

MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO E OS RISCOS DO VOLUNTARISMO POLÍTICO DE SEUS MEMBROS

RESOLUTIVE PUBLIC MINISTRY AND THE RISKS OF POLITICAL VOLUNTARISM OF ITS MEMBERS

ROGÉRIO PACHECO ALVES

Doutor em Direito Constitucional e Teoria do Estado pela PUC-Rio. Professor Adjunto da Faculdade de Direito da Universidade Federal Fluminense. Promotor de Justiça no Estado do Rio de Janeiro.
Currículo Lattes: [<http://lattes.cnpq.br/7362633973737428>].
Orcid: [<https://orcid.org/0000-0003-0531-8950>].
rogeriopachecoalves@id.uff.br
DOI: [<https://doi.org/10.54415/rbccrim.v194i194.181>].

Recebido em: 28.03.2022

Aprovado em: 05.07.2022

Última versão do(a) autor(a): 18.07.2022

ÁREA DO DIREITO: Penal

RESUMO: O objetivo do presente trabalho é o de problematizar a ideia de resolutividade da atuação do Ministério Público, tal como cunhada institucionalmente pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e pelas demais instâncias do Ministério Público brasileiro, confrontando-a com os riscos do voluntarismo político que dela decorrem, em especial os riscos ao regime democrático e às liberdades públicas. O voluntarismo político é caracterizado por uma avaliação pessimista da capacidade da sociedade civil de se defender de forma autônoma, por uma avaliação pessimista dos poderes político-representativos e pela idealização do papel político do Ministério Público na representação da sociedade diante de governos geralmente vistos como corruptos e ineptos. Enfim, cuida-se de tensionar os encargos constitucionais outorgados ao Ministério Público brasileiro em confronto com a

ABSTRACT: The purpose of this paper is to problematize the idea of resoluteness of the performance of the Public Ministry, as institutionally coined by the National Council of the Public Ministry (CNMP) and by the other instances of the Brazilian Public Ministry, confronting it with the risks of political voluntarism, in particular the risks to the democracy and public liberties. Political voluntarism is characterized by a pessimistic assessment of the capacity of civil society to defend itself autonomously, by a pessimistic assessment of political-representative powers and by the idealization of the political role of the Public Ministry in representing society in the face of corrupt and inept governments. Ultimately, it's about to stress the constitutional burdens granted to the Brazilian Public Ministry in confrontation with democracy, from the perspective of the legitimacy of Parquet's interventions in

democracia, na perspectiva da legitimidade das intervenções do *Parquet* no âmbito criminal e no campo da defesa dos direitos transindividuais. A metodologia consistirá na revisão bibliográfica sobre o tema e na análise do caso que ficou conhecido como Fundação Lava Jato, tomado como um exemplo de voluntarismo político de membros do Ministério Público.

PALAVRAS-CHAVE: Ministério Público – Resolutividade – Voluntarismo político – Democracia – Fundação Lava Jato.

the criminal sphere and in the field of defense of trans-individual rights. The methodology will consist of the bibliographic review on the subject and the analysis of the case that became known as Fundação Lava Jato, taken as an example of political voluntarism of members of the Public Ministry.

KEYWORDS: Public Ministry – Resoluteness – Political voluntarism – Democracy – Lava Jato Foundation.

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. Resolutividade: o que é?. 3. Voluntarismo: O que é e quais são as suas prováveis causas? 4. Os riscos do voluntarismo: A Fundação Lava Jato como um caso exemplar. 5. Considerações finais. 6. Referências.

1. INTRODUÇÃO

Instituição central na garantia de direitos fundamentais, o Ministério Público brasileiro alcança a sua fase adulta sob a égide da Constituição de 1988, um texto repleto de promessas e de ferramentas voltadas ao seu cumprimento, mas que ainda encontra resistência nos setores mais conservadores da sociedade e do próprio sistema de justiça.

Fruto de um grande pacto de saída da ditadura civil-militar, a Constituição Cidadã aposta fortemente num rol generoso de direitos (civis, políticos, sociais etc.) e também em instâncias de garantia e de controle, ocupando o Ministério Público um papel de destaque nesse novo desenho constitucional. Titular da ação penal de iniciativa pública e guardião dos direitos transindividuais e da ordem democrática, entre outras ambiciosas tarefas, essa “nova” instituição recebe inúmeras incumbências: o combate à criminalidade organizada, a defesa do meio ambiente, do patrimônio público, dos direitos das pessoas com deficiência, dos direitos educacionais e de saúde, da infância e juventude, da ordem urbanística etc. Passo essencial ao desempenho de tais papéis foi a emancipação do Ministério Público do controle do Poder Executivo, o que lhe confere um posicionamento pouco usual e em certo sentido ambíguo: como instituição do Estado, o *design* constitucional do Ministério Público coloca-o como defensor da sociedade, em muitos casos contra o próprio Estado.

Mas reside justamente aqui a tensão: com uma composição ainda pouco diversa, formado por quadros majoritariamente advindos da classe média e ainda sob os influxos da tradição persecutória, produto de um ensino jurídico pouco crítico que ainda marca as faculdades de direito Brasil afora, o *Parquet* precisa se reinventar, conviver com o passado

e com os novos ventos democráticos, aproximar-se e ouvir os movimentos sociais, munir-se de novos conhecimentos. Como se não bastasse, precisa ser também eficiente (“resolutivo”): articular no campo das políticas públicas; exercer o controle externo da atividade policial; combater o crime organizado e a corrupção; velar contra o racismo, o machismo, a violência contra as minorias, essas chagas históricas que perseveram teimosamente entre nós (“um passado que nunca passa”). Uma instituição, portanto, em permanente mutação e em constante disputa interna (uma disputa geracional, inclusive) e externa, ou seja, pelas outras instituições e pela própria sociedade, de quem o Ministério Público se diz advogado. Um advogado que, lembrando Calamandrei, equilibra-se entre a parcialidade de quem advogada e a imparcialidade do magistrado.

Diante desse cenário de ruptura, que ainda está em curso, e dos imensos desafios que daí brotam, o papel do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), dos Conselhos Superiores dos Ministérios Públicos dos Estados, das Câmaras de Coordenação e Revisão do MPF e do MPT etc. é estratégico, como também estratégicos são todos os esforços de produção de consensos internos de atuação e de *accountability* (responsabilização e prestação de contas), a gerar segurança jurídica e transparência. Trabalho hercúleo e que põe em relevo a importância do diálogo institucional. Mas aqui também reside uma pletora de tensões, já que a construção de parâmetros institucionais de atuação e de controles pelas instâncias internas e pelo CNMP pode colidir com a independência funcional dos membros do Ministério Público, princípio garantido pela Constituição Federal (art. 127, § 1º) e que permite à instituição exercer o seu difícil papel de controle democrático dos poderes político e econômico, blindando-a, ao menos em tese, de pressões antidemocráticas e antirrepublicanas.

Fixados tais contornos, o objetivo deste trabalho é o de problematizar a ideia de resolutividade, tal como cunhada institucionalmente pelo CNMP e pelas demais instâncias do Ministério Público brasileiro, confrontando-a com os riscos do voluntarismo político que dela decorrem, em especial os riscos ao regime democrático. A resolutividade é associada à necessidade de elaboração de planos institucionais de atuação coordenada e também à atuação extrajudicial do Ministério Público, mais célere e eficiente, inclusive através de projetos sociais vocacionados à transformação social. Trata-se de uma nova e potente ideologia¹ do Ministério Público brasileiro.

Dados os limites do presente trabalho, adotaremos o conceito de voluntarismo político proposto por ARANTES (2002), cujos traços principais são: uma avaliação pessimista da capacidade da sociedade civil de se defender de forma autônoma, ou seja, a suposição de uma situação de hipossuficiência social; uma avaliação pessimista dos poderes político-representativos, vistos como corrompidos ou incapazes de cumprirem

1. Embora se trate de um conceito polissêmico, adotamos aqui a expressão ideologia não no sentido de uma consciência ilusória ou fictícia do real, mas sim no sentido de um conjunto de ideias, valores e concepções de mundo de uma pessoa, de um grupo, de um movimento político ou mesmo de uma instituição aptos a orientarem comportamentos concretos, coletivos ou individuais.

suas funções; a idealização do papel político do Ministério Público na representação da sociedade diante de governos ineptos.

A metodologia adotada, de abordagem qualitativa, consistirá na revisão bibliográfica sobre o tema, com incursões nos campos do direito constitucional, do direito processual e dos princípios institucionais do Ministério Público, além da análise do caso que ficou conhecido como Fundação Lava Jato, tomado como um exemplo de voluntarismo político de membros do Ministério Público. Como resultado apresenta-se uma discussão sobre a tensão entre os encargos constitucionais outorgados ao Ministério Público brasileiro e a democracia, na perspectiva da legitimidade das intervenções do *Parquet* no âmbito criminal e no campo da defesa dos direitos transindividuais.

2. RESOLUTIVIDADE: O QUE É?

Indo diretamente ao ponto: o que é um Ministério Público resolutivo?

Não há ainda muita precisão conceitual sobre o significado de uma atuação resolutiva do Ministério Público, mas, de um modo geral, a ideia de resolatividade, que no vocabulário comum significa a capacidade de solucionar problemas de modo ágil e simples,² está associada, numa primeira aproximação, ao estabelecimento de uma agenda de prioridades que promova unidade à atuação institucional, ou seja, uma agenda capaz de ultrapassar o individualismo e o isolamento que podem decorrer da independência funcional, do atomismo e da dispersão que fazem a instituição ser menos eficiente e responsiva (SADEK, 2009). GOULART, nessa linha, defende que:

“Enquanto Instituição una, o Ministério Público deve estar voltado ao cumprimento de sua estratégia, o que se dá através da implementação dos Planos e Programas de Atuação. Para isso, os agentes do Ministério Público devem atuar com independência, ou seja, devem estar imunes às pressões internas e externas que frustrem e inviabilizem o cumprimento da estratégia institucional, que se dá, concretamente, através da execução dos Planos e Programas de Atuação.” (GOULART, 2009, p. 163).

