



**GABINETE DO CONSELHEIRO FÁBIO GEORGE CRUZ DA NÓBREGA**

**PROCESSO: PROP nº 0.00.000.000660/2014-02**

**RELATOR: Conselheiro Fábio George Cruz da Nóbrega**

**PROPONENTE: Comissão de Acompanhamento da Atuação do Ministério Público na Defesa dos Direitos Fundamentais**

**EMENTA**

PROPOSIÇÃO. PROPOSTA DE RESOLUÇÃO. DISCIPLINA DA EXPEDIÇÃO DE RECOMENDAÇÕES PELO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO. PROPOSTA PRECEDIDA DE INTENSO DEBATE POR ESPECIALISTAS NA ÁREA. CABIMENTO E RAZOABILIDADE DA MEDIDA. APROVAÇÃO COM MODIFICAÇÕES NO TEXTO.

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os membros do Conselho Nacional do Ministério Público, por maioria, em aprovar a proposta de Resolução, nos termos do parecer do Relator, vencido o então Conselheiro Jeferson Luiz Pereira Coelho, que a rejeitava.

Brasília/DF, 28 de março de 2017

Conselheiro **FÁBIO GEORGE CRUZ DA NÓBREGA**

Relator



## **GABINETE DO CONSELHEIRO FÁBIO GEORGE CRUZ DA NÓBREGA**

### **PARECER**

PROPOSIÇÃO. PROPOSTA DE RESOLUÇÃO. DISCIPLINA DA EXPEDIÇÃO DE RECOMENDAÇÕES PELO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO. PROPOSTA PRECEDIDA DE INTENSO DEBATE POR ESPECIALISTAS NA ÁREA. CABIMENTO E RAZOABILIDADE DA MEDIDA. APROVAÇÃO COM MODIFICAÇÕES NO TEXTO.

#### **I. RELATÓRIO:**

Cuida-se de Proposição apresentada pelo Conselheiro Jarbas Soares Júnior, na condição de Presidente da Comissão de Acompanhamento da Atuação do Ministério Público na Defesa dos Direitos Fundamentais, na 8ª Sessão Ordinária de 2014, realizada em 28 de abril de 2014, a qual pretende disciplinar a expedição de Recomendações pelo Ministério Público brasileiro.

O proponente consigna que o texto proposto foi fruto de intenso debate que envolveu especialistas de diversos ramos do Ministério Público e da sociedade civil, notadamente em encontros presenciais na Comissão e em audiência pública convocada para discutir o tema.

No âmbito deste egrégio Conselho, o eminente conselheiro



## **GABINETE DO CONSELHEIRO FÁBIO GEORGE CRUZ DA NÓBREGA**

Leonardo Carvalho apresentou emendas tencionando a) prever que o Procurador-Geral da República e os Procuradores-Gerais de Justiça poderão, diante de recomendações que lhes tenham sido enviadas para remessa às autoridades que tenham de ser notificadas por eles, nos termos da lei, possam, além de analisar a regularidade formal das recomendações, valorar o seu mérito, recusando-as de modo fundamentado e b) criar recurso administrativo das recomendações, a serem apreciados pelo Conselho Superior do Ministério Público, no caso dos Estados, ou pela Câmara de Coordenação e Revisão competente, no caso do Ministério Público da União.

Franqueada a possibilidade de que os Ministérios Públicos e suas entidades de representação se pronunciassem quanto à matéria, houve as seguintes manifestações, em apertada síntese:

- a) a Associação Nacional do Ministério Público – CONAMP – elogiou o trabalho desenvolvido pela Comissão e manifestou-se pela aprovação da proposição;
- b) a Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho – ANPT – se manifestou no sentido do descabimento da proposição, por “não se mostrar pertinente nem tampouco salutar (...) a regulamentação do instituto da recomendação, porquanto entende ser conveniente a manutenção da informalidade na sua expedição”; caso, porém, ultrapassado esse aspecto, sugeria a adequação de duas previsões da proposta, para explicitar a desnecessidade, primeiro, de o Ministério Público solicitar, sempre que possível, informações ao destinatário previamente à expedição da recomendação e, depois, de o ter de analisar a resposta oferecida pelo destinatário antes de ajuizar uma ação em consequência do descumprimento do quanto recomendado;



## **GABINETE DO CONSELHEIRO FÁBIO GEORGE CRUZ DA NÓBREGA**

c) a 3ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal e a Associação Nacional dos Procuradores da República – ANPR – manifestaram-se pela aprovação da proposta, com singelas modificações de seu texto.

Houve, ainda, pedido de consulta pública formulado pela Conectas Direitos Humanos, que indeferi face à já ocorrida audiência pública que debateu o tema. Possibilitei, de toda forma, que sugestões fossem encaminhadas, mas não o foram.

Quando este feito já se encontrava pautado, a União e a Procuradoria-Geral Federal se manifestaram nos autos propondo a alteração de diversas previsões da proposta de resolução, às quais, dada a sua extensão e variedade, deixo para me referir quando da sua análise.

É o relatório.

