

Precedentes decorrentes da atuação funcional direta do Ministério Público

Fabrício Rocha Bastos*

Sumário

1. Considerações gerais e apresentação do tema. 2. Precedentes Ministeriais. 3. Considerações sobre a atuação do Ministério Público e a possibilidade de formação de precedentes ministeriais. 4. Pressupostos para que a atuação funcional do membro do Ministério Público seja considerada juridicamente como um precedente. 5. Tipos de precedentes ministeriais. Referências Bibliográficas.

Resumo

O presente artigo, resultado da minha pesquisa para a dissertação do Mestrado, apresenta um conceito de precedentes institucionais do Ministério Público, com o fim de indicar a necessidade de enfrentamento do tema.

A ideia central do artigo é apontar a necessidade de considerar a atuação funcional do órgão de execução como fonte de precedente e, por consequência, diretriz para a solução de casos futuros.

O principal objeto, por conseguinte, é encontrar substrato para a criação de uma sistemática funcional que privilegie a unidade institucional na utilização e aplicação dos instrumentos de redução da litigiosidade extrajudiciais e extraprocessuais, em detrimento da independência funcional.

Abstract

This article, the result of my research for my Master's dissertation, presents a concept of institutional precedents of the Public Prosecutor's Office, with the aim of indicating the need to address the issue.

The central idea of the article is to point out the need to consider the functional performance of the enforcement body as a source of precedent and, consequently, a guideline for the resolution of future cases.

* Mestre e Doutorando pela *Università Degli Studi di Roma Tor Vergata*. Membro do Instituto Brasileiro de Direito Processual. Membro do *International Association of Prosecutors*. Membro do Instituto de Direito Administrativo Sancionador. Membro da Abrampa. Membro Associado do Govdados. Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.

The main objective, therefore, is to find a basis for the creation of a functional system that prioritizes institutional unity in the use and application of instruments to reduce extrajudicial and extraprocedural litigation, to the detriment of functional independence.

Palavras-chave: Precedentes. Ministério Público. Independência funcional. Unidade institucional. Vinculação. Princípio da Obrigatoriedade. Princípio da Oportunidade. Segurança jurídica. Coerência. Estabilidade.

Keywords: *Precedents. Public Prosecutor's Office. Functional Independence. Institutional Unity. Binding. Principle of Obligation. Principle of Opportunity. Legal Certainty. Coherence. Stability.*

1. Considerações gerais e apresentação do tema

A partir da visão pragmática da resolutividade na Tutela Coletiva, demonstrarei a necessidade da criação de uma sistemática institucional que consiga, sem relegar a oblição, compatibilizar a independência funcional dos membros do Ministério Público com a segurança jurídica derivada da atuação dos órgãos de execução.

O que se enfrenta hoje, na prática, é a adoção, pelos membros do MP, por meio dos seus órgãos de execução, de medidas sem qualquer apreço à estabilidade, coerência e integridade com atuações anteriores em casos semelhantes, conforme determina o art. 926 do CPC. Portanto, foi conferida ênfase na apresentação da teoria dos precedentes no sistema jurídico e seus efeitos.

O principal objeto, por conseguinte, é encontrar substrato para a criação de uma sistemática funcional que privilegie a unidade institucional na utilização e aplicação dos instrumentos de redução da litigiosidade extrajudiciais e extraprocessuais, em detrimento da independência funcional.

A principal questão, nesta temática, é a seguinte: a solução extrajudicial e extraprocessual adotada pelo MP para evitar ou reparar um dano à coletividade pode servir de precedente para orientar casos análogos, sob a responsabilidade de outro membro?

Considerando que a segurança jurídica é uma das principais garantias processuais em nosso ordenamento, e nos sistemas jurídicos de uma forma geral, todos os sujeitos processuais, com lastro na boa-fé objetiva (art. 5º do CPC) e no princípio da cooperação (art. 6º do CPC), deverão atuar em prol da melhor solução para o caso concreto, usando, quando existente, algum precedente como fonte.