É também bastante comum a associação entre resolatividade e atuação extrajudicial do Ministério Público, ou seja, a atuação através de ferramentas administrativas que

-
2. “Resolutivo: que resolve, que promove resolução; diz-se de ou medicamento que faz cessar inflamação, edema etc.” (*Dicionário Houaiss eletrônico*. São Paulo: Editora Objetiva: 2009). Na medicina o conceito de resolatividade surge na década de 1980 para analisar as características tecnológicas do processo de trabalho na rede estadual de centros de saúde de São Paulo, e relacionava-se à resolução final dos problemas trazidos ao serviço e à satisfação dos clientes e do médico (TURRINI, LEBRÃO, CESAR. 2007. Disponível em [www.scielo.org/article/csp/2008.v24n3/663-674/pt/#:~:text=O%20conceito%20de%20resolutividade%20foi,dos%20clientes%20e%20do%20m%C3%A9dico]. Acesso em 14.03.2022).

busquem a conciliação para a solução de problemas coletivos, sem a necessidade de provocação da jurisdição (SADEK, 2009). O pano de fundo é a judicialização da política e das relações sociais no Brasil e as dificuldades inerentes à judicialização (tempo, custo etc.), e em razão disso alguns autores propõem a distinção entre um atuar demandista, que seria a forma tradicional de acionamento do Judiciário pelo Ministério Público, e um atuar resolutivo, associado ao trabalho desenvolvido no campo dos direitos transindividuais e também no campo criminal, por intermédio de procedimentos investigatórios criminais e de inquéritos civis e suas ferramentas mais usuais (termos de ajustamento de conduta e recomendações). Por exemplo, ASSAGRA (2016) define o Ministério Público demandista como um agente processual que transfere para o Poder Judiciário a resolução dos problemas sociais, o que seria desastroso já que o Judiciário ainda responde muito mal às demandas que envolvam os direitos massificados. Já o Ministério Público resolutivo é o grande intermediador e pacificador da conflituosidade social e atua administrativamente por intermédio das ferramentas extraprocessuais, inclusive como *formulador* de políticas públicas. O mesmo autor afirma que a atuação extrajudicial da instituição é fundamental para a proteção e efetivação dos direitos ou interesses sociais e que a transferência da solução dos conflitos coletivos para o Poder Judiciário não tem sido tão eficaz, pois, em muitos casos, juízes e tribunais não têm atuado na forma e rigor esperados pela sociedade (por exemplo, muitas vezes os juízes extinguem os processos coletivos sem o necessário e imprescindível enfrentamento do mérito). O autor não nega a importância do Poder Judiciário no Estado Democrático de Direito, mas entende haver um despreparo por parte de Juízes e Tribunais para a apreciação das questões sociais fundamentais, ou seja, para conferir proteção e efetividade aos direitos e interesses da sociedade (ASSAGRA, 2016, p. 72-73). Ainda nessa mesma linha, a perspectiva de uma atuação resolutiva deve priorizar a atuação preventiva, o exercício de uma função pedagógica da cidadania por intermédio da difusão de cartilhas sociais e da realização de audiências públicas e a fiscalização do cumprimento do orçamento público, entre outras medidas, o que requer planejamento institucional e uma formação humanista, multidisciplinar e interdisciplinar de seus membros e servidores (ASSAGRA, 2016, pp. 84 e ss.).

COURA e FONSECA (2015) também utilizam as tipologias Ministério Público resolutivo e Ministério Público demandista, sendo este último orientado pela atuação perante o Judiciário como agente processual, “um ranço da história do Ministério Público brasileiro” (COURA e FONSECA, 2015, p. 101). Na esfera criminal, o Promotor de Justiça demandista não se importa com a investigação das causas e consequências da prática criminosa, atua de forma meramente repressiva e sancionadora.³ Já na esfera cível, ele

3. Tal visão é também compartilhada por GOULART: “Na esfera criminal, a atuação do Ministério Público limita-se ao ajuizamento das ações penais (embasadas em investigações realizadas pela Polícia Judiciária) e ao acompanhamento da instrução processual. Essa atuação é individual e está reduzida à persecução atomizada de infratores-réus. Não há trabalho em equipe. O crime e o criminoso só existem no mundo do processo e a criminalidade é desconsiderada enquanto fenômeno social” (GOULART, 1998, p. 119).

propõe demandas e emite pareceres, sempre condicionado ao processo judicial apenas. Mesmo em sua atuação administrativa, quando, por exemplo, instaura um inquérito civil, o seu objetivo é reunir elementos para embasar a judicialização do conflito. Os autores também aludem ao Ministério Público de gabinete, que se contrapõe aos Promotores e Procuradores “de fato”, ou seja, os que realizam inspeções e audiências públicas, colhem depoimentos em procedimentos investigatórios criminais, participam de eventos relativos à sua área de atuação (seja como ouvintes, seja como palestrantes), integram comitês, grupos interinstitucionais, grupos de trabalho, comissões etc. Enfim, atuam como articuladores sociais (COURA e FONSECA, 2015, p. 101-102).

A tipologia Ministério Público resolutivo seria insuficiente, já que não dá conta da dimensão democrática que deve atravessar a atuação da instituição. Em razão disso, COURA e FONSECA preferem a expressão Ministério Público democrático e resolutivo, que seria um Ministério Público que atuaria na defesa intransigente dos direitos humanos e fundamentais como sustentáculo da democracia e que reforçaria a sua legitimidade democrática através do diálogo e de discussões com a sociedade por intermédio de audiências administrativas, individuais e coletivas, valorizando o ponto de vista dos afetados, em contexto deliberativo (COURA e FONSECA, 2015, p. 150). Mesmo em sua atuação judicial o Ministério Público deve ater-se à perspectiva democrática, levando ao Judiciário demandas sociais reprimidas, assegurando a paridade de armas aos hipossuficientes, garantindo a participação social no processo de tomada de decisões, desobstruindo os canais de ingresso no sistema de justiça e fomentando a participação processual dos afetados pela decisão judicial (COURA e FONSECA, 2015, p. 151).

Cabe aqui uma observação fundamental sobre a atuação extrajudicial do Ministério Público: em se tratando o inquérito civil de um procedimento administrativo presidido pelo próprio membro do Ministério Público, não incidirão em sua tramitação algumas garantias constitucionais, como as garantias do contraditório e da ampla defesa. Por conta disso, o membro do Ministério Público responsável por sua condução, sem intervenções do Poder Judiciário,⁴ terá uma maior margem de discricionariedade de atuação, o que, se por um lado torna mais ágil e “eficiente” a atuação do Ministério Público, por outro abre generosas janelas para o voluntarismo político (a discricionariedade é campo fértil ao voluntarismo) e até mesmo à prática de ilegalidades e abusos. Feitas as devidas adaptações, as mesmas observações podem ser feitas relativamente às investigações criminais conduzidas diretamente pelo Ministério Público, o que o Supremo Tribunal Federal considerava ser possível.⁵ Nos dois casos, o conceito de resolutividade no sentido de uma maior

4. Por exemplo, os termos de ajustamento de conduta firmados pelo Ministério Público são objeto de homologação por órgão colegiado da própria instituição (o Conselho Superior do Ministério Público, no caso dos MP's estaduais, e as Câmaras de Coordenação e Revisão, no caso do MPF e do MPT).

5. STF, RE 593727, rel. Min. Cezar Peluso, DJ 14.05.2015. No caso do processo penal, e mais recentemente também no âmbito da improbidade administrativa, tem ocorrido forte incentivo à consensualidade, seja para afastar sanções, seja para modulá-las às vontades das partes (autonomia

produtividade do Ministério Público corresponde ao princípio neoliberal e gerencialista da eficiência administrativa, inserido no art. 37 da Constituição Federal por ocasião da reforma administrativa da década de 1990 (Emenda Constitucional 19/98), momento em que o neoliberalismo ingressou fortemente na economia e na administração pública brasileiras.

Expandindo um pouco mais o conceito, nota-se que a implementação de projetos sociais é uma grande aposta dos defensores de um Ministério Público resolutivo, uma modalidade de atuação criativa que se serve de outras ferramentas para além das previstas expressamente pela legislação (procedimentos investigatórios criminais, inquéritos civis, recomendações e termos de ajustamento de conduta), de técnicas mais flexíveis às necessidades do direito material (ASSAGRA, 2016, p. 107).

A finalidade do projeto social é “transformar uma parcela da realidade, reduzindo, eliminando ou solucionando um problema e/ou promovendo a tutela dos direitos ou interesses tuteláveis pelo Ministério Público”⁶ e a possibilidade de sua adoção encontraria fundamento no interesse social subjacente ao papel constitucional conferido à instituição.⁷ Tomando por parâmetro a Resolução Conjunta PGJ CGMP 3, de 31 de março de 2011, do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, vê-se quão ousadas são as metas que se pretende alcançar a partir de projetos sociais, vale mencionar, entre outras, “a transformação social”, “a participação social”, “a utilidade social” e “a priorização da prevenção e a flexibilização da técnica para atender as necessidades dos direitos ou interesses fundamentais” (art. 2º). Entre os projetos sociais mais difundidos nacionalmente, destaca-se a doação de cestas básicas oriundas de transações penais realizadas pelo Ministério Público (art. 76 da Lei 9.099/95) a entidades de assistência social (creches comunitárias, instituições de longa permanência de idosos etc.), havendo também notícias do direcionamento de materiais de limpeza e de escritório a delegacias de polícia e batalhões da polícia militar e também da doação de sangue a hospitais públicos.

O objetivo de atuar como um agente de transformação social é incentivado pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), que, por exemplo, no Guia Institucional referente ao delicado tema da população em situação de rua afirma que o Ministério

da vontade dos contratantes), mesmo contra a lei. JARDIM (2015) vê aqui a influência perigosa de uma maléfica e indesejável privatização do sistema punitivo, um processo crescente de contratualização do sancionamento.

6. É o que consta do art. 1º da Resolução Conjunta PGJ CGMP 3, de 31 de março de 2011, do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. O art. 2º do mesmo ato normativo estabelece os princípios: “Art. 2º Os procedimentos de Projeto Social serão regidos, entre outros, pelos seguintes princípios: I – transformação social; II – publicidade ampla e irrestrita; III – participação social; IV – eficiência; V – cooperação; VI – utilidade social; VII priorização da prevenção; VIII – reparação integral; IX – máxima coincidência entre o dano e sua reparação; X – máxima precisão dos objetivos e metas; XI – avaliação e monitoramento periódicos dos resultados; XII – flexibilização da técnica para atender as necessidades dos direitos ou interesses fundamentais”.

7. Arts. 1º, 3º, 127, 129, II, III e IX, da CF.

Público não só pode, como deve “atuar como agente transformador da realidade social, inclusive articulando entidades, órgãos e pessoas interessadas na promoção de direitos das pessoas em situação de rua” (CNMP, 2015).

