

O ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO ADMINISTRATIVA: O MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS COMO ÓRGÃO DEMOCRÁTICO PROTAGONISTA DO ACESSO À JUSTIÇA



Marcílio Barenco Corrêa de Mello

Procurador do Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais.
Doutor em Ciências Jurídicas Publicistas pela Universidade do Minho / Braga / Portugal.
Mestre em Fundamentos Constitucionais dos Direitos pela
Universidade Federal de Alagoas de Alagoas.

O protagonismo do Ministério Público de Contas em tempos de consensualidade, o sobrelevou a envergadura institucional de órgão democrático de acesso à justiça, tudo por ocasião do surgimento de legitimidade própria na promoção dos direitos metaindividuais. Implica dizer, prescindir do processo heterocompositivo junto aos tribunais de contas para realização de sua atividade fim.

Trata-se de (re)afirmação de sua independência administrativa e funcional, em tempos em que as cortes de contas viraram homologadoras de suas “desídias” funcionais pelo decurso de tempo, atestadas por meio da aposição de chancelas de prescrição e decadência nos julgados de seus “processos heterodecadentes”, isto é, que se arrastaram por anos sem a melhor solução em matéria de controle externo.

As cortes de contas ao terem assumido o papel meramente pedagógico-preventivo (por opção político-institucional), veem como um bom papel de controle a expedição de inúmeras recomendações, em que pese perecerem pelo enorme lapso temporal entre o fato e a sua expedição, sem monitoramento adequado ao cumprimento, trazendo para si a pecha de “mãe” da administração pública fiscalizadora, isto é, que apesar de constatar erros graves na conduta de seus jurisdicionados, tornou-se incapaz de aplicar reprimendas à altura pela prática dessas irregularidades, seja por “laços” interpessoais e partidários dos julgadores, seja por laços de afinidade e consanguinidade, de certeza não muito republicanos.

Assim, a expedição de recomendação por recomendação, fico com a do Ministério Público de Contas, que ao ser provocado de plano diante da existência de uma grave irregularidade, tem um olhar muito mais acurado, célere e eficiente para restabelecimento imediato da ordem jurídica, podendo se utilizar de métodos consensuais mais adequados e preventivos, até mesmo a evitar o pernicioso processo “heterodecadente”, além de poder tutelar o direito metaindividual de forma mais eficiente.

Assim, trata-se de uma evolução institucional propiciada pela própria ausência de agir eficiente das cortes de contas, *locus* institucional onde atua “junto”, mas cuja modificação da realidade institucional é difícil de ser propiciada, face a carapaça subjetiva (política) de certos antigos integrantes. Desse modo, o acesso à justiça pode ser realizado diretamente, sem deflagração de um processo quase sempre “heterodecadente”, sem solução adequada do conflito.

Tais fatos não são novos. Explico.

Após à reabertura democrática brasileira, os modelos de atuação funcional dos órgãos ministeriais apresentaram-se com duas vertentes acentuadas: (i) a primeira, demandista, com atuação no plano jurisdicional perante os órgãos do Poder Judiciário e cortes de contas; (ii) a segunda, investigativo-fiscalizatória com atuação no plano extrajudicial por meio de instrumentos próprios de natureza inquisitorial.

Em seu novo modelo investigativo e de fiscal da lei (*custos juris*), os órgãos ministeriais de execução desempenham papel de protagonismo na ação de controle externo das administrações públicas, assumindo, via de consequência – pela teoria dos poderes implícitos –, relevante *mister* para resolução extrajudicial de controvérsias – neófito método adequado de acesso à justiça.

Na segunda linha de atuação deferida constitucionalmente, a autocomposição se sobreleva como papel conformador dos direitos em defesa da sociedade (*custos societatis*), onde a instituição se apresenta legitimada – *per si* – para consagração da efetivação do direito fundamental de acesso à justiça, que se afastou da ideia arcaica de acesso à jurisdição.

É nessa travessia conceptiva de *custos legis* para *custos juris* e *custos societatis*, que o Ministério Público de Contas expandiu seu papel de atuação extrajudicial, traçando um “novo olhar” sob a função demandista, sobretudo volvido no resultado – célere e eficaz – melhor protetivo dos direitos transindividuais, difusos e coletivos.

Temos aqui, a outorga institucional – de juridicidade – ao Ministério Público brasileiro como agente de promoção dos valores e direitos indisponíveis (constitucionalizados ou não), o que lhe confere uma atuação promocional da própria justiça. Tanto que, como guardião-mor constitucional da ordem jurídica, em destaque dos poderes republicanos, salvaguarda à legitimação universal no controle da constitucionalidade (difuso ou concentrado), pode apontar inconstitucionalidades na fase extrajudicial, a serem sanadas por alerta de recomendações institucionais emanadas por si de forma totalmente independente.

Ainda assim, qualquer meio alternativo ao processo “heterodecadente” em sede de autocomposição de conflitos de contas públicas, será instrumento hábil para solução de continuidade de ilicitudes no âmbito extrajurisdicional, em decorrência do poder-dever da resolução (pacífica) das controvérsias.

As garantias máximas previstas constitucionalmente denominam-se cláusulas pétreas, protegidas que são da ação do poder constituinte derivado, sendo enumeradas como núcleos duros das constituições formais a fim de vedar retrocessos nas conquistas sociais. A Magna Carta brasileira tem perenes: (i) a forma de Estado; (ii) o voto direto, secreto, universal e periódico; (iii) a separação dos poderes; e, (iv) os direitos e garantias individuais.

Gravadas que são de perenidade em relação ao objeto de deliberação do poder constituinte reformador, não poderão ser objeto de votação tendente a aboli-las, revelando circunstâncias materiais de impedimento à mitigação, isto é, verdadeiro corolário de segurança jurídica aos interesses da sociedade e do Estado.

Tratadas hodiernamente como cláusulas superconstitucionais, restam protegidas dos arbítrios de governos temporários (por mandato), assumindo papel ativo dos direitos e prerrogativas nelas estatuídas, ao passo que exercem função garantidora da máxima concretização do Estado e dos poderes constituídos em sua organização.

Nesse sentir, o Ministério Público de Contas apresenta-se como instituição permanente, independente, autônoma (funcional e administrativa), dotada de envergadura constitucional própria (competências,



carreira/investidura de seus membros (agentes políticos), garantias e vedações funcionais), trazendo consigo linhas próprias de poder estatal, em que pese não se encontrar, nem no Poder Executivo, nem no Poder Legislativo, no Poder Judiciário, e nem nas cortes de contas brasileiras onde atua “junto”); representa, assim, perante a organização dos poderes estatais, instituição cuja função é essencial à administração da justiça de contas públicas brasileiras.

Não bastasse tal fato jurídico, incumbirá ao Ministério Público brasileiro a defesa do regime democrático, cujo componente mais expressivo – voto direto, secreto, universal e periódico – é gravado de imutabilidade pelo poder constituinte reformador.

A dimensão substancial de indivisibilidade, unidade e independência funcional, “blinda” o Ministério Público brasileiro e o de Contas, do poder reformador das mesmas vedações tendentes a abolir as cláusulas pétreas, elevando-o – em condição institucional – à envergadura de cláusula supraconstitucional, sem possibilidade de eliminação ou supressão, nada obsta à ampliação de suas competências e garantias pelo exercício do mesmo poder reformador que encontra limites de restrição das atividades funcionais.

