

**Ministério Público brasileiro e Núcleos Permanentes de Incentivo à
Autocomposição resolutivos: por uma melhor parametrização pelo
Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP)**

ANALU LIBRELATO LONGO/MPSC

MARCUS AURÉLIO DE FREITAS BARROS/MPRN

Resumo: a resolutividade é um valor altivo que proporciona mudanças no ideário do Ministério Público brasileiro, impondo sua inserção na era da justiça consensual. Para isso, exige-se uma mudança cultural paradigmática, que deve ser impulsionada por novas estruturas, como os núcleos permanentes de incentivo à autocomposição (art. 7º, VII, da Resolução nº 118/2014 - CNMP). Diante disso, a presente tese tem o objetivo de investigar horizontes para a resolutividade dos núcleos de autocomposição, a partir da experiência já acumulada, para sua afirmação como espaços estratégicos de consensualidade. Ao final, sugere-se, com base em elementos colhidos em pesquisa realizada pelo Comitê Permanente Nacional de Fomento à Autocomposição – Conafar/CNMP, que o Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP se ocupe de realizar uma melhor parametrização de tais núcleos, a fim de que atuem de forma mais uniforme e alcancem resultados sociais mais significativos (resolutividade).

Palavras-chave: Ministério Público; resolutividade; núcleos de autocomposição; conflitos complexos; consensualidade.

Sumário: 1. Introdução. 2. O valor estratégico dos Núcleos Permanentes de Incentivo à Autocomposição e seus parâmetros de funcionamento: um olhar crítico sobre a prática. 3. Por uma melhor parametrização dos núcleos estratégicos de autocomposição: o papel do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). 4. Proposta de Tese.

1. Introdução

O mundo hodierno envolve portentosas transformações, nem sempre alvissareiras ou aceitas com facilidade num momento inicial, o que significa que é desafiador conviver com tais mudanças ou até regular, com a urgência devida, os novos comportamentos mais aderentes aos tempos líquidos que marcam a contemporaneidade.

O Direito, por sua vez, passa a conviver com a crise atual de legalidade e precisa se adaptar e cumprir suas funções de regulação da vida num mundo tecnológico - o da Revolução 5.0 - movido por grandes desafios e pela necessidade de regradar, com o mínimo de segurança jurídica, os novos comportamentos que se impõem no dia a dia.

Os órgãos do sistema de justiça, nesse cenário de colaboração entre o homem e a máquina, passam a conviver com vários desafios para a tutela dos direitos fundamentais diante dos problemas sociais que se apresentam na vida cotidiana, que são os mais diversos, desde demandas de reconhecimento de novos direitos que até então se encontram desprovidos de

regulação até por sua novidade (ex.: proteção estatal à geração de órfãos da Covid-19), passando por concepções tradicionais, mas que sofrem nova roupagem (ex.: novas formas de família), até chegar em demandas de efetivação complexa, como sói acontecer diante de graves desvios de implementação de políticas públicas, como ocorre frequentemente no sistema brasileiro.

Urge, portanto, que o sistema de justiça em geral e o Ministério Público em particular, até como condição para sua inclusão e sobrevivência no mundo pós-digital, passem a, mesmo sem dispensar a utilização de meios tradicionais de solução de conflitos, como a judicialização em termos estratégicos, utilizar e ter domínio sobre um *novel* ferramental, sobretudo o voltado para a justiça consensual, que, em muitos casos, pode oferecer respostas mais rentes à realidade, rápidas e adequadas para diversos problemas sociais.

No que tange à realidade do Ministério Público brasileiro, sobretudo diante da busca incessante por um modelo mais resolutivo, alguns questionamentos se fazem pertinentes: como o agente ministerial (Promotor ou Procurador de Justiça) deve lidar com conflitos complexos inevitáveis, sobretudo os que envolvem falta de regulação, novos direitos ou políticas públicas? Como se organizar internamente para ingressar na era da justiça consensual e celebrar acordos legítimos e resolutivos em áreas estratégicas? Qual o papel dos Núcleos Permanentes de Incentivo à autocomposição, criados pelo art. 7º, VII, da Resolução nº 118/2014 - CNMP, para a (re)afirmação do Ministério Público na era dos acordos significativos? Como potencializar tais núcleos estratégicos e alcançar resultados pela via da consensualidade?

Diante desse pano de fundo, iluminados por esses questionamentos, a presente tese tem o objetivo de pôr em destaque, a partir da compreensão do modelo de Ministério Público Resolutivo, o papel e os desafios dos Núcleos Permanentes de Incentivo à Autocomposição, que já integram a estrutura ministerial formal, mas precisam ser potencializados, buscando, ao final, defender, a partir de aspectos práticos a serem levados em conta para uma melhor parametrização de tais núcleos, os quais existem na prática, mas sofrem de grave déficit de regulação, o que é um árduo obstáculo para se tornarem resolutivos, que é necessária uma nova parametrização de tais núcleos pelo Conselho Nacional do Ministério Público.

Para alcançar o objetivo proposto, inicia-se por uma investigação dos núcleos de autocomposição definidos na política nacional de solução consensual de conflitos no âmbito do Ministério Público, de modo que, ao final, se pretende, com o olhar na prática, a partir da identificação de aspectos que devem ser levados em conta, sobretudo pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), fomentar a necessidade de se alcançar uma mais adequada parametrização e resolutividade de tais núcleos estratégicos.

Se a resolutividade deve ser realçada e é um dos valores mais proeminentes a nortear o presente e o futuro do Ministério Público brasileiro, é indispensável, num diálogo permanente entre teoria e prática, apresentar contribuições importantes e, quiçá, decisivas para que se tenha, no Ministério Público brasileiro, núcleos de autocomposição resolutivos.