## **II. FUNDAMENTAÇÃO:**

O escopo da proposição em apreço é regulamentar a expedição de recomendações pelo Ministério Público brasileiro.

A Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, em seu art. 27, parágrafo único, inciso IV, confere ao *Parquet* a incumbência de emitir recomendações dirigidas aos poderes estaduais ou municipais, órgãos da Administração Pública estadual ou municipal, direta ou indireta, concessionários e permissionários de serviço público e entidades que exerçam outra função delegada do Estado ou do Município ou executem serviço de relevância pública.

Similarmente, a Lei Complementar nº 75/93 prevê como



## **GABINETE DO CONSELHEIRO FÁBIO GEORGE CRUZ DA NÓBREGA**

instrumento de atuação do Ministério Público da União a expedição de “recomendações, visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como ao respeito, aos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe cabe promover, fixando prazo razoável para a adoção das providências cabíveis” (art. 6º, XX).

A recomendação presta-se, essencialmente, ao salutar propósito de dar prévio conhecimento aos interessados de que a eventual prática de uma conduta determinada tende a ensejar a tomada de medidas judiciais por parte do Ministério Público.

Por meio dela, nada mais se pretende senão que os agentes possam de antemão ter ciência do entendimento do Ministério Público e, assim, do futuro comportamento deste quanto aos seus atos. Trata-se, portanto, de um instituto relacionado ao dever constitucional de publicidade e à garantia constitucionalmente implícita de segurança jurídica.

Além disso, a recomendação constitui importante meio de solução extrajudicial de controvérsias. Nesse sentido, ensina Marcus Paulo Queiroz Macêdo que

(...) a prática tem demonstrado que a recomendação é um instrumento extremamente útil e efetivo aos membros do Ministério Público, os quais, por meio dela, podem atuar de uma maneira resolutiva, sem se valer do Poder Judiciário (...). Por isso mesmo, seu uso deve ser fomentado, pois, para o Administrador Público, em grande parte dos casos, há o evidente interesse em acatá-la, para evitar que tanto ele como a Administração Pública sejam objeto de processos judiciais, o



## **GABINETE DO CONSELHEIRO FÁBIO GEORGE CRUZ DA NÓBREGA**

mesmo valendo para os particulares. <sup>1</sup>

Com efeito, a recomendação representa uma proposta de negociação, mediante a qual o Ministério Público apresenta a possibilidade de o destinatário alterar uma determinada conduta para que, em troca, não precise se sujeitar a uma ação judicial. Caso o destinatário esteja de acordo, ele adere ao que foi recomendado e evita a discussão na justiça. Caso não concorde, manterá a conduta que vinha praticando, mas não terá como impedir (aliás, nunca teve) que o Ministério Público leve a questão para ser resolvida pelo Judiciário.

Funciona, pois, exatamente como qualquer outro meio de autocomposição. As partes aderem se quiserem; havendo acordo, evita-se a submissão da controvérsia a um mecanismo de heterocomposição (no caso, o Poder Judiciário). Ninguém é obrigado a fazer nada; cada uma das partes deve ponderar o que é mais benéfico para si. Aliás, se não existisse a possibilidade de solução do conflito pela expedição (e atendimento) a uma recomendação, o Ministério Público simplesmente ajuizaria desde logo a ação civil pública e a parte contrária teria uma opção a menos para resolver o problema.

A autocomposição dos conflitos, conforme lição unânime da doutrina, é a forma preferível de solução de controvérsias, especialmente porque confere maior eficácia e estabilidade à decisão (eis que construída pelas próprias partes) e evita abarrotar o Judiciário com questões que podem ser resolvidas de comum acordo entre as partes.

---

1 MACÊDO, Marcus Paulo Queiroz. O Ministério Público e o inquérito civil. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2012, p. 209.



## **GABINETE DO CONSELHEIRO FÁBIO GEORGE CRUZ DA NÓBREGA**

Por tais motivos, a autocomposição é sempre desejável, a qualquer tempo e independentemente da fase em que a controvérsia se encontre, seja extrajudicial, seja em primeira instância, seja no Supremo Tribunal Federal. Havendo autocomposição, o problema está resolvido, o acordo pode ser levado à homologação judicial (como muitas vezes ocorre) ou, simplesmente, pode-se considerar que o processo judicial perdeu o objeto (por ausência superveniente de interesse de agir) e a solução adotada presumivelmente será mais bem aceita do que se tivesse emanado de uma decisão proferida por terceiro.

De todos esses aspectos é que decorre a notória relevância das recomendações, que constituem, como aponta Alexandre Gavronski, um importante e típico instrumento do exercício da função de *Ombudsman* pelo Ministério Público <sup>2</sup>.

Tamanha importância conduz ao cabimento de sua regulamentação por este Conselho Nacional do Ministério Público. Sem embargo das razões aduzidas pela Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho em sentido contrário, é certo que a prática tem demonstrado o acerto em o CNMP estabelecer uma regulamentação mínima para institutos que não são objeto de maior detalhamento nas leis, a exemplo do inquérito civil (Resolução nº. 23/2007).