O MP, enquanto um dos sujeitos do processo, não pode fugir à tal responsabilidade, porquanto uma das suas precípuas funções é a defesa da ordem jurídica (art. 127 da CR/88). Com espeque nestas premissas básicas, é factível sustentar que os membros do MP, na forma do art. 926 do CPC, devem respeito às características dos precedentes, tais como coerência, integridade e estabilidade, inclusive quando

forem criados por decorrência direta das suas atuações funcionais, como nos casos das soluções extraprocessuais e extrajudiciais.

O principal desafio, que reputo ainda mais complexo, é o da possibilidade de vinculação do MP aos seus próprios instrumentos celebrados (eficácia vinculante no plano horizontal), ou seja, a possibilidade de determinado causador da lesão aos interesses transindividuais perquirir a aplicabilidade de determinado instrumento ao seu caso concreto.

É possível afirmar que o princípio institucional da unidade¹ referida no texto constitucional pode projetar-se sobre três referências de análise: a) a Instituição; b) a atuação funcional dos membros; e c) a influência exógena.²

No Brasil, a evolução do MP terminou por cunhar um modelo híbrido, no qual, apesar de consagrado o princípio da unidade, resguardou-se a independência funcional dos seus membros (art. 127, § 1º da CR/88). É justamente a correta percepção deste tipo de modelo institucional que se faz relevante para que se entenda a importância da criação e aplicação de precedentes ministeriais. Não pode ser confundida a necessidade de aplicação de precedentes ministeriais com alguma forma de intromissão na atividade-fim, mormente quando exógena. O que procuro apresentar nesta senda é a imprescindibilidade de buscar a segurança jurídica na resolução dos conflitos e a perniciosidade da dispersão de decisões, principalmente em casos semelhantes que exigiriam a mesma solução.

A CR/88, com a fixação dos princípios institucionais do Ministério Público, nitidamente possuía propósito garantidor e protetivo para um efetivo atuar independente e imune às influências externas, possibilitando uma proteção adequada contra as retaliações que seus membros certamente sofreriam sempre que contrariassem os detentores do poder político ou econômico.³

De acordo com o princípio da independência funcional, conforme assinala doutrina autorizada⁴, aos membros do MP são direcionadas duas garantias vitais ao pleno exercício de suas funções: a) podem atuar livremente, somente rendendo obediência à sua consciência e à ordem jurídica, não estando vinculados às recomendações expedidas pelos órgãos superiores da Instituição em matérias relacionadas ao exercício de suas atribuições institucionais; b) não podem ser responsabilizados pelos atos que praticarem no estrito exercício de suas funções, gozando de total independência para exercê-las em busca da consecução dos fins inerentes à atuação ministerial.

Incontestável a afirmação de que a independência funcional não pode ser considerada como absoluta, mormente nos casos em que o membro do MP

¹ P. CARNEIRO. *O Ministério Público no processo civil e penal*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1994. p. 43. H. MAZZILLI. *Regime Jurídico do Ministério Público*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 394.

² E. GARCIA. *Ministério Público – organização, atribuições e regime jurídico*. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 55.

³ P. CARNEIRO. *O Ministério Público no processo civil e penal*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1994. p. 43.

⁴ E. GARCIA. *Ministério Público – organização, atribuições e regime jurídico*. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 55.

pretende fazer valer o seu entendimento, apesar de entendimentos consolidados em sentido diverso, inclusive no plano institucional. Com isso, por certo, não se defende a ocorrência nefasta de censuras ideológicas, mas, repita-se à exaustão, uma forma de se buscar uma unidade institucional com fins de obter segurança e estabilidade jurídicas.⁵

O princípio da unidade institucional será abordado para fins de estabelecer uma maior coerência, integridade e estabilidade na busca das soluções dos conflitos transindividuais. Tais características são comumente apontadas como bases para o estudo da teoria dos precedentes.