2. O valor estratégico dos Núcleos Permanentes de Incentivo à Autocomposição e seus parâmetros de funcionamento: um olhar crítico sobre a prática

São extremamente escassas – para não dizer praticamente inexistentes – produções doutrinárias que ponham em destaque os Núcleos Permanentes de Incentivo à Autocomposição existentes no âmbito do Ministério Público brasileiro (1), o que não deixa de chamar à atenção, uma vez que, nos tempos atuais, inegavelmente, no âmbito do modelo de justiça multiportas inaugurado pelo CPC/2015 (art. 3º, §3º), é evidente o privilégio à autocomposição, o que recomendaria atenção com os espaços estratégicos de consensualidade.

Os núcleos de autocomposição se apresentam como ferramentas centrais para a efetiva materialização da política nacional de incentivo à autocomposição no âmbito das unidades e ramos do Ministério Público brasileiro. Tal política foi criada pela Resolução nº 118/2014 - CNMP e busca difundir os diversos métodos de solução consensual, como a negociação, a conciliação, o processo restaurativo, as convenções processuais no âmbito ministerial. Enfim, vincula-se com a difusão de uma cultura de paz!

Segundo Barros, Bezerra e Queiroz (2), nos núcleos de autocomposição há a ideia de que os direitos fundamentais se concretizem de modo mais informal, negocial e participativo. A dita estrutura pode ser, inclusive, um grande divisor de águas a favorecer a implementação efetiva de uma cultura institucional de resultados, comprometida com uma atuação qualificada, séria e técnica, tendo como base a solução consensual.

Os citados núcleos devem atuar em três eixos marcantes. O primeiro deles é o que se refere à proposição de medidas relativas à política de autocomposição no âmbito do Ministério Público. Também têm o papel de assessorar Promotores e Procuradores de Justiça no momento de realização dos métodos de solução consensual de disputas (assessoramento técnico). Por fim, atuam na seara da realização de convênios com outras instituições para o incentivo e fomento da autocomposição em áreas de atuação do *Parquet* brasileiro.

Um detalhe, contudo, precisa ser reconhecido: a Resolução nº 118/2014 - CNMP não avançou numa estrutura mínima, nem estabeleceu padrões organizacionais em bases mais uniformes para os núcleos de autocomposição (2), o que demonstra que se estabeleceu o que se pode chamar de a regulação possível à época num momento inicial de construção.

Limitou-se, em verdade, a exigir que tais núcleos fossem criados pelas diversas unidades e ramos do Ministério Público, além de definir algumas atribuições de forma mais genérica (art. 7º, VII), o que amplificou a responsabilidade de cada uma das unidades e ramos ministeriais na definição do seu próprio modelo organizacional, da gestão, da estrutura e atribuições de ditos núcleos (1). Infelizmente, por conta da insuficiente regulação, alguns núcleos de autocomposição sequer foram criados até hoje, como é exemplo o do Ministério Público Federal.

Não se pode, contudo, apesar das lacunas na sua regulação ou mesmo parametrização, deixar de reconhecer o valor estratégico de tais estruturas para a afirmação de um modelo de Ministério Público Resolutivo.

Um aspecto a ser ressaltado desta importância dos Núcleos Permanentes de Incentivo à Autocomposição é ligada ao fato de ser o responsável pela difusão e aprimoramento de uma política institucional de autocomposição. Tal fato potencializa a impulsiona a reinvenção do Ministério Público brasileiro, a fim de que, avançando no atual paradigma da consensualidade, supere, de fato, a cultura da litigiosidade e ingresse na era da justiça consensual, produzindo acordos com resultados sociais mais significativos, o que o torna mais afinado com o modelo ministerial resolutivo, idealizado por Goulart. (3)

Têm, portanto, à primeira vista, um importante papel a exercer na superação da mentalidade demandista que teima em permanecer presente, consciente ou inconscientemente na prática habitual da atividade ministerial.¹ Será uma grande proeza se conseguir contribuir para a ansiada transformação, pois, ainda que imposto pela Constituição de 1988, não é fácil dar um salto consistente do modelo demandista para o resolutivo de Ministério Público, até porque não é simples sair de um paradigma de instituição para outro.

A esse respeito, cumpre lembrar que paradigmas nada mais são do que formas de agir costumeiras que se estabelecem e são transmitidas, muitas vezes, inconscientemente. São pressupostos que estão no nível do subconsciente, gerando formas de agir habituais, que condicionam as decisões.²

¹ Segundo Adam Grant (4) a mudança de mentalidade exige um constante repensar, que tende a acontecer de forma cíclica. Tudo começa com a humildade intelectual, pois reconhecer nossas fraquezas gera dúvida, que, por sua vez, cria interesse, o que leva a novas descobertas (grande passo para a mudança de mentalidade), reiniciando o ciclo que envolve novamente: humildade, dúvida, interesse e descoberta.

² Sobre os paradigmas, chamados pelos autores argentinos de “supuestos”, afirmam Gianella e Diez que: “Los supuestos son el conjunto de creencias, valores y modos preferidos de construir la realidad, que es personalíssimo de cada individuo. Y ellos siempre están presentes, generando un entramado de significaciones. [...] Con los supuestos la cosa es distinta, porque los supuestos operan desde la inconciencia. [...] Opera solo, como si tuviera vida propia, y toma decisiones por nosotros.” (5). Tradução livre: “Os paradigmas são o conjunto de crenças, valores e modos preferenciais de construir a realidade, que é personalíssimo de cada indivíduo. E eles sempre estão

O tradicional paradigma da litigiosidade está incrustado nos hábitos subconscientes,³ e finda sendo muito reproduzido. Está presente no conhecimento humano, decorrendo da experiência e, muitas vezes, conduz o aplicador do direito a não transformar conflitos, resistindo à autocomposição.

