

Regulação Responsiva no Conselho Nacional do Ministério Público?

Responsive Regulation in the National Council of the Public Prosecutor's Office?

Submetido(submitted): 12 February 2025

Parecer(reviewed): 19 February 2025

Revisado(revised): 20 February 2025

Aceito(accepted): 27 February 2025

André Epifanio Martins*

<https://orcid.org/0009-0009-5107-9728>

Artigo submetido à revisão cega por pares (Article submitted to peer blind review)

Licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International

Abstract

[Purpose] The article aims to investigate whether the regulatory practices of the National Council of the Public Prosecutor's Office (CNMP), particularly in the disciplinary sphere, align with the essential foundations of the theory of responsive regulation.

[Methodology/approach/design] The research is exploratory in nature and analyzes CNMP's regulatory documents, such as the Internal Regulations, through the lens of the theory of responsive regulation, seeking connections between institutional practice and the aforementioned theory.

[Findings] The CNMP's regulatory practices remain influenced by dogmas derived from the punitive administrative legal regime, which is essentially hermetic and retributive.

[Practical implications] The incorporation of the theory of responsive regulation into ministerial regulatory practice could grant greater institutional legitimacy to CNMP's norms, aiming to address constant social and institutional demands more efficiently.

[Originality/value] There are no studies specifically focused on the application of the theory of responsive regulation within the CNMP. Although there are studies on responsive regulation in federal regulatory agencies, no academic records specifically address regulatory bodies within the justice system. Therefore, this study seeks to fill this gap by adopting an approach that brings this theory—already well-established in the

*Doutorando em Direito na Universidade de Brasília (UnB). Mestre em Direito pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado do Amazonas. Ex-procurador (PA). Pós-graduado em Direito Civil e Processual Civil pela Fundação Getúlio Vargas. Pós-graduado em Direito Penal e Criminologia pela PUC-RS. Diretor Acadêmico e de Eventos da Fundação Instituto Brasileiro de Direito Militar e Humanitário - IBDMH. E-mail: andremartins@cnmp.mp.br.

international arena—closer to academic and institutional debates within these regulatory bodies, where it remains scarcely discussed.

Keywords: *Responsive regulation. National Council of the Public Prosecutor's Office. Regulatory power. Sanctioning law. Disciplinary regime.*

Resumo

[Propósito] O presente artigo tem por escopo investigar se as práticas regulatórias do Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP, notadamente no âmbito disciplinar, coadunam-se com os fundamentos essenciais da teoria da regulação responsiva.

[Metodologia/abordagem/design] A pesquisa é de natureza exploratória e analisa documentos normativos do CNMP, a exemplo do Regimento Interno, sob a lente da teoria da regulação responsiva, buscando-se proximidades entre a prática institucional e a referida teoria.

[Resultados] As práticas regulatórias do CNMP permanecem influenciadas por dogmas advindos do regime jurídico-administrativo sancionador, em sua essência herméticos e retributivos.

[Implicações práticas] A incorporação da teoria da regulação responsiva na prática regulatória ministerial poderia conferir mais legitimidade institucional às normas do CNMP, visando a lidar de forma mais eficiente com as constantes demandas sociais e institucionais.

[Originalidade/relevância do texto] Não se encontram pesquisas cujo escopo seja abordar a aplicação da teoria da regulação responsiva no âmbito do CNMP. Embora existam estudos sobre regulação responsiva nas agências reguladoras federais, não há registros acadêmicos que foquem especificamente nos órgãos reguladores do sistema de justiça. Dessa forma, este estudo busca preencher essa lacuna, adotando uma abordagem que aproxime essa teoria – já amplamente consolidada no cenário internacional – dos debates acadêmicos e institucionais no contexto desses órgãos regulatórios, onde ainda é pouco discutida.

Palavras-chave: Regulação responsiva. Conselho Nacional do Ministério Público. Poder regulamentar. Direito sancionador. Regime disciplinar.

INTRODUÇÃO

A regulação estatal no contexto brasileiro tem sido fundamentada, em grande medida, em modelos de comando e controle, por meio de sanções coercitivas e normas rígidas. O comando e controle é compreendido como

“estratégia tradicional, vinculada à mecânica jurídica clássica, envolvendo a edição de leis e normas, restringindo comportamentos, submetidos às sanções” (LOPES, 2018, p. 185), ou seja, medidas de força com o intuito de corroborar a presença simbólica da autoridade reguladora para além de almejar a observância das condutas desejadas (LOPES, 2018).