A carga de concretização normativa em que são dotados os órgãos ministeriais dão-lhe supedâneo de garantia de efetividade a todas as instituições democráticas (*custos iuris*) – inclusive do próprio Ministério Público – vinculando, inclusive, o poder reformador do legislador constitucional ou atividade legiferante infraconstitucional, a fim de manter-lhe incólume de eventuais tentativas políticas de mitigação funcional atemporais, sem possibilidade, contudo, de servirem de mote para estaque da eficácia social das garantias e princípios que lhe dão própria condição de garante da democracia.

Desse modo, as garantias institucionais não podem ser usadas para si, nem tampouco em benefício pessoal de seus membros, que encontram na fonte constitucional seu marco legal de existência, prerrogativa e garantia, mas de lá extraem o poder-dever de suas atribuições inescusáveis. A melhor interpretação, portanto, em sede de garantias e competências constitucionais do Ministério Público brasileiro, inclusive de Contas – conquanto cláusulas superconstitucionais – deve restar ligada a protegê-los institucionalmente, tudo com vistas ao fortalecimento de seu *mister* perante a sociedade, revisitando-se sempre os valores constitucionalizados que integram o regime democrático.

De uma simples leitura das competências institucionais deferidas aos órgãos ministeriais brasileiros, assim como das suas garantias e prerrogativas institucionais, extrai-se a certeza de que *exsurge* como instituição pública capaz de ser guardiã dos princípios fundamentais, em especial, contra atos dos próprios poderes republicanos (Executivo, Legislativo ou Judiciário), donde se extrai o porquê fora apeada (em vedação expressa) à representação judicial ou consultoria jurídica de entes públicos, fortalecendo, ainda mais, suas novas facetas de *custos societatis* e *custos iuris*.

Destacam-se entre as vedações de atuações funcionais, verdadeiras garantias institucionais indiretas, atuação exclusiva de seus membros na atividade fim dos órgãos ministeriais, em especial: (i) não receber, a qualquer título e sob qualquer pretexto, honorários, percentagens ou custas processuais; (ii) não exercer a advocacia, salvo exceção constitucionalmente prevista nos Atos de Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT); (iii) não participar de sociedade comercial, salvo na forma da lei; (iv) não exercer, ainda que em indisponibilidade, qualquer outra função pública, salvo uma de magistério; (v) não exercer atividade político-partidária; e, (vi) não receber, a qualquer título ou pretexto, auxílios ou contribuições de pessoas físicas, entidades públicas ou privadas, ressalvadas as exceções previstas em lei.

Por todo esse regime especial de tratamento diferenciado, deve o Ministério Público de Contas ser conglobado em cláusulas supranacionais, de preservação institucional e de competências volvidas à garantia da plenitude das cláusulas pétreas previstas constitucionalmente.

Desta feita, como instituição voltada a assegurar a máxima efetividade dos direitos e garantias individuais, decorre o poder-dever de promover – direta e indiretamente – a concretude de todos os métodos de acesso à justiça de contas públicas em sua função de *custos societatis*. Decorre, portanto, poder-dever institucional e funcional – em suas dimensões de atuação judicial ou extrajudicial –, a tentativa primeva da resolução pacífica de controvérsias de forma dialógica, célere, eficaz e consensuada, visando atingir a máxima efetividade dos objetivos de manutenção e preservação dos direitos fundamentais constantes do rol suas atribuições constitucionais.

A ampliação da legitimação de atuação institucional decorre do próprio dever de promoção social atribuído ao Ministério Público brasileiro em rol de competências constitucionais, faz-se crescer como necessidade institucional da defesa da ordem jurídica e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, em especial na promoção direta do acesso à justiça de contas públicas brasileiras, pela indisponibilidade de um processo de contas eficiente perante as cortes de contas.

A ausência de escolha dos membros dos órgãos ministeriais por meio de sufrágio universal não lhes retira a legitimação social para defesa destes direitos, pelo contrário. A investidura nos cargos por meio de concurso público de provas e títulos, extrai a meritocracia como elemento formador de seus quadros, dotando-os de pessoas de conhecimentos plúrimos capazes de fazer face ao enfrentamento de sucessivas violações de direitos fundamentais, decorrente, por várias vezes, de atos de próprios agentes do Estado.

Entretanto, não é qualquer tipo de atuação que poderá constituir fator de ampliação da legitimação social dos órgãos ministeriais, havendo necessidade de compreensão da escoreta conformação constitucional da instituição e suas dimensões no neoconstitucionalismo.

Nesse particular, em atinência aos compromissos de legitimação social e dos novos desafios dos órgãos ministeriais brasileiros, encontra-se contido o poder-dever de promoção direta do acesso à justiça, com destaque na indispensável capacitação profissional de seus membros, em especial na utilização dos novos métodos e técnicas de solução pacífica das controvérsias, fruto do impulso de política pública nacional.

O dever de cautela na proteção de bens jurídicos escoimado no princípio da prevenção geral positivado, encontra respaldo no princípio democrático, inculcado como princípio republicano fundamental, donde o dever de cautela na proteção de bens jurídicos erigidos fundamentais guarda escala – em eventual violação – na mais grave forma de vilipêndio a direitos coletivos.

O acesso à justiça é importante instrumento de natureza restaurativa em eventual hipótese de violação desses direitos fundamentais, cujo escopo autocompositivo ganha sobrelevo como forma ágil de pacificação das controvérsias e restabelecimento do *status quo ante*.

Nesse particular, a tutela preventiva é a mais adequada técnica jurídica de salvaguarda num Estado Democrático de Direito. Por meio desta garantia, uma ou todas as dimensões do ilícito poderão ser mitigadas, afastando-se sua consumação ou ocorrência, possibilitando-se, assim, evitar o dano ao bem jurídico protegido. Acaso não seja possível antever a consumação de violação do direito, caberá à tutela jurídica repressiva afastá-lo, incidindo, por consequência, o viés ressarcitório, que também pode operar extrajudicialmente de imediato.

Contudo, muitas violações em matéria de direitos fundamentais ocorrem em sede de direitos coletivos (sociais), em especial atenção no direito à saúde, à educação, do consumidor, ao meio ambiente, da criança e adolescente, do idoso, dos deficientes físicos, entre outros, impossíveis de ressarcimento *in natura*, impondo a tutela repressiva para fatos ilícitos pretéritos, de natureza sancionatória e/ou compensatória,



inadequada em condições de dever prevenção geral de bens jurídicos protegidos constitucionalmente, e não melhor solucionadas nos processos “heterodecidentes” das cortes de contas.

Eis a faceta de *custos societatis* emergindo como dever de cautela afeto aos órgãos ministeriais, em atuação antecedente ao processo heterocompositivo, cuja atuação deve ser priorizada entre suas competências ministeriais constitucionais, conquanto responsável pela promoção indireta dos direitos coletivos, individuais indisponíveis, transindividuais e difusos, em tutela ao regime democrático e ao Estado de Direito.

A forma mais lúdica de defesa e de realização de direitos não advém só da capacidade impositiva de decisões, mas de conformação de soluções estratégicas, dialógicas, consensuadas e de participação plúrima, em especial das partes envolvidas na controvérsia ou conflito, extraindo-se a parte mais importante da prevenção, cujo dever de cautela atuará em evitar a violação massiva de direitos, em típica atividade pedagógico-preventiva.

O ensino público brasileiro que tem a função precípua do pleno desenvolvimento do indivíduo e sua preparação para exercício da cidadania, incluídos valores antropológicos, políticos e profissionais, foi insuficiente na formação esperada de maior parte da população nacional num contexto de regime democrático. Dessa lacuna, decorre um compromisso constitucional deferido aos órgãos ministeriais, para que funcionem como difusores dos direitos e obrigações decorrentes da cidadania plena, viabilizando-se, assim, a inserção de um maior número de pessoas em processos democratizados em sociedade, aptos a se opor legitimamente a arbítrios de agentes políticos e econômicos hipersuficientes.