2. Precedentes Ministeriais

Precedente ministerial, para fins de apresentação do tema, deve ser considerado toda a atuação funcional do MP na defesa da ordem jurídica (art. 127 da CR/88), no plano extrajudicial e extraprocessual. O precedente, a rigor, será a norma jurídica extraída de uma decisão ou promoção ministerial anterior, com fundamentação adequada e específica (art. 489, §1º do CPC), que demonstra o convencimento sobre determinado tema. Revela, assim, a solução de determinado caso concreto que deve ser observada pelos demais membros em casos futuros e semelhantes.

Não devem ser consideradas, para fins conceituais, as decisões administrativas proferidas em procedimentos administrativos internos ou disciplinares, pois, nestas hipóteses, serão considerados precedentes meramente administrativos.

A participação do MP durante a criação e formação dos precedentes vinculantes é evidente e obrigatória, ainda que não seja parte formal da relação jurídica processual, conforme se denota das normas dos arts. 947, §1º, 948, 976, § 2º, 983 e 1038, III do CPC, art. 103, §1º da CR/88, arts. 8º, 12-E, §3º e 19 da Lei 9.886/99, art. 7º, p.u. da Lei 9.882/99 e art. 2º, §2º da Lei 11.417/06. Considerando a existência de um microsistema de precedentes (arts. 926 ao 928 do CPC), tais normas deverão ser aplicadas aos demais instrumentos que geram a formação de precedentes vinculantes.⁶

Tais hipóteses, por óbvio, não podem ser incluídas no conceito apresentado de precedente administrativo, nem ministerial, mas naquele de precedente jurisdicional, pois decorrente da resolução de caso concreto ou da fixação de determinada tese jurídica (art. 985 do CPC).

Além de todas as teorias que nos apresentam o conceito de precedente, resta saber como qualitativamente será conceituado o precedente ministerial. Em outros termos, a atuação ministerial extraprocessual e extrajudicial pode ser considerado como um verdadeiro precedente a ser empregado pelos membros do MP como orientação para casos futuros?

⁵ E. GARCIA. *Ministério Público – organização, atribuições e regime jurídico*. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 55.

⁶ H. ZANETI JÚNIOR. *O Ministério Público e o novo Código de Processo Civil*. Salvador: JusPodivm, 2018. p. 38.

Para fins de verificação do tema, impende apresentar quais seriam os instrumentos que poderiam ser considerados como precedentes ministeriais. Com efeito, os precedentes ministeriais são os seguintes: i) promoção de arquivamento de inquérito civil; ii) expedição de recomendação; iii) celebração de termo de ajustamento de conduta; iv) celebração de acordo de leniência e v) acordo de não persecução cível.

Apesar de reconhecer que outros atos ministeriais, tais como as promoções insitas nos procedimentos administrativos criminais (inquéritos policiais ou procedimento investigatório criminal), acordo de não persecução penal, transação penal ou colaboração premiada, podem ser considerados como precedentes ministeriais, ater-me-ei somente aos instrumentos extraprocessuais e extrajudiciais no âmbito da tutela coletiva.

Para a ocorrência de vinculação obrigatória aos demais membros do MP, é imprescindível que o precedente ministerial seja criado e confirmado pelo órgão institucional colegiado superior imbuído de tal atribuição.⁷ Explico. Os membros do MP ostentam independência funcional (art. 127, p.u. da CR/88) e, neste contexto, não precisam observar o mesmo entendimento de seus colegas, mormente quando atuam em órgãos de execução com a mesma hierarquia administrativa, mas, em prol da unidade institucional deveriam observar as decisões proferidas pelos órgãos administrativos superiores, ainda que não sejam, por concepção, órgãos criadores de precedentes.

Nesta senda, por certo, devem ser empregadas as diferenças, como adiante o farei, entre as eficácias vinculantes horizontal e vertical dos precedentes.

No âmbito do Poder Judiciário, aqui referido somente como um paradigma para apresentar o presente tema, somente as decisões dos órgãos colegiados que ostentam a competência da preponderância da uniformização podem ter este condão (órgão especial ou o pleno, conforme o caso) de gerar precedentes com eficácia vinculante, ou seja, as decisões unipessoais ou monocráticas não podem ser consideradas, qualitativamente, como precedentes.