Esta investida regulatória parte da premissa de que a norma tem força própria para vedar a conduta ou exigir o comportamento. Assim, “essa abordagem considera a ameaça de sanções afritivas como suficiente para o realinhamento de conduta” (ARANHA, 2024, p. 102) na suposição de que “o sistema jurídico se manifesta por intermédio de atos coercitivos extrínsecos” (ARANHA, 2024, p. 102).

Seguindo em outra direção, a teoria da regulação responsiva, disseminada notadamente a partir de obra seminal homônima de 1992 dos autores Ayres e Braithwaite (1992), desenvolve uma abordagem mais dinâmica que repele posições extremadas para esboçar a utilização, pelo regulador, de um espectro mais amplo de estratégias regulatórias que vão desde mecanismos de persuasão a sanções mais severas.

Aprimorada ao longo das décadas por outros autores, com destaque para Baldwin e Black (2007), perpassando pela proposta do diamante regulatório de Kolieb (2015), a teoria tem sido bastante debatida no cenário acadêmico. Também vem sendo transportada para a prática regulatória e muitas agências reguladoras estão revisando seus procedimentos com base nos seus fundamentos.

Nesse sentido, o presente artigo tem por escopo analisar se as práticas regulatórias do Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP coadunam-se, em alguma medida, com os fundamentos da teoria da regulação responsiva.

Justifica-se essa escolha, pois embora alguns estudos já façam uma intersecção entre tal teoria e os diferentes contextos institucionais, ou seja, para entidades que não se amoldam formalmente às agências reguladoras previstas na Lei nº 13.848/2019, a exemplo de trabalho que averigua o papel da Polícia Federal ao exercer competência típica de agência reguladora na segurança privada (PEREIRA, 2023), outro que identifica características de regulação responsiva em várias práticas da Controladoria-Geral da União (RORIZ, 2021), ou enfoque na Ordem dos Advogados do Brasil (BORGES, 2021), não se encontra nenhum estudo com as lentes voltadas para o CNMP.

Para tanto, o primeiro tópico abordará os principais aspectos da teoria da regulação responsiva como forma de fixar o eixo central do estudo. O segundo

tópico analisará CNMP como órgão regulador, seus fundamentos constitucionais e legais, identificando sua natureza jurídica. Neste ponto, buscar-se-á uma certa aproximação com as agências reguladoras taxativamente descritas na lei nº 13.848/2019. Por fim, o terceiro tópico examinará se algumas práticas institucionais do CNMP constatadas na pesquisa se aproximam com os fundamentos da regulação responsiva.

Por fim, tem-se como hipótese inicial que as práticas regulatórias estão inseridas no contexto de comando e controle.

TEORIA DA REGULAÇÃO RESPONSIVA

A teoria da regulação responsiva, sistematizada com maior ênfase na obra seminal de título homônimo, publicada em 1992 por Ayres e Braithwaite (1992), pode ser resumida como uma proposta que transcende o debate entre a intervenção estatal rígida e a desregulação máxima, sugerindo que os reguladores delimitem suas estratégias combinando persuasão e punição, tratando-se, nesse sentido, de “uma resposta à retórica de oposição entre desregular e regular mais intensamente” (ARANHA, 2024, p. 192).

Para Braithwaite (1985), uma regulamentação bem-sucedida precisa impor sanções quando necessário, mas preservando métodos persuasivos para o atingimento dos objetivos de conformidade, numa constante relação de reciprocidade entre punição e persuasão. Essa dinâmica pode ser visualizada na pirâmide regulatória, desde que não siga uma ordem rígida e pré-definida, mas que priorize os instrumentos persuasivos situados em sua base, conquanto alertem, em tom metafórico, que apenas haverá sucesso nessa complementaridade caso haja a compreensão de que ignorar os tons persuasivos do regulador poderá levá-lo a “trocar a luva de veludo pelo punho de ferro” (BRAITHWAITE, 1985, p. 118).

Nessa linha, a efetividade da regulação depende da criação de um ambiente regulatório dialógico, onde se incentive o cumprimento voluntário das normas. Assim, na base da pirâmide estão as propostas de cunho persuasivo e no topo um conjunto de penas rigorosas, devendo-se evitar, contudo, uma compreensão reducionista de que toda a teoria estaria reduzida a uma pirâmide com escalonamento de sanções em face de comportamento mais ou menos virtuoso do regulado, já que o conteúdo teórico vai muito além disso (ARANHA, 2024), análise que não passou despercebida por Mascini (2012), ao

apontar que a regulação responsiva tem sido amplamente reduzida à pirâmide regulatória.