Por isso, entendo possível e recomendável a regulamentação da expedição de recomendações por ato normativo deste Conselho Nacional, que goza, como se sabe, de caráter normativo primário.

Assentada essa premissa, passo à análise das

---

<sup>2</sup> GAVRONKI, Alexandre Amaral e MENDONÇA, Andrey Borges de. *Manual do procurador da República*. Salvador: Editora Juspodivm, 2013, p. 786.



## **GABINETE DO CONSELHEIRO FÁBIO GEORGE CRUZ DA NÓBREGA**

contribuições apresentadas para o aperfeiçoamento do texto.

Quanto às propostas do eminente Conselheiro Leonardo Carvalho, rogo vênia a Sua Excelência para delas dissentir, em razão dos seguintes aspectos:

Primeiro, a recomendação, no já citado contexto da autocomposição, caracteriza-se por constituir mecanismo que, embora solene, prescinde de maiores formalismos, exatamente por almejar o convencimento do destinatário. Dessa forma, a criação de mecanismos de recurso contra o seu teor poderia burocratizar um instituto que inspira exatamente o contrário, evitar que determinada situação fática converta-se em uma lide, com pretensões resistidas; poderia, assim, comprometer o intuito de convencimento da recomendação, ensejando uma situação indesejável de controvérsia entre Ministério Público e destinatário antes mesmo do ajuizamento de uma ação, o que, certamente, não encontra consonância com a sua natureza.

Além disso, os diversos atos normativos existentes nos ramos do Ministério Público já obrigam a revisão das recomendações e termos de ajustamento de conduta quando os arquivamentos de procedimentos extrajudiciais são submetidos à homologação do Conselho Superior, no caso dos Estados, e das Câmaras de Coordenação e Revisão, no caso da União, já havendo, pois, regramento adequado para a matéria.

De mais a mais, sempre as recomendações poderão ser objeto de apreciação pela via judicial, não havendo, pois, razões para a criação do referido recurso nesta assentada.

Já quanto à possibilidade de análise do mérito das



## **GABINETE DO CONSELHEIRO FÁBIO GEORGE CRUZ DA NÓBREGA**

recomendações pelo Procurador-Geral da República ou pelos Procuradores-Gerais de Justiça quando lhes houverem sido remetidas por outros integrantes do Ministério Público e que tenham como destinatários autoridades às quais a lei confira a prerrogativa de serem notificadas pelo Chefe da Instituição, penso que a questão já foi suficientemente cuidada no âmbito legal, de que é exemplo, para o Ministério Público da União, o art. 8º, § 4º, da Lei Complementar nº. 75/1993, *in verbis*:

Art. 8º Para o exercício de suas atribuições, o Ministério Público da União poderá, nos procedimentos de sua competência:

(...)

§ 4º As correspondências, notificações, requisições e intimações do Ministério Público quando tiverem como destinatário o Presidente da República, o Vice-Presidente da República, membro do Congresso Nacional, Ministro do Supremo Tribunal Federal, Ministro de Estado, Ministro de Tribunal Superior, Ministro do Tribunal de Contas da União ou chefe de missão diplomática de caráter permanente serão encaminhadas e levadas a efeito pelo Procurador-Geral da República ou outro órgão do Ministério Público a quem essa atribuição seja delegada, cabendo às autoridades mencionadas fixar data, hora e local em que puderem ser ouvidas, se for o caso.

Assim, estabelecer a possibilidade de análise do mérito pelos Chefes da Instituição iria não apenas além, como, em meu sentir, contrariamente ao quanto disposto da lei: pelo teor do dispositivo citado, depreende-se que se liga mais à prerrogativa de que dispõem as autoridades mencionadas de serem por aqueles notificadas do que à possibilidade de



## **GABINETE DO CONSELHEIRO FÁBIO GEORGE CRUZ DA NÓBREGA**

revisão do ato pelo PGR ou pelo PGJ.

No mais, a própria proposição já contempla a rejeição do encaminhamento da recomendação em situações excepcionais, por exemplo quando contrariar lei ou o próprio teor da resolução, *in verbis*:

Art. 4º (...)

§2º Quando dentre os destinatários da recomendação figurar autoridade para as quais a lei estabelece caber ao Procurador-Geral o encaminhamento de correspondência ou notificação, caberá a este, ou ao órgão do Ministério Público a quem esta atribuição tiver sido delegada, encaminhar a recomendação expedida pelo promotor ou procurador natural, no prazo de dez dias, não cabendo à chefia institucional a valoração do conteúdo da recomendação, ressalvada a possibilidade de, fundamentadamente, negar encaminhamento à que tiver sido expedida por órgão ministerial sem atribuição, que afrontar a lei ou o disposto nesta resolução ou, ainda, quando não for observado o tratamento protocolar devido ao destinatário.

A fórmula adotada assemelha-se àquela acolhida por este Conselho Nacional na regulamentação do inquérito civil, conforme plasmado no art. 6º, § 8º, da Resolução nº. 23/2007:

Art. 6º A instrução do inquérito civil será presidida por membro do Ministério Público a quem for conferida essa atribuição, nos termos da lei.

(...)