De fato, o Conselho Nacional do Ministério Público deu um importante impulso à atuação resolutiva do Ministério Público nos últimos anos. Sem qualquer pretensão de enumerar de modo exaustivo todos os atos, destacamos, inicialmente, a Resolução CNMP 118, de 1º de dezembro de 2014, que, ao dispor sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público, destaca a negociação, a mediação, a conciliação, as convenções processuais e as práticas restaurativas como “instrumentos efetivos de pacificação social, resolução e prevenção de litígios, controvérsias e problemas”, cuja utilização pelo Ministério Público teria reduzido a judicialização. Os objetivos, de acordo com a normativa, são os de promover a justiça e assegurar a máxima efetividade dos direitos e interesses que envolvem a atuação da Instituição (art. 1º), valorizando-se o protagonismo institucional na obtenção célere e efetiva de resultados socialmente relevantes (art. 2º, IV). No caso da mediação comunitária e escolar, a resolução recomenda a máxima informalidade possível (art. 9º), não indicando, contudo, parâmetros mínimos sobre o significado de uma atuação informal.

De modo mais específico, a Recomendação CNMP 54, de 28 de março de 2017, trata da Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro. Nela, aparece claramente a importância do planejamento e de uma gestão sistêmica na atuação do Ministério Público, o que estaria de acordo com o estágio atual do movimento de acesso à justiça e com o paradigma jurídico do século XXI, refratários de uma atuação institucional “formal, burocrática, lenta e despreocupada com a entrega à sociedade de resultados concretos da atuação jurídica do Ministério Público”. Ou seja, a atuação resolutiva visa a dar “retornos para a sociedade” por intermédio da produção de “resultados concretos” que promovam a efetividade dos direitos defendidos e protegidos pela Instituição (CNMP, 2017). É interessante perceber que a Recomendação CNMP 54 chega a mencionar, na linha da produção de “resultados jurídicos úteis” (“produtividade” é uma expressão que também aparece na Recomendação), a possibilidade da instituição de premiações institucionais relacionadas à resolutividade, que devem ser consideradas para fins de promoção e outras circunstâncias funcionais para as quais, ordinariamente, se considera apenas a produção quantitativa de trabalho (art. 4º, VIII). A mesma Recomendação preconiza maior destaque “na visualização institucional” à atuação resolutiva e à produção de resultados jurídicos 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” (art. 4º).

Merecem também referência duas importantes Resoluções do CNMP que tratam da celebração de termos de ajustamento de conduta (RESOLUÇÃO CNMP 179/2017) e dos acordos de não persecução penal (RESOLUÇÃO CNMP 181/17).

Da Resolução CNMP 179/2017, que destaca em seus considerandos “a conveniência institucional de estimular a atuação resolutiva e proativa dos membros do Ministério

Público para promoção da justiça e redução da litigiosidade”, merece destaque a previsão de seu art. 1º, § 2º, o qual admite a celebração de compromissos de ajustamento de conduta nas hipóteses configuradoras de improbidade administrativa, sem prejuízo do ressarcimento ao erário e da aplicação de uma ou algumas das sanções previstas em lei, não obstante a expressa vedação, à época, contida no art. 17, § 1º, da Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92).⁸ Ou seja, a resolutividade incentivada pelo Conselho Nacional do Ministério Público, no caso, era expressamente *contra legem* e, justamente por conta disso, abria generosas possibilidades discricionárias na negociação das sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa (“aplicação de uma ou algumas das sanções”). O curioso é que referida resolução reconhece que o Ministério Público não é o titular dos direitos concretizados no compromisso de ajustamento de conduta e que, por isso, “não pode fazer concessões que impliquem renúncia aos direitos ou interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos” (CNMP, 2017).

A Resolução CNMP 181/2017 foi ainda mais ousada ao avançar claramente sobre a função legislativa que a Constituição Federal comete ao parlamento. Nos considerandos do referido ato normativo também aparece a necessidade de modernização das investigações com o escopo de agilização, efetividade e proteção de direitos fundamentais, o que demandaria a superação do “paradigma de investigação cartorial, burocratizada, centralizada e sigilosa” (CNMP, 2017). Considera-se também a carga desumana de processos que se acumulam nas varas criminais do País e o desperdício de recursos, prejuízo e atraso no oferecimento de Justiça às pessoas, a tornar necessária a adoção de “soluções alternativas no Processo Penal que proporcionem celeridade na resolução dos casos menos graves”, entre outros objetivos (CNMP, 2017).

Para dar conta de tais problemas, sobretudo, dos casos menos graves, a Resolução 181/2017 criou os denominados acordos de não persecução penal, cabíveis relativamente a crimes cuja pena mínima cominada seja inferior a 4 (quatro) anos, desde que não cometidos com violência ou grave ameaça à pessoa, entre outros requisitos e condicionantes (a confissão formal do investigado, a reparação do dano, a prestação de serviços à comunidade etc.). Ou seja, em termos práticos referida Resolução revogou o princípio da obrigatoriedade da ação penal de iniciativa pública previsto no Código de Processo Penal (arts. 24, 28 e 29), que somente com o advento da Lei Anticrime (Lei

-
8. Somente com o advento da Lei 14.230/21, que alterou a Lei 8.429/92, o legislador brasileiro passou a admitir expressamente os denominados acordos de não persecução civil (“Art. 17-B. O Ministério Público poderá, conforme as circunstâncias do caso concreto, celebrar acordo de não persecução civil, desde que dele advenham, ao menos, os seguintes resultados: I – o integral ressarcimento do dano; II – a reversão à pessoa jurídica lesada da vantagem indevida obtida, ainda que oriunda de agentes privados”). Antes, o pacote anticrime (Lei 13.964/19) já havia revogado a vedação contida no § 1º do art. 17 da Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92).

13.964/19) veio a ser mitigado justamente pela admissão, agora por lei, dos acordos de não persecução penal.⁹

Tanto no caso da Resolução 179/2017 quanto no da Resolução 181/2017, cuida-se de instituir, via Conselho Nacional do Ministério Público, um poder de agenda do Ministério Público na escolha de medidas mais efetivas de atuação e de seleção de casos de maior relevância social, num processo de estabelecimento de prioridades por parte da própria instituição.¹⁰

A origem mais próxima de todos esses movimentos “criativos” incentivados pelo CNMP parece ser a Carta de Brasília, documento aprovado, em setembro de 2016, por ocasião do 7º Congresso de Gestão do CNMP. Em seu texto é possível ver claramente a preocupação do Conselho Nacional com a eficiência da atuação do Ministério Público brasileiro, o que poderia ser alcançado pela ampliação e estruturação do modelo do Ministério Público resolutivo e pela priorização da atuação preventiva, como fator de ampliação de sua legitimação social, do exercício de uma “função pedagógica da cidadania” e de um compromisso constitucional social do Ministério Público, entre outros (CNMP, 2016). Para tanto, cogita-se uma formação humanista, multidisciplinar e interdisciplinar dos membros e servidores do Ministério Público, o que é indubitavelmente positivo, e também a necessidade de adequação da independência funcional do órgão do Ministério Público ao planejamento funcional estratégico da instituição. A carta também alude aos projetos sociais como novos mecanismos de atuação institucional (CNMP, 2016).

Por fim, merece também destaque a Recomendação de Caráter Geral CNMP – CN 02, de 21 de junho de 2018, expedida pela Corregedoria Nacional do CNMP, que tem o escopo de promover uma profunda reformulação no foco das correições realizadas pelas Corregedorias dos Ministérios Públicos dos Estados. O art. 1º de referida Recomendação, além de incorporar alguns dos paradigmas anteriormente destacados (necessidade de atuação preventiva, de efetividade e de alinhamento ao planejamento estratégico institucional), exige dos membros do Ministério Público brasileiro um rol de habilidades e capacidades que costumam ir muito além da formação que tais profissionais recebem dos cursos jurídicos ou mesmo de suas instituições. Fala-se, por exemplo, na necessidade de “conhecimento das deficiências sociais e das causas locais”, em “capacidade de articulação, sobretudo no que tange à identificação dos campos conflituosos” e também em “senso de oportunidade para o desencadeamento das atuações que levem em consideração as situações de lesão ou de ameaça aos direitos fundamentais” (art. 1º). Naturalmente, as novas funções cometidas ao Ministério Público pela Constituição Cidadã exigem que os

9. A rigor, pode-se dizer que a transação penal já havia mitigado a obrigatoriedade da ação penal de iniciativa pública, cuidando-se, contudo, de instituto previsto constitucionalmente (art. 98, I) e regulado pela Lei 9.099/95 (arts. 76 e ss.).
10. A Recomendação 42 do Conselho Nacional do Ministério Público esclarece que cabe ao Ministério Público “estabelecer critérios objetivos e transparentes que permitam a priorização de atuação em casos de maior relevância e com maior potencial de obtenção de retorno para o erário e para a sociedade, bem como a não atuação justificada em matérias de menor relevância” (art. 7º).

profissionais do sistema de justiça apresentem novas habilidades e conhecimentos para além do geralmente limitado campo do direito e de suas dogmáticas fechadas. Ou seja, para que possam bem atuar no campo dos direitos sociais ou para que possam atuar de modo eficiente no combate à criminalidade organizada contemporânea, Promotores e Procuradores deveriam manejar ferramentas dos campos da sociologia, da ciência política e da antropologia social, só para citar alguns exemplos, o que, contudo, está muito distante da realidade formativa de tais profissionais, muito dos quais possuem apenas a formação em direito, em nível de graduação.

Em suma, a resolutividade é a nova ideologia do Ministério Público brasileiro e vem sendo fortemente incentivada pelo CNMP. Goulart sintetiza de forma muito clara o conceito de resolutividade associando-o à desjudicialização e à politização do Ministério Público, que deve: transformar-se em efetivo agente político, superando o papel de mero ator processual; atuar de forma integrada e em rede; ocupar novos espaços e habilitar-se como negociador (mediador)¹¹ e formulador de políticas públicas; transnacionalizar a sua atuação, buscando parceiros no mundo globalizado; e buscar a solução judicial apenas depois de esgotadas todas as possibilidades políticas e administrativas de resoluções das questões que lhe são postas (GOULART, 1998, p. 121-122).

3. VOLUNTARISMO: O QUE É E QUAIS SÃO AS SUAS PROVÁVEIS CAUSAS?

A ideia de resolutividade, na perspectiva de uma atuação eficiente e menos burocrática do Ministério Público, parece muito interessante, mas dela podem decorrer riscos à democracia e aos direitos fundamentais, em razão do voluntarismo político de seus membros.