Dando continuidade, no que concerne aos pressupostos da teoria, o central gira em torno da compreensão de que é no espaço de interação e influência recíproca entre regulação estatal e privada onde se encontram as melhores oportunidades de delineamento de alternativas para o desenho regulatório, longe de uma discussão dicotômica entre regular ou desregular (ARANHA, 2024), havendo mais sinergias do que incompatibilidades entre a persuasão e a punição.

Além disso, identificam-se quatro pressupostos sistêmicos, quais sejam: (a) as estratégias baseadas exclusivamente em persuasão e autorregulação são suscetíveis à manipulação por atores motivados por racionalidade econômica; (b) a predominância por punições pode minar a cooperação quando os regulados são movidos por um senso de responsabilidade social; (c) a ênfase em sanções punitivas tende a gerar resistência organizacional e estratégias de contra-ataque; (c) a abordagem de reação equivalente (*tit for tat*) fomenta a confiança e o compromisso cívico (ARANHA, 2024).

Além dos pressupostos, Braithwaite (2011), em outro trabalho, aponta a existência de nove princípios da regulação responsiva, que podem ser resumidos em: pensar no contexto; ouvir ativamente; engajar aqueles que resistem à conformidade; elogiar os que demonstram comprometimento; demonstrar preferência por alcançar os resultados por meio de apoio e educação; sinalizar, sem ameaçar, um conjunto de sanções que podem ser escalonadas; conectar a governança em rede por meio do engajamento de parceiros mais amplos; incentivar a responsabilidade ativa, em oposição à passiva; aprender e comunicar as lições aprendidas.

Mas é claro que a teoria se aprimorou bastante ao longo dos anos, sendo que sua ideia original não passou incólume de críticas. Por exemplo, Baldwin e Black (2007) destaca que uma “verdadeira regulação responsiva” requer conhecer os regulados e os seus ambientes institucionais, capacidade de implementar com coerência novas e diferentes lógicas regulatórias, o regulador estar sensível a sua própria performance, além de ter condições de conseguir compreender as transformações dos desafios que enfrenta, indo além do escopo original na medida em que o regulador deva ser responsivo não apenas ao comportamento do regulado, como também à conformação operacional e cognitiva, ao ambiente institucional, à performance do modelo regulatório, às diferentes lógicas instrumentais e às estratégias regulatórias que nelas ocorrem.

A novidade da proposta de Baldwin e Black está no aspecto da responsividade como intercâmbio com o próprio regime de regulação.

Outra perspectiva de regulação responsiva é a desenvolvida por Kolieb, e o conhecido diamante regulatório. Para o autor, o conceito pode ser ampliado de visões mais normativas de conduta por meio de incentivos que superem uma visão restritiva de conformidade às regras. Propõe a regulação aspiracional, estimulando o regulado a ir além do que a mera observância às normas já estabelecidas (ARANHA e LOPES, 2019). O diferencial da regulação responsiva aspiracional proposta por Kolieb está em distinguir o comportamento virtuoso de conformidade às normas do comportamento virtuoso ideal, ganhando espaço especialmente naquelas atividades inicialmente desreguladas (ARANHA e LOPES, 2019).

Trazidos os principais aspectos teóricos e o processo evolutivo da teoria ora apresentada, o próximo tópico trata mais diretamente do CNMP, norteando sua natureza jurídica e principais atribuições.

O CNMP COMO ÓRGÃO REGULADOR E SUA APROXIMAÇÃO COM AS AGÊNCIAS REGULADORAS FEDERAIS

O CNMP é uma entidade autônoma, com o acúmulo das funções normativa, disciplinar e de controle da atuação financeira e administrativa dos ramos e unidades do Ministério Público brasileiro (art. 130-A, CF88). À instituição é conferida “constitucionalmente a atribuição de poder normativo de caráter inovador e primário” (LOPES, 2018, p. 235). Partindo dessa premissa, o Supremo Tribunal Federal reconheceu que resolução editada pelo CNMP possui caráter geral e abstrato, não constituindo ato normativo secundário (ADI nº 4.263).