§ 8º. As notificações, requisições, intimações ou outras correspondências expedidas por órgãos do Ministério Público da União ou pelos órgãos do Ministério Público dos



## **GABINETE DO CONSELHEIRO FÁBIO GEORGE CRUZ DA NÓBREGA**

Estados, destinadas a instruir inquérito civil ou procedimento preparatório observarão o disposto no artigo 8º, § 4º, da Lei Complementar nº 75/93, no artigo 26, § 1º, da Lei nº 8.625/93 e, no que couber, no disposto na legislação estadual, devendo serem encaminhadas no prazo de dez (10) dias pelo respectivo Procurador-Geral, não cabendo a este a valoração do contido no expediente, podendo deixar de encaminhar aqueles que não contenham os requisitos legais ou que não empreguem o tratamento protocolar devido ao destinatário.”(Texto alterado pelas Resoluções nº 35, de 23 de março de 2009 e nº 59, de 27 de julho de 2010)

Por essas razões, pois, rejeito, com a devida vênia, as propostas suscitadas pelo conselheiro Leonardo Carvalho.

Quanto aos demais apontamentos, trazidos aos autos por diversos órgãos do sistema de Justiça brasileiro, peço vênia aos Eminentíssimos Pares para, diante da imensa quantidade e variedade de alterações pontuais de texto, analisar aquelas que, segundo meu entendimento, têm maior relevância para a discussão em riste:

### **Artigo 1º:**

Quanto à definição do instituto, prevista já no art. 1º da proposta de Resolução, vislumbro escorreito o apontamento da 3ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF, no sentido de que a recomendação não é “o”, mas um dos instrumentos de atuação extrajudicial do *Parquet*.

Também aqui entendo correta a colocação trazida pela Associação Nacional dos Procuradores da República no sentido de que a recomendação é instrumento de atuação extrajudicial, e não PROP nº. 0.00.000.000660/2014-02



## **GABINETE DO CONSELHEIRO FÁBIO GEORGE CRUZ DA NÓBREGA**

necessariamente extraprocessual, como comumente apontado, uma vez que poderá ser expedida mesmo no bojo de um processo, seja administrativo, seja judicial.

Em relação ao parágrafo único, deixo de encampar as propostas pela sua supressão, já que o dispositivo nada mais faz do que explicitar a natureza jurídica da recomendação, que é mesmo a de um instituto voltado para o convencimento e, por isso mesmo, desprovida de coercitividade.

### **Artigo 2º:**

Sugerem a União e a Procuradoria-Geral Federal que se preveja como princípio expresso o devido processo legal administrativo.

Ora, como bem se sabe, a recomendação pode ser expedida mesmo nos autos de simples peças de informações, as quais, aí então, teriam de ser convertidas em inquérito civil ou procedimento administrativo. Prescinde, pois, de maiores formalismos para a sua edição, podendo ser expedida no bojo de procedimento investigativo. Dessa forma, penso que a enunciação do referido princípio poderia ensejar indesejável ambiguidade da norma, a permitir que se compreendesse que as recomendações só podem ser expedidas nos autos de um processo, administrativo ou judicial, o que não é o caso.

Além disso, nas hipóteses em que houver sido expedida no bojo de um processo administrativo, certamente os princípios enunciados no art. 2º não dizem respeito senão ao próprio devido processo administrativo, tornando-se despicienda a explicação do citado princípio na resolução.

Ainda com vistas a esse intuito, sugere-se a inclusão de um



## **GABINETE DO CONSELHEIRO FÁBIO GEORGE CRUZ DA NÓBREGA**

novo inciso para tornar expresso como princípio norteador das recomendações a segurança jurídica.

### **Artigo 3º:**

A controvérsia em torno do art. 3º está centrada no seu parágrafo único: a Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho questiona a necessidade de o Ministério Público solicitar, “sempre que possível”, preliminarmente à expedição da recomendação à autoridade pública, informações ao órgão destinatário sobre a situação jurídica e o caso concreto a ela afetos. Para a ANPT, o dispositivo poderia representar um condicionamento da expedição de recomendações à solicitação prévia de informações, o que, em seu entender, pode “esbarrar no princípio da independência funcional dos membros do Ministério Público” (fls. 53).

Já a União e a PGF analisam o dispositivo, por assim dizer, pelo *viés oposto*: pretendem a supressão da expressão “sempre que possível” para obrigar o Ministério Público a sempre solicitar informações aos órgãos públicos antes de lhes expedir recomendações.

A partir de debate travado entre os Eminentes Conselheiros com o propósito de discutir o aperfeiçoamento da redação, chegou-se a uma conclusão intermediária, que, de um lado, estabelece como regra a requisição prévia de informações e, de outro, abre a possibilidade de expedição direta em casos excepcionais, para os quais deve haver motivação idônea.

Penso que, nessa medida, a redação está a guardar a razoabilidade necessária.

Além disso, assenta-se a possibilidade de que a



## **GABINETE DO CONSELHEIRO FÁBIO GEORGE CRUZ DA NÓBREGA**

recomendação seja expedida de ofício, com a posterior instauração do procedimento extrajudicial próprio.