Como já adiantado, adotaremos o conceito de voluntarismo político proposto por ARANTES (2002), cujos traços principais são: uma avaliação pessimista da capacidade da sociedade civil de se defender de forma autônoma, ou seja, a suposição de uma situação de hipossuficiência social; uma avaliação pessimista dos poderes político-representativos, vistos como corrompidos ou incapazes de cumprir suas funções; a idealização do papel político do Ministério Público na representação da sociedade diante de governos ineptos.¹²

11. “Entende-se, aqui, por mediação, a intervenção do Ministério Público, nos diversos fóruns e nos novos espaços de negociação política, com o escopo de *construir, afirmar, validar e concretizar* os direitos sociais e, desse modo, garantir a democratização das relações sociais. Trata-se, portanto, de um Ministério Público parcial, pois politicamente comprometido com as causas populares, com a construção de uma sociedade justa, livre e solidária, enfim, comprometido com a emancipação das classes, grupos e segmentos que estão à margem do processo de globalização do mundo” (GOULART, 1998, p. 122).
12. Na filosofia o voluntarismo é a doutrina que se caracteriza por privilegiar a importância ética, psicológica ou metafísica da vontade em relação às disposições intelectuais humanas, um sistema

ALVES, Rogério Pacheco. Ministério Público resolutivo e os riscos do voluntarismo político de seus membros. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*. vol. 194. ano 31. p. 241-268. São Paulo: Ed. RT, jan./fev. 2023.

De um modo geral, a possibilidade de uma atuação mais arrojada e criativa de Promotores e Procuradores fundamenta-se na ideia, largamente difundida, de que o Ministério Público seria um tipo de representante ou advogado da sociedade, a qual não estaria em condições de defender os seus interesses contra o Estado, ou seja, na ideia de hipossuficiência da sociedade. Nesse sentido é expressiva a análise de FERRAZ sobre o papel do Ministério Público no Brasil:

“O Ministério Público existe para a defesa do interesse social; o Estado, para promover o bem-estar coletivo. No Brasil, o Poder Público não vem cumprindo sua finalidade. Logo, o Ministério Público, aqui, deverá efetuar a defesa do interesse social sobretudo em face da própria Administração Pública.

Essa circunstância acabou por determinar, entre nós, a necessidade da evolução do Ministério Público no sentido do seu distanciamento do Poder Executivo, ao qual se via anteriormente subordinado.

O segundo fenômeno marcante para a definição do perfil do Ministério Público brasileiro está em que a nossa sociedade civil, a nossa população, infelizmente ainda tem pouca consciência de seus direitos políticos, sociais e mesmo individuais (...). Assim, como consequência, verifica-se na prática que a sociedade civil tem dificuldade de reagir, ela própria e diretamente, diante de violações a interesses públicos, sociais, difusos e coletivos.” (FERRAZ, 1993, p. 10).

Tal visão revela uma perspectiva paternalista da relação do Ministério Público com a sociedade civil, impotente e indefesa diante do poder político (e econômico). A suprir tal deficiência, radicada na própria fragilidade da experiência democrática brasileira, marcada por arroubos autoritários, o Ministério Público atuaria como uma ponte entre a sociedade civil e o Estado, vocalizando os interesses público e social, tal qual um poder moderador. A Constituição de 1988 e sua clara aposta na judicialização das relações sociais e da política reforça esse perfil do Ministério Público como advogado da sociedade, um papel claramente político, sobretudo, ao conferir-lhe a defesa dos direitos transindividuais (art. 129, III), sem prejuízo da tradicional atuação na área criminal, em que figura como titular privativo da ação penal pública (art. 129, I).

Mas mesmo antes da atual Carta Política é possível perceber claros movimentos no sentido de estabelecer o Ministério Público como um tipo de “tutor” de alguns interesses sociais especialmente relevantes, como se vê, por exemplo, desde o Código de Processo Civil de 1973, cujo art. 82 previa a intervenção do Ministério Público na defesa dos interesses dos “incapazes” e nas causas relativas ao estado da pessoa, pátrio poder, tutela,

filosófico que afirma a prevalência da vontade emocional e afetiva sobre os poderes restritos do intelecto (ABBAGNANO, 2007). Costuma ser associado a comportamentos autoritários, e voluntarioso é quem age apenas ou principalmente segundo sua própria vontade, aquele que segue seus próprios caprichos, sem reflexão ou sem considerar a vontade de outrem.

curatela etc., em suma, em todas as causas “em que há interesse público, evidenciado pela natureza da lide ou qualidade da parte” (art. 82, III).¹³ Trata-se de uma virada histórica do perfil de intervenção do Ministério Público rumo à sua atual posição de tutor dos interesses da sociedade, numa combinação entre incapacidade dos titulares dos direitos e a indisponibilidade destes últimos (ARANTES, 2002), o que avançaria substancialmente na década de 1980 com a primeira Lei Orgânica do Ministério Público (Lei Complementar 40/81), que já molda o Ministério Público como instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, responsável pela defesa judicial da ordem jurídica e dos interesses indisponíveis da sociedade, e com o advento da Lei da Ação Civil Pública (Lei 7.347/85), que tem o Ministério Público como o grande protagonista da defesa dos direitos difusos. Que tal processo se aprofunda com a Constituição de 1988, não há dúvida, sobretudo, pela conquista de independência do Ministério Público frente ao Executivo,¹⁴ mas não parece correto afirmar que o “novo” perfil do Ministério Público como um quarto poder, ou um poder moderador *neutro*, tenha surgido em 1988.

Além de uma concepção pessimista sobre a capacidade da sociedade civil de se defender de forma autônoma, há por parte de membros do Ministério Público, de um modo geral, uma percepção negativa sobre a experiência democrática em nosso país, e sobre a própria capacidade da representação política, que estaria em permanente crise e seria impotente a vocalizar os anseios da população.

A concepção a respeito da fragilidade dos mecanismos democráticos de representação e da própria hipossuficiência social, encampada e defendida por setores do Ministério Público, encontra ancoragem em parte do pensamento político brasileiro. Por exemplo, Francisco Campos (1891-1968), ideólogo e jurista do Estado Novo, tece duras críticas à democracia liberal e em sua concepção elitista os eleitores não teriam qualquer preocupação com a coisa pública, seriam alienados relativamente às questões de governo, cada vez mais técnicas. Os eleitores seriam massas despreparadas sequer à compreensão dos problemas mais simples e tal quadro justificaria restrições ao sufrágio universal, visto como um mito¹⁵ (CAMPOS, 2001). Oliveira Vianna (1883-1951), que

13. Segundo ARANTES (2002, p. 32-33), a redação do art. 82, III, do CPC de 1973 é oriunda de uma proposta formulada originariamente pelo Promotor de Justiça gaúcho Sérgio da Costa Franco, em tese apresentada no I Congresso do Ministério Público do Estado de São Paulo, em 1971, e posteriormente incorporada pelo Anteprojeto Buzaid. O atual CPC/2015 alude à intervenção do Ministério Público como fiscal da ordem jurídica e nos processos que envolvam interesse público ou social, interesse de incapaz e em litígios coletivos pela posse de terra rural ou urbana (art. 178).

14. Arts. 129, IX, e § 2º da CF.

15. “O sufrágio universal mostra-se (...) um meio impróprio à aferição e à crítica das decisões políticas. Estas passam-se em regiões remotas ou inacessíveis à competência ordinária do corpo eleitoral. O problema atual não é, pois, o de estender o sufrágio (...). Trata-se, ao contrário, de organizar o sufrágio, reduzindo-o à sua competência própria, que é a de pronunciar-se apenas

também compunha o corpo ideológico do Estado Novo, verbaliza de forma paradigmática o papel tutelar do sistema de justiça sobre a sociedade:

“Os nossos reformadores constitucionais e os nossos sonhadores liberais ainda não se convenceram de que nem a generalização do sufrágio direto, nem o *self-government* valerão nada sem o primado do Poder Judiciário – sem que este poder tenha pelo Brasil toda a penetração, a segurança, a acessibilidade que o ponha a toda hora e a todo momento ao alcance do Jeca mais humilde e desamparado, não precisando ele – para tê-lo junto a si – de mais do que um gesto de sua mão numa petição ou de uma palavra de sua boca num apelo. Sufrágio direto ou sufrágio universal, regalias de autonomia, federalismos, municipalismos – de nada valerão sem este primado do Judiciário, sem a generalidade das garantias trazidas por ele à liberdade do cidadão, principalmente do homem-massa do interior – do homem dos campos, das vilas, dos povoados, das aldeias, das cidades (...).

Ter compreendido esta função primacial do Poder Judiciário em nosso país e em nossa democracia; ter exaltado o seu papel até quase sublimá-lo; ter colocado este Poder fora do alcance da subordinação e dependência dos Executivos e dos Paramentos, sempre partidário e facciosos – esta é a maior glória de Rui.” (VIANNA, 1974, p. 173-175).¹⁶

O terceiro elemento do voluntarismo político, ou seja, a idealização do papel do Ministério Público na representação da sociedade transparece na percepção negativa que a instituição tem a respeito dos gestores públicos e governantes de um modo geral, vistos como ineptos e corruptos, o que geraria a necessidade de contornar o campo da política em busca da efetividade dos direitos (ARANTES, 2002). Nem mesmo a sociedade civil é entendida como uma instância capaz de contribuir significativamente para a ampliação e consolidação dos direitos difusos e coletivos (ARANTES, 2002),¹⁷ ou seja, na visão de Promotores e Procuradores os direitos seriam destituídos de uma história social e estariam a depender da atuação do Ministério Público, que, como um canal das demandas

sobre o menor número de questões, e particularmente apenas sobre as questões mais gerais e mais simples” (CAMPOS, 2001, p. 60).