Para a afirmação do paradigma contrário da consensualidade é preciso trazê-lo para o nível do consciente, até para que se possa modificar os paradigmas ou mesmo permitir uma sadia convivência entre os da consensualidade e da litigiosidade. Um bom caminho, portanto, é ter um espaço proeminente onde se possa, por exemplo, aprender a negociar, destacar a teoria da negociação, o valor do procedimento negocial e das técnicas fundamentais para se alcançar bons acordos na prática. (7)

É preciso, portanto, realizar uma sinergia entre os pressupostos (os paradigmas), a teoria e as técnicas (7), a fim de que se possa superar o hábito, enfim, o comportamento já introjetado no subconsciente de apego à cultura do litígio.

Os Núcleos Permanentes de Incentivo à Autocomposição, portanto, se bem estruturados e aptos a cumprir sua missão, podem se apresentar como espaços estratégicos para a afirmação do paradigma resolutivo pela via da justiça consensual.

Outro aspecto, muito mais prático, também precisa ser levado em consideração: os núcleos de autocomposição são absolutamente indispensáveis para que se produzam resultados sociais em conflitos coletivos complexos, que não conseguem ser bem conduzidos nos espaços limitados de uma promotoria ou procuradoria de justiça específicas, nem muito menos no Judiciário, exigindo construção de consensos mais amplos e atuação institucional.

A grande verdade é que muitas negociações multipartes só conseguem ser estabelecidas com resultados significativos se assumirem um caráter institucional, soando contraproducente e não razoável que casos complexos sejam levadas a cabo de forma solitária, no âmbito mais restrito dos órgãos de execução, pois exigiria um esforço hercúleo, uma grande capacidade de mobilização e, não raras vezes, seria firmado em detrimento de centenas de casos, também de atribuição da Promotoria de Justiça, que ficariam sem movimentação e atenção.

Nesse contexto, os Núcleos Permanentes de Incentivo à Autocomposição do Ministério Público brasileiro precisam ser pensados com mais atenção e cuidado. É preciso compreender, de forma mais detalhada, sua organização e funcionamento, principalmente diante da falta de

presentes, gerando um entremeado de significações. [...] Com os paradigmas a coisa é distinta, porque operam desde a inconsciência. [...]. Operam sozinhos, como se tivessem vida própria, e tomam decisões por nós”.

³ Lembra Daniel Goleman (6) que novas descobertas da neurociência sugerem como regiões do cérebro que estão envolvidas com a autoconsciência (os hábitos) nos ajudam com a ética e a tomada de decisões em geral.

regulação e do risco de atuações muito díspares, até para, a partir de um olhar geral sobre como estão postos na prática, perceber se podem e estão contribuindo decisivamente, por exemplo, para que se alcance a construção de consensos sólidos em áreas sensíveis.

Chega-se, pois, ao momento de conhecer um pouco mais sobre os núcleos ministeriais de autocomposição, desde sua denominação até sua organização, funcionamento e atuação na tutela coletiva de direitos, a fim de que o conhecimento da realidade, mais à frente, permita indicar pontos de transformação que se apresentem pertinentes.

Para alcançar esta finalidade, pertinente lembrar uma importante iniciativa do Comitê Permanente Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Conselho Nacional do Ministério Público (Conafar/CNMP), que, no ano de 2022, realizou uma pesquisa simples, porém muito importante, por meio do encaminhamento de formulário de perguntas aos Ministérios Públicos do Brasil, com o objetivo de produzir diagnóstico preliminar dos núcleos de autocomposição existentes no Ministério Público brasileiro.

Os questionamentos giraram em torno dos seguintes pontos, os quais se transcreve na íntegra para propiciar ao leitor a análise ampla das respostas obtidas: **1-** A unidade ou ramo do Ministério Público possui Núcleo Permanente de Incentivo à Autocomposição, conforme dispõe a Resolução CNMP nº 118/2014? **2 –** A unidade ou ramo do Ministério Público possui núcleos descentralizados para a realização ações de autocomposição? **3 -** Nome e sigla atribuídos ao órgão responsável pela gestão e fomento à autocomposição na sua unidade ou ramo do Ministério Público? **4 -** Qual é a estrutura de pessoal do seu Núcleo Permanente de Incentivo à Autocomposição? **5 -** A Corregedoria-Geral da sua unidade ou ramo do Ministério Público faz parte da estrutura de pessoal do Núcleo Permanente de Incentivo à Autocomposição? **6 -** A Escola Superior ou Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional da sua unidade ou ramo do Ministério Público faz parte da estrutura de pessoal do Núcleo Permanente de Incentivo à Autocomposição? **7 -** A Ouvidoria-Geral da sua unidade ou ramo do Ministério Público faz parte da estrutura de pessoal do Núcleo Permanente de Incentivo à Autocomposição? **8 -** Quais as atribuições do seu Núcleo Permanente de Incentivo à Autocomposição? **9 -** Seu Núcleo Permanente de Incentivo à Autocomposição possui atuação operacional/na execução? **10-** Seu Núcleo Permanente de Incentivo à Autocomposição possui atuação em segundo grau? **11 -** Seu Núcleo Permanente de Incentivo à Autocomposição utiliza algum sistema operacional para registro e gestão de suas atividades? **12 -** Caso seu Núcleo utilize algum sistema operacional para registro e gestão de suas atividades, qual é o nome desse sistema? **13 -** Caso utilize algum sistema operacional para registro e gestão de suas atividades, ele atende as necessidades do seu Núcleo Permanente de Incentivo à Autocomposição?