### **Artigo 4º:**

A controvérsia em torno do art. 4º é suscitada pela União e se centra no destinatário a ser indicado na recomendação quando voltada a órgão público, pretendendo seja o órgão público em si e não pessoa que o represente – ou *presente*, como ensinou Pontes de Miranda.

Ora, no mais das vezes a recomendação instará uma atuação, ativa ou comissiva, de parte do seu destinatário, parecendo natural, então, que seja dirigida à pessoa física encarregada de fazê-lo, como (re)presentante do órgão público, nos termos dos atos internos de organização das competências.

Como bem afirma Celso Antônio Bandeira de Mello, não há se falar em atuação de órgão senão por seus agentes:

*Órgãos são unidades abstratas que sintetizam os vários círculos de atribuições do Estado. Por se tratar, tal como o próprio Estado, de entidades reais, porém abstratas (seres de razão), não têm nem vontade nem ação, no sentido de vida psíquica ou anímica próprias, que, estas, só os seres biológicos podem possuí-las. De fato, os órgãos não passam de simples repartições de atribuições, e nada mais.*

Então, para que tais atribuições se concretizem e ingressem no mundo natural é necessário o concurso de seres físicos, prepostos à condição de *agentes*. O querer e o agir destes sujeitos é que são, pelo Direito, *diretamente* imputados ao Estado (manifestando-se por seus órgãos), de tal sorte que,



## **GABINETE DO CONSELHEIRO FÁBIO GEORGE CRUZ DA NÓBREGA**

enquanto atuam nesta qualidade de agentes, ser querer e seu agir são recebidos como o querer e o agir dos órgãos componentes do Estado; logo, do próprio Estado. Em suma, a vontade e a ação do Estado (manifestada por seus órgãos, repita-se) são constituídas *na* e *pela* vontade e ação dos agentes; ou seja: Estado e órgãos que o compõem se expõem através dos agentes, na medida em que ditas pessoas físicas atuam nesta posição de veículos de expressão do Estado. (...)

Em síntese, juridicamente falando, não há, em sentido próprio, relações entre os órgãos, e muito menos entre eles e outras pessoas, visto que, não tendo personalidade, os órgãos não podem ser sujeitos de direitos e obrigações. Na *intimidade do Estado*, os que se relacionam entre si são os agentes manifestando as respectivas competências (inclusas no campo de atribuições dos respectivos órgãos).

Não por acaso, aliás, é que as decisões judiciais que veiculam determinações são dirigidas a uma pessoa física *presentante* do órgão – a um agente, enfim -, sem oposição da jurisprudência pátria.

Por isso, entende-se pertinente a redação tal qual proposta, mormente diante da explicitação trazida pelo § 1º, *in verbis*:

§1º A recomendação será dirigida a quem tem poder, atribuição ou competência para a adoção das medidas recomendadas, ou responsabilidade pela reparação ou prevenção do dano.

### **Artigo 5º:**

A norma prevista nesse dispositivo diz respeito à expedição de recomendações que tenham como destinatários as mesmas



## **GABINETE DO CONSELHEIRO FÁBIO GEORGE CRUZ DA NÓBREGA**

partes e como objetos os mesmos pedidos de ação judicial proposta pelo *Parquet*.

A União, não sem razão, alerta para a possibilidade de que uma recomendação possa tangenciar, senão mesmo contrariar, uma decisão judicial já proferida, e por isso sugere a supressão do dispositivo.

De novo, porém, parece-me que a virtude está no meio.

Situações excepcionais há em que a matéria será de tal urgência que não poderá aguardar a apreciação judicial. Nesses casos, a autocomposição, a via negocial, mostra-se – como sempre, aliás – um meio adequado à dissolução da controvérsia, por isso a necessidade de se manter aberta essa possibilidade – acentuada, naturalmente, a sua excepcionalidade.

Tal não poderá, é certo, contrariar decisão judicial, já que somente este âmbito, o judicial, é vocacionado a tornar-se definitivo, com a constituição de coisa julgada material.

Por isso, e mediante debate mantido entre integrantes desta Casa de Controle, sugere-se a manutenção da essência do dispositivo, com singela modificação de seu texto, bem como a enunciação da impossibilidade de que a recomendação contrarie decisão judicial.

O mesmo se sucede com o art. 6º, cujas alterações sugeridas têm apenas o intuito de tornar a redação mais clara e objetiva, sem alterar a essência do dispositivo.

Os artigos 7º e 8º não foram objeto de questionamentos.



## **GABINETE DO CONSELHEIRO FÁBIO GEORGE CRUZ DA NÓBREGA**

### **Artigos 9º e 10:**

As controvérsias aqui se centram na possibilidade de o Ministério Público *requisitar* ao destinatário a divulgação da recomendação ou uma resposta sobre o seu atendimento ou não.

A União questiona essas previsões, ao argumento de que a natureza da recomendação e o seu caráter não coercitivo não podem implicar a possibilidade de que o Ministério Público *requisite* o que quer que seja, ainda que meras informações.

