

Cooperação entre órgãos do Ministério Público: o desafio da regulamentação à luz dos princípios da governança pública

Carla Carrubba¹

Enunciado: Cooperação entre órgãos do Ministério Público. Possibilidade de acordo consensual para o compartilhamento de atribuições. Releitura do princípio do promotor natural, a partir do princípio da competência adequada (no caso, atribuição adequada) e da teoria das capacidades institucionais. Arranjos cooperativos bem planejados e estruturados podem garantir a efetiva tutela de direitos e um ganho exponencial de eficiência para a atuação ministerial. É fundamental, entretanto, que, à luz dos princípios da governança pública, o Ministério Público normatize critérios e implemente mecanismos específicos de controle dos acordos que modificam o sistema normativo de atribuições, a fim de evitar o arbítrio e a vulneração do princípio do promotor natural. Controles internos fundamentados na gestão de risco privilegiam ações estratégicas de prevenção antes de processos sancionadores. Sugere-se, ainda, a previsão normativa de impugnação dos acordos de cooperação, no âmbito da própria instituição, aos particulares e órgãos públicos interessados, como recurso institucional de *accountability* que proporcione controle social da atuação.

Resumo: O presente trabalho se propõe a refletir sobre argumentos e práticas que fundamentam a Cooperação entre órgãos do Ministério Público como instrumento para a tutela de direitos. A partir da doutrina processualista contemporânea, reproduz a releitura do princípio do juiz natural, à luz do princípio da competência adequada e da teoria das capacidades institucionais, aplicando essa ressignificação ao promotor natural para sustentar a ideia da atribuição adequada e compreender a possibilidade de gestão consensual de atribuições por cooperação entre órgãos do Ministério Público. Procura ressaltar, entretanto, com base nos princípios da governança pública, a necessidade da regulamentação específica de critérios e mecanismos de controle institucionais voltados à prevenção do arbítrio e à promoção do controle social.

Palavras-chave: cooperação entre órgãos do Ministério Público, governança pública, eficiência, promotor natural, atribuição adequada, capacidades institucionais, segurança jurídica, *accountability*.

¹ A autora é Promotora de Justiça no Estado do Rio de Janeiro, titular da 2ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva da Saúde da Região Metropolitana I. É, ainda, Mestre e Doutoranda em Saúde Pública pela Escola Nacional de Saúde Pública da Fundação Oswaldo Cruz (ENSP-FIOCRUZ).

1. INTRODUÇÃO

Novos caminhos para a tutela de direitos vêm ganhando importância para o Ministério Público brasileiro, diante de demandas sociais contemporâneas que reclamam respostas adequadas à sua complexidade.

O objetivo deste trabalho é destacar a *cooperação entre órgãos do Ministério Público* como instrumento inovador de grande potencial para a eficácia da atuação ministerial, reconhecendo, entretanto, que sua consolidação desafia um sistema de eficiência e controle que garanta a conquista civilizatória do promotor natural.

A cooperação já integra a prática da atividade jurisdicional, através da *cooperação judiciária* regulamentada pela Resolução n. 350/2020 do Conselho Nacional de Justiça, que reproduz uma política voltada a atribuir racionalidade gerencial à prestação jurisdicional, como forma de superar a sua “crise de eficiência e acessibilidade”².

Como vem sendo sustentada pela moderna doutrina processualista, a cooperação judiciária decorre da ressignificação ou releitura do princípio do juiz natural³, que será aplicada neste trabalho ao promotor natural para a compreensão da cooperação entre órgãos do Ministério Público.

Nas próximas linhas, será sintetizado o argumento doutrinário segundo o qual o juiz natural, como pressuposto da prestação jurisdicional adequada, precisa ser *aquele que tem as melhores condições de conduzir e decidir a causa*⁴. Tal premissa implica no abrandamento ou flexibilização das clássicas concepções de indisponibilidade, exclusividade, inalterabilidade e indelegabilidade da competência jurisdicional⁵.

² NUNES, Dierle; TEIXEIRA, Ludmila. Por um acesso à justiça democrático: primeiros apontamentos. *Revista de Processo*, vol. 38, n. 217. Revista dos Tribunais: 2013. (<https://hdl.handle.net/20.500.12178/113315>), p. 107. Neste sentido, também, PRIEBE, Vitor Saldanha; SPENGLER, Fabiana Marion. Burocracia Pública e Administração Gerencial: o gerencialismo em prol das políticas de acesso à justiça. *Revista Cidadania e Acesso à Justiça*, vol. 07, n. 02, jul/dez. 2021, p. 43-45. Os autores ressaltam que a Reforma do Judiciário promovida pela EC n. 45/2004 traz a lógica gerencial da Reforma da Administração Pública Brasileira da década de 90, com o Conselho Nacional de Justiça como mola propulsora de um novo modelo de gestão para o Poder Judiciário.

³ Antonio do Passo Cabral fala em ressignificação do princípio do juiz natural, seu conteúdo, sua abrangência e seu âmbito de proteção. CABRAL, Antonio do Passo. *Juiz natural e eficiência processual: flexibilização, delegação e coordenação de competências no processo civil: flexibilização, delegação e coordenação de competências no processo civil*. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021 (versão on line). No mesmo sentido, ARAGÃO, Nilsiton Rodrigues de Andrade. Fundamentos da cooperação judiciária nacional. In *Grandes Temas do Novo CPC – v. 16 - Cooperação Judiciária Nacional*. Coord. DIDIER JR., Fredie; CABRAL, Antonio do Passo. Salvador: Editora JusPodivm, 2021; e DIDIER JR., Fredie. *Cooperação Judiciária Nacional – Esboço de uma Teoria para o Direito Brasileiro*. Salvador: Editora JusPodivm, 2021.

⁴ CABRAL, Antonio do Passo. *Juiz natural e eficiência processual: flexibilização, delegação e coordenação de competências no processo civil: flexibilização, delegação e coordenação de competências no processo civil*. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021 (versão on line).

⁵ DIDIER JR., Fredie. *Cooperação Judiciária Nacional – Esboço de uma Teoria para o Direito Brasileiro*. Salvador: Editora JusPodivm, 2021, p. 37.

Este novo modelo de eficiência vem influenciando, também, a revisão da gestão interna de atribuições no Ministério Público, de modo que, em maio de 2023, foi apresentado ao Plenário do Conselho Nacional do Ministério Público *anteprojeto de resolução* para a regulamentação da cooperação entre órgãos do Ministério Público⁶.

O tema merece especial atenção dada sua capacidade de promover a modificação consensual do sistema normativo de atribuições no MP. É necessária a reflexão acerca de critérios e mecanismos de controle dos arranjos cooperativos aptos a evitar o arbítrio e garantir o controle social, sem embargo da importância e da inovação deste novo instrumento para a tutela de direitos, em especial transindividuais patrocinados nos processos coletivos e estruturais.

O trabalho relaciona-se com o tema central do XXV Congresso Nacional do Ministério Público e com dois temários descritos nos itens III e IV do artigo 23 do Regimento Interno do congresso (*tutela de direitos transindividuais e fundamentais, e desafios do Ministério Público*).

Embora a interação cooperativa informal entre membros não seja algo incomum, a formalização da cooperação entre órgãos do Ministério Público para o compartilhamento de atribuições é uma novidade e, como se verá, demanda regulamentação. Como a doutrina brasileira ainda não se debruçou sobre o assunto, foram sintetizados no item 2 deste trabalho os argumentos já desenvolvidos por processualistas contemporâneos para fundamentar a cooperação judiciária no âmbito do Poder Judiciário⁷. Eles servirão de base para a compreensão desta prática no Ministério Público, cujas considerações críticas foram expostas no item 3, a fim de ressaltar a necessidade de critérios que orientem a gestão consensual de atribuições, e de regulamentação de mecanismos de controle dos arranjos cooperativos. No item 4, está descrita a conclusão do trabalho.