O questionário foi respondido por 26 (vinte e seis) Ministérios Públicos das unidades da federação, além do MP do Trabalho e do MP Militar.

A partir das respostas é possível verificar que apenas um MP estadual não possui núcleo de autocomposição (no caso, o do Maranhão, que estava em formação). Conforme apurado, em consulta à rede mundial de computadores, dentre os três ramos dos Ministérios Públicos da União, o Ministério Público Federal (MPF) é o único que não possui núcleo de autocomposição. Desse universo, 15 (quinze) unidades responderam que possuem núcleos descentralizados para a realização ações de autocomposição, enquanto 13 (treze) responderam que não.

Do universo de 28 (vinte e oito) respostas sobre o nome e a sigla atribuídos, constatou-se que 13 (treze) usam o nome Núcleo Permanente de Incentivo à Autocomposição e a sigla Nupia. Entre esses foi possível constatar que alguns usam Núpia, com acento agudo, e outros não. Entre os demais, percebeu-se que 4 (quatro), embora utilizem o nome Núcleo Permanente de Incentivo à Autocomposição, com pequenas diferenças na supressão de uma das expressões, seguem a sigla Nupa. Os demais, 11 (onze), usam nomes e siglas sem características comuns que permita nesse ponto agrupá-los para fins de descrição. Foi possível identificar vários “nomes de fantasia” para os citados núcleos, dentre eles: Cemear (Ministério Público do Rio de Janeiro); Mediar (Ministério Público do Rio Grande do Sul). É fácil perceber, portanto, uma disparidade grande nas nomenclaturas, o que, em certa medida, dificulta a difusão dos núcleos estratégicos para a sociedade brasileira.

Ao responder sobre a estrutura de pessoal, verificou-se, ainda, não com o grau de certeza necessário, que apenas 4 (quatro) possuem um Promotor de Justiça com atribuição exclusiva, em todos os demais os membros exercem essa função sem prejuízo das atribuições. Quanto aos servidores, foi possível perceber a presença em quase todos os núcleos, não tendo sido possível concluir se com exclusividade ou não, tendo em vista a estrutura das respostas.

Sobre a presença da Corregedoria-Geral, da Escola Superior ou Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional e da Ouvidoria-Geral, inovação trazida pela Resolução nº 222 de 2020, apenas 1 (um) núcleo respondeu sim; 10 (dez) responderam sim apenas à presença de um ou dois desses órgãos; e 17 (dezessete) responderam não.

Quanto às atribuições, as respostas foram as mais variadas, mas não se distanciaram daquelas previstas no art. 7º, VII, da Resolução nº 118/2014 - CNMP, embora não presentes de forma cumulada em todos. Quanto à atuação na execução, 19 (dezenove) responderam sim. Apenas 10 (dez) responderam que atuam no segundo grau.

Para registro de dados e por consequência permitir que os resultados sejam medidos, foi perguntado sobre utilização de algum sistema operacional para registro e gestão das atividades.

Houve 19 (dezenove) respostas positivas. Dentre esses, os sistemas utilizados são os mais variados, sendo que apenas 5 (cinco) afirmaram que atende as necessidades diárias. Possível também perceber pelas respostas, que os sistemas não foram customizados para a rotina específica da autocomposição e que o acompanhamento ainda se dá por métodos manuais como a alimentação de planilha excel.

Diante do exposto, é possível chamar a atenção para os seguintes achados da pesquisa: a) os núcleos de autocomposição, no geral, estão formalmente instituídos, o que não significa que possuam atuação destacada e resultados sociais significativos; b) não há uniformidade nas nomenclaturas e, naturalmente, nas logomarcas, o que demonstra a ausência de um padrão de identificação e dificuldades na difusão nacional desses espaços estratégicos; c) atuação nos núcleos de membros do Ministério Público que cumulam com outras funções, ainda que com servidores e sistemas deficitários; e, d) disparidade na integração dos núcleos com outras estruturas, como Corregedorias, escolas institucionais e Ouvidorias.

Outro ponto que merece atenção é que apenas se perguntou sobre a existência ou não de estruturas descentralizadas, mas não se investigou acerca do funcionamento, dos métodos de autocomposição que efetivamente são aplicados pelos diversos núcleos, enfim das funções exercidas e resultados alcançados. Sendo assim, não há maiores informações se atuam na tutela coletiva, notadamente nas negociações multilaterais, que, como visto, exigem um modelo de gestão diferenciado, voltado à construção de consensos.

3. Por uma melhor parametrização dos núcleos estratégicos de autocomposição: o papel do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP)

A Resolução nº 118/2014, seguida das Recomendações nº 54 e 57, inauguraram na seara das regulamentações aquilo que até então vinha sendo defendido pela doutrina mais moderna acerca do papel do Ministério Público na tutela dos direitos: o privilégio à autocomposição, além de indicar o caminho de inclusão do Ministério Público na era da justiça consensual!

Mais que isso, antenada com a ideia de que o paradigma da resolutividade pressupõe, além da mudança de mentalidade (transformação cultural), a criação de novas estruturas que possam potencializar a autocomposição, a citada Resolução nº 118/2014, mesmo que de forma genérica, criou os núcleos estratégicos ora estudados.