Ora, o poder de requisição do Ministério Público, previsto nas respectivas Leis Orgânicas, é ínsito às suas prerrogativas institucionais e ao próprio desenvolvimento de suas atividades, não havendo aí qualquer desborde às suas funções, ainda mais porque a requisição a que se alude é a de informações, cuja prestação é dever de todo órgão público, e a de se dar publicidade às recomendações, que visa torná-las de conhecimento comum, possibilitando o controle social ao lado do ministerial.

A propósito da requisição de informações, assim dispõem as respectivas Leis Orgânicas:

#### **Lei nº 8.625/1993:**

Art. 26. No exercício de suas funções, o Ministério Público poderá:

(...)

II - requisitar informações e documentos a entidades privadas, para instruir procedimentos ou processo em que officie;

#### **Lei Complementar nº 75/1993:**



## **GABINETE DO CONSELHEIRO FÁBIO GEORGE CRUZ DA NÓBREGA**

Art. 8º Para o exercício de suas atribuições, o Ministério Público da União poderá, nos procedimentos de sua competência:

(...)

II - requisitar informações, exames, perícias e documentos de autoridades da Administração Pública direta ou indireta;

(...)

IV - requisitar informações e documentos a entidades privadas;

Já a propósito da específica requisição de concessão de publicidade às recomendações, assim dispõe a Lei nº 8.625/1993:

Art. 27. Cabe ao Ministério Público exercer a defesa dos direitos assegurados nas Constituições Federal e Estadual, sempre que se cuidar de garantir-lhe o respeito:

(...)

Parágrafo único. No exercício das atribuições a que se refere este artigo, cabe ao Ministério Público, entre outras providências:

(...)

IV - promover audiências públicas e emitir relatórios, anual ou especiais, e recomendações dirigidas aos órgãos e entidades mencionadas no caput deste artigo, requisitando ao destinatário sua divulgação adequada e imediata, assim como resposta por escrito.

Por isso, entende-se escorreitas as previsões em comento.



## **GABINETE DO CONSELHEIRO FÁBIO GEORGE CRUZ DA NÓBREGA**

A ANPT questiona, ainda, o parágrafo único do art. 10, aduzindo que a necessidade ali imposta de que o Ministério Público tenha de apreciar a resposta de não atendimento antes da adoção de novas providências pode ferir a independência funcional dos membros do Ministério Público.

Porém não penso que este seja o caso: não é que o órgão do Ministério Público nada mais possa fazer antes de apreciar a resposta do destinatário quanto ao descumprimento; é, isto sim, que tem o dever de levá-la em consideração, ou então sentido algum faria a sua existência, se pudesse ser de todo desprezada.

Apenas sugiro a supressão da expressão “antes da adoção de quaisquer novas providências”, pois poderia, de fato, conduzir ao entendimento equivocado de que o ajuizamento de ação somente poderia se dar após a apreciação da resposta no bojo do procedimento em que expedida a recomendação: é certo que a análise da resposta pode vir mesmo na petição inicial da ação, não havendo qualquer outro condicionamento.

### **Artigo 11:**

Quanto ao artigo 11, o questionamento da União não se sustenta, já que a indicação ao destinatário pelo Ministério Público de todas as informações úteis ao seu convencimento e as eventuais ações judiciais cabíveis, em tese, para a inobservância da recomendação é não apenas providência salutar no contexto negocial da autocomposição, mas configura imposições de esclarecimento e lealdade, aquilo que a doutrina tem denominado como deveres anexos do princípio da boa-fé objetiva.

Por isso, deixo de acolher as sugestões no ponto.



## **GABINETE DO CONSELHEIRO FÁBIO GEORGE CRUZ DA NÓBREGA**

Os demais artigos (12, 13 e 14) não são objeto de questionamentos.

Afora os apontamentos quanto à redação da resolução proposta, alguns outros pontos foram suscitados no debate que a cerca.

A 3ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, por exemplo, sugere que possa ela, como as demais CCRs, expedir recomendações.

Sem prejuízo das relevantes razões apresentadas para tanto, entendo que se cuida de matéria muito mais afeta à organização interna do Ministério Público da União, não se mostrando, por ora, adequado que a presente proposta de resolução, que tem apenas o intuito de estabelecer diretrizes gerais para a expedição das recomendações, possa tecer minúcias tais como a pretendida.

Finalmente, quanto à sugestão da União para que se explicita a impossibilidade de a recomendação dirigir a órgão jurídico entendimento que deva ser adotado por ele, tenho-a despicienda, sendo certo que eventuais excessos poderão, naturalmente, ser controlados pela via judicial. De mais a mais, é certo que este Conselho Nacional deve sempre cuidar de não ser excessivamente minudente ao regulamentar mecanismos de atuação do Ministério Público, sob pena de acabar por ingerir, indevidamente, em sua independência funcional.

Em última palavra, enalteço o trabalho muito bem desenvolvido pelo grupo que propôs a resolução em apreço, de fundamental importância para o intuito de reduzir a litigiosidade de um país que conta



**GABINETE DO CONSELHEIRO FÁBIO GEORGE CRUZ DA NÓBREGA**

com mais de 90 milhões de processos e uma taxa de congestionamento <sup>3</sup> superior a 70%, segundo os últimos levantamentos do Conselho Nacional de Justiça.