2. COOPERAÇÃO JUDICIÁRIA NACIONAL

⁶ Vide em [Proposta pretende regulamentar mecanismos de cooperação entre os membros do MP, órgãos e instituições - Conselho Nacional do Ministério Público \(cnmp.mp.br\)](#). Proposta n. 0816631 apresentada na 7ª Sessão Ordinária do CNMP. SEI n. 19.00.2014.0002575/2023-89. Íntegra da proposta disponível em [PDF 19.00.2014.0002575/2023-89 \(cnmp.mp.br\)](#) (acesso em 06/09/2023).

⁷ O item 2 deste trabalho é resultado, principalmente, de pesquisa documental e do estudo da bibliografia recomendada na disciplina *Fundamentos do Processo Civil*, ministrada pelo Professor Antonio do Passo Cabral, no Programa de Pós-Graduação em Direito (Mestrado e Doutorado) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

A cooperação judiciária nacional é atividade pela qual órgãos judiciários interagem entre si e com outros órgãos administrativos *por meio de compartilhamento de competência*⁸.

Ela vem positivada nos artigos 67 a 69 do Código de Processo Civil e na Resolução n. 350/2020 do Conselho Nacional de Justiça, concretizando os princípios da eficiência (art. 37, CR e art. 8º, CPC), do juiz natural (art. 5º, XXXVII e LII, CR) e da cooperação (artigo 6º, CPC)⁹.

Na cooperação judiciária, o princípio da eficiência é usado como fundamento para que o magistrado organize o processo, adotando técnicas de gestão, acordos ou a *assunção consensual de competências*. Entende-se como eficiente o processo que atinge sua finalidade (tutela de direitos), através da utilização de meios suficientes e adequados, em termos quantitativos, qualitativos e probabilísticos¹⁰.

Este princípio orientou a alteração da lei de falência e recuperação judicial (Lei n. 11.101/2005 e Lei nº 14.112/2020), introduzindo a cooperação judiciária como técnica para operacionalizar de maneira mais eficiente e coordenada a recuperação judicial (art. 6º, § 7º-A e § 7º-B) e a insolvência internacional (arts. 167-A e seguintes). Como resultado, alguns acordos de cooperação já estão em vigência para gerir processos de recuperação judicial através do compartilhamento de competências¹¹.

A doutrina ressalta que aplicar a ideia de eficiência à prestação jurisdicional não significa abandonar as garantias fundamentais devido processo legal, em especial o juiz natural, mas, ao contrário, promove o necessário equilíbrio entre eficiência e garantias processuais¹². Trata-se de um modelo de processo pautado em uma dupla perspectiva: a dos litigantes e a da sociedade como um todo, aos quais interessa a proteção de direitos mediante o uso eficaz e eficiente dos escassos recursos disponíveis ao processo¹³.

⁸ DIDIER JR., Fredie. *Cooperação Judiciária Nacional – Esboço de uma Teoria para o Direito Brasileiro*. Salvador: Editora JusPodivm, 2021, p. 51.

⁹ CABRAL, Antonio do Passo. Fundamentos para uma teoria da cooperação judiciária: a revolução que se avizinha. In *Grandes Temas do Novo CPC – v. 16 - Cooperação Judiciária Nacional*. Coord. DIDIER JR., Fredie; CABRAL, Antonio do Passo. Salvador: Editora JusPodivm, 2021, p. 39-40.

¹⁰ DIDIER JR., Fredie. *Cooperação Judiciária Nacional: escopo de uma teoria para o direito brasileiro (arts. 67-69, CPC)*. 2 ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2021, p. 48.

¹¹ O Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, por exemplo, celebrou acordo de cooperação com o Tribunal Regional do Trabalho – 1ª Região para compartilhamentos em processos de recuperação judicial com elevado número de credores.

¹² CABRAL, Antonio do Passo. New trends and perspectives on case management: Proposals on contract procedure and case assignment management, *Peking University Law Journal*, 2018, 6:1, 5-54, DOI: 10.1080/20517483.2018.1603636

¹³ RHEE, C.H. van. Gerenciamento de casos e cooperação na europa: uma abordagem moderna sobre litigância cível. Tradução e revisão Hermes Zaneti Junior. *Civil Procedure Review*, vol. 13, n. 2, mai-ago, 2022 (disponível em www.civilprocedurereview.com), p. 160-161.

Por outro lado, se adotado o sentido clássico que se dá ao princípio do juiz natural, a modificação, o compartilhamento e a delegação de competências por meio de acordos consensuais podem ensejar muitos questionamentos.

Em sua origem, o juiz natural surgiu como forma de garantir a independência do Judiciário diante de possível interferência do Executivo e do Legislativo, em tempos de regimes absolutistas e ditatoriais. Surge, portanto, como uma garantia ao jurisdicionado de ser julgado por um juiz imparcial e previamente constituído e determinado por normas jurídicas. Em termos práticos, o princípio do juiz natural impede a transferência do processo para outro órgão por influência política ou por discricionariedade.

Em uma perspectiva mais atual, Antonio do Passo Cabral nos provoca a refletir sobre os caminhos contemporâneos do princípio do juiz natural:

“No fim do séc. XX e começo do séc. XXI, a preocupação dos sistemas jurídicos ocidentais já não é tanto de proteção contra agressões do Executivo ou de vedação do arbítrio, mas sim de buscar rever o conteúdo do princípio e tentar conciliá-lo com outros bens e valores caros ao sistema processual.”¹⁴

Para tanto, propõe a compreensão atual da garantia a partir do *princípio da competência adequada* e da teoria das *capacidades institucionais*.

Pela competência adequada, o juiz natural é aquele que tem as melhores condições de decidir a causa. Essa análise deve ser feita diante do caso concreto e envolve o compromisso do juiz com a eficiência da atividade jurisdicional e com o exercício responsável da competência¹⁵.

Com base neste princípio, a doutrina não defende o afastamento da salvaguarda jurídica assegurada pelo juiz natural, mas permite, sem violação de seu conteúdo, maior flexibilidade em prol da eficiência processual¹⁶.

Na mesma linha, Fredie Didier Jr. assevera que “a exigência de uma competência adequada é um dos corolários dos princípios do devido processo legal, da adequação e da boa-fé.”¹⁷

¹⁴ CABRAL, Antonio do Passo. *Juiz natural e eficiência processual: flexibilização, delegação e coordenação de competências no processo civil: flexibilização, delegação e coordenação de competências no processo civil*. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021 (versão *on line*)

¹⁵ Idem (na versão *on line* não há numeração de páginas)

¹⁶ No mesmo sentido de Antonio Cabral: ARAGÃO, Nilsiton Rodrigues de Andrade. Fundamentos da cooperação judiciária nacional. In *Grandes Temas do Novo CPC – v. 16 - Cooperação Judiciária Nacional*. Coord. DIDIER JR., Fredie; CABRAL, Antonio do Passo. Salvador: Editora JusPodivm, 2021, p. 73. DIDIER JR., Fredie. *Cooperação Judiciária Nacional: escopo de uma teoria para o direito brasileiro (arts. 67-69, CPC)*. 2 ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2021, p. 38.

¹⁷ DIDIER JR., Fredie. *Cooperação Judiciária Nacional: escopo de uma teoria para o direito brasileiro (arts. 67-69, CPC)*. 2 ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2021, p. 38. Antonio do Passo Cabral também densifica a competência adequada como um princípio. CABRAL, Antonio do Passo. *Juiz natural e eficiência processual:*

A competência adequada, portanto, busca concretizar o juiz natural, evitando a intransigência de esquemas rígidos que violem os próprios valores que se pretende proteger¹⁸.

No caso de juízos concorrentemente competentes, Paula Sarno Braga advoga o entendimento de que “não basta que o órgão seja previamente constituído e individualizado como aquele objetiva e abstratamente competente para a causa. Deve ser, também, *concretamente competente*, i.e., o mais conveniente e apropriado para assegurar a boa realização e administração da justiça”¹⁹ (grifou-se).

Por tais razões, o Superior Tribunal de Justiça aplicou o princípio da competência adequada para definir o juízo competente para julgar os processos decorrentes do acidente ambiental de Mariana (MG), sob o fundamento de que ele estaria na Capital de um dos Estados mais atingidos pelo desastre, e nele estariam em tramitação outras demandas resultantes do dano, situação que lhe permitiria um tratamento uniforme, abrangente e, portanto, mais efetivo²⁰.