Quanto à natureza jurídica, em 2016, o Plenário do CNMP deliberou que o órgão possui natureza de órgão de controle constitucional, a partir de julgamento cujo objeto era verificar se o órgão seria Órgão Governamental Superior (OGS) integrante da Administração Federal. A resposta foi negativa, pois ele não faz parte da administração direta ou indireta da União, sendo uma instituição de caráter nacional que exerce o controle externo do Ministério Público brasileiro (CNMP, 2016).

Em outras palavras, o CNMP é instituição constitucional de caráter nacional com funções regulatórias, administrativas e judicantes tanto em face

dos ramos e unidades ministeriais quanto dos servidores e membros do Ministério Público. Suas principais atribuições estão delineadas no art. 130-A, §2º da CF88, cabendo-lhe primordialmente, e não excluindo outras, zelar pela autonomia funcional e administrativa do Ministério Público, podendo expedir atos regulamentares, ou recomendar providências; zelar pela observância do art. 37 e apreciar a legalidade dos atos administrativos de sua competência, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei; receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos ministeriais, inclusive contra seus serviços auxiliares, podendo avocar processos disciplinares em curso, determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa; receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos ministeriais, inclusive contra seus serviços auxiliares, podendo avocar processos disciplinares em curso, determinar a remoção ou a disponibilidade e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa; rever os processos disciplinares de membros e órgãos ministeriais julgados há menos de um ano.

Mas um tema pouco enfrentado é discutir se haveria uma justaposição funcional e procedimental do CNMP com as agências reguladoras federais. À primeira análise, ao se verificar a ausência nominal do órgão no art. 2º da Lei nº 13.848/2019, que expõe taxativamente as agências reguladoras federais, a resposta mais apressada seria negativa.

Ocorre que essa ausência não inviabiliza a apresentação de alguns apontamentos sobre essa questão, pois, ainda que não haja um reconhecimento formal do órgão como uma agência reguladora, é possível identificar similaridades estruturais e funcionais que justificam esta reflexão, tornando a abordagem relevante ao se buscar compreender para compreender o papel do CNMP no cenário regulatório a partir de uma harmonização com os procedimentos mais atuais previstos na Lei das Agências Reguladoras.

Nesse sentido, observa-se que o art. 3º da Lei n. 13.848/2019 identifica uma agência reguladora como aquela em que há a) ausência de tutela ou de subordinação hierárquica com outros órgãos; b) autonomia funcional, decisória, administrativa e financeira; c) investidura a termo de seus dirigentes e estabilidade durante os mandatos.

De imediato, denota-se que todas essas características estão presentes no CNMP. A instituição não está vinculada a nenhum dos poderes, tampouco ao

Poder Executivo Federal, além de possuir autonomia funcional, decisória, administrativa e financeira, bem como orçamento próprio. Além do mais, os seus integrantes, denominados conselheiros, gozam de mandatos fixos, permitida uma recondução, com procedimento de escolha que envolve ato complexo entre o Presidente da República e o Senado Federal, depois de aprovada a escolha por maioria absoluta (art. 130-A, *caput*, CF88).

Lopes aponta os diversos predicados essenciais das agências reguladoras, quais sejam: decisão por órgãos colegiados deliberativos compostos por membros com mandatos fixos e não coincidentes (Os 14 integrantes do CNMP possuem mandatos fixos e não coincidentes de 2 anos); independência do órgão regulador, com autonomia financeira (o CNMP possui); poder regulador, com acúmulo de funções administrativas e jurisdicionais (ao órgão compete julgar questões administrativas das unidades ministeriais e disciplinares dos membros); dever de publicidade (o órgão é obrigado a dar transparência a suas atividades, inclusive sendo controlado pelo TCU neste aspecto); revisão de suas decisões pelo Judiciário (A CF88 confere ao STF a competência para julgar demandas contra o CNMP); pluralidade de sua composição com formação técnica e indicações via ato complexo entre o legislativo e o executivo (a escolha dos Conselheiros é feita pelo Senado Federal, por maioria absoluta, com nomeação do Presidente da República, entre integrantes indicados por composição institucional múltipla, como Poder Judiciário, Senado Federal, Câmara dos Deputados, OAB e diversos ramos do Ministérios Públicos, com garantia contra demissão *ad nutum*) (LOPES, 2018).

Importa registrar que o CNMP possui características próprias que o diferem bastante do CNJ, desde sua composição até sua estrutura orgânica, e não está listado na Constituição Federal de 1988 como órgão componente do Ministério Público (Art. 128, CRFB/1988), diferentemente do CNJ, indicado de forma expressa como integrante da estrutura orgânica do Poder Judiciário (Art. 98, CRFB/1988), o que fortalece ainda mais as reflexões acima levantadas.