**CONCLUSÃO:**

Ante o exposto, opino pela aprovação da presente Proposição com as modificações de texto sugeridas, nos termos delineados na consolidação em anexo.

É o parecer.

Brasília/DF, 28 de março de 2017

Conselheiro **FÁBIO GEORGE CRUZ DA NÓBREGA**

Relator

---

<sup>3</sup> Indicativo que considera a relação entre o número de processos arquivados e autuados no período de um ano.



**GABINETE DO CONSELHEIRO FÁBIO GEORGE CRUZ DA NÓBREGA**

**RESOLUÇÃO Nº \_\_\_\_, DE \_\_\_\_\_ DE 2017**

Disciplina a expedição de recomendações pelo Ministério Público brasileiro.

O Conselho Nacional do Ministério Público, no exercício das atribuições que lhe são conferidas pelo artigo 130-A, § 2º, inciso I, da Constituição da República Federativa do Brasil e com fulcro no artigo 64-A, de seu Regimento Interno;

**CONSIDERANDO** que a Constituição da República inclui dentre as funções institucionais do Ministério Público a de zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia (Art. 129, II)

**CONSIDERANDO** que esta função, atribuída ao Ministério Público após aprofundados debates constituintes em razão das peculiaridades da nova configuração institucional, se assemelha ao que no direito comparado se denomina função ombudsman ou de defensor do povo e conta com a recomendação, historicamente, como um de seus principais instrumentos,

**CONSIDERANDO** que a Lei Complementar nº 75/93 estabeleceu, em seu art. 6º, XX, caber ao Ministério Público da União expedir recomendações, visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como



## **GABINETE DO CONSELHEIRO FÁBIO GEORGE CRUZ DA NÓBREGA**

ao respeito, aos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe cabe promover, fixando prazo razoável para a adoção das providências cabíveis, disposição que é extensível ao Ministério Público dos Estados por força do art. 80 da Lei n. 8.625/93;

**CONSIDERANDO** que para o exercício da função institucional do art. 129, II, a Lei nº 8.625/1993 estabelece caber ao Ministério Público expedir recomendações, requisitando ao destinatário sua divulgação adequada e imediata, assim como resposta por escrito (art. 27, par. ún, IV);

**CONSIDERANDO** a acentuada utilidade da recomendação para a autocomposição dos conflitos e controvérsias envolvendo os direitos de cuja defesa é incumbido o Ministério Público, sendo importante instrumento de redução da litigiosidade, e de ampliação do acesso à justiça em sua visão contemporânea;

**CONSIDERANDO** a conveniência institucional de estimular a atuação resolutiva e proativa dos membros do Ministério Público para promoção da justiça;

**CONSIDERANDO**, por fim, a necessidade de uniformizar a atuação do Ministério Público em relação à expedição de recomendações, como garantia da sociedade e legítimo mecanismo de promoção dos direitos fundamentais individuais e coletivos, sem prejuízo da preservação da independência funcional assegurada constitucionalmente a seus membros;

### **RESOLVE:**

Art. 1º A recomendação é instrumento de atuação extrajudicial do Ministério Público por intermédio do qual este expõe, em ato formal, razões fáticas e jurídicas sobre determinada questão, com o objetivo de persuadir o



## **GABINETE DO CONSELHEIRO FÁBIO GEORGE CRUZ DA NÓBREGA**

destinatário a praticar ou deixar de praticar determinados atos em benefício da melhoria dos serviços públicos e de relevância pública ou do respeito aos interesses, direitos e bens defendidos pela instituição, atuando, assim, como instrumento de prevenção de responsabilidades ou correção de condutas.

Parágrafo único. Por depender do convencimento decorrente de sua fundamentação para ser atendida e, assim, alcançar sua plena eficácia, a recomendação não tem caráter coercitivo.

Art. 2º A recomendação rege-se, entre outros, pelos seguintes princípios:

- I – motivação;
- II – formalidade e solenidade;
- III – celeridade e implementação tempestiva das medidas recomendadas;
- IV – publicidade, moralidade, eficiência, impessoalidade e legalidade;
- V – máxima amplitude do objeto e das medidas recomendadas;
- VI – garantia de acesso à justiça;
- VII – máxima utilidade e efetividade;
- VIII – caráter não-vinculativo das medidas recomendadas;
- IX – caráter preventivo ou corretivo;
- X – resolutividade;
- XI – segurança jurídica;
- X – a ponderação e a proporcionalidade nos casos de tensão entre direitos fundamentais.



## **GABINETE DO CONSELHEIRO FÁBIO GEORGE CRUZ DA NÓBREGA**

Art. 3º O Ministério Público, de ofício ou mediante provocação, nos autos de inquérito civil, de procedimento administrativo ou procedimento preparatório, poderá expedir recomendação objetivando o respeito e a efetividade dos direitos e interesses que lhe incumba defender e, sendo o caso, a edição ou alteração de normas.