Ainda como exemplo da aplicação prática do princípio, cite-se o caso da Ação Civil Pública que discute, no Estado do Ceará, o acesso a procedimentos de cardiologia no Sistema Único de Saúde²¹. Foi celebrado negócio processual entre as partes para que o magistrado substituto permanecesse conduzindo o processo, mesmo depois de cessada sua designação no

flexibilização, delegação e coordenação de competências no processo civil: flexibilização, delegação e coordenação de competências no processo civil. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021 (versão *on line*). No mesmo sentido, indicando a competência adequada como um princípio que deve ser utilizado para a releitura do juiz natural: ARAGÃO, Nilsiton Rodrigues de Andrade. Fundamentos da cooperação judiciária nacional. In *Grandes Temas do Novo CPC – v. 16 - Cooperação Judiciária Nacional*. Coord. DIDIER JR., Fredie; CABRAL, Antonio do Passo. Salvador: Editora JusPodivm, 2021, p. 73; CAMPOS, Maria Gabriela Campos. Os atos concertados entre juízos cooperantes e o compartilhamento de competências jurisdicionais: a cooperação judiciária nacional e seus reflexos para o sistema de competências. n *Grandes Temas do Novo CPC – v. 16 - Cooperação Judiciária Nacional*. Coord. DIDIER JR., Fredie; CABRAL, Antonio do Passo. Salvador: Editora JusPodivm, 2021, p. 294-295.

¹⁸ HARTMANN, Guilherme Kronenberg. *Controle da competência adequada no processo civil*. Rio de Janeiro. Tese de doutorado apresentada e defendida na Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2018, p. 233 (<http://www.bdt.d.uerj.br/handle/1/9364>). No mesmo sentido, entendendo pela *concretização* do juiz natural através da competência adequada, BRAGA, Paula Sarno. Competência Adequada. *Revista de Processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, vol. 219, p. 6/17 (versão publicada na *Revista dos Tribunais on line*).

¹⁹ BRAGA, Paula Sarno. Competência Adequada. *Revista de Processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, vol. 219, p. 6/17 (versão publicada na *Revista dos Tribunais on line*).

²⁰ STJ, Conflito de Competência n. 144.922/MG, rel. Min. Diva Malerbi, 1ª Seção, j. 22.6.2016. Dje 9.8.2016), citado por CAMPOS, Maria Gabriela Campos. Os atos concertados entre juízos cooperantes e o compartilhamento de competências jurisdicionais: a cooperação judiciária nacional e seus reflexos para o sistema de competências. n *Grandes Temas do Novo CPC – v. 16 - Cooperação Judiciária Nacional*. Coord. DIDIER JR., Fredie; CABRAL, Antonio do Passo. Salvador: Editora JusPodivm, 2021.

²¹ Processo n. 0800068-49.2018.4.05.8102. 16ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará.

órgão, por estar mais familiarizado com a complexidade da matéria discutida na lide²². Este tipo de negócio poderia, em tese, ser contemplado também em acordo de cooperação.

Com base no princípio da competência adequada, defende-se um *dever* do juiz de declinar da competência para outro juízo que reúna melhores condições e expertise para decidir a causa. Este declínio, pautado no desempenho eficaz das prerrogativas jurisdicionais, não significa uma negativa de prestar jurisdição, mas o “exercício responsável da competência em nome da eficiência alocativa dos poderes estatais”²³. Esse entendimento foi consagrado no Código de Processo Civil para a reunião de processos sem conexão (art. 55 § 3º), por razões discricionárias ligadas à eficiência.

Ao que parece, a Resolução n. 350/2020 do Conselho Nacional de Justiça foi ainda mais longe na busca pela eficiência da prestação jurisdicional, ao prever que ela não deve se resumir à cooperação entre juízos. Iluminada pela teoria das *capacidades institucionais*, a resolução traz, no artigo 16, a possibilidade de cooperação interinstitucional com instituições ou órgãos externos ao Poder Judiciário.

Sobre esta teoria, Antonio do Passo Cabral salienta que, em determinadas causas de grande complexidade técnica, pode haver um déficit de capacidade institucional no Judiciário. Verificado este déficit, cabe ao juiz identificar, em um cotejo interno e interinstitucional, qual o órgão funcionalmente mais aparelhado e com maior expertise para enfrentar as questões que se apresentam em juízo, estando autorizado a delegar o *exercício da competência* para prática de determinados atos a este órgão, ainda que externo ao Judiciário²⁴.

O autor destaca que a teoria das capacidades institucionais consagra o princípio constitucional da separação dos poderes em sua concepção contemporânea, na qual devem ser consideradas questões de eficiência e de especialização do órgão julgador, somada à proteção da atuação do Judiciário contra interferências dos demais poderes. Conforme salienta, *in verbis*

“a perspectiva orgânica da separação de poderes de Montesquieu é substituída por uma abordagem funcional e teleológico-estrutural. Funcional, porque a

²² BORGES, Fabrício de Lima. Litígios estruturais, negócios processuais e o princípio do juiz natural: o caso da ação civil pública sobre a fila de espera do Hospital do Coração do Cariri. In *Demandas estruturais e litígios de alta complexidade [recurso eletrônico]: casos práticos analisados no mestrado da Enfam*. Coordenador: Antônio César Bochenek. Brasília: Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados — Enfam, 2022. Disponível em [Demandas-Estruturais-e-Litigios-de-Alta-Complexidade-V_C_.pdf \(enfam.jus.br\)](#).

²³ CABRAL, Antonio do Passo. *Juiz natural e eficiência processual: flexibilização, delegação e coordenação de competências no processo civil: flexibilização, delegação e coordenação de competências no processo civil*. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021 (versão *on line*). Fredie Didier Jr. também cita a teoria das capacidades institucionais como fundamento para a cooperação judiciária nacional. DIDIER JR., Fredie. *Cooperação Judiciária Nacional: escopo de uma teoria para o direito brasileiro (arts. 67-69, CPC)*. 2 ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2021, p. 41.

²⁴ Idem (versão *on line*).

ênfase vem nas atividades, não nos sujeitos que as realizam; e teleológico-estrutural porque a tipologia das funções contribui para o aprimoramento e eficiência das estruturas organizacionais do Estado. (...) Trata-se de romper com o dogma de que as competências são exclusivas e não podem ser coordenadas. Na separação de poderes atual, o que se vê são instituições compartilhando funções.”²⁵

É preciso avaliar a competência adequada para cada ato jurídico, examinando qual o órgão que pode desempenhar melhor aquela função ou praticar de maneira mais eficiente aquele específico ato. Cabral ensina que a competência adequada é a competência adequada *ad actum*²⁶.

Esta exigência supera a ideia de inalterabilidade e exclusividade da competência “fixada” no momento da propositura da demanda, e assegura, segundo a citada doutrina, funcionalidade, flexibilidade e coordenação de competências entre os órgãos estatais, que servem de diretrizes para a cooperação judiciária.

Neste sentido, Juliana Melazzi Andrade advoga pela *cooperação por delegação* do exercício da competência para “a condução do processo de execução por sujeitos com maior capacidade institucional e expertise técnica para o desempenho a tutela executiva”, mantido o controle e a supervisão do magistrado²⁷. Fundamenta essa repartição de funções com outros órgãos externos ao Poder Judiciário na aplicação do art. 15 do CPC, interpretado à luz dos artigos 6º e 69, I do mesmo diploma, bem como na já citada Resolução n. 350/2020 do CNJ. Ressalta, ainda, que essa cooperação por delegação pode ser dar com atores privados, como árbitros, entidades de propósito específico e *special marters*²⁸.

A aplicação prática da coordenação e complementariedade de atividades entre vários órgãos estatais, com a prevalência do órgão de função típica, pode ser vista na cooperação com

²⁵ CABRAL, Antonio do Passo. *Juiz natural e eficiência processual: flexibilização, delegação e coordenação de competências no processo civil: flexibilização, delegação e coordenação de competências no processo civil*. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021 (versão on line sem numeração de páginas).