Nasce desse compromisso institucional a função pedagógica do exercício da cidadania, de natureza jurídica preventiva, de grande relevância ao interesse social, onde os órgãos ministeriais exercem papel de tutela permanente (*custos societatis*).

A dialógica institucional em audiências públicas cria ambiente de estruturação ampliadora de uma administração pública moderna, fortalecendo a atuação da soberania popular, a permitir diálogo direto com a sociedade na busca de demandas permanentes em matéria de direitos coletivos, com apresentação de propostas de solução consensuada de controvérsias, viabilizando o neófito método institucional de acesso à justiça.

O direito à democracia é ladeado ao direito à informação e ao pluralismo político, conquanto integrantes da quarta geração em dimensão constitucional, apresentando-se como mecanismos de exercício da democracia direta, com vistas à cidadania futura e à própria liberdade de todos os povos.

Nesse sentir, a audiência pública é instrumento constitucional de abertura a uma administração pública dialógica, com autoridades e agentes em interação direta com os cidadãos, facilitando o exercício da cidadania plena. Permite-se a demonstração de propostas, de demandas sociais, de mitigação de dúvidas, de direito de representação, sem prejuízo da fiscalização da atuação dos órgãos ministeriais, suscetíveis que são ao controle social, garantindo-se, por conseguinte, o debate envolto a matérias constitucionalmente relevantes.

Os órgãos ministeriais devem fomentar a realização de audiências públicas, com a periodicidade suficiente para manutenção das demandas sociais e atuação preventiva para solução de conflitos em sociedade, com a participação de outras instituições responsáveis pela defesa social, transformação política e de acesso à justiça, maximizando-se a conformação de direitos à realidade social em atenção ao princípio participativo.

A realização das audiências públicas pelos órgãos ministeriais decorre das suas próprias competências constitucionais, em particular da defesa do regime democrático, promovendo-se um conjunto de direitos e garantias que exortam a ampliação do exercício da democracia direta (democracia participativa) exercitada no seio de instituições eminentemente democráticas.

Finalisticamente, as audiências públicas – meio alternativo de acesso à justiça – promoverão o debate franco e aberto sobre determinado fato, recolherão propostas participativas e estabelecerão o direito de representação popular, divulgando atividades de interesse público coletivo, com formação de consenso público, além de deflagrar a atividade pedagógico-preventiva com vistas à resolução pacífica de controvérsias.

Sem prejuízo, as reuniões públicas podem ser convocadas ordinária ou extraordinariamente por todos os órgãos democráticos de defesa social, para tratar de determinado fato ou questão coletiva, sendo deflagrada *ex officio* ou mediante provocação da população interessada, permitindo-se a aferição da razoabilidade administrativa a ser adotada em medidas fiscalizatório-administrativas.

É de se destacar que no âmbito de atuação dos órgãos ministeriais – enquanto titulares dos inquéritos civis preparatórios – poderão ser convocadas audiências públicas no curso de procedimento inquisitório ou de natureza administrativa, a fim de esclarecer fatos investigados ou colher elementos materiais de funcionalidade às políticas públicas, do cumprimento de deveres coletivos pelos entes estatais e com a possibilidade de tentativas de conciliação e de (re)ajustamento de gestão do administrador público, compromissando-se as partes envolvidas em conflitos de interesses, divulgando-se medidas (a serem) adotadas e publicizando-se atividades institucionais em defesa da sociedade.

Destaca-se a primazia decorrente de audiências públicas, em especial: (i) foco de juridicidade e concertação de atuação estatal para atingimento de objetivos constitucionais; (ii) transparência ativa e passiva de medidas governamentais decisórias; (iii) dialogicidade no exercício do poder público; (iv) coparticipação democrata na gestão da coisa pública; (v) trato preventivo de intervenções administrativas enviesadas; e, (vi) solução consensuada de conflitos de interesses publicistas.

Dessas intervenções em reuniões publicistas, inúmeras são as vantagens decorrentes de oitiva popular, a criar caminhos e programas de atuação funcional. Isso não significa que tais audiências públicas tenham, preponderantemente, condão deliberativo no seio das instituições de defesa social, não se submetendo a uma assembleia popular (democracia direta). Não se votam linhas de atuação institucional, mas se colhem informações, opiniões, críticas construtivas e proposituras de atuação, para se erigir maior legitimidade social em ações e decisões de natureza institucional.

De tudo isso, sobreleva-se a função pedagógico-preventiva afeta aos órgãos e instituições de defesa da sociedade, levando-se conhecimento e informação de direitos e deveres para formação homogênea do tecido social (infoinclusão), em horizontalização da cidadania plena junto aos membros comunitários.

No âmbito de planejamento estratégico-institucional, o Conselho Nacional do Ministério Público brasileiro normatizou a audiência pública por meio de resolução, estabelecendo os limites de realização pelos órgãos de execução ministeriais no âmbito de suas atribuições, visando auxiliar a tomada de decisão e a instrução de procedimentos sob suas responsabilidades funcionais, identificação escoreta das plúrimas demandas sociais, a serem realizadas abertamente – com acesso a qualquer cidadão – para defesa de direitos e indicação de lesões em matéria de interesses difusos, coletivos e transindividuais.

Preceder-se-á ao planejamento institucional e de fiscalização orçamentário-financeira, em verdadeiro compromisso institucional de promoção social, defesa do regime democrático e dos interesses coletivos, impondo um (re)planeamento das missões institucionais dos órgãos ministeriais, sempre atentos aos objetivos republicanos como o acesso à justiça e com aderência aos anseios da realidade social.



A catarse institucional de órgão de defesa da sociedade no processo de redemocratização brasileira – com o advento da Constituição da República de 1988 – impôs um (re)desenho institucional transformador da práxis de atuação ministerial, impulsionado por momento ético-político. A superação demandada pela transformação social, o (re)planeamento estratégico e a exigência da eficiência estatal, superaram em muito a expectativa pretérita de atuação individual de membros – por vezes intuitiva e recorrente, em simbiose transformadora das atribuições institucionais mais aderente à realidade social, a fazer surgir um novo modelo de atuação jurisdicional e extrajurisdicional.

A atuação funcional sob viés repressivo de ilícitos, com impactos certos da análise econômica do direito (custo x benefício), designadamente de cunho litigioso e de difícil solução de conflitos a curto e médio prazo, escoimado no acesso ao Poder Judiciário ou às cortes de contas pela via do clássico processo judicialiforme (heterodecadente), cedeu espaço a uma atuação sob viés preventivo, mais adequado ao tratamento de controvérsias e preservação incólume de direitos, tomado pela via alternativa de resolução de controvérsias tudo a partir das estatísticas, indicadores sociais e de cátedras de objetivos de desenvolvimento sustentável.

Para tanto, houve a necessidade de atuação em sede de núcleos de estudos estatísticos ou cooperação técnica com centros universitários, a fim de que se obtivessem resultados panorâmicos e gráficos para sustentação de tratamento adequado (preventivo) – extrajudicial ou judicialiforme – às causas de graves injustiças sociais e à violação massiva de direitos coletivos.