16. O autor se refere a Rui Barbosa. Vianna compartilha da mesma visão pessimista de Francisco Campos a respeito da democracia: “Em boa verdade, o nosso povo-massa não comporta ainda uma generalização assim tão ampla e inconsiderada desta técnica da democracia que é o sufrágio universal. Técnica, aliás, que, na Europa, só o povo inglês se tem mostrado capaz de desenvolver e realizar plenamente. Realmente, entregar a organização dos poderes públicos provinciais e federais – como fizemos na Constituição de 24 e na de 91 – ao povo-massa do interior (outra coisa não era o sufrágio estendido a toda a nação, sem distinção de categorias, bem como de *status*) foi, sem dúvida, excessivo, porque era exigir muito de um povo destituído de educação democrática – como já demonstramos” (VIANNA, 1974, p. 154).
17. ARANTES se baseia em pesquisa realizada pelo Idesp, em 1996, intitulada “O Ministério Público e a Justiça”. Disponível em: [http://angico.uspnet.usp.br/dcp/images/Super_Users/rarantes/mp_em_debate_24012020_173857-mesclado.pdf]. Acesso em 14.03.2022.

sociais, teria o papel de conscientizar a sociedade sobre os seus direitos, ou seja, exerceria uma função de pedagogia social. O Ministério Público, com o perfil dado pela Constituição de 1988, teria deslizado do âmbito da sociedade política para o campo da sociedade civil, desvinculando-se do aparelho coercitivo do Estado. Seus integrantes atuariam como trabalhadores sociais comprometidos com as lutas pelo resgate da cidadania e pelo aprofundamento da democracia, como “intelectuais orgânicos” das classes e grupos subalternos, e utilizariam o direito como instrumento de transformação social (GOULART, 1998).¹⁸

Contudo, um olhar mais atento para os perfis e trajetórias de Promotores e Procuradores, a partir de pesquisa realizada pelo Centro de Estudos de Segurança e Cidadania da Universidade Cândido Mendes (2016), demonstra que suas origens estão nos extratos médio e alto da população com elevados graus de escolarização e que a diversidade racial é extremamente baixa (apenas 22% são pretos e pardos), o que indica

“uma origem social muito mais alta que a da grande maioria das pessoas que os membros do MP irão acusar penalmente ou cujos direitos deverão defender, conforme as atribuições a eles legadas pela Carta de 1988.” (LEMGRUBER, RIBEIRO, MUSUMECI e DUARTE, 2016, p. 16).¹⁹

Tais perfis e trajetórias, ao lado de processos internos de socialização que constroem a imagem do Promotor como integrante de uma elite do funcionalismo público, demonstram a dificuldade de adequação de Promotores e Procuradores ao papel de intelectuais orgânicos das classes e grupos subalternos, já que os grupos subalternos simplesmente não encontram representação no Ministério Público.

Pode-se dizer que o voluntarismo político está para o Ministério Público assim como o ativismo judicial está para o Poder Judiciário, o que abre caminho a uma enorme interface entre justiça e política, a gerar uma intensa politização do sistema de justiça como um todo (ARANTES, 2002). Trata-se de fenômeno que, no caso do Ministério Público, põe em evidência os efeitos da judicialização no Brasil, sendo o Ministério Público o principal personagem da judicialização da política entre nós (ARANTES, 2002), seja no campo eleitoral, seja no combate à corrupção de agentes públicos ou no controle de

18. “Seus membros, os promotores de justiça, devem agir como trabalhadores sociais comprometidos com as lutas pelo resgate da cidadania e pelo aprofundamento da democracia. Enfim, como intelectuais orgânicos das classes e grupos subalternos, recontextualizando o direito posto segundo a nova visão de mundo, utilizando-o como instrumento de transformação social” (GOULART, 1998, p. 97). Em Gramsci, que formula o conceito de intelectual orgânico, todo grupo social cria uma ou mais camadas de intelectuais que lhe confere homogeneidade e consciência de sua função no campo econômico. Os intelectuais orgânicos cumprem funções organizativas e conectivas (VOZA, 2017).

19. A mesma pesquisa também demonstra que se trata de instituição em que há uma forte sobrerrepresentação masculina (LEMGRUBER, RIBEIRO, MUSUMECI e DUARTE, 2016, p. 17).

abusos de poder, entre outros exemplos. Por intermédio do voluntarismo político que os anima, Promotores e Procuradores desgarram-se das amarras do ordenamento jurídico, visto como representação de um formalismo que deve ser abandonado e ultrapassado, e ampliam consideravelmente o campo de discricionariedade de suas ações, informadas por critérios de conveniência e oportunidade, ou seja, por agendas de seleção de casos estabelecidas pelos próprios membros do Ministério Público a partir de suas independências funcionais e, muitas vezes, em desprezo aos planos estratégicos traçados pela instituição. Tal quadro foi historicamente favorecido, a partir da década de 1990, pelo ambiente neoconstitucionalista entre nós, por sua aposta no Poder Judiciário como guardião dos direitos fundamentais, muito embora posteriormente o Ministério Público tenha “descoberto” na atuação extrajudicial maiores possibilidades de eficiência, o que significa que o Ministério Público passa a desconfiar da aposta neoconstitucionalista e chama a si o papel de guardião dos direitos fundamentais, pretendendo substituir-se ao Poder Judiciário. O problema não reside apenas na alta discricionariedade do Ministério Público, reside também na fraqueza da *accountability* (responsabilização e prestação de contas).²⁰

A essa altura, alguns exemplos de voluntarismo político podem ser úteis: de um modo geral, o membro do Ministério Público voluntarista ignora o texto expresso da lei²¹ e tende a atuar de modo “criativo” na busca de soluções para os problemas que identifica; despreza a possibilidade de que suas condutas caracterizem abuso de autoridade ou faltas funcionais, ou seja, o voluntarista está disposto a cometer abusos, a despeito dos riscos correicionais, desde que convencido de ter encontrado a melhor solução para o problema, a partir de sua autoconsciência;²² além disso, demonstra pouco apreço pela

20. No sistema norte-americano, Promotores possuem grande discricionariedade, mas lá o Ministério Público é *accountable* pelos próprios eleitores, através de prêmios (a reeleição do Promotor) ou punições (a sua não reeleição). No caso brasileiro, o Judiciário cumpre algum papel de controle dos atos praticados pelo Ministério Público, mas muitas vezes tal controle tem natureza meramente homologatória (por exemplos, nas delações premiadas e nos acordos de não persecução). Já o CNMP, que tem pouca porosidade à sociedade civil e aos movimentos sociais, vem incentivando o voluntarismo e a discricionariedade, o que o coloca numa delicada situação de órgão ao mesmo tempo propulsor e controlador de abusos. O caso do chefe da força-tarefa da Lava Jato de Curitiba é exemplar nesse sentido. Disponível em: [www.conjur.com.br/2020-jan-04/cnmp-arquiva-processos-deltan-ultimo-dia-pre-recesso]. Acesso em: 25.03.2022.
21. O caso da laqueadura forçada de moradora de rua de São Paulo, a partir de pedido do Ministério Público, é exemplar e está disponível em: [https://noticias.r7.com/sao-paulo/justica-obriga-prefeitura-a-realizar-laqueadura-em-moradora-de-rua-12062018. Acesso em 14.03.2022. Na hipótese, o procedimento médico violou os requisitos previstos no art. 10 da Lei 9263/96 (Planejamento Familiar).
22. Exemplo: [www.conjur.com.br/2021-set-15/mp-julga-agravamento-punicao-blat-atuacao-acordo-ccr]. Acesso em 22.03.2022. Nesse caso celebrou-se acordo de não persecução cível entre o Ministério Público de São Paulo e a concessionária CCR, em razão da prática de “caixa dois” em campanhas eleitorais, entre 2009 e 2013. O acordo previa a destinação de R\$ 17 milhões para a

sociedade civil e pelos movimentos sociais na construção democrática da solução de problemas sociais complexos, como a corrupção, o que decorre de sua aversão à política de um modo geral e à própria democracia; o Promotor ou Procurador voluntarista, diante de problemas sociais complexos, arvora-se a implementar projetos sociais substitutivos, complementares ou mesmo concorrentes a políticas públicas de responsabilidade do Estado, usando recursos públicos (multas de transações penais, por exemplo) ou mesmo privados para tanto; no campo do processo penal, o Promotor e o Procurador voluntaristas resistem à observância do devido processo legal e das garantias processuais, vistas como empecilhos à realização da justiça (de sua própria concepção de justiça);²³ no campo da tutela dos direitos transindividuais, instauram investigações com a pretensão de desenhar políticas públicas (e não apenas de exigir a implementação das políticas públicas já desenhadas pelo legislador) e expedem recomendações (art. 27, parágrafo único, da Lei 8.625/93) sem lastro legal, ou seja, recomendações que não podem ser judicializadas, se desatendidas. Os voluntaristas, em suma, têm uma crença exacerbada em suas virtudes pessoais, mais do que nas instituições e seus arranjos e limites.

Mas, o que leva ao comportamento voluntarista, quais são as suas causas?

Muito embora a investigação sobre as causas do voluntarismo político mereça um maior aprofundamento, para além dos limites desse texto, é possível afirmar que predomina entre os operadores do sistema de justiça a percepção da moral como instância de legitimação do bom direito e do direito e da moral como filtros da política, uma percepção que se liga a um debate da filosofia moral do século XVIII, ao pensamento kantiano, mais especificamente.

nova biblioteca da Faculdade de Direito da USP e foi impugnado pela Procuradoria do Estado de São Paulo, sob o argumento, entre outros, de que haveria subjetivismo na escolha da entidade beneficiária, uma vez que os valores deveriam reverter ao Estado de São Paulo. O Superior Tribunal de Justiça, contudo, confirmou a validade do acordo (Resp 1.921.272-SP, rel. Min. Francisco Falcão, j. 03.08.2021), sob o argumento de que o Ministério Público possui “discricionariedade regrada para sugerir cláusulas em acordo de não persecução cível que reforcem a transação, desde que baseadas no interesse público subjacente ao ato discutido na composição”. Tem-se aqui um exemplo de voluntarismo político do Ministério Público chancelado por um Poder Judiciário ativista.

23. SANDEL fala do sujeito deontológico que se instala como um ser soberano: “Livres dos ditames da natureza, bem como das imposições dos papéis sociais, o sujeito deontológico instala-se como ser soberano, projetando-se como o autor dos únicos significados morais disponíveis. Enquanto habitantes de um mundo sem *telos*, dispomos de total liberdade para construirmos princípios de justiça, sem constrangimentos por parte de quaisquer ordens de valores que nos tenham sido dadas antecipadamente. [...] [os princípios de justiça] são produto de uma vontade pura, constituindo um ato de construção que não responde a qualquer ordem moral anterior. E, enquanto eus desonerados, somos livres para escolhermos os nossos propósitos e os nossos fins, sem nos vermos constrangidos por um tal ordenamento moral anterior, pelo costume, pela tradição ou pelas condições que tenhamos herdado. Desde que não sejam injustas, as nossas concepções de bem, sejam elas quais forem, são de peso, apenas em virtude de as termos escolhido. Nós somos ‘fontes de pretensões válidas que se originam a si mesmas’” (SANDEL, 2005, pp. 233-234).