²⁶ Idem (versão on line)

²⁷ ANDRADE, Juliana Melazzi. A Cooperação judiciária nacional como instrumento de descentralização da execução. In *Grandes Temas do Novo CPC – v. 16 - Cooperação Judiciária Nacional*. Coord. DIDIER JR., Fredie; CABRAL, Antonio do Passo. Salvador: Editora JusPodivm, 2021, p. 777.

²⁸ Idem, p. 780-783. Juliana indica, como fundamento normativo para a cooperação entre árbitros e juízes, o artigo 69, § 1º que prevê a carta arbitral como mecanismo de cooperação. Cita como hipótese de cooperação já encampada pelo STJ ao admitir que “o juiz officie o árbitro com vistas à penhora no rosto dos autos de processo arbitral (STJ, REsp 1.678.224/SP, 3ª T, Rel. Min. Nancy Andrighi, j. em 07/05/2019). Já as entidades de infraestrutura específica são inspiradas nas *claim resolution facilities* americanas. No sistema brasileiro, Juliana cita como exemplo o caso da Fundação Renova, constituída a partir de um TAC para gerir a reparação dos danos causados pelo rompimento da barragem de Fundão, em Mariana, Minas Gerais. São entidades privadas que atuam, em auxílio ao Poder Judiciário, mediante a descentralização de funções no processo. Na mesma lógica, Juliana cita a figura do *special master*, também praticada nos Estados Unidos, designado pelo juiz em razão de sua expertise técnica em contabilidade, finanças, ciência e tecnologia, em processos judiciais mais complexos. Diferenciam-se, entretanto, do perito judicial, pois não são responsáveis por investigação e produção de provas.

as agências reguladoras para adoção de estratégias voltadas à prevenção ou tratamento adequado de processos coletivos e ou repetitivos. As agências possuem expertise em diversas áreas, como energia elétrica, transportes públicos e vigilância sanitária, ausente na estrutura do Poder Judiciário e, em regra, na formação de seus membros.

Outro exemplo vem sendo dado pelo Estado do Amapá, onde a cooperação interinstitucional vem sendo usada para delegação de atos processuais (citações, intimações e notificações) a agentes da FUNAI e do Sistema Único de Saúde, como forma de viabilizar o acesso à justiça de indígenas que vivem em locais de difícil acesso²⁹.

Ressalte-se, ainda, que a Resolução n. 350/2020 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) prevê outra novidade, consistente na possibilidade de cooperação judiciária para a formulação de *consulta* dirigida a outro magistrado ou órgão do Poder Judiciário (incluindo comitês, comissões e grupos de trabalho) ou, ainda, no caso de cooperação interinstitucional, a pessoa, órgão, instituição ou entidade externa ao Judiciário, solicitando manifestação ou opinião em resposta, facultada a participação do consultor no processo, a critério do juízo consulente (artigo 6º, XXI, incluído pela Resolução n. 499/23)³⁰.

A figura do *magistrado-consultor* já foi concretizada em Termo de Cooperação Judiciária firmado entre o Juízo de Direito da 1ª Vara de Fazenda Pública de Olinda, o Juízo de Direito da 2ª Vara Cível de Olinda e o Desembargador Federal do Tribunal Federal da 6ª Região, Dr. Edilson Vitorelli. Este último participa como magistrado-consultor, dada sua larga experiência, para orientação na prática de atos judiciais, emitindo opiniões não vinculantes, no bojo de processos estruturantes voltados a evitar o deslizamento em áreas de risco no Município de Olinda-PE. Poderá, inclusive, emitir decisões nos processos, se solicitado pelos juízos cooperantes.

Em nosso sentir, o debate acerca da possibilidade de consulta e de delegação de competência, ou de atribuição (no caso do MP), ganha maior relevo na seara dos processos estruturais, tendo em vista a importância de métodos mais flexíveis, adaptativos e efetivos para a solução de litígios que envolvem conhecimentos, expertises e estruturas de diversas naturezas.

Conforme já exposto, os magistrados, assim como membros do MP, devem estar atentos para as dificuldades em relação à condução, instrução e julgamento de demandas complexas, lançando mão de técnicas e instrumentos previstos no ordenamento jurídico para a prestação

²⁹ Esta iniciativa foi apresentada pela Juíza de Direito do Estado do Amapá, Elayne da Silva Ramos Cantuária, no Seminário *Cooperação Judiciária e Cooperação Interinstitucional*, que ocorreu no STJ, no dia 04 de maio de 2023.

³⁰ Disponível em atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5107 (acesso em 22/08/2023).

jurisdicional adequada. Para tanto, podem pautar-se em princípios que orientam a cooperação, como os princípios da duração razoável do processo e da instrumentalidade do processo, além da eficiência e da competência adequada já destacados acima, que fundamentam a desburocratização, a flexibilidade e a informalidade que devem orientar as relações cooperativas³¹. Com base neles, Nilsiton Aragão ressalta que “a utilização de vias de comunicação mais eficazes e a realização unificada de atos para vários processos podem ser vistas como formas de evitar dilações indevidas no trâmite processual”³².

Esta “realização unificada” tem se materializado em atos conjuntos ou concertados que promovem a produção unificada de provas, a coletivização de demandas individuais e centralização de processos, técnicas previstas no artigo 69, § 2º, II e VI do CPC, como meio de otimizar recursos, reduzir custos (economia processual) e garantir eficiência e coerência nos julgamentos.

A doutrina aponta que estas técnicas seguem a tendência mundial de coordenação de competências para administração judiciária, como é o caso do *multidistrict litigation* estadunidense, pelo qual se reúnem causas que guardam identidade ou similaridade em questões de fato, mediante a transferência dos processos para um único juízo, ao qual incumbirá, em regra, a fase postulatória e instrutória³³. Nesta vertente, alguns atos concertados entre juízos brasileiros já estão em curso para a produção de provas, como, por exemplo, perícia unificada³⁴.

A centralização de processos repetitivos (artigo 69, § 2º, VI do CPC), como forma de gestão coordenada ou combinada de competências, é técnica que vem despertando a atenção pelo seu potencial de coletivização de demandas. Implica em modificação consensual de

³¹ Neste sentido, Nilsiton Rodrigues de Andrade Aragão. O autor destaca que a desburocratização não autoriza a ausência de formas na cooperação, mas permite que não se utilizem procedimentos inúteis, arcaicos e desnecessários. Defende a modernização das práticas judiciárias. ARAGÃO, Nilsiton Rodrigues de Andrade. Fundamentos da cooperação judiciária nacional. In *Grandes Temas do Novo CPC – v. 16 - Cooperação Judiciária Nacional*. Coord. DIDIER JR., Fredie; CABRAL, Antonio do Passo. Salvador: Editora JusPodivm, 2021, p. 62-63.

³² *Idem.* p. 63.

³³ ARENHART, Sergio Cruz; OSNA, Gustavo. A cooperação nacional como mecanismo de coletivização: algumas questões preliminares. In *Grandes Temas do Novo CPC – v. 16 - Cooperação Judiciária Nacional*. Coord. DIDIER JR., Fredie; CABRAL, Antonio do Passo. Salvador: Editora JusPodivm, 2021, p. 512-515. CABRAL, Antonio do Passo. *Juiz natural e eficiência processual: flexibilização, delegação e coordenação de competências no processo civil: flexibilização, delegação e coordenação de competências no processo civil*. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021 (versão on line). FERREIRA, Gabriela Macedo. O ato concertado entre juízes cooperantes: esboço de uma teoria para o direito brasileiro. In *Grandes Temas do Novo CPC – v. 16 - Cooperação Judiciária Nacional*. Coord. DIDIER JR., Fredie; CABRAL, Antonio do Passo. Salvador: Editora JusPodivm, 2021, p. 253.

³⁴ Juízos nos Estados do Rio de Janeiro, Maranhão, Pernambuco, entre outros, mantêm atos concertados em plena vigência para produção coletiva de provas.

competência, como *opção* aos incidentes de julgamento de casos repetitivos (IRDR)³⁵, garantindo-se uniformidade de interpretação, coerência no julgamento e redução de custos.