Dessarte, o viés repressivo de natureza litigiosa só se sustentará daqui para frente como *ultima ratio* de atuação funcional, baseado sempre em diagnósticos macros e sólidos, que demonstrem adequada a via de repressão de graves ilícitos administrativos por meio de acesso ao Poder Judiciário ou Corte de Contas, impondo a deflagração do devido processo legal em ações cíveis, penais ou administrativas de cominação condenatória, acompanhadas de gravames personalíssimos, coercitivos e sancionatórios inerentes às penas, que, em uma de suas facetas, também exprimem caráter pedagógico-preventivo à medida que servem de desestímulo à prática reiterada de ilícitos pelo condenado e/ou por terceiros – prática fracassada na conjuntura política dos atuais tribunais de contas brasileiros, que funcionam em viés orientativo e recomendatório.

A prevalência da atuação extrajurisdicional é a ordem do dia, em que pese o viés litigioso que impere no seio da maioria de membros integrantes do Ministério Público brasileiro, fruto de uma vetusta formação acadêmica voltada ao estudo do processo como mecanismo de solução de controvérsias; o grande desafio da atual década é o abandono do modelo tradicional demandista (vencedor e vencido) com prevalência de promoção direta de meios alternativos de acesso à justiça, que objetiva o presente artigo de opinião.

A atuação preventiva e resolutiva em sede extrajudicial de atribuição direta dos órgãos ministeriais, além de alcançar resolução célere de conflitos, adequa-se à melhor técnica de meios alternativos em voga na política nacional de solução de controvérsias, garantindo-se ao Ministério Público brasileiro, em especial o de Contas, o *status* de promotor de justiça em defesa da sociedade, dotando-o de maior legitimação social.

Pelos motivos antepostos, a sistematização de normas adjetivas (procedimentais) a reforçar a unidade e indivisibilidade institucionais servirá de mote para ampliação de atuação não demandista (preventiva), a exigir uma mudança cultural do exercício direto da função, com alocação de esforços e ampliação de investimentos para fazer face às atividades próprias de *custos iuris* e *custos societatis*, produto do redesenho da função de *custos legis*.

É de se destacar que o exercício de atribuições vinculadas advém da própria envergadura constitucional deferida aos órgãos ministeriais brasileiros, que os colocou em patamar de paridade institucional com os três poderes republicanos, não inserindo-se em nenhum deles.

O ingresso em nova fase institucional em defesa da sociedade e do cumprimento de deveres pelos entes estatais implicou o abandono da prática comum de ajuizamento de ações cíveis, penais e administrativas, a entregar ao Poder Judiciário ou Corte de Contas com parte processual, o dever de resolução da controvérsia de pretensão resistida por meio de provimentos decisórios heterocompositivos.

Um novo papel de protagonista na promoção de acesso à justiça impõe uma postura institucional ampliada na função de *custos legis*, proativa, colaborativa com o juízo, com vistas a resultados melhores e mais adequados na solução das controvérsias, com a devida celeridade processual e razoável duração do feito, o que impõe se “despir” da mera função de *dominus litis* nas ações em que possua legitimação ativa prevista em lei.

Nos processos coletivos, em que a causa de pedir possui grandes impactos nas ações afirmativas e na tutela de direitos sociais, necessita-se de uma atuação vinculada dos órgãos ministeriais atenta às novas diretrizes pautadas em políticas nacionais ou seus órgãos centrais administrativos, volvidas à resolução alternativa de conflitos, cuja defesa da sociedade decorre de atribuição funcional. No âmbito do Ministério Público de Contas mineiro este órgão é o Colégio de Procuradores do Ministério Público de Contas, órgão deliberativo máximo e instituído por lei.

O plano da concretização das atribuições de órgão de defesa da sociedade exigirá condutas vinculadas/ associadas de seus membros, fazendo cumprir fielmente as deliberações dos órgãos de administração superior, em especial do Conselho Nacional do Ministério Público, sendo extraído um poder-dever de tentativa de esgotamento das vias extrajudiciais na promoção direta do acesso à justiça, para só então, em *ultima ratio*, adotarem-se medidas judicializadas, por meio dos processos administrativos, cíveis e/ ou criminais, todos na busca da responsabilização pessoal pela prática de atos ilícitos, com dever de reparação de danos ao erário ou do patrimônio dos entes estatais.

Em linha de escala de atuação direta deve o membro do Ministério Público esgotar primeiramente – de forma vinculada – os meios alternativos de acesso à justiça disponíveis (notificação, recomendação, audiência pública, compromissos de ajustamento de conduta ou de gestão, acordos de não persecução cíveis, acordos de não persecução penal e acordos de não persecução administrativa), fundamentando a eventual impossibilidade de realizá-los, para só então, iniciar a deflagração da via demandista de acesso ao Poder Judiciário ou às cortes de contas.

Deve, ainda, suplantar a leitura de normas jurídicas em seu plano abstrato (“plêiades” institucionais arroladas), para, em teleologia constitucional e interpretação sistemática das normas magnas, buscar a plenitude de concretização de suas competências institucionais em potencial de maximização e concretização de planejamentos macroinstitucionais. O ímpeto da litigiosidade deve ser contido – *prima facie* – pela demonstração da tentativa conciliatória na resolução alternativa do conflito, dando azo à oportunidade do consenso em sede de uma administração pública dialógica.

Não se trata de renunciar à independência funcional deferida constitucionalmente aos membros dos órgãos ministeriais executivos, mas uma atuação mais concertada tanto quanto possível e institucionalmente ideal. Contudo, os planejamentos estratégicos institucionais devem vincular – compromissalmente – todos os órgãos ministeriais. O órgão executivo – dotado de independência funcional quanto aos seus membros – não poderá alegá-la com o fim de criar subterfúgios injustificados ou para driblar as diretrizes de uma política nacional decorrente de pactos federativos – de caráter geral –, sobretudo quando elas são responsáveis pela maximização da atuação em defesa da sociedade, ápice das atribuições constitucionais deferidas aos órgãos ministeriais em unidade.



Assim, os programas e planos de ação ao tratamento adequado de acesso à Justiça – meios alternativos na resolução de conflitos – não são faculdades funcionais de seus membros -, mas ações vinculadas ao exercício do próprio cargo, cuja impessoalidade deve vigor nas ações exercidas por si, em nome da instituição que representa, gravada de unidade e indivisibilidade.

A estratégia nacional de transformação social impõe uma releitura dos princípios fundamentais dos órgãos ministeriais, cuja independência funcional plena não pode ser tida como autonomia funcional livre de fundamentação, descolada em relação ao todo, devendo guardar correspondência as ações estratégicas e metas de prioridade nacionais, otimizando-se às atribuições constitucionais dos órgãos de defesa da sociedade reunidos na órbita do princípio da unidade institucional.

Deste modo, o princípio da unidade institucional ganha conotação política, para superar a leitura clássica de dimensão administrativa, abarcar a informação, orientação e promoção consentânea de atuação concertada político-institucional.

Lado outro, não há que se falar em diminuição do princípio da independência funcional – garantia da própria sociedade antes mesmo do membro, posto que tem condão protetivo de atuação ministerial livre de interferências externas (políticas e econômicas) no exercício pleno de competências funcionais, garantindo-se a deflagração de ações de controle (poder-dever) capazes de “desaguar” na implementação célere de todos os meios disponíveis de acesso à justiça, em especial o consensuado, ou na sua motivada impossibilidade, em deflagração de ações jurisdicionais com vistas à responsabilização de pessoas e agentes públicos por atos ilícitos. Surge aqui, a ideia de remodelação da função de *custos legis*, que após o advento de novas diretrizes políticas nacionais de fomento ao acesso à justiça, em especial pelos métodos consensuados de solução de controvérsias, faz nascer o dever de atuação paradigma – consensual – antecedente das atividades judicantes endoprocessuais.