No âmbito do Ministério Público, somente o Conselho Superior, de atribuição dos MPs estaduais (arts. 14, 15, X e 30 da Lei 8625/93), as Câmaras de Coordenação e Revisão, de atribuição do MPU (arts. 58 e 62, I, III e IV da LC 75/93) e o CNMP (art. 130-A, §2º, incisos I, II, III e IV da CR/88), podem ser considerados como fontes qualitativas para a formação de precedentes ministeriais, apesar da inexistência de regulamentação específica.⁸

Sobreleva notar que tais órgãos expedem recomendações dirigidas aos membros do Ministério Público, bem como enunciados que contém teses e proposições jurídicas diretamente relacionadas às atividades ministeriais. Assim, com os enunciados

⁷ P. OLIVEIRA. *Coisa Julgada e Precedente – limites temporais e as relações jurídicas de trato continuado*. São Paulo: RT, 2015. p. 176 (Coleção o Novo Processo Civil).

⁸ A. SAMPAIO. *Do respeito aos precedentes judiciais*. Coleção Jornada de Estudos ESMF. Brasília, v. 2, abr. 2010. p. 26.

da jurisprudência dominante dos tribunais superiores (chamados comumente de súmulas), tais enunciados ministeriais poderão ser considerados como orientações para a solução dos casos concretos futuros.⁹

Esse nível de definição (criação de precedente) será alcançado quando o órgão jurisdicional colegiado superior proferir a sua decisão, que pode ser estendido ao MP por três razões principais: i) porque será o último a decidir; ii) porque todas as causas podem buscar esta interpretação; iii) e, fundamentalmente, porque a CR/88 ou a norma jurídica organizadora da instituição conferiu-lhe a função de órgão vocacionado a conferir unidade ao Direito ou a interpretação e orientação na atuação funcional.¹⁰

Assim, apenas por ora, forçoso concluir que é possível considerar a criação de precedentes ministeriais como fonte de orientação para a solução de casos concretos futuros, desde que a fonte seja o órgão colegiado superior. Esta conclusão, por certo, refere-se somente à vinculação vertical, mas que não decorra exclusivamente da aplicação direta de precedentes jurisdicionais obrigatoriamente vinculantes, pois, neste caso, seriam somente considerados atos administrativos por determinação judicial.

No prisma da vinculação horizontal, como será apresentado oportunamente, os órgãos de execução deverão sempre aplicar os seus próprios precedentes, desde que presentes as razões plausíveis, ou assumir o ônus argumentativo para afastá-los. Perceba-se que me refiro aos precedentes do órgão e não do membro.

3. Considerações sobre a atuação do Ministério Público e a possibilidade de formação de precedentes ministeriais

A ausência de vínculos diretos é tida por muitos como condição para uma atuação técnica e que almeja neutralidade.¹¹ Para os críticos é uma quimera, pois a política sempre encontra uma forma de se reinstalar, e nenhuma instituição com poder de fogo, que tenha por função agir em nome de outros, estaria imune à politização. A questão da *accountability* do MP se torna ainda mais importante na mesma medida em que a sua presença na vida política do país se torna mais intensa.¹²

Nesta senda, há a clara necessidade de ser reforçada e defendida a ideia de que a atuação funcional dos membros do MP deve ser considerada como precedente para que o “controle externo” seja efetivo. Com efeito, seguindo as atuações predecessoras quando os casos forem semelhantes ou nas hipóteses de modificação dos seus entendimentos, com a utilização de fundamentação adequada e específica (art. 489, §1º do CPC), deixará evidente uma atuação diretamente pautada pela técnica jurídica e pouco infensa aos ditames políticos.¹³

⁹ E. GARCIA. *Ministério Público – organização, atribuições e regime jurídico*. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 55.

¹⁰ R. CRAMER. *Precedentes Judiciais: Teoria e Dinâmica*. Rio de Janeiro: Forense, 2016. p. 176.

¹¹ R. ARANTES. *Ministério Público à brasileira*. 1º jun. 2012. Disponível em: <<http://diplomatie.org.br/ministerio-publico-a-brasileira/>>. Acesso em: 04 mai. 2019.