Recentemente, foi celebrado Termo de Cooperação Judiciária entre o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais e o Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba para centralização e coordenação de competências em ações coletivas relativas ao caso do grupo empresarial *123 Milhas*³⁶ para a proteção de interesses individuais homogêneos de consumidores.

Importante citar que, entre a doutrina especializada no tema, tem-se admitido que a cooperação englobe questões cognitivamente transferidas a outros órgãos, que levem, até mesmo, a modificações de *competência absoluta*³⁷. Por conseguinte, no caso de centralização de processos por ato de concertação, é fundamental que sejam estabelecidos *critérios para definição do juízo competente*.

Antonio Cabral sugere alguns critérios que tem guiado a escolha do juízo da centralização no direito estrangeiro, e que, segundo ele, podem ser adaptados e propostos para o direito brasileiro³⁸: a) localização das provas a serem colhidas; b) domicílio das partes, inclusive, profissional; c) onde está o maior número dos casos pendentes; d) o estágio ou fase dos processos em cada comarca ou subseção judiciária; e) se o procedimento adotado nos processos de cada juízo é comum ou especial, devendo-se dar prioridade àquele onde forem asseguradas mais garantias; f) acessibilidade geográfica do juízo (inclusive analisando os meios de transporte); g) estrutura e recursos humanos das varas judiciais; h) se os magistrados têm

³⁵ Antonio do Passo Cabral entende, in verbis, que “a previsão do art. 69 § 2º, VI do CPC apresenta-se como uma faculdade de gestão da competência para os juízes, quando os métodos e as técnicas do microsistema de casos repetitivos não sejam aplicáveis, seja porque incabíveis, seja porque inconvenientes. Quando a questão comum for de natureza fática (ex: perícia unificada) ou quando o risco à isonomia e à segurança jurídica for apenas potencial, por exemplo, nesses casos, por serem incabíveis os mecanismos do microsistema de resolução de casos repetitivos, resta lançar mão da técnica de centralização do art. 69 § 2º, VI do CPC. Ademais, quando a mesma questão repetitiva estiver submetida a dois tribunais distintos (imagine-se dois Tribunais de Justiça de Estados diferentes da Federação), hipótese em que não seria possível uniformizar a solução por meio do IRDR dada a sua limitada abrangência territorial.” CABRAL, Antonio do Passo. *Juiz natural e eficiência processual: flexibilização, delegação e coordenação de competências no processo civil: flexibilização, delegação e coordenação de competências no processo civil*. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021 (versão on line).

³⁶ Vide Ação Civil Pública n. 0827017-78.2023.8.15.0001 que tramitava na 9ª Vara de Campina Grande – PB e foi remetida, por acordo cooperativo, à 15ª Vara Cível de Belo Horizonte – MG. Neste ato concertado, há a previsão, inclusive, de possibilidade de revisão de atos decisórios já praticados por outro juiz de primeira instância.

³⁷ MEIRELES, Edilton. Deslocamento de competência absoluta por cooperação judiciária. In *Grandes Temas do Novo CPC – v. 16 - Cooperação Judiciária Nacional*. Coord. DIDIER JR., Fredie; CABRAL, Antonio do Passo. Salvador: Editora JusPodivm, 2021, p. 399-410. CABRAL, Antonio do Passo. *Juiz natural e eficiência processual: flexibilização, delegação e coordenação de competências no processo civil: flexibilização, delegação e coordenação de competências no processo civil*. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021 (versão on line).

³⁸ CABRAL, Antonio do Passo. *Juiz natural e eficiência processual: flexibilização, delegação e coordenação de competências no processo civil: flexibilização, delegação e coordenação de competências no processo civil*. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021 (versão on line).

expertise e experiência em casos dessa natureza e também em procedimentos de centralização; i) o número de processos no acervo de cada juízo; e j) a produtividade de cada juízo.

A preocupação atual consiste na falta de normatização destes e de quaisquer outros critérios para orientação dos acordos de cooperação que promovem alteração de competências. Além disso, não há no Código de Processo Civil e na Resolução n. 350/20 do CNJ a sistematização das formas de impugnação dos atos de cooperação judiciária³⁹. A resolução apenas menciona que “os atos de cooperação poderão ser objeto de impugnação pelos meios previstos na legislação processual” (artigo 9º, § único).

Para mitigar a discricionariedade, a experiência estrangeira sugere, ainda, como salutar que os litigantes sejam consultados e apresentem sugestões sobre o juízo de destino mais adequado.⁴⁰ A Resolução n. 350/20 do CNJ encampou a ideia e previu que os juízos cooperantes, quando a complexidade da matéria recomendar, poderão intimar as partes a se manifestarem acerca do ato de cooperação a ser praticado.

Esta norma também defere às partes e às pessoas naturais ou jurídicas, órgãos ou entidades especializadas, com representatividade adequada, requerer ao juízo a realização de ato de cooperação. No Estado do Rio de Janeiro, por exemplo, a cooperação pode ser solicitada pelas partes em formulário eletrônico disponibilizado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, através do qual as partes podem solicitar ao Núcleo de Cooperação Judiciária a intermediação para uma cooperação seja feita entre juízos⁴¹. A parte pode, fundamentadamente, indicar o juízo que entende ser o competente e solicitar o apoio do núcleo para intermediar a cooperação.

Diante de tais considerações, e para adentrarmos na Cooperação entre órgãos do Ministério Público, entendemos importante posicionar a cooperação judiciária na lógica reformista gerencial na atuação do Poder Judiciário, que encontra no Conselho Nacional de Justiça um agente propulsor do modelo de governança pública que se pauta no desempenho e em resultados eficientes, através de movimentos que aproximam o direito das ciências gerenciais⁴². A

³⁹ FERNANDEZ, Leandro. Do Conflito entre atos concertados de cooperação judiciária e negócios processuais celebrados pelas partes. In *Grandes Temas do Novo CPC – v. 16 - Cooperação Judiciária Nacional*. Coord. DIDIER JR., Fredie; CABRAL, Antonio do Passo. Salvador: Editora JusPodivm, 2021, p. 686.

⁴⁰ No *multidistrict litigation* dos EUA é comum que as partes, em conjunto, ou pelo menos um grupo dos litigantes, façam sugestões, indicando um local ou juízo onde preferem ver os processos centralizados, e esta indicação tem sido seguida pelas cortes. A respeito, consultar: CABRAL, Antonio do Passo. *Juiz natural e eficiência processual: flexibilização, delegação e coordenação de competências no processo civil: flexibilização, delegação e coordenação de competências no processo civil*. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021 (versão on line).

⁴¹ Disponível em <https://www.tjrj.jus.br/web/nucleo-de-cooperacao/pagina-inicial> (acesso em 25/08/23)

⁴² Dierle Nunes e Ludmila Teixeira, em excelente artigo, destacam o papel do Conselho Nacional de Justiça como indutor do modelo de gestão que infiltra a racionalidade gerencial no sistema de justiça. NUNES, Dierle; TEIXEIRA, Ludmila. Por um acesso à justiça democrático: primeiros apontamentos. *Revista de Processo*, vol. 38,

centralidade da eficiência busca alterar padrões de aceitabilidade/razionalidade das decisões e do próprio conceito de acesso à justiça como forma de superação da crise de eficiência, efetividade e acessibilidade do sistema de justiça.

3. COOPERAÇÃO ENTRE ÓRGÃOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Como método para a prestação jurisdicional eficiente, a cooperação judiciária tem sido vista com grande entusiasmo pela doutrina processualista contemporânea, tanto que inspirou a apresentação de anteprojeto de resolução pelo Conselheiro Antonio Edílio Magalhães Teixeira ao Plenário do Conselho Nacional do Ministério Público, a fim de estabelecer diretrizes e procedimentos sobre a cooperação entre os órgãos do Ministério Público⁴³.

O anteprojeto busca regulamentar “a consecução de atividades comuns ou convergentes, com o escopo de reduzir os custos, incrementar a eficiência administrativa e otimizar o emprego da força de trabalho e dos recursos institucionais” (texto da justificativa do anteprojeto).