As hipóteses de relevância, materialidade e risco acerca de interesses sociais envolvidos na demanda devem nortear a necessidade premente de atuação ministerial interventiva (*custos societatis*), com atenção aos direitos fundamentais, em especial à função social da propriedade, do contrato e de sociedades empresariais.

Não por acaso algumas causas particulares (individuais) tem como pano de fundo a discussão de matérias de repercussão geral em matéria de direitos fundamentais, passando a tratar de temas amplos afetos a direitos difusos ou coletivos, ultrapassando as balizas estreitas da relação jurídica processual angular (autor x julgador x réu).

Nessas hipóteses, tratando-se a lide posta em juízo de matéria que verse sobre direitos transindividuais homogêneos, difusos, coletivos ou individuais indisponíveis, cujo julgado possa ser precedente prejudicial a causas de tutela coletiva, deverá o membro ministerial funcionar, acaso identificado interesse social relevante em testilha e sempre em defesa da coletividade. Trata-se de atenção às ações estratégicas de relevante interesse social na seara extrajurisdicional.

Essa atuação extrajurisdicional se exercida pelos órgãos ministeriais ganha função resolutive – promoção direta da justiça -, ao passo que se apresenta o protagonismo pela via dos métodos alternativos na solução de conflitos, impulsionada sobretudo pelas “ondas renovatórias” compromissadas em pactos republicanos estatais brasileiros.

Com efeito, essas atuações estratégias criativas – judiciais ou não – passaram a nortear a coordenação de ações institucionais, sempre volvidas à consagração da dimensão material dos direitos e garantias funcionais.

Os amparos normativos criativos foram lastrando-se na utilização de novos mecanismos até então melhor explorados em matéria de adequação para solução célere de preservação de direitos. O aprofundamento de funções possíveis de realização na titularidade do inquérito civil, com desfecho notificatório, recomendatório, compromissório e de (re)ajustamento de conduta e de gestão, de não persecução cível, penal ou administrativa, abriu uma gama de horizontes para exercício dos meios consensuados na solução direta de problemas.

As técnicas ministeriais diretas de multifuncionalidade de atuação extrajudicial foram capazes de suplantar a ideia clássica que o processo judicial (heterodecadente) seria o único conduto seguro para definitividade de conflitos de interesses de pretensão resistida, gravando-se também de imutabilidade por meio de título executivo extrajudicial.

O custo do tempo e do dinheiro (economicidade) envolvido na parâmentação da máquina pública instada a funcionar para resolução heterocompositiva de dadas controvérsias é por vezes maior que o próprio benefício que se busca alcançar – preventivamente - no curto espaço de tempo. O sistema judicial ressarcitório, por vezes, mostra-se dissociado da razoabilidade e economicidade para preservação ou manutenção de direitos fundamentais, cujo maior tempo para tratamento heterocompositivo poderá causar danos irreversíveis ou de difícil reparação.

Assim, as ações diretas e projetos que versem sobre relevante interesse social são espaços aptos a potencializar a promoção da realidade social almejada, de forma resolutiva e cooperativa, valorando-se critérios importantes como de materialidade, risco, relevância, celeridade, economicidade, razoabilidade e proporcionalidade, tudo em matéria de desenvolvimento sustentável dos direitos fundamentais.

Assim tem sido a atuação de centros de apoio operacional de direitos humanos e apoio comunitário e questões fundiárias dos órgãos ministeriais brasileiros, com a realização de sessões públicas e aprovação de enunciados voltados à solução de conflitos coletivos urbanos e fundiários de relevante interesse social. Diferente não será atuação preventiva dos Ministérios Públicos brasileiros que poderão valer-se de acordos de não persecução administrativa como solução pacífica de conflitos em sede de controle externo.

Para tanto, há de se atentar para a interoperabilidade disciplinar para resolução de tais conflitos envoltos às contas públicas. Explico. Em face de tamanhas transformações das atividades-fim dos órgãos de execução de defesa da sociedade, da mudança estrutural das instituições de controle externo, da mentalidade dos agentes públicos na formação de uma nova cultura jurídica do consenso, do *modus operandi* de atuação central estratégica, do planejamento de ações concertadas e das finalidades na função extrajudicial de acesso à justiça, os valores éticos e humanos devem compor a visão pós-positivista, passando a ser qualificação obrigatória de membros ministeriais, a possibilitar um panorama holístico da demanda e com tratamento adequado (especializado) para solução do conflito. E o Ministério Público de Contas é especializado por natureza institucional.

A integração da democracia participativa no contexto da administração pública de defesa da sociedade, não significa, tão somente, a preservação do primado do regime de liberdades públicas. Impõe atenção aos deveres de justiça social, a busca incessante do regime de igualdades materiais em sociedade, condições compatíveis da dignidade da pessoa humana (saúde, educação, segurança, moradia, trabalho, alimentação, entre outros), que se realizam pela implementação de projetos sociais multidisciplinares, focados em direitos sociais, econômicos e culturais, cuja expertise deve fazer parte da formação do membro dos órgãos atuantes, em que sem dúvida alguma perpassa sob o viés de planejamento orçamental.



Assim, a visão humanista de interoperabilidade disciplinar deve ser objeto de cobrança desde o concurso de provas e títulos nas carreiras dos órgãos ministeriais brasileiros, a denotar, desde logo, conhecimento indubitável e vocação para defesa de causas de relevante interesse social.

A formação em interoperabilidade multidisciplinar – já exigida em especialidade aos membros dos órgãos ministeriais de contas, possibilita a detecção de problemas estruturantes, estratégias de combate a ilícitos e expurgo de violações massivas de direitos, ações preventivas para preservação de direitos relevantes, e, por último, atuação repressiva como mecanismo de responsabilização do infrator, o que suplanta, desde logo, a mera qualificação jurídica para atuação em lides multidisciplinares e de temas propedêuticos, que devem ser melhor explorados.

Há, assim, nessa nova forma de atuação extrajudicial dos órgãos ministeriais em matéria de tratamento adequado de direitos humanos, uma complexidade de situações que refogem à mera atuação jurídica para solução dos problemas. Muito mais. Estamos a referir a interoperabilidade de outras áreas de conhecimento científico, tais como a sociologia, a antropologia, a filosofia, a biologia, a economia, a agronomia, a engenharia, entre tantas outras.

A visão multidisciplinar acerca de dados conflitos sociais é capaz de erigir técnicas mais adequadas para solução de problemas postos à apreciação, arraigados em complexas tramas de transformação social, de tudo visando a uma (com)formação jurídica com a tutela preventiva coletiva que se pretenda adequar. Os ideários de justiça social perpassam pelo (re)conhecimento das multifacetadas e complexas relações havidas de uma sociedade plúrima, a fim de que, por meio da democracia participativa, preservem-se direitos fundamentais de um maior número de cidadãos e preserve-se a funcionalidade dos objetivos estatais, que exige conhecimento de contas públicas.

A nova exigência de conformação transdisciplinar dos membros dos órgãos ministeriais sustenta a própria exigência de uma formação técnico-crítica para atuação funcional especializada, agregadora da cultura formalista e unidimensional do direito, composta pela interoperabilidade multidisciplinar entre a normação e as estruturas político-sociais de essência em conflitos coletivos e transindividuais.

O demandismo judiciário *versus* a resolutividade extrajudicial são os paradigmas da reformulação do perfil constitucional dos órgãos ministeriais de contas, aclarando-se, necessariamente, dois perfis de atuação funcional: o de *dominus litis* em demandismo judicial e o de protagonista de acesso à justiça, atuação direta resolutiva extrajudicial.