Em outras palavras, são muitas as similaridades entre o órgão ora estudado e as agências reguladoras, ainda que não esteja expressamente incluído no rol do art. 2º da Lei nº 13.848/2019, que dispõe sobre a gestão, organização, o processo decisório e o controle social delas.

Levantada essa discussão, a demandar um exame mais minucioso, inclusive no tocante às peculiaridades do CNMP que o difere das agências reguladoras que lidam diretamente com conteúdo econômico, a adesão dos membros do MP ao controle feito pela instituição, e eventuais tentativas de

captura pelo poder político, é importante argumentar que esse aprofundamento pode transcender aos aspectos formais, à medida em que, ao se reconhecer essa conexão, é possível transportar tanto os estudos e as boas práticas mais consolidados no âmbito das agências reguladoras federais quanto incorporar também aos órgãos reguladores do sistema de justiça.

É POSSÍVEL FALAR EM REGULAÇÃO RESPONSIVA NO CNMP?

Um estudo revelou que, entre 2005 e 2019, a Corregedoria Nacional do CNMP aplicou 72 advertências, 67 censuras, 96 penalidades de suspensão, 7 remoções compulsórias, 19 disponibilidades compulsórias, uma cassação de disponibilidade, 2 aposentadorias compulsórias, 22 demissões/exonerações e 12 cassações de aposentadorias aos membros do Ministério Público brasileiro (CNMP, 2021).

São diversas as tipologias sancionatórias, e é claro que existe uma gradação nas penalidades aplicadas, com penas mais leves, como a advertência, até as mais graves, como a exoneração. No entanto, esses tipos de sanções já são amplamente conhecidos pelo direito administrativo, cuja gradação não é discricionária, mas, pelo contrário, segue uma rígida tipicidade entre condutas descritas na norma e a penalidade escolhida. Nesse aspecto, trata-se de um modelo muito próximo do direito penal, caracterizado pelo princípio da legalidade e seus consectários, como o dogma da obrigatoriedade da ação penal.

Em outras palavras, a análise do padrão punitivo apresentado no estudo permite observar que a atuação da Corregedoria Nacional do CNMP tem sido caracterizada pela fiscalização rígida e a aplicação de sanções de forma tradicional, já consolidada pelo regime jurídico administrativo-sancionador, de caráter instrumental e que ostenta uma multiplicidade de funções no campo da responsabilização (OLIVEIRA e GROTTI, 2020). Nesse sentido, há uma lógica estritamente sancionatória de comando e controle, inexistindo neste aspecto traços evidentes de regulação responsiva, ante a predominância de sanções em detrimento de outros mecanismos tanto informais quanto formais para se buscar a conformidade.

Mas é importante registrar que, apesar disso, identificam-se iniciativas no contexto institucional do Ministério Público, embora não surgidas originariamente no CNMP, que representam um avanço rumo a uma abordagem menos punitiva e mais flexível, conquanto não configurem, de maneira plena,

um modelo de regulação responsiva. Dois exemplos que merecem registro são a Transação Administrativa Disciplinar (TAD) e a Suspensão do Processo Administrativo Disciplinar (SUSPAD).

A TAC, prevista no art. 145-A da Lei Complementar nº 11/1993 (incluído pela LC nº 227/2022), permite ao Corregedor-Geral, antes da instauração de sindicância administrativa, propor um acordo ao membro do MP, desde que haja a reparação do dano causado e/ou prestação de serviços não remunerados, como participação em audiências, júris, plantões ou outras atividades institucionais.

Por sua vez, a SUSPAD aplicável nos casos de suspensão, possibilita a suspensão do processo por um período de 2 a 4 anos, condicionada ao cumprimento de obrigações semelhantes à TAD, lembrando, em certa medida, a suspensão condicional no processo penal.

Também movido no paradigma da consensualidade, pela primeira vez o CNMP regulamentou um instituto negocial parecido no campo disciplinar por meio da Portaria nº 42, de 22 de julho de 2024, também previsto no art. 152 e seguintes Regimento Interno, que regulamenta diretrizes e normas procedimentais para a celebração de transação administrativa disciplinar, permitindo ao Corregedor Nacional propô-la nos casos de infração disciplinar de menor gravidade, consideradas aquelas em que a punição disciplinar é de advertência, censura, admoestação verbal, multa ou penalidade similar, nos termos das leis orgânicas locais (CNMP, 2024).