Segundo o anteprojeto, a cooperação se dará de forma consensual entre diversos órgãos do Ministério Público, independentemente de tratar-se de órgãos de um mesmo ramo ou de diferentes ramos. Prevê, ainda, a cooperação interinstitucional entre os órgãos do Ministério Público e outras pessoas, órgãos, instituições e entidades.

Tal como se dá na Resolução n. 350/20 do CNJ, o rol de atos de cooperação no anteprojeto é exemplificativo, e prevê a possibilidade: (1) da prática conjunta de promoção de arquivamento, declínio de atribuição, recomendação, petição inicial ou intercorrente, denúncia, alegações finais, recurso, sustentação oral e quaisquer outras manifestações em processo judicial ou administrativo na esfera de atribuição dos órgãos cooperantes; (2) da prática de intimação ou notificação, bem como quaisquer atos de comunicação processual, podendo versar sobre a comunicação conjunta a pessoa cuja participação seja necessária em diversos processos ou procedimentos; (3) da consulta e prestação ou troca de informações relevantes para a solução dos processos ou procedimentos na esfera de atribuição dos órgãos cooperantes; (4) da redação de manuais de atuação, rotinas administrativas, diretrizes gerais para a conduta dos sujeitos do processo e dos servidores públicos responsáveis por atuar com mecanismos de gestão coordenada; (5) do apensamento ou reunião de procedimentos (art. 55, § 3º do Código de

n. 217. Revista dos Tribunais: 2013. (<https://hdl.handle.net/20.500.12178/113315>), p. 107. Neste sentido, também, PRIEBE, Vitor Saldanha; SPENGLER, Fabiana Marion. Burocracia Pública e Administração Gerencial: o gerencialismo em prol das políticas de acesso à justiça. *Revista Cidadania e Acesso à Justiça*, vol. 07, n. 02, jul/dez. 2021, p. 43-45.

⁴³ Disponível em [PDF 19.00.2014.0002575/2023-89 \(cnmp.mp.br\)](https://www.cnmp.mp.br/portal/arquivos_documento/proposta_anteprojeto_resolucao_cnj_350_20.pdf). Vide, ainda, [Proposta pretende regulamentar mecanismos de cooperação entre os membros do MP, órgãos e instituições - Conselho Nacional do Ministério Público \(cnmp.mp.br\)](#).

Processo Civil); (6) *da definição do órgão com atribuição para decidir sobre a resolução de uma questão comum a vários procedimentos, ou questões semelhantes ou de algum modo relacionadas*; (7) da obtenção e apresentação de provas, e na coleta de depoimentos; (8) da produção de prova única relativa a fato comum a vários procedimentos; (9) *da disciplina da gestão dos processos repetitivos, inclusive da respectiva centralização* (art. 69, § 2º, VI, do Código de Processo Civil); (10) da investigação patrimonial, busca por bens e informações para realização prática de penhora, arrecadação, indisponibilidade ou qualquer outro tipo de constrição; (11) do compartilhamento temporário de equipe diretamente subordinada aos cooperantes (grifou-se).

Sem dúvida, a reflexão detida sobre a cooperação revela um potencial revolucionário para a atuação do Ministério Público brasileiro. Arranjos cooperativos bem planejados e estruturados podem garantir um ganho exponencial de eficiência e resolutividade para a atuação ministerial.

A cooperação abre novas possibilidades - muitas sequer trilhadas - para a tutela de direitos transindividuais que reclamam um sistema flexível de coletivização de provas e demandas para garantia de efetividade. Nos litígios estruturais, por exemplo, questões de caráter complexo refletem um estado de coisas inconstitucional e desafiam diferentes órgãos do MP. A cooperação pode, nestes casos, viabilizar a investigação e a instrução conjunta de procedimentos, a gestão centralizada de processos ou a distribuição de atribuição de acordo com a expertise do órgão, de forma a otimizar recursos e garantir especialidade e eficiência na atuação.

Cite-se a ACP das cirurgias ortopédicas no Estado do Ceará⁴⁴, que deu causa à reunião de inúmeros processos remetidos por diversos juízos a uma única Vara Federal, através da qual foi feita uma “regulação de acesso”⁴⁵ de pacientes do SUS às cirurgias, com redução do tempo de espera. Cite-se, ainda, a ADPF 347⁴⁶ que busca a adequação do sistema prisional e desafia a cooperação entre diferentes órgãos para a concretização de seu propósito.

Sem embargo, entretanto, de todo este potencial, é fundamental que o Ministério Público normatize meios de acompanhamento e controle dos arranjos cooperativos que implicam em modificação de atribuição, sob pena de vulneração da importante conquista civilizatória representada pelo princípio do promotor natural.

Em sua concepção tradicional, o princípio do promotor natural tem conteúdo similar ao do juiz natural. Impõe que o órgão responsável por um caso deva estar determinado em atos

⁴⁴ Ação Civil Pública. Processo n. 0811930-91.2016.4.05.8100. JFCE.

⁴⁵ A expressão *técnica* “regulação de acesso à assistência”, na verdade, tem como objetos a organização, o controle, o gerenciamento e a priorização do acesso e dos fluxos assistenciais no âmbito do SUS; e tem como sujeitos seus respectivos gestores públicos, sendo estabelecida pelo complexo regulador e suas unidades operacionais.

⁴⁶ ADPF 347 Mc, Relator: Ministro Marco Aurélio. Tribunal Pleno, julgado em 09/09/2015.

normativos gerais, abstratos e prévios ao fato, sendo vedadas as designações de membros, por quem quer que seja, depois da instauração de um procedimento (*ex post facto*) ou para atuar apenas em um caso (*ad hoc*)⁴⁷. O princípio do promotor natural pretende garantir independência e imparcialidade ao exercício das funções dos membros do Ministério Público, além de assegurar a qualquer indivíduo que seu acusador no processo penal, ou aquele que representa os interesses da sociedade no processo civil, seja definido de acordo com normas previamente estabelecidas.

Não se discorda que, à luz das peculiaridades do caso concreto, o promotor natural deva ser ressignificado de acordo com o princípio da competência adequada e a teoria das capacidades institucionais dos órgãos estatais, tal como vem sendo feito com o juiz natural. Para esta releitura, aplica-se ao promotor natural a mesma *ratio* dos argumentos sintetizados no item 2 *supra*, sendo que aqui pode-se falar em *princípio da atribuição adequada*. A finalidade é buscar o órgão ministerial com melhores condições para o atuar no caso concreto, seja para conduzir tratativas de um termo de ajustamento de conduta; seja para conduzir a investigação ou promover a ação judicial. A adequação se verifica de acordo com as singularidades do caso concreto, e para cada fase de atuação, assim como é preconizada na competência *ad actum*.

Contudo, *esta avaliação precisa ser pautada em critérios que limitem, o quanto possível, a arbitrariedade dos atores envolvidos no processo de decisão e formação do acordo de cooperação*. Ainda que na vigência do Estado de Direito e do regime democrático, a possibilidade de vulneração do princípio do promotor natural com base em personalismos e motivações não republicanas, como perseguições políticas, recebimento de propina, animosidades, pressão midiática, entre outras, não deve ser ignorada. Em nosso sentir, a segurança jurídica representada pelo promotor natural, como uma garantia do cidadão e da sociedade, não deveria ser flexibilizada sem critérios ou mecanismos de revisão e controle, mesmo que seja em nome da eficiência.

A preocupação aqui exposta reside na ausência de normatização destes critérios e filtros à luz das peculiaridades da atuação do Ministério Público. Há critérios objetivos sugeridos para a centralização de processos ou deslocamento de competência através da cooperação judiciária, conforme exposto no item 2 *supra*. Alguns deles podem ser adaptados à atividade do MP, como, por exemplo, a localização das provas a serem colhidas; o domicílio das partes; a localização

⁴⁷ MAZZILLI, Hugo Nigro. O Ministério Público no processo penal. Revista dos Tribunais, ano 65, vol.494, dez., 1976; CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. O Ministério Público no processo civil e penal: Promotor natural – Atribuição e conflito com base na Constituição Federal de 1988. Rio de Janeiro: Forense, 5ª ed., 1995; HAMILTON, Sérgio Demoro. Reflexos da falta de atribuição na instância penal. in Temas de Processo Penal. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1998.

do maior número de casos pendentes; e o estágio ou fase dos processos em cada órgão. Outros critérios podem ser pensados aprioristicamente, embora o objetivo deste trabalho não seja desenvolvê-los, mas apenas promover exortação em relação à sua necessidade e urgência. O efeito da “norma-regra” é a redução da complexidade do sistema e a garantia da segurança jurídica⁴⁸.