A previsão normativa e a efetiva criação dos núcleos de autocomposição na maioria das unidades do Ministério Público brasileiro não deixam de ser um avanço. Passados 8 anos dessa primeira regulamentação e da entrada em vigor do atual Código de Processo Civil de 2015,

instrumento que privilegiou os métodos autocompositivos e referiu expressamente o Ministério Público - quando no art. 3º, §3º estabeleceu que a conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados - exigindo da instituição ministerial “fazer sua lição de casa”, sob pena de se desconectar da tendência mundial embasada na cultura do diálogo, do consenso e da paz e, por consequência, distanciar-se de sua missão e do projeto de transformação social inaugurado pela Constituição de 1988.

Veja-se que o Judiciário, nessa mesma direção, criou e vem instalando os centros judiciários de solução de conflitos (art. 165 do CPC), assim como a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vêm criando as câmaras de mediação e conciliação, por força do art. 174 do CPC. É preciso lembrar também, nessa última linha, que, ainda que em ritmo mais lento, têm sido criadas as câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito do Poder Executivo, mais precisamente em órgãos da Advocacia Pública, como prevê o art. 32 da Lei nº 13.140/2015 (Lei de Mediação).

Nesse cenário, vê-se mais e mais o incremento de espaços estratégicos de estímulo à justiça consensual, o que direciona para que haja um avanço institucional consistente para o efetivo ingresso do *Parquet* na era dos acordos. Indiscutível, portanto, que não há mais espaço para movimentos tímidos, limitados e amadores por meio dos quais vem operando o Ministério Público brasileiro. Não se justifica mais, por hipótese alguma, os discursos constantes de que determinados núcleos ministeriais possuem existência mais formal que real, não assumindo o papel de destaque que lhes são próprios no momento atual.

Não se pode perder de vista que no I Seminário de Incentivo à Autocomposição que foi realizado pelo CNMP, nos dias 22 e 23 de junho de 2017, foi produzido relatório onde restou claro que não se poderia considerar maioria os Ministérios Públicos que possuíam núcleos voltados à gestão e fomento da autocomposição, já que constadas algumas dificuldades do ponto de vista institucional, político e cultural na implantação do núcleo. No mesmo relatório, consta que há a necessidade de um alinhamento ou padronização para garantir maior qualidade e segurança na realização de ações e projetos de autocomposição. (8)

Já no VI Seminário de Incentivo à Autocomposição, realizado em 29 de junho de 2022, apesar de ser possível perceber o aumento substancial na existência de núcleos voltados à autocomposição, foi pontuado, como se vê das contribuições do grupo 1, 2ª parte, a sugestão de elaboração de instrumento normativo que induza, a nível estratégico e operacional, a criação de uma identidade mínima para os núcleos, o que envolve: nome uniforme, estrutura física e de pessoal, espaço físico, vínculo à Administração Superior e composição colegiada representativa dos órgãos superiores do Ministério Público. (9)

Já há, claramente, ao menos do ponto de vista de quem vivencia a realidade dos núcleos, uma aguda preocupação com a anemia e a assimetria de estrutura, funções, registros e outros dados coletados acerca dos núcleos permanentes de incentivo à autocomposição, já expostos no item anterior, que acendem o alerta de que estamos, de alguma maneira, perdendo o bonde da história e falhando na tarefa-mor da instituição de proteger de forma eficiente os direitos fundamentais, sobretudo os metaindividuais, por meio da justiça consensual.

A grande verdade é que, no geral, os investimentos financeiros e a força de trabalho do Ministério Público continuam a ser direcionados à cultura da adjudicação (cultura da sentença), o que não se justifica quando a sobrecarga do Judiciário mostra a cada dia que não vem sendo possível entregar uma prestação jurisdicional efetiva e em tempo razoável, não havendo uma preocupação séria e consistente com os espaços estratégicos de fomento à autocomposição, como os núcleos permanentes de incentivo à autocomposição.

Nesse cenário, possível pensar no papel do CNMP. O dito Conselho Nacional está para os núcleos permanentes de incentivo à autocomposição (art. 7º, VII, da Resolução nº 118/2014 - CNMP), assim como o CNJ está para os Centros Judiciários de solução de conflitos e cidadania (art. 8º da Resolução nº 125/2010 - CNJ).

É chegado o momento, portanto, de o CNMP dar um passo a mais no olhar que sempre tem direcionado para os Núcleos Permanentes de Incentivo à Autocomposição. É preciso partir da experiência acumulada nesses anos de funcionamento e dos resultados expressivos de alguns núcleos estratégicos, a fim de estimular e potencializar os que ainda se encontram em fase bem embrionária de funcionamento e atuação. Chegou a hora da reforma normativa prevista no art. 5º da Resolução nº 118/2014, embasada na revisão periódica e dinâmica que pautam projetos de sucesso (art. 2º, III, da Resolução nº 118/2014).

O grande achado da pesquisa referenciada no tópico anterior é que não existe atuação uniforme dos núcleos ministeriais de autocomposição no Brasil, nem muito menos resultados sociais são alcançados em proporção parecida nas diversas unidades de autocomposição. Não há, a bem da verdade, um direcionamento nacional, de modo que os núcleos, alguns até bem anteriores à Resolução nº 118/2014, foram customizados a partir de suas próprias realidades locais, por vezes dependentes de abnegados, alguns prosperando e outros não.

É, portanto, chegado o momento de avançar e sugerir que seja revisada pelo CNMP a normativa em vigor (ou criada outra mais específica, a partir da existente) para potencializar os núcleos de autocomposição do Ministério Público brasileiro.