Segue-se tendência de normatização de técnicas e métodos consensuais, modelando regramentos premiais tais como o compromisso de ajustamento de conduta nos casos de improbidade administrativa (Resolução CNMP n.º 179/2017) e o acordo de não persecução penal nos casos criminais (Resolução CNMP n.º 181/2017).

É de conhecimento que no âmbito regulatório, diversas normas passaram a prever técnicas e métodos baseados na consensualidade para a gestão dos conflitos, cuja causa está na revisitação do dogma da supremacia do interesse público como pressuposto para lidar com os diversos e complexos interesses sociais e econômicos (BINENBOJM, 2023).

A consensualidade no âmbito do Direito Administrativo brasileiro firmou-se como realidade nesse ramo da ciência jurídica (FARIA, 2022), decorrendo daí uma nova forma de agir da Administração Pública, mais aberta ao diálogo e à colaboração dos particulares, atenuando-se imposições unilaterais e autoritárias nas decisões (MEDAUAR, 2023).

Portanto, a recente regulamentação, que instituiu a TAD, não foge muito de outros modelos similares, inclusive incorporados no âmbito das agências reguladoras, como destaca o artigo 32 da Lei nº 13.848/2019, ao dispor que elas podem celebrar, com força de título executivo extrajudicial, termo de ajustamento de conduta com pessoas físicas ou jurídicas sujeitas a sua competência regulatória. Ao comentar o dispositivo, Sundfeld (2022) destaca que fluxos e procedimentos negociais já vem sendo paulatinamente implementados por essas agências.

Nessa linha, mesmo que se reconheça o avanço da regulamentação da transação administrativa disciplinar no âmbito do CNMP, ainda permanecem os excessos de requisitos, sujeições e as vedações à celebração do instituto, como expurgos do regime jurídico-administrativo sancionatório tradicional.

Assim, embora essas novas propostas de origem negocial ampliem as possibilidades para uma gestão mais horizontalizada dos conflitos entre regulador e regulado, elas ainda não se inserem no que se poderia chamar de um modelo responsivo pleno. São muitos os requisitos limitadores à celebração da TAD, como, por exemplo, não ter recebido benefício idêntico nos últimos cinco anos, além da avaliação de antecedentes, conduta social, personalidade, motivos e circunstâncias do caso.

Em resumo, o regime jurídico-disciplinar do CNMP continua seguindo uma hierarquia punitiva rígida, não há previsão sistêmica de modelos mais flexíveis e informais. Para além disso, há forte fiscalização hierárquica da Corregedoria Nacional sobre as próprias corregedorias locais, considerando o poder de avocação de procedimentos internos, revisão de processos disciplinares julgados, além da constante realização de correções e inspeções, o que reforça uma atuação centralizadora e interventiva.

Por outro lado, dos estudos exploratórios encontrou-se uma prática que se molda, em certa medida, com a regulação responsiva, que é o reconhecimento constante das boas práticas institucionais que contribuam para a efetivação do Planejamento Estratégico Nacional. De fato, da análise da Resolução CNMP nº 94/2013, que instituiu o Prêmio CNMP, verifica-se a tendência de reconhecimento das boas práticas institucionais, programas e projetos inovadores, identificando-se incentivos positivos nesta seara, estimulando a conformidade por meio do reconhecimento formal e informal.

Conforme dispõe o art. 2º da Resolução, “O Prêmio CNMP contemplará os melhores trabalhos produzidos por membros e por servidores das unidades e dos ramos do Ministério Público brasileiro em cada uma das

seguintes categorias: I – Investigação e inteligência; II – Persecução cível e penal; III – Integração e articulação; IV – Transversalidade dos direitos fundamentais; V – Fiscalização das políticas e dos recursos públicos; VI – Diálogo com a sociedade; VII – Governança e gestão; VIII – Sustentabilidade; IX – Categoria especial. Parágrafo único. A temática da categoria especial será definida pelo Conselho Gestor.

Embora não se possa afirmar que o referido ato normativo reflita integralmente um contexto de regulação responsiva, já que não estabelece, por exemplo, mecanismos de escalonamento progressivo de sanções, tampouco explicita de maneira clara os mecanismos de persuasão utilizados, ou seja, não apresenta um arcabouço regulatório completo que combine persuasão, incentivos e sanções escalonadas, deve-se reconhecer que apresenta alguns elementos dessa abordagem, ao estimular que as instituições ministeriais adequem-se às melhores práticas por meio de troca de experiências e aprendizado compartilhado, permitindo o alinhamento ao planejamento estratégico nacional sem a imposição imediata de sanções, mas por meio da conformidade voluntária e do engajamento.