¹² H. ZANETI JÚNIOR. *O Ministério Público e o novo Código de Processo Civil*. Salvador: JusPodivm, 2018. p. 25.

¹³ H. ZANETI JÚNIOR. *O Ministério Público e o novo Código de Processo Civil*. Salvador: JusPodivm, 2018. p. 135.

A tensão inevitável entre a independência como órgão da administração da Justiça e a atividade ligada à afirmação de direitos, com necessárias iniciativas investigatórias e persecutórias, seja na esfera civil ou criminal, escolhas estratégicas e poder de agência. Observe-se, contudo, que tal afirmação deve ser enquadrada no espectro mais amplo de uma democracia de direitos fundamentais¹⁴, em que os próprios direitos fundamentais exercem um controle como limites e vínculos.¹⁵ O princípio da acionabilidade¹⁶ é inerente ao modelo garantista. A doutrina sustenta ser imprescindível este princípio da acionalidade para que se possa ter, de maneira efetiva, um modelo garantista de direitos.¹⁷ Evidentemente isso não elimina a ação política, mas significa uma mudança de tônica, postura, especialmente considerada dentro de um deontológico *self restrain* do MP. O ativismo que deve ser estimulado é o da lei e o da Constituição, e não o voluntarismo dos órgãos jurisdicionais e ministeriais.¹⁸

Há, portanto, a necessidade imperiosa do incremento do *accountability* e a formação dos precedentes é um dos seus principais pilares.¹⁹

Considerando a extrema relevância da atuação funcional do Ministério Público, mormente na defesa da ordem jurídica, muitas vezes de viés contramajoritário e contrário aos interesses, alguns inconfessáveis, dos detentores do poder, deve ser defendida a ideia de que a formação do convencimento dos seus membros, exteriorizada por meio dos órgãos de execução, é um precedente que deve ser aplicado aos demais casos futuros.²⁰

O Ministério Público, por definição constitucional, é uma instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, independente, autônoma e especializada na garantia dos direitos fundamentais, da ordem jurídica e do regime democrático (art. 127 da CR/88).²¹ Não é demais lembrar que a referida instituição atua zelando pelo direito fundamental à organização e ao procedimento com o fito precípuo de promover e garantir um processo justo e adequado ao jurisdicionado. É, portanto, um órgão autônomo de tutela do interesse público e de acesso à justiça.²²

Ademais, exige-se do membro do Ministério Público, conforme arts. 5º e 6º do CPC, uma atuação pautada pelos princípios da cooperação e da boa-fé objetiva que, a

¹⁴ R. ALEX Y. *Teoría de la argumentación jurídica*. Tradução de Manuel Atienza e Isabel Espejo. 2. ed. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007. p. 206 e 212.

¹⁵ H. ZANETI JÚNIOR. *O Ministério Público e o novo Código de Processo Civil*. Salvador: JusPodivm, 2018. p. 44-45 e 54.

¹⁶ L. FERRAJOLI. *A democracia através dos direitos: o constitucionalismo garantista como modelo teórico e como projeto político*. Tradução de Alexander Araujo de Souza; Alexandre Salim, Alfredo Copetti Neto, André Karam Trindade, Hermes Zanetti Júnior e Leonardo Menin. São Paulo: RT, 2015. p. 246-247.

¹⁷ H. ZANETI JÚNIOR. *O Ministério Público e o novo Código de Processo Civil*. Salvador: JusPodivm, 2018. p. 55.

¹⁸ H. ZANETI JÚNIOR. *O Ministério Público e o novo Código de Processo Civil*. Salvador: JusPodivm, 2018. p. 25

¹⁹ F. KERCHÉ. *O Ministério Público no Brasil: relevância, características e uma agenda para o futuro*. Revista USP. São Paulo, v.1, p. 113, 2014.

²⁰ H. ZANETI JÚNIOR. *O Ministério Público e o novo Código de Processo Civil*. Salvador: JusPodivm, 2018. p. 25.