Importante esclarecer, por oportuno, que a normatização aqui defendida não deve buscar debelar totalmente a discricionariedade necessária para avaliar, diante do caso concreto, o adequado compartilhamento de atribuição entre os órgãos cooperantes. A regulamentação deve, ao invés disso, trazer critérios e filtros de avaliação e eficiência que sirvam de *balizas* para um controle efetivamente funcional⁴⁹. Afinal, este é o propósito do Estado de Direito e, portanto, deve ser a aspiração de uma instituição comprometida, *além da eficiência*, com a transparência, a responsabilidade, a confiabilidade e a probidade⁵⁰.

A busca por melhores resultados reflete uma mudança de paradigma que enfatiza divisões de responsabilidades e estabelecimento de processos eficientes, *com ênfase correlata na accountability*⁵¹. A influência da *New Public Management*⁵² na prestação jurisdicional e na administração da justiça não pode focar na eficiência mais do que nos demais princípios da governança pública.

⁴⁸ DIDIER JR., Fredie. Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento. Salvador: Ed. Jus Podivm, 2017.

⁴⁹ Leandro Fernandez defende esta ideia para o controle de atos de cooperação judiciária. FERNANDEZ, Leandro. Do Conflito entre atos concertados de cooperação judiciária e negócios processuais celebrados pelas partes. In *Grandes Temas do Novo CPC – v. 16 - Cooperação Judiciária Nacional*. Coord. DIDIER JR., Fredie; CABRAL, Antonio do Passo. Salvador: Editora JusPodivm, 2021, p. 686.

⁵⁰ O Decreto n. 9.203/2017 traz a transparência, a confiabilidade e a responsabilidade, entre outros, como princípios da governança pública na esfera federal, assim como o referencial básico de governança do Tribunal de Contas da União. Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU / Tribunal de Contas da União. Edição 3 - Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – SecexAdministração, 2020.

⁵¹ Segundo Alex Teixeira e Ricardo Gomes, este termo da língua inglesa que pode ser traduzido para o português como responsabilidade com ética. Remete à transparência e à obrigação e de membros de um órgão administrativo ou representativo de prestar contas a instâncias controladoras ou a seus representados. TEIXEIRA, A. F.; GOMES, R. C. Governança pública: uma revisão conceitual. *Revista do Serviço Público*, [S. l.], v. 70, n. 4, p. 519-550, 2019. DOI: 10.21874/rsp.v70i4.3089.

⁵² Esta perspectiva político-ideológica ficou conhecida no Brasil como Administração Pública Gerencial, que ressalta aspectos de eficiência, desempenho e redução de custos, aliando a perspectiva econômica da prestação do serviço com a perspectiva organizacional e de melhores resultados. Em relação ao setor público, a crise econômica-fiscal dos anos 1980 foi o fator impulsionador da formulação de novos arranjos políticos e econômicos que conduziram a gestão rumo à eficiência. TEIXEIRA, A. F.; GOMES, R. C. Governança pública: uma revisão conceitual. *Revista do Serviço Público*, [S. l.], v. 70, n. 4, p. 519-550, 2019. DOI: 10.21874/rsp.v70i4.3089.

A propósito, o Tribunal de Contas da União estabeleceu um referencial básico de governança pública que inclui o *controle* dentre os seus componentes⁵³. A cada componente de governança é vinculado um conjunto de práticas voltadas para o atingimento dos resultados pretendidos pelas partes, mas todas associados a itens de controle. Dentre as práticas do componente controle, estão a gestão de riscos e o controle interno; a *accountability* e a transparência.

Não se imagine que o propósito da governança é criar mais controles e mais burocracia. O objetivo é remover controles desnecessários, que se tornam empecilhos à entrega de resultados, e manter controles que garantam o bom desempenho da atividade. Por isso, a ideia defendida neste trabalho não é a criação de regras que burocratizem, desnecessariamente, a cooperação, mas a criação de normas que favoreçam um contexto propício para a entrega dos resultados esperados pela instituição e pela sociedade.

Nesse sentido, Bovaird assevera que a governança pública deve ser orientada para o monitoramento de desempenho e de resultados eficazes, bem como para a *aderência da atividade, serviço ou organização a critérios ou normas acordados*⁵⁴. Alex Teixeira e Ricardo Gomes sintetizam os argumentos da literatura internacional sobre o tema na seguinte lição:

“assim como a governança objetiva auxiliar na solução de problemas públicos, ela deve procurar estabelecer *critérios avaliativos ou indicativos que auxiliem os órgãos a alcançarem as demandas sociais*. Portanto, mensurar o desempenho da administração com o intuito de verificar se ela está atendendo ao seu fim básico está diretamente associado ao mecanismo de controle e governança”⁵⁵. (grifou-se)

O modelo gerencial pautado na governança pública sugere, portanto, dois aspectos complementares, a saber: a obtenção de resultados de qualidade de vida que realmente importem aos atores dentro do sistema; e *processos de interação entre as partes interessadas que correspondam aos critérios ou normas acordados*⁵⁶.

Para concretizar o componente do controle, o Decreto n. 9.203/17 estabelece como diretriz da governança pública a implementação de “controles internos fundamentados na gestão de

⁵³ Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU / Tribunal de Contas da União. Edição 3 - Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – SecexAdministração, 2020.

⁵⁴ BOVAIRD, Tony. Public governance: balancing stakeholder power in a network society. *International Review of Administrative Sciences*, v. 71, n. 2, p. 217-228, jun. 2005.

⁵⁵ TEIXEIRA, A. F.; GOMES, R. C. Governança pública: uma revisão conceitual. *Revista do Serviço Público*, [S. l.], v. 70, n. 4, p. 519-550, 2019. DOI: 10.21874/rsp.v70i4.3089.

⁵⁶ BOVAIRD, Tony; LÖFFLER, Elke. Evaluating the quality of public governance: indicators, models and methodologies. *International Review of Administrative Sciences*, v. 69, n. 3, p. 313-328, set. 2003, apud TEIXEIRA, A. F.; GOMES, R. C. Governança pública: uma revisão conceitual. *Revista do Serviço Público*, [S. l.], v. 70, n. 4, p. 519-550, 2019.

risco, que privilegiará ações estratégicas de prevenção antes de processos sancionadores”. Esta é uma ideia importante que pode pautar a necessidade de regulamentação de critérios prévios que orientem ou iluminem a celebração dos acordos de cooperação.

O anteprojeto de resolução que tramita no CNMP prevê, em seu artigo 6º, que as convenções de atuação coordenada sejam apresentadas, em até 10 dias, ao Conselho Superior ou Câmara de Coordenação e Revisão respectiva, “para registro e controle, *quando couber*” (grifou-se). Sem dúvida, andou bem o anteprojeto ao estabelecer salutar medida de controle. Mas ainda é preciso definir: em que hipóteses caberá controle? Como se dará o controle? Quais os limites deste controle? Quais as suas consequências?

O tipo de instrumento previsto para o controle da alteração de atribuições por cooperação - se conflito de atribuição ou outra medida - é, em nosso sentir, de menor importância, diante da já anunciada ausência de regulamentação específica acerca das balizas, caso a caso, para sua modificação. Em um momento no qual diferentes arranjos cooperativos já fazem parte da jurisdição brasileira, esta deveria ser uma tarefa prioritária para o Ministério Público.