No primeiro modelo, a atuação jurisdicional como autor (parte) de ações administrativas, cíveis e penais transfere-se a resolutividade da controvérsia ao Poder Judiciário ou às cortes de contas, por vezes, em processo de conhecimento dispendioso e heterodecadente, demorado e de complexa execução sob curso forçado, que não atende adequadamente a sustação da violação massificada de direitos fundamentais.

Já no segundo modelo, de atuação extrajudicial como protagonista resolutivo dos conflitos de interesses postos, em meios alternativos de solução de litígios, consensuado e volitivo entre os compromissados, representa método econômico, célere e desburocratizado para celebração e cumprimento espontâneo de obrigações decorrente da lei, atendendo em pronto emprego a guarda efetiva de direitos fundamentais.

Assim, numa visão de atuação funcional demandista e resolutiva, a segunda via aparece substitutiva ao *modus operandi* clássico da primeira, sobretudo pelas hipóteses de sucesso em que a construção do diálogo e do consenso vem transformando realidades sociais e de interesses públicos relevantes, em melhor e maior grau de concretude dos objetivos institucionais em defesa da coletividade.

A intermediação e a instrumentalização da pacificação de problemas sociais em matéria de direitos coletivos pela promoção direta dos meios alternativos de acesso à justiça, reforçam a legitimação social dos órgãos ministeriais, promovem celeridade à justiça social, efetivam a plenitude de direitos fundamentais, espancam com grau de definitividade da controvérsia e gravam de segurança jurídica a solução do conflito, trazendo consigo alta carga de caráter pedagógico-preventivo ao tema.

A apreciação de mérito por sentença judicial endoprocessual carece de preparo técnico e de conhecimento multidisciplinar em que restam envoltas as ações coletivas de relevante interesse social, sobretudo por sua natureza complexa e em especialidade, decaindo, por vezes, em grau de inefetividade e de incumprimento.

Desse modo, para que as vicissitudes acima não sejam reiteradas no seio extrajudicial de solução alternativa de controvérsias, em capilaridade imediata na proteção de direitos aos hipossuficientes, a atuação funcional no resgate à cidadania plena e à concretude de direitos coletivos deve estar ligado ao compromisso de cumprimento de ações estratégicas e com a utilização de expertises multidisciplinares exigíveis à espécie.

A legitimidade da ordem jurídica social e justa depende de fatores complexos, sendo um deles a formação multidisciplinar do operador do direito que deverá ultrapassar as balizas unidimensionais em que são laureados academicamente, exigindo-se uma predisposição pela quebra de paradigmas individuais e institucionais para alcance da maximização das competências constitucionais deferidas aos órgãos ministeriais, não só sob aspecto jurídico, mas sobretudo sob aspecto político.

Os princípios gerais informativos da tutela coletiva extrajudicial resolutive podem ser compilados como: (i) maximização da efetividade de direitos sociais; (ii) coparticipação construtiva da solução; (iii) concretização imediata de direitos e interesses fundamentais e coletivos pela via consensual; (iv) desburocratização pelo princípio da máxima informalidade; e, (v) utilização de técnicas alternativas extrajudiciais e judiciais na resolutividade.

Para tanto, os órgãos ministeriais brasileiros podem se valer de instrumentos próprios, tipicamente extrajudiciais, cuja legitimação ativa para solução de conflitos (preventiva ou repressiva), afasta – *prima facie* – a demanda judicial de acesso ao Poder Judiciário. Têm-se, assim, em sede de inquérito civil ou procedimento administrativo sob titularidade de membro(s) integrante(s) de órgão(s) de execução, as espécies:

a) recomendação, em que o dirigismo orientativo emanado pelo órgão de execução com atuação funcional específica ou concorrente notifica o agente do poder público acerca de conteúdo material orientativo, com vistas à tomada de providências apazadas, visando aprimoramento de prestação de serviços de interesses coletivos, ou na prática de atos de conformidade à manutenção e preservação de direitos fundamentais.

b) o compromisso de ajustamento de conduta ou ajustamento de gestão, de natureza jurídica de contrato administrativo extrajudicial entre os compromitentes e os interessados – *out-of-court settlement* – por meio do qual uma pessoa física ou jurídica, ente público ou privado, que esteja colocando em risco de lesão, descumpra deveres e atribuições impostas por lei ou tenha causado prejuízo a bens e patrimônio de interesse social, por ato de ação ou omissão (inclusive na má gestão pública), assumirá compromisso de natureza obrigacional de cessação de atividade ilícita, conformando sua conduta à norma jurídica e às exigências legais, ou a administração de bens e serviços à legislação em vigor, comprometendo-se, consensualmente, a reparar os danos causados ou impedir que ocorram, sob as penas insertas na transação de natureza publicista, servindo a avença formal de título executivo extrajudicial, recomendando-se o compromisso pela via de acordo de não persecução administrativa.



c) a notificação, instrumento endoprocedimental administrativo de natureza pública, que tem a finalidade de assinalar prazo para realização de ato ou execução de fato administrativo que possa fazer cessar ato ilícito, ou para conformar a execução de atos processuais de interesse público, no esclarecimento de situações indispensáveis ao exercício do controle externo.

d) as audiências públicas, em sessões abertas a todos os cidadãos interessados, com a coparticipação de entidades públicas ou privadas para tratar demandas de relevante interesse social, visando à oitiva das partes, colheita de sugestões, acatamento de reclamações, exposição de ações afirmativas e promoção direta da defesa de direitos, dissociadas de natureza deliberativa, mas volvidas à formação da tomada de decisão que melhor promova o tratamento adequado do conflito.

e) monitoramento, em ações de fiscalização prévias, concomitantes ou póstumas de qualquer natureza publicista, quanto ao cumprimento de obrigações assumidas e no cumprimento das exigências estabelecidas em lei, cujo alcance poderá se dar aos entes públicos e privados sujeitos ao controle externo, consideradas suas atividades em prol da sociedade e de administração de bens, patrimônio ou dinheiro do erário estatal.

Nesse diapasão, a resolutividade na atuação funcional dos órgãos ministeriais impõe aos órgãos de execução a devida capacitação e especialização para defesa e promoção social em temáticas plúrimas, cuja complexidade influenciará a escolha da melhor e mais adequada técnica para solução consensuada do conflito, em especial por métodos compositivos componentes dos acordos de não persecução administrativa.

A adjudicação institucional da solutividade em matéria de conflitos sociais decorreu da alta demanda da comunidade aos órgãos ministeriais, cujas atribuições advém da norma magna brasileira. As vicissitudes do processo de conhecimento hetecompositivo (cível, penal ou administrativo), trouxeram influxos de autocomposição para resolução de problemas postos, onde os promotores de justiça se viam compelidos a ajuizar ações na busca de solução gravada de definitividade, mesmo que na busca de meras homologações de acordos pré-processuais.

Esse paradigma de litigiosidade e consensualidade encontrou nesta última a pacificação dos conflitos por meio de acordos e transações de preservação mútua dos interesses das partes, sobre as mais variadas matizes, objetos e títulos. A legitimação dos órgãos ministeriais para celebração de instrumentos alternativos de acesso pleno à justiça, antes de ser vista como substitutiva da jurisdição estatal, deve ser encarada como possibilidade concorrente – subsidiária à parte do litígio – mas não como método principal hierarquizado de solução de conflitos sociais.