De fato, o problema da relação entre moral e política é tratado por Kant num texto de 1795 (apêndice de A Paz Perpétua), onde se sustenta a ideia de que não poderia existir nenhum conflito entre a política, enquanto teoria do direito aplicado, e a moral, como teoria do direito, mas teórica, isto é, não poderia haver nenhum conflito entre a prática e a teoria (KANT, 2008). É interessante perceber que ao desenvolvimento de tal premissa Kant se serve da metáfora bíblica da serpente e da pomba²⁴ e das imagens de um deus-término da moral, que não recuaria perante Júpiter, o deus-término do poder. Na impossibilidade de coexistência dos dois preceitos, o da serpente e o da pomba, o do deus-moral e o de Júpiter, haveria, então, um conflito entre política e moral (KANT, 2008). Ou seja, a abordagem dessa relação é, de saída, atravessada por uma associação direta entre a moral como sendo da ordem da pureza e a política como sendo da ordem de uma certa “prudência” mais próxima da malícia (a malícia da serpente, o animal que engendrou o pecado original) que da cautela, propriamente. Uma relação em que a moral se apresenta como condição limitativa da política, um filtro categórico a condicionar a ação e, no caso de conformidade, a dar-lhe legitimidade (KANT, 2008). Inscrita ainda no registro do destino e destituída da razão, a política encontraria na moral o seu norte luminoso de modo a sabermos o que deve ser feito a fim de não nos afastarmos da “senda do dever” e alcançar o “fim último” (KANT, 2008). Assim, a defesa kantiana da concordância entre moral e política propõe uma convergência entre o idealismo jurídico e o realismo político, entre as formas racionais *a priori* do direito e a diversidade prática da história. Enfim, somente a convergência entre política, moral e direito garantiria um tipo de estabilidade racional na política (KANT, 2008), o que nos operadores do direito gera a tendência a uma visão messiânica de seus papéis e das próprias ferramentas jurídicas, numa relação em que os fins justificam os meios, sendo o fim último a realização de justiça através do direito.²⁵

A herança kantiana de aversão à política penetra grandes setores do Ministério Público, principalmente a sua ala mais conservadora, o que justifica a concepção institucional pessimista sobre a política e a democracia, uma concepção moralista sobre a política. Mas há aqui um paradoxo: o voluntarismo político do Ministério Público, impulsionado pela ideia de resolutividade, reforça o seu papel político,²⁶ muito embora o

24. “A política diz: ‘Sede prudentes como a serpente’; a moral acrescenta (como condição limitativa): ‘e sem falsidade, como as pombas’” (KANT, 2008, p. 164).

25. A pesquisa realizada pelo Centro de Estudos de Segurança e Cidadania da Universidade Cândido Mendes (2016), anteriormente referida, aponta que para além de razões pragmáticas (estabilidade e boa remuneração, por exemplo), a principal motivação para ingresso no Ministério Público reside na “realização de justiça”, que aparece em 98% das respostas.

26. O Ministério Público é um agente político em razão de sua autonomia frente aos Poderes, das prerrogativas que ostenta, da possibilidade de manejo de poderosos instrumentos extrajudiciais e judiciais de controle e da amplitude de suas atribuições constitucionais (KERCHE, 2007). SADEK (2009) vai na mesma linha ao ressaltar a localização institucional do Ministério Público (sua independência relativamente aos poderes) e o rol de suas atribuições constitucionais. A dimensão política da atuação do Ministério Público está presente em pelo menos três áreas, aqui tomadas

voluntarismo se edifique a partir de uma retórica “apolítica” de neutralidade (a atuação do Ministério Público seria impessoal), de tecnicismo (as leis como ferramentas genéricas e abstratas do direito, o Ministério Público como corporação técnica)²⁷ e do próprio moralismo (por exemplo, a corrupção do setor público como um “câncer nacional” que precisa ser extirpado pelo Ministério Público).²⁸

4. OS RISCOS DO VOLUNTARISMO: A FUNDAÇÃO LAVA JATO COMO UM CASO EXEMPLAR

O advento da Constituição de 1988, ao ratificar movimentos de fortalecimento institucional que o Ministério Público já realizava anteriormente, impulsionou fortemente a atuação do *Parquet* na defesa dos direitos transindividuais. Como consequência, os Ministérios Públicos em todo o país criaram estruturas especializadas (Promotorias e Procuradorias, centros administrativos de apoio, órgãos periciais etc.) para a defesa de tais direitos. Tratava-se de dar concretude às novas tarefas constitucionais e de reforçar a legitimidade política e social da instituição e de seus membros, o que gerou, contudo, um recuo na área criminal, o campo mais tradicional e consolidado de atuação do Ministério Público.

De fato, historicamente o Ministério Público sempre atuou com protagonismo na persecução penal, como órgão de acusação, sendo essa, inclusive, a nota distintiva de seu papel em todo o mundo. No cenário pré-88, o Tribunal do Júri representava o grande palco de atuação de Promotores de Justiça (e também dos advogados criminalistas, naturalmente), o que contribuía à formação de um imaginário popular que correlacionava a figura do Promotor à ideia de realização de justiça por intermédio da punição.

Em 1992, atendendo à previsão do art. 37, § 4º da Constituição Federal, o legislador brasileiro edita a Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92), uma contundente ferramenta de combate à corrupção e de tutela de direitos difusos por excelência (o

como meros exemplos: no controle social de “populações perigosas”, geralmente jovens negros da periferia, o que faz do Ministério Público um ator central da política criminal concebida como resposta à demanda por ordem (BATISTA, 2011); na judicialização de temas ordinariamente afetos aos poderes majoritários (as eleições, por exemplo); na intervenção “criativa”, administrativa ou judicial, em temas de políticas públicas;

27. Panebianco (1996) aponta a técnica e o cientificismo como velhas tentativas de neutralização da política, amparadas nos mitos da ciência e da técnica que acabam por encobrir um sentimento de hostilidade à democracia.
28. “(...) o fim inevitável do moralista é tornar-se o instrumento útil, esteja ou não consciente disso, de algum grupo de competição pelo poder com outros grupos. Como as armas, o dinheiro ou tantos outros recursos dos quais a política se serve, também as ‘argumentações morais’ são frequentemente um instrumento a ser utilizado, em combinação com outros, para submeter ou bater um adversário” (PANEBIANCO, 1996, p. 55).

patrimônio público e a moralidade administrativa). A Lei de Improbidade Administrativa, embora forjada no registro punitivo, permite a aplicação de sanções de natureza civil (não criminais) em processos de natureza também civil (por isso, não se aplica o foro por prerrogativa às ações de improbidade), o que representa grande inovação no direito brasileiro, que anteriormente tinha na legislação criminal a sua principal ferramenta de combate à corrupção. O que se vê, então, é uma avalanche de ações de improbidade ajuizadas pelo Ministério Público em todo o país, a provocar novos arranjos de poder nos entes federativos, problematizando a discricionariedade administrativa dos gestores.

Ocorre que as ações civis públicas de improbidade se mostravam morosas (o art. 17, § 7º, da LIA previa uma fase de defesa prévia anterior ao recebimento da inicial), eram ações de muitos réus e de muitos advogados (ações de muitos recursos, portanto). Além disso, o Judiciário brasileiro demorou a compreender plenamente essa jabuticaba brasileira (uma lei punitiva de natureza civil) e por isso mostrou-se reticente ao exercício do controle dos agentes políticos demandados pelo Ministério Público.

Tal quadro de ineficácia da nova e exótica ferramenta de combate à corrupção, que comprimia a discricionariedade do gestor e ampliava a do Ministério Público (ARANTES, 2002), trouxe novamente à cena o Promotor de Justiça criminal, provocando a reabertura de uma velha caixa de ferramentas repressiva, a legislação criminal, que o Ministério Público conhece bem, mas que sempre resistiu em utilizar contra os agentes políticos.

Em São Paulo, por exemplo, a mudança de estratégia do Ministério Público no combate à corrupção aparece com clareza no enfrentamento à denominada (pelos próprios promotores) “máfia dos fiscais”, a partir de 1999. A história desse *case* é detalhadamente contada por ARANTES (2002), mas o que importa reter a essa altura é que nesse caso o Ministério Público criou uma nova tecnologia de combate ao crime organizado, que combinava espetáculo (algumas prisões foram acompanhadas ao vivo por órgãos de imprensa) com a atuação de Promotores especialmente designados pelo Chefe da Instituição,²⁹ que inclusive investigavam diretamente os crimes, sem a intervenção da polícia. No combate à “máfia dos fiscais”, a participação da imprensa ampliou não só os fatos investigados como também os próprios investigadores, podendo-se dizer que a sociedade teve papel atuante na força-tarefa criada pelo Ministério Público, dela participando ativamente (ARANTES, 2002).

Criava-se então, a partir de um agudo senso político de oportunidade dos Promotores que atuaram no caso e de alianças feitas com a imprensa (uma imprensa ativista), um novo tipo de “populismo” de agentes políticos da lei,³⁰ em risco às garantias estabelecidas pelo próprio Estado de Direito (ARANTES, 2002).

29. As “forças-tarefas”, inspiradas no modelo norte-americano, que depois viriam dar lugar aos GAECOS.

30. Arantes (2002) relata o clima novelesco de suspense criado pela imprensa em torno do caso da “Máfia dos Fiscais”.

ALVES, Rogério Pacheco. Ministério Público resolutivo e os riscos do voluntarismo político de seus membros. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*. vol. 194. ano 31. p. 241-268. São Paulo: Ed. RT, jan./fev. 2023.