Contudo, para que o CNMP incorporasse as práticas da teoria da regulação responsiva, seria necessário adotar um modelo mais amplo de utilização de instrumentos. A implementação de um modelo regulatório verdadeiramente responsivo demandaria mudanças estruturais mais profundas, especialmente no que se refere à introdução de mecanismos escalonados e não binários entre persuasão e punição, o que não foi identificado na pesquisa.

De qualquer forma, ainda que a resposta seja que o CNMP não adote a regulação responsiva, considera-se que este estudo possui a expectativa de abrir uma agenda de pesquisa para explorar como os órgãos reguladores do sistema de justiça poderiam incorporar a referida teoria, assim, alinhar-se às melhores práticas regulatórias da atualidade.

CONCLUSÃO

O presente trabalho investigou se as práticas regulatórias do Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP, notadamente no âmbito disciplinar, coadunam-se com os fundamentos essenciais da teoria da regulação responsiva.

A partir da análise do Regimento Interno, da legislação pertinente e das práticas mais atuais da instituição, revelou-se que sua atuação mantém aderência

ao modelo de comando e controle, conclusão que se extrai a partir do quantitativo de processos administrativos instaurados e punições aplicadas, todas de caráter mais gravoso do que os modelos persuasivos comumente observados na regulação responsiva. Em outras palavras, o CNMP prioriza a coerção como principal estratégia para garantir a adequação institucional e disciplinar.

Por outro lado, identificou-se alguns caminhos responsivos, notadamente a partir da análise da norma que instituiu o prêmio CNMP, que reconhece boas práticas, programas e projetos que contribuam para a efetivação do Planejamento Estratégico Nacional. E claro que não há um método retirado da teoria da regulação responsiva ou uma sistematização adequada que levasse a essa conclusão, mas não deixa de um modelo com características próximas.

Caso o CNMP adotasse um modelo verdadeiramente responsivo, poderia compatibilizar a sua atuação sancionatória com estratégias persuasivas, incentivando um comportamento cooperativo dos atores envolvidos e promovendo um equilíbrio coerente entre coerção e incentivo. Nesse sentido, a implementação de mecanismos voltados para o diálogo institucional, a mediação e a indução de boas práticas contribuiriam para fomentar uma cultura mais dialógica, com mais eficácia na medida em que reduziria custos decorrentes da intervenção punitiva.

Importante ressaltar que não se defende que o CNMP renuncie ao seu papel disciplinar, cuja competência decorre do texto constitucional. Mas isso não impede a incorporação de novas ferramentas, possibilitando uma abordagem regulatória mais atualizada. Adoção de um modelo híbrido, que concilie o rigor necessário em casos graves em que não se verifica um outro caminho, ao lado de estímulos institucionais de origem persuasiva, consolidando um ambiente regulatório mais alinhado às boas práticas internacionais de governança pública.

Diante das reflexões apresentadas, este estudo busca abrir uma agenda de pesquisa voltada para o aprimoramento regulatório de instituições com funções de controle no sistema de justiça, instigando os demais pesquisadores a explorar as possibilidades de incorporação dos elementos da regulação responsiva em instituições com competências análogas às das agências reguladoras federais, estas que já possuem estudos mais avançados sobre a temática, inclusive com incorporações práticas mais concretas, embora não satisfatórias se comparadas com as internacionais. Em outras palavras, este aprofundamento pode abrir espaço para que as instituições reguladoras do

sistema de justiça possam ampliar o uso de incentivos positivos, medidas educacionais e persuasivas, sem que isso comprometa sua capacidade sancionatória.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AYRES, Ian; BRAITHWAITE, John. ***Responsive regulation: transcending the deregulation debate***. New York; Oxford: Oxford University Press, 1992.

ARANHA, M. I.; LOPES, O. de. A. **Estudo sobre Teorias Jurídicas da Regulação apoiadas em incentivos**. Pesquisa e Inovação Acadêmica em Regulação apoiada em incentivos na Fiscalização Regulatória. Projeto ANATEL-UnB (Meta 5). Brasília: Centro de Políticas, Direito, Economia e Tecnologias das Comunicações da UnB, 2019, p. 228-249.