A grande verdade é que os Núcleos Permanentes de Incentivo à Autocomposição do Ministério Público brasileiro estão a exigir uma melhor parametrização nacional, para, com

isso, estimular uma criação adequada e a adaptação dos núcleos existentes para que passem a funcionar de modo mais uniforme (minimamente simétricos), bem como para que possam se afirmar como espaços estratégicos de inclusão do Ministério Público na era dos acordos.

Sabe-se que é utópica a regulamentação completa de tais núcleos, até porque dependem de investimentos e da compreensão das realidades díspares das unidades e ramos ministeriais existentes no Brasil. O que se defende é uma normativa, de preferência uma nova resolução, ou mesmo outro meio estabelecido conjunturalmente pelo CNMP, que defina parâmetros nacionais para denominação, estrutura, funções e atribuições desses núcleos.

É certo, ademais, que tal parametrização deve levar em conta a experiência acumulada por muitos Núcleos Permanentes de Incentivo à Autocomposição, que, há anos, produzem resultados alvissareiros e são exemplos de estruturas institucionais. A participação das pessoas que conhecem a realidade prática dos ditos núcleos, para que tragam as dores e os prazeres dos envolvidos com os núcleos, consiste em contribuição fundamental.

Não obstante, um questionamento se apresenta imprescindível: que pontos já podem ser sugeridos para constarem de uma adequada e eficiente parametrização nacional dos Núcleos Permanentes de Incentivo à Autocomposição?

Uma normativa voltada a criar parâmetros para os núcleos de autocomposição de um Ministério Público do século XXI deve se preocupar em uniformar a denominação, bem como permitir que seja trabalhada, em âmbito nacional, a identificação visual destes espaços, o que fica muito comprometido quando se vivencia uma realidade em que os nomes e as logomarcas são extremamente díspares.

Não se pode perder de vista que ainda não é disseminada no seio da sociedade brasileira a existência de núcleos de autocomposição nos Ministérios Públicos do Brasil, nem muito menos tais espaços conseguem ser identificados a partir de suas logomarcas, o que, naturalmente, não ajuda no desafio a ser superado de se promover uma mudança cultural (de mentalidade) na linha de utilizar a justiça consensual para, com isso, potencializar os níveis de resolutividade da instituição ministerial.

Tal desafio foi superado, ainda que na linha mais repressiva da litigiosidade, que é mais aceita na atualidade, pelos Grupos de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado - Gaeco do Ministério Público brasileiro, que hoje já é uma nomenclatura conhecida⁴ e tem uma logomarca que facilita sua identificação.

⁴ Segundo Sallum: “De fato, em busca de criar uma referência e identidade nacional entre os órgãos do Ministério Público de combate ao crime organizado, a terminologia Gaeco passou a ser uniformizada a partir de 2010,

No caso dos núcleos de autocomposição, as diversas nomenclaturas (Nupia, Núpia, Nupa, Cemear, Mediar etc.) não ajudam a criar uma identidade que torne possível uma potencialização nacional dos núcleos. Por outro lado, não se pode desconsiderar que os termos utilizados são afetos à história do Ministério Público correspondente, muito deles com belíssima atuação, respeitabilidade e visibilidade.

O que se defende no presente trabalho é que todos os núcleos sejam (re)conhecidos pelo nome que tem maior aceitação - Nupia ou Núpia - como se viu na pesquisa, sem prejuízo de se permitir a complementação com a utilização, em respeito à história e à autonomia de cada Ministério Público, caso entenda interessante, do seu nome atual como nome de fantasia, que deve vir sempre depois da identificação nacional (Nupia ou Núpia). Imagine-se, por exemplo, que o Ministério Público do Rio de Janeiro queira manter seu nome atual, de modo que passaria a ser chamado Nu(ú)pia - Cemear.

Essa sugestão longe de consistir em determinação que visa retirar autonomia, é pensada na população, nos clientes do Ministério Público, que possui costumeira dificuldade de entender qual o papel do Promotor de Justiça no sistema de justiça. A nomenclatura uniforme em todos os estados facilitaria a compreensão, além de ser ingrediente que contribuirá para a visibilidade, tal qual ocorre, como já visto, com os GAECOs.⁵ Sugere-se, assim, no mínimo, ser previsto o uso preferencial da nomenclatura nacional.

Outro aspecto interessante é que a normativa incentive, também, a existência de uma identificação visual (logomarca) que seja nacional, de modo que, em qualquer rincão do país, se possa identificar o núcleo de autocomposição. A identidade visual, além de contribuir para aproximação com a sociedade, convergirá para a identificação da atuação e para a consolidação da reputação dos núcleos.

Um segundo ponto a ser objeto de parametrização é a posição institucional do núcleo na estrutura interna do Ministério Público correspondente. Há alguns núcleos que possuem vinculação com as escolas institucionais ou Centros de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público - CEAF, como é o caso do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte e de Santa Catarina. Em Minas Gerais, após alteração da Lei Orgânica Estadual, o

atendendo deliberação realizada na 23ª Reunião do Grupo Nacional de Combate às Organizações Criminosas (GNCOC) e aprovada pelo Conselho Nacional de Procuradores Gerais de Justiça (CNPJ).” (10)

⁵ Não se pode perder de vista que essa não é a orientação do art. 16, parágrafo único, da Resolução nº 125/2010, do Conselho Nacional de Justiça - CNJ, que autoriza, em relação aos Núcleos e Centros, que os tribunais possam utilizar siglas e denominações distintas das referidas na Resolução, desde que mantidas as suas atribuições previstas no capítulo III.