O caso da “máfia dos fiscais” e tantos outros que seguiram a mesma tecnologia investigatória permitem compreender a forma de atuação e os resultados alcançados pela recente Operação Lava Jato, criada em março de 2014 para combater notícias de atos de corrupção na Petrobras. No âmbito do Ministério Público Federal foram criadas forças-tarefas compostas por Procuradores da República designados pelo Procurador-Geral da República, a primeira delas em Curitiba.³¹ Tais forças-tarefas duraram seis anos e posteriormente as investigações foram assumidas por grupos especiais criados em 2021 (GAECOS).³²

A operação Lava Jato incorporou algumas estratégias já utilizadas, no final da década de 1990, pelos Promotores de Justiça de São Paulo no enfrentamento à “máfia dos fiscais”, sobretudo, a aliança com a grande mídia. Além disso, a Operação Lava Jato se utilizou largamente das delações premiadas previstas na Lei de Combate ao Crime Organizado (Lei 12.850/13), muitas delas firmadas com investigados presos, o que produziu uma imensa ampliação da investigação para fatos e agentes que não figuravam no momento inicial de sua deflagração. Dezenas de acordos de delação foram firmados e homologados judicialmente, muitos investigados foram presos e condenados, sobretudo pelo então Juiz Sérgio Moro, que posteriormente assumiria o Ministério da Justiça no início do governo Bolsonaro. Mas houve também alguns processos anulados pelo Supremo Tribunal Federal, sendo os casos mais notórios os de quatro processos criminais movidos contra o ex-presidente da República Luís Inácio Lula da Silva, que tramitaram na 13ª Vara Federal de Curitiba.³³

Sem entrar no mérito sobre os equívocos da referida Operação, até por conta do quanto já se produziu criticamente a respeito, gostaríamos de analisar especificamente o acordo firmado pelo Ministério Público Federal e a Petrobras com vistas ao pagamento e destinação de quantia equivalente a 80% do valor que a Petrobras havia se comprometido a pagar em outro acordo, anterior, celebrado com autoridades norte-americanas, em que estas últimas teriam consentido que até 80% dos valores pactuados fossem aplicados no Brasil.³⁴

No acordo que resultaria na criação da denominada Fundação Lava Jato, a quantia de USD 853,2 milhões seria destinada, em parte (50%), pelo prazo de dois anos, ao eventual pagamento de condenações ou acordos com acionistas da Petrobras que tivessem ajuizado processos judiciais ou arbitrais de reparação, até a data de 08.10.17. A outra metade seria utilizada à constituição de um fundo patrimonial privado permanente, com sede em Curitiba/PR, gerador de rendas destinadas à sua própria conservação e ao fomento de “investimento social em projetos, iniciativas e desenvolvimento institucional

31. Além de Curitiba, foram abertas frentes de trabalho no Rio de Janeiro, São Paulo e Distrito Federal.

32. Fonte: [www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/entenda-o-caso].

33. Caso “Triplex”, caso “Sítio de Atibaia” e caso “doações ao Instituto Lula (dois processos).

34. Disponível em: [www.mpf.mp.br/pr/sala-de-imprensa/docs/acordo-fundo-petrobras]. Acesso em 22.03.2022.

de entidade e redes de entidades idôneas que reforcem a luta da sociedade brasileira contra a corrupção”, com a finalidade, entre outras, de promover a conscientização da população brasileira sobre a importância da integridade no ambiente público e privado; fortalecer a sociedade civil brasileira e fomentar a cidadania participativa na prevenção e controle social da corrupção; e a reparação, proteção e promoção de direitos afetados pela corrupção (cláusula 2.3.1 do acordo). A administração de tal fundo patrimonial ficaria a cargo de uma fundação de direito privado em que o Ministério Público Federal e o Ministério Público do Estado do Paraná teriam assento, sendo as vagas preenchidas por indicação do Procurador da República Chefe do MPF e pelo Procurador-Geral de Justiça (cláusulas 2.4.1 e 2.4.4). Já a cláusula 2.4.2 do acordo previa que o MPF ficaria responsável por buscar meios para a constituição da fundação privada, inclusive a redação de sua documentação estatutária, e a cláusula 3.1. previa que o MPF ficaria responsável pela fiscalização da fundação privada. Toda essa ingerência dos Procuradores da República sobre a fundação levaria o Min. Alexandre de Moraes a afirmar que:

“a execução do Acordo de Assunção de Compromisso, portanto, permitiria, ilegal, imoral e absurdamente, que Procuradores da República no Paraná (Força-Tarefa Lava-Jato) realizassem a custódia do montante depositado, a criação de fundação de direito privado, a elaboração de seus estatutos, a escolha de seu Conselho Curador (com a possibilidade de participação direta de membro do MP), a fiscalização de suas atividades e a destinação de recursos, inclusive para os sócios minoritários da Petrobras.”³⁵

O caso da Fundação Lava Jato foi apreciado pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) por provocação da Senadora Kátia Abreu, em representação disciplinar movida contra o Procurador da República Deltan Martinazzo Dallagnol, em que se pedia a sua remoção compulsória da coordenação da Lava Jato de Curitiba.³⁶ O caso também foi levado ao STF através de ADPF (ADPF 568-PR) ajuizada pela própria chefia do Ministério Público Federal contra decisão proferida pelo Juízo da 13ª Vara Federal, que homologou o acordo.³⁷

No âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público, a partir da decisão proferida pelo Min. Alexandre de Moraes na ADPF 568-PR, o relator do pedido de providências identificou 11 inconstitucionalidades e ilegalidades na conduta dos subscritores do acordo, caracterizadoras de descumprimento de deveres funcionais: atuação sigilosa, sem consulta à Procuradoria Geral da República, sem lastro legal e em violação à moralidade e impessoalidade exigidas dos agentes públicos; desvio de finalidade, uma vez que

35. ADPF 568-PR, rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 17.09.2019.

36. Pedido de Providências 1.00723/2019-53, rel. Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho.

37. Relativamente ao mesmo acordo, a Mesa da Câmara dos Deputados ajuizou a Reclamação 33.667, apensada à ADPF 568-PR, alegando violação à competência do STF uma vez que parte dos inquéritos e das ações tramitavam perante referida corte.

os valores deveriam ter sido destinados ao Brasil de forma incondicional, tendo o acordo do MPF imposto uma série de condicionantes indevidas; extrapolação das competências legais e constitucionais do MPF, que não possui entre suas atribuições a administração de dinheiro público; inobservância das regras orçamentárias (unidade e universalidade orçamentária – art. 165, § 5º, da CR), da unidade de caixa (art. 164, § 3º, da CR) e da própria competência constitucional do Congresso Nacional para deliberar sobre orçamento público (art. 48, I e II, da CR); agressão ao perfil institucional do MPF, que, diferentemente dos Ministérios Públicos estaduais, sequer possui atribuição para fiscalizar a atuação das fundações (arts. 65 e 66 do Código Civil); recebimento, pelos membros, via fundação, de vantagem vedada pela Constituição da República (art. 128, 5º, II, “a”) e pela Lei Complementar 75/1993 (art. 237, I);³⁸ indevida transformação de recursos públicos em recursos privados por meio de uma fundação que seria criada, administrada e fiscalizada pelos próprios membros do MPF; ilegal previsão de pagamento aos acionistas da Petrobras, em violação ao acordo firmado entre a empresa e o Departamento de Justiça Norte-Americano, que destinava a verba ao Brasil;³⁹ celebração do compromisso por partes absolutamente ilegítimas, seguida de homologação por juízo incompetente, sem a participação da União, destinatária das verbas, e da chefia do MPF; motivo ilícito, pretendendo-se fraudar a lei para financiar atividades vinculadas a membros determinados, em descordo com a Constituição da República e a Lei de Diretrizes Orçamentária; e desrespeito à separação dos poderes.⁴⁰

38. “Da mesma maneira que a Instituição não pode se financiar à margem da legalidade, seus membros não podem receber valores não estipulados pela legislação, para gerenciamento direto ou por meio de Fundação de direito privado” (ADPF 568-PR, rel. Min. Alexandre de Moraes).

39. A decisão do Min. Alexandre de Moraes também ressalta que o acordo firmado com as autoridades norte-americanas se refere expressamente a “autoridades brasileiras” e ao “Brasil”, jamais indicando especificamente a Procuradoria da República do Paraná. Tais expressões “deveriam ser entendidas como remissivas à União, a quem incumbe as atribuições de soberania do Estado brasileiro perante autoridades estrangeiras” (ADPF 568-PR, rel. Min. Alexandre de Moraes). Referida decisão também considerou ilegal a previsão de reserva de metade do valor depositado pela Petrobras para eventuais pagamentos a acionistas minoritários da própria empresa (ADPF 568-PR, rel. Min. Alexandre de Moraes). A PGR e a Presidência da Câmara dos Deputados, juntamente com a Advocacia-Geral da União e com a interveniência da Presidência do Senado Federal e do Procurador-Geral da Fazenda, apresentaram proposta de Acordo sobre a Destinação dos Valores, no qual o montante depositado pela Petrobras seria destinado à União, para utilização nas áreas de educação e meio ambiente. Referido acordo foi homologado pelo Min. Alexandre de Moraes, em 17.09.2019.

40. O pedido de providências acabou sendo arquivado por perda de objeto, com encaminhamento de peças à Corregedoria Nacional do CNMP, após o desligamento do Procurador da República Deltan Dallagnol da coordenação da Força-tarefa de Curitiba. Posteriormente, Dallagnol pediu exoneração do Ministério Público Federal e hoje está filiado ao Podemos ([www.cnnbrasil.com.br/politica/deltan-dallagnol-oficializa-filiacao-ao-podemos/]. Acesso em 22.03.22), mesmo partido do ex-juiz Sérgio Moro.

O acordo da Fundação Lava Jato foi escolhido como um exemplo paradigmático de voluntarismo político de membros do Ministério Público e nele estão presentes as três características já vistas anteriormente, vale repetir, uma avaliação pessimista da capacidade da sociedade civil se defender de forma autônoma dos atos de corrupção praticados por agentes públicos (hipossuficiência social); uma avaliação pessimista dos corruptos poderes político-representativos; a idealização do papel político do Ministério Público na representação da sociedade relativamente ao enfrentamento da corrupção.

Guardadas as devidas proporções, o voluntarismo político no caso da Fundação Lava Jato aproxima-se, no limite, do decisionismo schmittiano (SCHMITT, 2009), que concebe a decisão do soberano como fundamento originário do direito, arvorando-se os Procuradores da República como soberanos fundadores da ordem jurídica. Ou seja, o caso da Fundação Lava Jato cria uma situação excepcional suspensiva, mesmo que pontual, da validade do texto constitucional, é uma decisão que se torna absoluta e autônoma em face do ordenamento jurídico, um ato de autoridade praticado em nome do Estado brasileiro, um colocar-se “legalmente fora da lei”.⁴¹

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ideia de resolutividade e o seu desenvolvimento através de formas extrajudiciais criminais e cíveis de atuação, ou mesmo de projetos sociais, é, alegadamente, um modo “técnico” e “neutro” de agregar legitimidade às ações do Ministério Público, diversamente do modelo clássico de construção de legitimidade pelo cumprimento da lei (o Ministério Público como “fiscal da ordem jurídica”), hoje visto como ultrapassado. Naturalmente, há ancoragem democrática nas intervenções extrajudiciais do Ministério Público, cujo desenho provém da própria constituição democrática de 1988, que além de conferir novas atribuições ao *Parquet* concede-lhe também poderosas ferramentas administrativas. Não obstante, cuida-se de um modo peculiar de legitimação democrática que, até por conta do modelo de seleção de seus membros, dialoga pouco com a sociedade da qual a instituição se diz advogada, interage pouco com a soberania popular. Ou seja, a ideia de resolutividade visa a suprir as lacunas dialógicas de legitimidade factual do Ministério Público junto a seus representados.