ARANHA, M. I. ***Manual de Direito Regulatório***: fundamentos de direito regulatório. 9. ed. rev. ampl. London: Laccademia Publishing, 2024.

BALDWIN, R.; BLACK, J. Really Responsive Regulation. **The Modern Law Review** **71(1)**: 59-94, 2008.

BRAITHWAITE, J. ***To Punish or Persuade: Enforcement of Coal Mine Safety***. Albany: State University of New York Press, 1985.

BRAITHWAITE, J. The Essence of Responsive Regulation. **UBC Law Review**, vol. 44(3), p. 445-520, 2011.

BINENBOJM, G. A consensualidade administrativa como técnica juridicamente adequada para a gestão eficiente de interesses sociais. **Revista do TCU**, v. 1, n. 152, p. 16-26, 2023.

BORGES PROTO DE OLIVEIRA, M. A OAB e a Regulação Responsiva. **Journal of Law and Regulation**, [S. l.], v. 7, n. 1, p. 224-242, 2021. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/rdsr/article/view/37931>. Acesso em: 3 fev. 2025.

FARIA, L. O papel do princípio da indisponibilidade do interesse público na Administração Pública consensual. **Revista de Direito Administrativo**, v. 281, n. 3, p. 273-302, 2022.

MARTINS, A. E. *Regulação Responsiva no Conselho Nacional do Ministério Público?* **Revista de Direito Setorial e Regulatório**, v. 11, nº 1, p. 190-206, maio de 2025.

KOLIEB, J. When to Punish, When to Persuade and When to Reward: Strengthening Responsive Regulation with the Regulatory Diamond. **Monash University Law Review**, p. 136-162, 2015.

LOPES, O. de A. **Fundamentos da regulação**. Rio de Janeiro: Processo, 2018.

MASCINI, P. Why was the Enforcement Pyramid so Influential? And What Price was Paid? **Regulation & Governance**, 7(1), 48-60, 2012.

MEDAUAR, O. **Direito administrativo moderno**. 23. ed. rev. atual. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

OLIVEIRA, J. R. P.; GROTTI, D. A. M. Direito administrativo sancionador brasileiro: breve evolução, identidade, abrangência e funcionalidades. **Interesse Público**, Belo Horizonte, ano, v. 22, p. 83-126, 2020.

PEREIRA, C. E. Regulação Responsiva: alternativa para o modelo de regulação da segurança privada exercida pela Polícia Federal no contexto brasileiro. **Journal of Law and Regulation**, [S. l.], v. 9, n. 2, p. 1–21, 2023. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/rdsr/article/view/43244>. Acesso em: 3 fev. 2025.

SUNDFELD, C. A. **Direito administrativo: o novo olhar da LINDB**. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

Normas e julgados

AMAZONAS. Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas. **Lei Complementar nº 227, de 18 de março de 2022**. Disciplina a Transação Administrativa Disciplinar (TAD) e a Suspensão do Processo Administrativo Disciplinar (SUSPAD). Diário Oficial do Estado do Amazonas, Manaus, 18 mar. 2022.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Regimento Interno do Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução nº 92, de 13 de março de 2013. Atualizado até a Emenda Regimental nº 44, de 24 de maio de 2022. Publicado no Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 mar. 2013, Seção 1, p. 138-145. Brasília: CNMP, jun. 2022.

MARTINS, A. E. *Regulação Responsiva no Conselho Nacional do Ministério Público?* **Revista de Direito Setorial e Regulatório**, v. 11, nº 1, p. 190-206, maio de 2025.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução nº 94, de 22 de maio de 2013**. Dispõe sobre a criação do Prêmio CNMP. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 maio 2013.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Portaria CNMP-CN nº 42, de 22 de julho de 2024**. Regulamenta diretrizes e normas procedimentais complementares para a celebração da transação administrativa disciplinar no âmbito da Corregedoria Nacional do Ministério Público. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 84, 23 jul. 2024.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Processo nº 337/2016-92** (procedimento interno de comissão). Brasília, DF.

Journal of Law and Regulation
Revista de Direito Setorial e Regulatório

Contact:

Universidade de Brasília - Faculdade de Direito - Núcleo de Direito Setorial e Regulatório
Campus Universitário de Brasília
Brasília, DF, CEP 70919-970
Caixa Postal 04413

Phone: +55(61)3107-2683/2688

E-mail: ndsr@unb.br

Submissions are welcome at: <https://periodicos.unb.br/index.php/RDSR>