E havendo proteção ao núcleo mínimo dos interesses sociais relevantes, o acordo de não persecução administrativa restará gravado de definitividade não só em relação aos proponentes, mas em relação a todos os demais órgãos de controle estatais, qualquer que seja sua especialidade, por critérios de boa-fé e segurança jurídica. Isso implica afirmar que uma atuação póstuma de controle interno ou externo pelo mesmo órgão ou órgão diverso com as mesmas atribuições de controle, inclusive os tribunais de contas, restará pendente de demonstração de proteção deficiente acordada no momento da celebração. O vínculo obrigacional de cumprimento da avença se manterá hígido independente do órgão personificado ter participado da avença ou não, obstando uma atuação de sobreposição ou complementar em nome do Estado, posto que o órgão celebrante ou comprometente deverá ser legítimo representante do controle estatal como requisito de validade.

Assim, não se pretende mitigar as importantes funções jurisdicionais ou do processo judicializado, devendo se sobrelevar a otimização dos recursos dispostos pelos métodos alternativos – dialógicos e flexíveis – para solução de problemas, em tratamento adequado à conformação de relações jurídicas encetadas pelas partes, preservando-se, sim, o princípio da boa-fé e a proteção da confiança, valores estes antes mesmos que jurídicos, de agregação das relações interpessoais em sociedade e Estado, cujos órgãos de controle representam.

Deste modo, a racionalidade administrativa nos métodos consensuados de solução das lides “enxerga” no culturalismo demandista da sentença adjudicatória, via concorrente não preferencial na escolha metodológica de solução de problemas. As partes trazem para si, por livre e espontânea disposição a co-construção da decisão de questões que serão erigidas e aplicáveis a elas próprias, afastando-se a “frustração” decisória heterocompositiva por sentença de cultura adversarial, de onde se extrairão as figuras “vencedor” e “vencido”.

A escala geométrica de feitos judiciais é mais um fator de desestímulo demandista das partes, que aceitam buscar – colaborativamente – uma solução célere, equânime e justa de suas controvérsias em matéria de pretensão resistida de interesses. Essa lógica é a mesma aplicável a órgãos de defesa da sociedade, que na realização das atribuições que lhe são deferidas, almejam a maximização da manutenção e preservação de direitos, tudo de forma rápida e que contemple a imediata exequibilidade da pretensão de interesses coletivos incumpridos ou violados pela parte compromissária.

Também não se pretende afirmar que a solução consensual de conflitos seja a certeza de sucesso de inibição do grande volume de demanda de causas postas à apreciação do Judiciário, impossível de enfrentamento a curto e médio prazo, mas, sim, via de “escape” disponível para diminuição de novos feitos que ocupem a máquina burocrática judicializada, a possibilitar, por consequência, o pronto enfrentamento do grande passivo processual existente (heterodecadente), tudo em primazia aos preceitos da razoável duração do processo e dos meios que garantam sua celeridade, ambos envoltos a critérios de racionalidade administrativa.

Nada impede que a proposta de centralidade extrajudicial na solução de conflitos pelos meios alternativos de acordo de não persecução administrativa seja, no caso concreto, deslocada para seara endoprocessual judicializada, a propiciar a reunião de benefícios decorrentes dos critérios de racionalidade administrativa de forma diferida.

Contudo, restará tanto quanto eficaz se realizada tão logo no início do processo, em etapa conciliatória ou por via de conciliação/mediação pelo princípio da colaboração das partes ao juízo. O importante, nesses casos, é ser sensível à verificabilidade do momento adequado do firmamento da solução consensuada, tentando-se, na medida do possível, que se dê antes da judicialização – para desafogamento do sistema judiciário; durante – logo após o seu início ou propositura do processo; ou ainda, antes da sentença de mérito – logo após o término da instrução processual, a impedir o aviamento de recursos de inconformismo pelas partes para apreciação em instâncias superiores.

Tudo isso inaugura a concepção de um modelo negocial híbrido e de processos restaurativos.

Em modelos de destaque na seara de negociação e mediação, temos a negociação distributiva, onde um valor fixo – com foco na divisão dos resultados – levará o ganho e a perda de ambas as partes envolvidas no litígio. Nesses moldes, o foco estará lançado no quantitativo do que cada parte do processo levará com a solução do conflito distribuída no resultado, cujo objeto de questionamento estará no consequentialismo de quem irá trazer para si um valor agregado maior, próximo da pretensão resistida inaugurada, onde a ganância de uma das partes se fará ao dispêndio da outra.

Noutro modelo, apresenta-se a negociação integrativa, em que as partes colaboram entre si para alcance da máxima efetividade de benefícios mútuos, onde a integração de interesses resultará num acordo de valores e de objeto co-construído.

Dito isso, em sendo o bem jurídico tutelado – objeto da negociação pelos órgãos ministeriais – calcado em interesses públicos indisponíveis, não haverá espaço para transação desse núcleo protegido e enumerado constitucionalmente, impondo uma co-construção de negociação própria – de natureza híbrida – com primado na preservação máxima dos direitos fundamentais – onde a ganância publicista do resultado em favor da sociedade emergirá como fonte material dos termos de ajustamento de gestão pública pretendido, pela via do acordo de não persecução administrativa em sede de controle externo exercido pelos ministérios públicos de contas.

A seu turno, em relação à mediação destaca-se o método de negociação cooperativo – modelo da *Harvard School*, norteados pelos seguintes princípios: (i) a separação das partes litigantes do litígio (pessoas); (ii) a concentração de interesses convergentes e diversos de posições (interesses); (iii) a inversão de possibilidades de ganhos mútuos (opções); e, (iv) a emersão hialina de parâmetros objetivos (critérios).

Noutro molde de mediação apresenta-se o contexto narrativo-sistêmico, em que o processo de comunicação entre as partes litigantes se dará por escopo de transformação das histórias vividas pelo mediador, interpretando-se - em via dialógica - a controvérsia pelo meio comunicativo. Há uma reconstrução da vivência para alcance de uma melhor saída ao caso concreto.

Já o modelo da mediação transformadora, em que o mediador busca a modificação das relações encetadas pelos mediados, tem enfoque na valorização da condição de cada parte no litígio, cuja elevação da condição do *status* moral faz jazer a resistência do poderio de conciliação dos mediados (*empowerment*).

De uma combinação desses modelos de negociação e mediação – sob vieses formal e informal –, surgirá arcabouço de possível atuação dos órgãos ministeriais de contas, que poderão adequar-se as soluções híbridas de acordo com a complexidade da realidade de atuação, tudo na tentativa de solução consensuada do problema, distensionando-se a conflitualidade inauguralmente posta.

Os métodos autocompositivos encetados diretamente pelo Ministério Público brasileiro, na qualidade de *custos iuris* e *custos societatis*, terá como pedra de toque a ordem jurídica em matéria de direitos sociais amplamente considerados (fundamentais), visando, sobretudo, a realização do princípio da transformação social consagrado nos fundamentos republicanos.

A atuação funcional solutiva se materializará na seara extrajudicial em promoção direta de acesso à justiça, tornando o órgão ministerial protagonista na solução erigida por meio de sua legitimação coletiva universal, que poderá fazer emergir doutrina híbrida de modelo de negociação e mediação, a circunscrever os parâmetros objetivos da avença como método institucional próprio.

O sucesso da eficácia dessa nova visão de atuação terá o condão de atenuar o método clássico demandista de acesso ao Judiciário, que muito contribui para postergação das lides e difere a resolução definitiva de controvérsias em sociedade, podendo ser amplamente aplicável em matéria de convênios, redes de atuação pública, parcerias público-privadas e atuação funcional dos próprios membros dos órgãos ministeriais especializados em contas públicas.