Importante, ainda, observar que a impugnação dos acordos de cooperação sempre deveria ser permitida aos particulares e demais órgãos interessados *no âmbito da própria instituição*, sem prejuízo da possibilidade de impugnação em juízo, na qual será tutelada pelo Poder Judiciário a garantia do promotor natural como corolário do devido processo legal. Esta impugnação administrativa carece, entretanto, de regulamentação, sendo importante observar que o anteprojeto prevê a possibilidade de dissolução de controvérsia *apenas entre os convenientes*, através do conflito de atribuição (artigo 5º, § único).

4. CONCLUSÃO

Com base nas razões aduzidas, conclui-se que o compartilhamento de atribuições por cooperação entre órgãos do Ministério Público, embora represente importante instrumento para a tutela de direitos e a eficiência da atuação institucional, demanda efetivo mecanismo de controle institucional, à luz dos princípios da governança pública, e sugere a necessidade de regulamentação específica voltada à preservação do princípio do promotor natural, embora ressignificado pelo princípio da atribuição adequada e pela teoria das capacidades institucionais.

Finalmente, seria salutar a previsão normativa específica da possibilidade impugnação dos acordos de cooperação entre órgãos do Ministério Público, no âmbito da própria instituição, aos particulares e órgãos públicos interessados, como recurso institucional de *accountability* que

proporcione controle social da atuação, sem prejuízo da possibilidade de impugnação em juízo para tutela da garantia do devido processo legal.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, Juliana Melazzi. A Cooperação judiciária nacional como instrumento de descentralização da execução. In *Grandes Temas do Novo CPC – v. 16 - Cooperação Judiciária Nacional*. Coord. DIDIER JR., Fredie; CABRAL, Antonio do Passo. Salvador: Editora JusPodivm, 2021.

ARAGÃO, Nilsiton Rodrigues de Andrade. Fundamentos da cooperação judiciária nacional. In *Grandes Temas do Novo CPC – v. 16 - Cooperação Judiciária Nacional*. Coord. DIDIER JR., Fredie; CABRAL, Antonio do Passo. Salvador: Editora JusPodivm, 2021.

ARENHART, Sergio Cruz; OSNA, Gustavo. A cooperação nacional como mecanismo de coletivização: algumas questões preliminares. In *Grandes Temas do Novo CPC – v. 16 - Cooperação Judiciária Nacional*. Coord. DIDIER JR., Fredie; CABRAL, Antonio do Passo. Salvador: Editora JusPodivm, 2021.

BORGES, Fabricio de Lima. Litígios estruturais, negócios processuais e o princípio do juiz natural: o caso da ação civil pública sobre a fila de espera do Hospital do Coração do Cariri. In *Demandas estruturais e litígios de alta complexidade [recurso eletrônico] : casos práticos analisados no mestrado da Enfam*. Coordenador: Antônio César Bochenek. Brasília: Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados — Enfam, 2022.

BOVAIRD, T. Public governance: balancing stakeholder power in a network society. *International Review of Administrative Sciences*, v. 71, n. 2, p. 217-228, jun. 2005.

_____. LÖFFLER, Elke. Evaluating the quality of public governance: indicators, models and methodologies. *International Review of Administrative Sciences*, v. 69, n. 3, p. 313-328, set. 2003

BRAGA, Paula Sarno. Competência Adequada. *Revista de Processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, vol. 219.

BRASIL. Decreto n. 9.203 de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU / Tribunal de Contas da União. Edição 3 - Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – SecexAdministração, 2020.

CABRAL, Antonio do Passo. *Juiz natural e eficiência processual: flexibilização, delegação e coordenação de competências no processo civil: flexibilização, delegação e coordenação de competências no processo civil*. Coordenação Luiz Guilherme Marinoni, Sérgio Cruz Arenhart e Daniel Mitidiero. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021 (versão on line).

_____. Fundamentos para uma teoria da cooperação judiciária: a revolução que se avizinha. In *Grandes Temas do Novo CPC – v. 16 - Cooperação Judiciária Nacional*. Coord. DIDIER JR., Fredie; CABRAL, Antonio do Passo. Salvador: Editora JusPodivm, 2021.

_____. New trends and perspectives on case management: Proposals on contract procedure and case assignment management, *Peking University Law Journal*, 2018, 6:1, 5-54, DOI: 10.1080/20517483.2018.1603636

CAMPOS, Maria Gabriela Campos. Os atos concertados entre juízos cooperantes e o compartilhamento de competências jurisdicionais: a cooperação judiciária nacional e seus reflexos para o sistema de competências. n *Grandes Temas do Novo CPC – v. 16 - Cooperação Judiciária Nacional*. Coord. DIDIER JR., Fredie; CABRAL, Antonio do Passo. Salvador: Editora JusPodivm, 2021

CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. O Ministério Público no processo civil e penal: Promotor natural – Atribuição e conflito com base na Constituição Federal de 1988. Rio de Janeiro: Forense, 5ª ed., 1995.

DIDIER JR., Fredie. *Cooperação Judiciária Nacional: escopo de uma teoria para o direito brasileiro (arts. 67-69, CPC)*. 2 ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2021

_____ Ato concertado e centralização de processos repetitivos. In *Grandes Temas do Novo CPC – v. 16 - Cooperação Judiciária Nacional*. Coord. DIDIER JR., Fredie; CABRAL, Antonio do Passo. Salvador: Editora JusPodivm, 2021.

NUNES, Dierle; TEIXEIRA, Ludmila. Por um acesso à justiça democrático: primeiros apontamentos. *Revista de Processo*, vol. 38, n. 217. Revista dos Tribunais: 2013. (<https://hdl.handle.net/20.500.12178/113315>).

FERNANDEZ, Leandro. Do Conflito entre atos concertados de cooperação judiciária e negócios processuais celebrados pelas partes. In *Grandes Temas do Novo CPC – v. 16 - Cooperação Judiciária Nacional*. Coord. DIDIER JR., Fredie; CABRAL, Antonio do Passo. Salvador: Editora JusPodivm, 2021

FERREIRA, Gabriela Macedo. O ato concertado entre juízes cooperantes: esboço de uma teoria para o direito brasileiro. In *Grandes Temas do Novo CPC – v. 16 - Cooperação Judiciária Nacional*. Coord. DIDIER JR., Fredie; CABRAL, Antonio do Passo. Salvador: Editora JusPodivm, 2021.

HAMILTON, Sérgio Demoro. Reflexos da falta de atribuição na instância penal. in *Temas de Processo Penal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1998.

HARTMANN, Guilherme Kronemberg. *Controle da competência adequada no processo civil*. Rio de Janeiro. Tese de doutorado apresentada e defendida na Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2018, (<http://www.bdt.d.uerj.br/handle/1/9364>)

MAZZILLI, Hugo Nigro. O Ministério Público no processo penal. *Revista dos Tribunais*, ano 65, vol.494, dez., 1976.

MEIRELES, Edilton. Notas introdutórias sobre a cooperação judiciária nacional. In *Grandes Temas do Novo CPC – v. 16 - Cooperação Judiciária Nacional*. Coord. DIDIER JR., Fredie; CABRAL, Antonio do Passo. Salvador: Editora JusPodivm, 2021.

_____ Deslocamento de competência absoluta por cooperação judiciária. In *Grandes Temas do Novo CPC – v. 16 - Cooperação Judiciária Nacional*. Coord. DIDIER JR., Fredie; CABRAL, Antonio do Passo. Salvador: Editora JusPodivm, 2021.

PRIEBE, Vitor Saldanha; SPENGLER, Fabiana Marion. Burocracia Pública e Administração Gerencial: o gerencialismo em prol das políticas de acesso à justiça. *Revista Cidadania e Acesso à Justiça*, vol. 07, n. 02, jul/dez. 2021.

RHEE, C.H. van. Gerenciamento de casos e cooperação na europa: uma abordagem moderna sobre litigância cível. Tradução e revisão Hermes Zaneti Junior. *Civil Procedure Review*, vol. 13, n. 2, maio, 2022.

TEIXEIRA, Alex Fabiane.; GOMES, Ricardo Corrêa. Governança pública: uma revisão conceitual. Revista do Serviço Público, [S. l.], v. 70, n. 4, p. 519-550, 2019. DOI: 10.21874/rsp.v70i4.3089.