§ 1º Preliminarmente à expedição da recomendação à autoridade pública, serão requisitadas informações ao órgão destinatário sobre a situação jurídica e o caso concreto a ela afetos, exceto em caso de impossibilidade devidamente motivada.

§ 2º Em casos que reclamam urgência, o Ministério Público poderá, de ofício, expedir recomendação, procedendo, posteriormente, à instauração do respectivo procedimento.

Art. 4º A recomendação pode ser dirigida, de maneira preventiva ou corretiva, preliminar ou definitiva, a qualquer pessoa, física ou jurídica, de direito público ou privado, que tenha condições de fazer ou deixar de fazer alguma coisa para salvaguardar interesses, direitos e bens de que é incumbido o Ministério Público.

§1º A recomendação será dirigida a quem tem poder, atribuição ou competência para a adoção das medidas recomendadas, ou responsabilidade pela reparação ou prevenção do dano.

§2º Quando dentre os destinatários da recomendação figurar autoridade para as quais a lei estabelece caber ao Procurador-Geral o encaminhamento de correspondência ou notificação, caberá a este, ou ao órgão do Ministério Público a quem esta atribuição tiver sido delegada, encaminhar a recomendação expedida pelo promotor ou procurador natural, no prazo de



## **GABINETE DO CONSELHEIRO FÁBIO GEORGE CRUZ DA NÓBREGA**

dez dias, não cabendo à chefia institucional a valoração do conteúdo da recomendação, ressalvada a possibilidade de, fundamentadamente, negar encaminhamento à que tiver sido expedida por órgão ministerial sem atribuição, que afrontar a lei ou o disposto nesta resolução ou, ainda, quando não for observado o tratamento protocolar devido ao destinatário.

Art. 5º Não poderá ser expedida recomendação que tenha como destinatária(s) a(s) mesma(s) parte(s) e objeto o(s) mesmo(s) pedido(s) de ação judicial, ressalvadas as situações excepcionais, justificadas pelas circunstâncias de fato e de direito e pela natureza do bem tutelado, devidamente motivadas, e desde que não contrarie decisão judicial.

Art. 6º Sendo cabível a recomendação, esta deve ser manejada anterior e preferencialmente à ação judicial.

Art. 7º A recomendação deve ser devidamente fundamentada, mediante a exposição dos argumentos fáticos e jurídicos que justificam a sua expedição.

Art. 8º A recomendação conterà a indicação de prazo razoável para a adoção das providências cabíveis, indicando-as de forma clara e objetiva.

Parágrafo único. O atendimento da recomendação será apurado nos autos do inquérito civil, procedimento administrativo ou preparatório em que foi expedida.

Art. 9º O órgão do Ministério Público poderá requisitar ao destinatário a adequada e imediata divulgação da recomendação expedida, incluindo sua afixação em local de fácil acesso ao público, se necessária à efetividade da recomendação.

Art. 10 O órgão do Ministério Público poderá requisitar, em prazo razoável,



## **GABINETE DO CONSELHEIRO FÁBIO GEORGE CRUZ DA NÓBREGA**

resposta por escrito sobre o atendimento ou não da recomendação, bem como instar os destinatários a respondê-la de modo fundamentado.

Parágrafo único. Havendo resposta fundamentada de não atendimento, ainda que não requisitada, impõe-se ao órgão do Ministério Público que expediu a recomendação apreciá-la fundamentadamente.

Art. 11 Na hipótese de desatendimento à recomendação, de falta de resposta ou de resposta considerada inconsistente, o órgão do Ministério Público adotará as medidas cabíveis à obtenção do resultado pretendido com a expedição da recomendação.

§ 1º No intuito de evitar a judicialização e fornecer ao destinatário todas as informações úteis à formação de seu convencimento quanto ao atendimento da recomendação, poderá o órgão do Ministério Público, ao expedir a recomendação, indicar as medidas que entende cabíveis, em tese, no caso de desatendimento da recomendação, desde que incluídas em sua esfera de atribuições.

§2º Na hipótese do parágrafo anterior, o órgão ministerial não adotará as medidas indicadas antes de transcorrido o prazo fixado para resposta, exceto se fato novo determinar a urgência dessa adoção.

§3º A efetiva adoção das medidas indicadas na recomendação como cabíveis em tese pressupõe a apreciação fundamentada da resposta de que trata o parágrafo único do artigo anterior.

Art. 12. As Escolas do Ministério Público e seus Centros de Estudos promoverão cursos de aperfeiçoamento sobre técnicas de elaboração de recomendações.



CONSELHO  
NACIONAL DO  
MINISTÉRIO PÚBLICO

**GABINETE DO CONSELHEIRO FÁBIO GEORGE CRUZ DA NÓBREGA**

Art. 13 Fica revogado o art. 15 da Resolução CNMP nº 23, de 17 de setembro de 2007.

Art. 14 Esta Resolução entrará em vigor na data de sua publicação.

Brasília, \_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2017

**RODRIGO JANOT MONTEIRO DE BARROS**

Presidente do Conselho Nacional do Ministério Público