NUPIA está vinculado ao Compor - elevado a condição de órgão auxiliar do Ministério Público do referido estado.

O que se sugere é que haja uma uniformização, de forma que os núcleos, mesmo sem perder de vista os princípios do Promotor Natural e da Unidade Institucional, fiquem vinculados diretamente à administração superior, o que evidencia o reconhecimento da transversalidade e não transitoriedade (permanência) da autocomposição, ainda que não se possa perder de vista que a iniciativa e a atuação autocompositiva exija a presença do órgão de execução.

É importante também que haja, na estrutura interna dos núcleos, uma composição colegiada com a presença dos órgãos da Administração Superior. A título de exemplo, o núcleo de autocomposição do Ministério Público do Rio Grande do Norte (Nupa/MPRN) possui um colegiado formado por oito membros, sendo: três escolhidos pelo Procurador-Geral de Justiça; o Coordenador do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional; um indicado pelo Colégio de Procuradores; um servidor indicado pelo Diretor-Geral; um indicado pela Corregedoria-Geral do Ministério Público; e, um indicado pela Ouvidoria-Geral do Ministério Público. (1)

O Ministério Público de Santa Catarina (MPSC), por força de reformulação ocorrida em 2023, também contempla em sua composição, 1 membro com dedicação exclusiva, outros 4 (quatro) membros indicados pela Procuradoria Geral de Justiça, dentro os Coordenadores dos Centros de Apoio Operacional. Além disso, 3 (três) membros do MPSC, integrantes de qualquer grau de carreira, designados pelo Procurador-Geral de Justiça, para mandato de 02 anos, com experiência e/ou afinidade na área e 1 (um) membro da Corregedoria-Geral do Ministério Público, indicado pelo Corregedor-Geral, a seu critério.

Um terceiro parâmetro, ainda que desafiador diante das realidades díspares de cada unidade da federação, é o da estrutura mínima, que envolve espaço físico e estrutura de pessoal. Quanto ao pessoal, um indicativo é o art. 9º da Resolução n. 125/2010 – CNJ, que autoriza que o núcleo conte com, pelo menos, um coordenador e um servidor com dedicação exclusiva e capacitado em métodos consensuais de solução de conflitos. A Recomendação nº 54/2017 previu uma solução paliativa que pode ser usada por um período de transição, por exemplo, consistente na desoneração compensatória.⁶ O art. 13, da mesma Recomendação, reforçou o tema aduzindo que os órgãos superiores deverão viabilizar estrutura administrativa de apoio e

⁶ Art. 8º - V – pela desoneração compensatória por período especificado aos membros com atuação em casos de acentuada relevância social, a critério do respectivo Conselho Superior, condicionada à apresentação de relatório de resultados ao fim do período.

fomento à atuação resolutiva, preferencialmente no que respeita à atuação extrajudicial e às atividades de negociação e mediação.

O espaço físico, por constituir uma ferramenta autocompositiva, necessita ser adequado e customizado para facilitar o diálogo e à pacificação de conflitos. Enfim, os mobiliários e sua disposição arquitetônica são peças que contribuem para que se instale a cultura de paz, bem como a horizontalidade inerente à solução consensual em muitos casos. Não é possível imaginar que o dia a dia dos núcleos ocorra, por exemplo, em espaço físico com grande circulação de pessoas ou muito próximos (“dividindo paredes”) de outros órgãos internos, de modo que não permita a confidencialidade e o sigilo das informações trazidas pelas partes. Da mesma forma, é preciso que o local propicie a realização de reuniões presenciais ou *on line*, e, ainda, que seja adequado para que membros atuantes na execução possam participar ativamente da fase de planejamento das negociações, por exemplo.

Apenas a título de exemplo, de acordo com o Plano Diretor 2021-2022 do Centro de Autocomposição (Compór), esse conta com instalações físicas em um andar exclusivo da sede da Procuradoria-Geral de Justiça, subdividido em dez salas versáteis e acolhedoras, com equipamentos modernos para reuniões presenciais, virtuais e híbridas, além de mobiliário próprio, especialmente desenhado e desenvolvido para processos de autocomposição.⁷

Além do já abordado, é preciso parametrizar um organograma mínimo para os núcleos, bem como definir, ainda que também minimamente, suas atribuições, o que parece necessário a partir das evidências do diagnóstico traçado. É preciso lembrar - o que já foi salientado ao longo do trabalho - que existem atuações que envolvem negociações complexas e multilaterais, e que quase sempre ultrapassam os limites territoriais das comarcas e das aéreas de atuação, muitas vezes exigindo uma gestão especial para a construção de consensos na tutela coletiva que deveriam ter a participação dos núcleos de autocomposição, que podem contribuir com as técnicas e o procedimento negocial.

Tais negociações, não raras vezes, envolvem discussões amplas sobre políticas públicas, que exigem grande capacidade de mobilização e um cuidadoso planejamento e execução do procedimento negocial, devendo ser levadas a efeito por núcleo executivo ligado ao núcleo de autocomposição ou haver necessária comunicação a este espaço estratégico para que seja, se necessário, viabilizado o apoio institucional.

⁷ <https://www.mpmg.mp.br/portal/menu/areas-de-atuacao/orgaos-de-assessoramento/centro-de-autocomposicao-do-mpmg-compor>.

É importante também que fique claro na normativa que os Núcleos Permanentes de Incentivo à Autocomposição podem atuar, em apoio ao membro do Ministério Público com atribuição natural, também na fase de execução, de modo a abranger conflitos já judicializados ou ainda não, e permitir o apoio ao primeiro e ao segundo grau, na linha do proposto pelo art. 7º, VII, da Resolução nº 118/2014.