Nesse diapasão, destacam-se os seguintes princípios éticos de boa negociação, a saber: (i) isonomia no tratamento dos mediados; (ii) proteção da confiança e da boa-fé na tentativa resolutiva; (iii) equanimidade entre as partes do litígio; (iv) distencionamento da pretensão resistida; e, (v) vinculação ao interesse publicista almejado.

Ademais, algumas técnicas de negociação e mediação exigem a busca da maximização de direitos coletivos (*stricto sensu*) a serem tutelados, a dispensar o pronto emprego de informalidade típico das audiências públicas, sobretudo quando envoltos direitos comunitários e de acesso à educação, devendo ser norteados por princípios objetivos da voluntariedade, autoridade dos mediados, não adversariedade, imparcialidade, consensualidade, confidencialidade (se couber), flexibilidade e informalidade.

Por outro lado, o método de conciliação é possível aos órgãos ministeriais quando devem agir como instituição propositiva da solução de litígios, sobretudo quando afetos ao exercício de direitos sociais, aplicando-se-lhes os princípios norteadores da negociação e da mediação, no que couber.

Essas técnicas podem ensejar a deflagração de processos restaurativos onde a litigiosidade não é capaz de penetrar. A busca da reparação de efeitos deletérios das infrações, com harmonização entres as partes (infrator e vítima), terá a capacidade de restaurar o convívio social e servirá de método de pacificação das relações institucionais e sociais.

Os meios restaurativos executados pelos órgãos ministeriais brasileiros são aqueles que podem se dar em encontros públicos (oitivas ou audiências públicas), com audição do autor da infração, da(s) vítima(s) e dos afetados pela ação ou omissão ilegal, de entidades públicas, associações e sociedade civis privadas da comunidade envolvida, tudo com vistas à idealização de um plano estrutural restaurativo (mitigação do dano, reintegração do convívio social e pacificação do problema), sob condução de um facilitador qualificado ou certificado pelos centros de estudos e o aperfeiçoamento dos meios alternativos de solução de conflitos, seja membro ministerial ou não.

Por todos esses mecanismos de solução consensual de problemas, os órgãos ministeriais brasileiros edificaram novas estratégias de atuação dialógica e humanizada, ampliando sua legitimação social e universal, ao passo que se apresentam como agentes de promoção direta da justiça, de forma a garantir a preservação do interesse público coletivo e o regime democrático em consonância com as normas constitucionais, sendo importante instrumento os acordos de não persecução administrativa.

Conclusivamente, as dimensões jurisdicionais e extrajurisdicionais inseridas nas atribuições dos órgãos do Ministério Público brasileiro encontram lastro preconizado nas normas constitucionais, tendo sido adotado um novo modelo garantidor de direitos coletivos inserido no contexto do rol de direitos fundamentais. As atribuições constitucionais deferidas ao órgão ministerial são de atuação protagonista (não coadjuvante) na promoção direta dos objetivos fundamentais republicanos, em especial na transformação da realidade social, garantindo-se, por consequência, envergadura constitucional de poder republicano, com autonomia, unidade e indivisibilidade institucionais em verdadeira função essencial à administração da justiça. Aqui se posicionam os ministérios públicos de contas em relação as cortes de contas.

A logicidade da sistemática constitucional implantada deferiu a independência funcional dos membros ministeriais que possuem garantias e vedações inerentes ao cargo de dedicação exclusiva, atuando norteados por estratégias nacionais que contemplam tanto o modelo demandista jurisdicional (processo clássico perante o Judiciário/Corte de Contas), quanto o modelo resolutivo extrajurisdicional (meios alternativos de acesso à justiça).

Diante de toda essa transformação institucional em defesa da ordem jurídica, as funções precípua de *custos legis* e *dominus litis* apresentam-se remodeladas e maximizadas na tutela de direitos fundamentais, de cunho tanto quanto possível restaurativo (transformadora da realidade e pacificadora de conflitos), a ensejar nova atribuição de *custos societatis* (defesa da sociedade) e *custos juris* (guardião da lei e da Constituição).



A remodelação do órgão ministerial trouxe uma instituição permanente de Estado, garantidora da ordem jurídica, tornando suas atribuições e princípios fundamentais perenes, englobados no conceito de normas superconstitucionais, além de manter *status* independente da clássica separação dos poderes republicanos, isto é, também inserido em núcleo duro de cláusulas pétreas, que não pode ser objeto de poder reformador tendente a aboli-las ou restringi-las. Aqui, em releitura institucional, os ministérios públicos de contas não têm lugar na intimidade estrutural das cortes de contas, pois só atuam junto a elas, como legitimadores dos processos heterocompositivos de contas públicas.

A defesa da ordem jurídica, do regime democrático e de interesses coletivos e individuais indisponíveis como atribuições constitucionais traz concretude ao novo perfil constitucional dos órgãos ministeriais brasileiros, representando fonte de ampliação da legitimação social universal.

Dessa nova inteligência constituinte, a universalização da legitimação social trouxe uma nova postura de estratégia nacional de atuação funcional, a protagonizar: prioridade de atuação preventiva de conflitos; promoção direta ou indireta da cidadania plena por meios de ações pedagógicas de fomento; oitiva periódica do cidadão em audiências públicas; atuação concertada para mitigação de desigualdades sociais com viés de *custos iuris* (orçamental e financeiro); notificação em sede de controle da constitucionalidade (preventivo ou repressivo); maximização da função resolutiva de problemas sociais; fomento à especialização em razão da matéria institucional; atuação estratégica na função de *custos legis* na seara jurisdicional (processo estatal); monitoramento da exequibilidade de provimentos jurisdicionais cujo objeto verse sobre bens e interesses públicos coletivos; releitura da independência funcional em compatibilidade ao novo modelo de planejamento estratégico nacional; formação multidisciplinar de membros dos órgãos de execução; capacitação voltada ao protagonismo de uma administração pública dialógica, com primazia de solução consensuada e pacífica de conflitos sociais; atuação interventiva (jurisdicional civil), em causas de relevante interesse social; e, por fim, ações sociais humanizadas com foco à realidade socioeconômica brasileira.

A negociação, a mediação, a conciliação e os meios alternativos e restaurativos disponibilizam-se como instrumentos idôneos e legítimos de solução de problemas e maximização de resultados coletivos almejados, ampliam sobremaneira os meios adequados de acesso à justiça, sendo todos passíveis de acordo de não persecução administrativa.

A utilização da negociação será possível quando o órgão ministerial for parte integrante do sistema de defesa de direitos coletivos (*custos societatis*), tudo por força de sua atuação em sede de legitimação coletiva universal. A utilização da mediação será possível, de igual modo, na formulação de propostas solutivas relevantes de natureza convencional, institucional em rede, fiscalização de parcerias público-privadas e entre membros da própria instituição, em que as matérias comunitárias e de educação escolar sobressaiam para alcance de concretude de interesses coletivos, devendo ser estabelecido na técnica, tanto quanto possível a informalidade por meio de reuniões e oitivas públicas. A seu turno, a conciliação será possível de utilização quando identificada relevância de atuação interventiva em matérias de bens e interesses públicos coletivos, visando, ao fim e ao cabo solução célere e pacífica do problema.

Por fim, todos os métodos estruturantes restaurativos serão passíveis de aplicação por meio de um facilitador qualificado, podendo recair sobre membro ministerial de contas, tudo nas hipóteses em que haja a necessidade de harmonização da postura dos contendores, restauração do convívio social e da pacificação das relações interinstitucionais e intersubjetivas.