²¹ Idem.

²² F. LIMA. *A intervenção do Ministério Público no processo civil brasileiro como custos legis*. São Paulo: Método, 2007. p. 94-96; C. LEITE. *Ministério Público do Trabalho*. 2. ed. São Paulo: LTr, 2006. p. 41; G. ALMEIDA. *As corregedorias, a nacional e as internas, no contexto do Ministério Público como instituição de acesso à justiça*. Revista da Corregedoria Nacional do Ministério Público. Brasília, CNMP, p. 49-109, 2016.

rigor, são alicerces da legítima (confiança) expectativa. Ora, exigir tal comportamento do Ministério Público sem considerar a necessária observância de seus próprios precedentes institucionais seria um deveras contrassenso. Impende salientar, por oportuno, que um dos vetores da atuação ministerial é a de fiscal da correta aplicação do ordenamento jurídico (art. 178 do CPC) com o fim de promover a sua unidade (arts. 8º e 140 do CPC).²³

Não há mais espaço para o uso da independência funcional pelo membro do Ministério Público para atuar de forma completamente discricionária e desvinculada da necessária unidade institucional.²⁴ A aplicação dos precedentes ministeriais tende a reduzir a discricionariedade da atuação funcional, por vezes influenciada por ideologias que não podem ter lugar dentro de um ordenamento jurídico que busca uma unidade. Deve ser buscado o princípio da equiprimordialidade entre independência funcional e unidade do Ministério Público.²⁵

Soa estranho pautar a atuação ministerial como forma de fiscalizar o ordenamento jurídico e, por via de consequência, da aplicação dos precedentes jurisdicionais (arts. 927 e 966, inciso V e §5º do CPC)²⁶, sem que se possa exigir a sua vinculação aos próprios precedentes institucionais.

Diante de tudo isso, inevitável enfrentar a principal indagação: a independência funcional é óbice para a criação de precedentes ministeriais vinculantes?

A independência funcional, um dos princípios institucionais do Ministério Público (art. 127, p.u. da CR/88), tem como finalidade conferir proteção aos seus membros no exercício das funções em decorrência de eventuais interferências externas.

A independência funcional, em *ultima ratio*, é prerrogativa do Ministério Público, destinando-se a assegurar o livre exercício da função, não a prestigiar os agentes que simplesmente não desejem exercê-la.

Em razão da independência funcional que orna o seu cargo, poderá o membro do Ministério Público analisar livremente os fatos submetidos à sua apreciação, zelando pela prevalência da solução que se afigure consentânea com o ordenamento jurídico e mais justa ao caso.²⁷

Esta independência denota que os membros do Ministério Público podem atuar sem a necessidade de se preocupar com pressões externas que direcionem o posicionamento, mas não pode ser usado como escudo para tornar completamente discricionária e quiçá seletiva a atuação.

²³ H. ZANETI JÚNIOR. *Precedente*. Tra rule of law e stato costituzionale nel Diritto processuale brasiliano. In: A. BRIGUGLIO; R. MARTINO; A. PANZAROLA; B. SASSANI. *Scritti in onore di Nicola Picardi*. Pisa: Pacini, 2016, p. 2.643-2.655; H. ZANETI JÚNIOR. *Il valore vincolante dei precedenti*. Tesi di Dottorato. Roma: Università di Roma Ter, 2014; H. ZANETI JÚNIOR. *O valor vinculante dos precedentes*. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2017. p. 47.

²⁴ H. ZANETI JÚNIOR. *O Ministério Público e o novo Código de Processo Civil*. Salvador: JusPodivm, 2018. p. 51.

²⁵ E. GARCIA. *Ministério Público – organização, atribuições e regime jurídico*. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 55.

²⁶ H. ZANETI JÚNIOR. *O Ministério Público e o novo Código de Processo Civil*. Salvador: JusPodivm, 2018. p.37.

²⁷ H. MAZZILLI. *Regime Jurídico do Ministério Público*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 202.