As categorias Ministério Público resolutivo e Ministério Público demandista são pobres, dado o dinamismo e a complexidade das hipóteses de atuação do Ministério Público, o que significa dizer que em alguns casos a judicialização será incontornável, e noutros a atuação extrajudicial se mostrará mais acertada. A avaliação da melhor estratégia passa pelo *background* cultural de cada membro do Ministério Público, naturalmente, mas demanda também a análise da maior ou menor receptividade do Judiciário a

41. A exceção é uma espécie de exclusão, mas, ao mesmo tempo, o que caracteriza propriamente a exceção é que aquilo que é excluído não está absolutamente fora de relação com a norma (AGAMBEN, 2007).

determinadas pretensões relativas a direitos fundamentais, o que muda geográfica e historicamente, a análises de urgência etc.

Há diversas acepções da ideia de resolutividade, que se liga intimamente com a concepção neoliberal e gerencialista de eficiência. De todo modo, uma boa acepção de resolutividade é a que valoriza a elaboração de planos institucionais de atuação coordenada, os quais conjugam os princípios constitucionais da independência funcional e da unidade. Mas é necessário que a construção de tais planos institucionais seja permeável à sociedade civil e aos movimentos sociais de defesa dos direitos das minorias, por intermédio de audiências e reuniões públicas amplamente divulgadas e de participação incentivada.

A ideia de resolutividade, tal como desenhada pelo Conselho Nacional do Ministério Público, incentiva, em muitos casos, o voluntarismo político de Promotores e Procuradores, um voluntarismo que está presente à direita e à esquerda do espectro político do Ministério Público e que gera danos à democracia e aos direitos fundamentais. Sendo uma instituição autônoma (relativamente aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário) e gozando os seus membros de elevadas doses de discricionariedade, as iniciativas normativas do órgão nacional de controle (CNMP) deveriam primar pela autocontenção. Ao contrário disso, as iniciativas do CNMP mostram-se perigosas e empurram o Ministério Público brasileiro ao ativismo, num ambiente processual fortemente marcado pela consensualidade e pela contratualização (inclusive das sanções), mas com poucos controles. Aliás, de forma paradoxal, o mesmo CNMP que incentiva fortemente o voluntarismo político e a discricionariedade de Promotores e Procuradores, através da ideia de resolutividade e de atuações criativas e inovadoras, é muitas vezes provocado, geralmente pela classe política, a punir os abusos gerados pelo voluntarismo político, como se deu no caso da Fundação Lava Jato e em várias situações envolvendo a força-tarefa de Curitiba.

Levado a extremos, o voluntarismo político, ancorado numa suposta neutralidade e tecnicidade do Ministério Público e em sua aversão à política, gera graves danos à democracia e às liberdades públicas, além de criar falsas expectativas sobre as reais possibilidades de responsividade do sistema de justiça, criado precipuamente à manutenção do *status quo*. Pode-se afirmar, inclusive, que do voluntarismo político do Ministério Público resultaram as recentes tentativas de limitação de suas prerrogativas e ferramentas de atuação, como uma resposta da política a abusos e ilegalidades praticados em nome do combate à criminalidade e à corrupção ou mesmo em nome da defesa dos direitos transindividuais.

Em suma, é necessário inscrever definitivamente o Ministério Público no campo dos valores democráticos e de uma ética republicana do bem comum, criando programas de integridade e um código de ética pública, a serem observados por seus membros e fiscalizados pelos órgãos de controle, de modo que discricionariedade e *accountability* possam harmonizar-se. Tais programas e um código de ética mostram-se fundamentais num momento em que o direito sancionatório se contratualiza a partir de generosos poderes discricionários do *Parquet*. Enfim, é preciso afastar o Ministério Público do arbítrio, do

voluntarismo político e das éticas privadas de seus membros, geralmente inspiradas pelo moralismo ou por motivações teológico-políticas.

6. REFERÊNCIAS

- ABBAGNANO, Nicola. *Dicionário de filosofia*. Trad. Alfredo Bossi e Ivone Castilho Benedetti. 5. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.
- AGAMBEN, Giorgio. *Homo sacer: o poder soberano e a vida nua I*. Trad. Henrique Burigo. Belo Horizonte: UFMG, 2007.
- ALMEIDA, Gregório Assagra de. O Ministério Público no neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social. In: FARIAS, Cristiano Chaves de; MOREIRA, Leonardo Barreto; ROSENVALD, Nelson (Org.). 6. ed. *Temas Atuais do Ministério Público*. Salvador: JusPodivm, 2016.
- ARANTES, Rogério Bastos. *Ministério Público e política no Brasil*. São Paulo: EDUC, Editora Sumaré; Fapesp, 2002.
- BATISTA, Vera Malaguti. *Introdução crítica à criminologia brasileira*. Rio de Janeiro: Revan, 2011.
- CAMPOS, Francisco. Diretrizes do Estado nacional (entrevista concedida à imprensa, em novembro de 1937). In: *O Estado nacional: sua estrutura, seu conteúdo ideológico*. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2001.
- CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). *Carta de Brasília*. Brasília: CNMP, 2016. Disponível em [www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta_de_Bras%C3%ADlia-2.pdf]. Acesso em: 14.03.2022.
- CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Guia de Atuação Ministerial: defesa dos direitos das pessoas em situação de rua*. Brasília, 2015. (Coleção: Ação Nacional em Defesa dos Direitos Fundamentais). Disponível em: [www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/Guia_Ministerial_CNMP_WEB_2015.pdf]. Acesso em 14.03.2022.
- COURA, Alexandre de Castro; FONSECA, Bruno Gomes Borges da. *Ministério Público Brasileiro: entre unidade e independência*. São Paulo: LTr, 2015.
- DICIONÁRIO Houaiss eletrônico. São Paulo: Editora Objetiva, 2009.
- FERRAZ, Antônio Augusto Mello de Camargo. O delineamento constitucional de um novo Ministério Público. *Justitia*, São Paulo, 55 (161), jan.-mar. 1993.
- GOULART, Marcelo Pedroso. *Ministério Público e democracia: teoria e prática*. São Paulo: Editora do Direito, 1998.
- GOULART, Marcelo Pedroso. Ministério Público: estratégia, princípios institucionais e novas formas de organização. In: LIVIANU, Roberto (Coord.). *Justiça, cidadania e democracia*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2009.

- JARDIM, Afrânio Silva. *Poder Judiciário não deve ser refém de acordos de delação premiada do MP*. Disponível em: [www.conjur.com.br/2015-out-18/afranio-jardim-judiciario-nao-refem-acordos-delacao-premiada?imprimir=1]. Acesso em: 23.02.2022.
- KANT, Immanuel. *A paz perpétua e outros opúsculos*. Trad. Artur Mourão. Lisboa: Edições 70, 2008.
- KECHER, Fábio. Autonomia e discricionariedade do Ministério Público no Brasil. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 50, n. 2, 2007, p. 259-279.
- KECHER, Fábio. *Virtude e limites: autonomia e atribuições do Ministério Público no Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.
- LEMGRUBER, Julita; RIBEIRO, Ludmila; MUSUMECI, Leonarda; DUARTE, Thais. *Ministério Público: guardião da democracia brasileira?*. Rio de Janeiro: CESeC, 2016.
- LIGUORI, Guido; VOZA, Pasquale. *Dicionário Gramsciano*. Trad. Ana Maria Chiarini et alii. São Paulo: Boitempo, 2017.
- PANEBIANCO, Angelo. Evitar a política? Trad. Cláudio Gonçalves Couto. *Novos Estudos*, Cebrap, n. 45, p. 51-57, jul. 1996.
- SADEK, Maria Tereza. A construção de um novo ministério público resolutivo. *De Jure – Revista Jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, n. 12, jan.-jun. 2009.
- SANDEL, Michael. *O liberalismo e os limites da justiça*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2005.
- SCHMITT, Carl. *Teologia política*. Trad. Francisco Javier Conde e Jorge Navarro Pérez. Madrid: Editorial Trotta, 2009.
- TURRINI, Ruth Natalia Teresa; LEBRÃO, Maria Lúcia; CESAR, Chester Luiz Galvão. *Resolutividade dos serviços de saúde por inquérito domiciliar: percepção do usuário*. Disponível em: [www.scielo.org/article/csp/2008.v24n3/663-674/pt/#:~:text=O%20conceito%20de%20resolutividade%20foi,dos%20clientes%20e%20do%20m%C3%A9dico]. Acesso em: 14.03.2022.
- VIANNA, Francisco José de Oliveira. *Instituições políticas brasileiras*. 3. ed. Rio de Janeiro: Record, 1974.

7. LEGISLAÇÃO

- CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). *Resolução 118, de 1º de dezembro de 2014*. Dispõe sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público e dá outras providências. Brasília: CNMP, 2014. Disponível em: [n.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/32131721/do1-2015-01-27-resolucao-n-118-de-1-de-dezembro-de-2014-32131578]. Acesso em: 14.03.2022.

- CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). *Recomendação 54, de 28 de março de 2017*. Dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro. Brasília: CNMP, 2017. Disponível em: [www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-054.pdf]. Acesso em: 14.03.2022.
- CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). *Resolução 179, de 26 de julho de 2017*. Regulamenta o § 6º do art. 5º da Lei 7.347/1985, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a tomada do compromisso de ajustamento de conduta. Brasília: CNMP, 2017. Disponível em [www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-179.pdf]. Acesso em: 14.03.2022.
- CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). *Resolução 181, de 7 de agosto de 2017*. Dispõe sobre instauração e tramitação do procedimento investigatório criminal a cargo do Ministério Público. Brasília: CNMP, 2017. Disponível em [www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-181-1.pdf]. Acesso em: 14.03.2022.
- CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). *Recomendação de Caráter Geral 02, de 21 de junho de 2018*. Dispõe sobre os parâmetros para a avaliação da resolutividade e da qualidade da atuação dos membros e das unidades do Ministério Público pelas Corregedorias-Gerais e estabelece outras diretrizes. Brasília: CNMP, 2018. Disponível em: [www.cnmp.mp.br/portal/images/recomendacao_dois.pdf]. Acesso em: 14.03.2022.



PESQUISA DO EDITORIAL

ÁREA DO DIREITO: Penal

Veja também Doutrina relacionadas ao tema

- Conselho Nacional do Ministério Público: primeiras impressões, de Emerson Garcia – RT 836/34-48.