Outro ponto relevante refere-se à necessidade de utilização de tecnologia que permita coleta de dados de esforço e resultado social, para conhecimento interno e da população, bem como para fins estatísticos e de avaliação. (art. 167, §4º, CPC e art. 2º, II, da Resolução nº 118/2014). É preciso superar a realidade mostrada de que apenas cerca de 5% dos Ministérios Públicos possuem sistema de informação e base de dados que atendam suas especificidades. A ausência de tecnologia customizada impede a coleta de informações fidedignas, o que torna impossível dar transparência e medir os resultados.

Por fim, é preciso que se estimule na normativa, com o apoio necessário dos núcleos citados de autocomposição, amplos e sólidos programas de formação continuada nos métodos de solução consensual de conflitos, o que permitirá também uma atuação mais profissional na área dos acordos resolutivos.

Esse ponto se releva de extrema importância porque não se deve, com o fortalecimento dos núcleos, deslocar para esses espaços todas as autocomposições e, por consequência, atrofiar as iniciativas individuais dos órgãos de execução. A meta é que, num espaço de tempo razoável, não haja atuações amadoras, intuitivas e artesanais, passando-se a realizar processos de solução consensual com profissionalismo. Aos núcleos caberá auxiliar nos casos mais complexos, que envolvam multipartes e que extrapolem, por exemplo, os limites territoriais de uma comarca ou a área de atuação de um órgão de execução.

Sugere-se, dessa forma, apenas como indicativos para a apreciação natural do Conselho Nacional do Ministério Público, que a normatização voltada ao estabelecimento de parâmetros mínimos para os núcleos de autocomposição, ainda que devam ser fixados com a participação (as dores e os prazeres) de quem vivencia ou possui experiência com a atuação prática de tais núcleos, envolva, dentre outros, os seguintes aspectos: denominação uniforme; identificação visual; posicionamento institucional; espaço físico e estrutura de pessoal; composição colegiada; um organograma mínimo; e, algumas atribuições necessárias, como a atuação protagonista em negociações complexas e multilaterais no âmbito da tutela coletiva.

Eis, portanto, o que cumpre sugerir, sem prejuízo de outros tantos aspectos, a constar numa normativa do CNMP que potencialize os núcleos de autocomposição.

4. Proposta de Tese

Enunciado: Para que os Núcleos Permanentes de Incentivo à Autocomposição se afirmem como espaços estratégicos e resolutivos de solução consensual de conflitos no âmbito do Ministério Público brasileiro, contribuindo para a efetiva inclusão do Ministério Público na era da justiça consensual, faz-se necessária uma nova parametrização nacional, conduzida pelo CNMP, que deve avançar na insuficiente regulação hoje existente (art. 7º, VII, da Resolução nº 118/2014), respeitando a história e a essência dos núcleos existentes quando da construção da nova parametrização mínima dos núcleos.

Referências

- 1 BARROS, Marcus Aurélio de Freitas; BEZERRA, Paulo Rogério dos Santos; QUEIROZ, Nouraide Fernandes Rocha de. **Nupa:** a autocomposição na prática do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte [e-book]. Natal: MPRN, 2019.
- 2 BARROS, Marcus Aurélio de Freitas; BEZERRA, Paulo Rogério dos Santos; QUEIROZ, Nouraide Fernandes Rocha de. Autocomposição em órgãos públicos: o caso do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte. In: **13º CONGESP – CONGRESSO DE GESTÃO PÚBLICA DO RIO GRANDE DO NORTE**. Disponível em: <http://congesp.rn.gov.br/anais/publiatuais/52.pdf>. Acesso em 31.03.2023.
- 3 GOULART, Marcelo Pedroso. **Elementos para uma teoria geral do Ministério Público**. 2 ed. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019.
- 4 GRANT, Adam. **Pense de novo**. Tradução de Carolina Simmer. Rio de Janeiro: Sextante, 2021.
- 5 GIANELLA, Carolina; DIEZ, Francisco. Supuestos en los procesos de negociación y diálogo. Disponível em: https://franciscodiez.com.ar/wp-content/uploads/2020/05/Supuestos.articulogianella.Diez_.pdf. Acesso em 31.03.2023.
- 6 GOLEMAN, Daniel. **O cérebro e a inteligência emocional:** novas perspectivas. Tradução de Carlos Leite da Silva. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.
- 7 BARROS, Marcus Aurélio de Freitas Barros. Dos litígios estruturais à negociação coletiva: a fase de planejamento em perspectiva. In: ALVIM, Teresa Arruda (Coord.). **Revista de Processo (RePro) nº 334**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, dezembro de 2022.
- 8 CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Relatório do I Seminário Nacional de Incentivo à Autocomposição no Ministério Público. Consultado do seguinte link: <https://drive.google.com/drive/folders/1EFfPABbhRmMVfLVwQwr-xcofj1pm3MDfE?usp=sharing>. Acesso em 07.04.2023.

9 CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. VI Seminário Nacional de Incentivo à Autocomposição no Ministério Público. Consultado do seguinte link: <https://drive.google.com/drive/folders/1EFfPABbhRmMVfLVwQwrxcofj1pm3MDfE?usp=sharing>. Acesso em 07.04.2023.

10 SALLUM, Erick da Rocha Spiegel. Polícia Judiciária e GAECOs: por um modelo colaborativo. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-ago-23/sallum-policia-judiciaria-gaecos-modelo-colaborativo>. Acesso em 07.04.2023.