Ora, a independência funcional não pode servir de fundamento para que o membro possa manifestar-se da forma que quiser. A uma porque todas as manifestações devem ser fundamentadas, posto aplicáveis as normas dos arts. 11 e 489, §1º do CPC e 93, IX da CR/88, bem como a do art. 20 da LINDB que determina a necessidade da consideração das consequências práticas das manifestações e decisões.²⁸ A duas, porque, como já assinalado, o Ministério Público deve zelar pela segurança jurídica e unidade do Direito. Ora, como permitir que os órgãos de execução seja verdadeiras “ilhas isoladas” com pensamentos e atuações díspares e contraditórias e, ao mesmo tempo, exigir que os precedentes jurisdicionais sejam obrigatoriamente observados?

Sustentar que a independência funcional deve preponderar sobre a segurança jurídica e a legítima expectativa não parece ser o melhor caminho para uma adequada prestação da tutela jurisdicional e ministerial.²⁹

Basta imaginar a seguinte situação: determinado proprietário de uma fazenda causa um dano ambiental de pequena monta e resolve celebrar um termo de ajustamento de conduta com o órgão de execução da sua comarca. O termo é celebrado e executado integralmente com a consequente promoção de arquivamento e com um *pactum de non petendo*. Caso surja um caso semelhante na mesma Comarca e perante o mesmo órgão de execução, seria plausível e adequado que o membro, que lá atue, se recuse a celebrar um termo de ajustamento de conduta porque ostenta independência funcional e entende que a solução extrajudicial não é correta? Perceba que não me refiro à reprodução exata de todas as cláusulas, salvo em casos absolutamente idênticos, mas ao uso da mesma solução jurídica.

Não pode o membro vilipendiar a unidade institucional de tal maneira somente porque possui independência funcional, mormente se inexistir alguma peculiaridade no caso concreto que efetivamente configure óbice, como no caso do poluidor ser reincidente em descumprir termos anteriores.³⁰ Seria o caso, óbvio, da utilização do *distinguishing* para negar a celebração do termo, mas mediante a adequada fundamentação (art. 489, §1º do CPC), sob pena de transformar as mudanças humanas (troca de membros, remoções, férias etc.) como fatores primordiais para a obtenção de soluções jurídicas.

A independência deverá ser equacionada com a unidade na atuação da instituição, solucionando-se positivamente a tensão independência *versus* unidade.³¹ Esta é exatamente a mesma tensão que se verifica entre a aplicação dos precedentes jurisdicionais e a liberdade dos órgãos jurisdicionais para a formação do convencimento.³²

²⁸ H. ZANETI JÚNIOR. *O Ministério Público e o novo Código de Processo Civil*. Salvador: JusPodivm, 2018. p.119.

²⁹ M. GOULART. *Elementos para uma teoria geral do Ministério Público*. Belo Horizonte: Arraes, 2013. p. 108.

³⁰ H. ZANETI JÚNIOR. *O Ministério Público e o novo Código de Processo Civil*. Salvador: JusPodivm, 2018. p. 65.

³¹ A. COURA; B. FONSECA. *Ministério Público brasileiro: entre unidade e independência*. São Paulo: LTr, 2015. p. 120.

³² F. KERCHER. *Virtude e limites: autonomia e atribuições do Ministério Público no Brasil*. São Paulo: Edusp, 2009. p. 110-111.

No âmbito do Ministério Público, a garantia da independência funcional, usada por muitos como um escudo para um atuar completamente divorciado da segurança jurídica, deve ser sopesada com a unidade institucional, justamente por também ser uma garantia institucional constitucional.³³ A doutrina já ventilava esta necessidade da mudança da forma de atuação com a eleição de prioridades institucionais sem, contudo, retirar do Ministério Público a atuação como *custos iuris*.³⁴

Nesta senda, vale mencionar as Recomendações nº 34 (arts. 1º, I e 5º, p.u.) e nº 42 (art. 7º) do CNMP que definem a necessidade de um planejamento institucional e estabelecem critérios objetivos para a priorização de casos mais relevantes.³⁵ Tais Recomendações, apesar de não serem propriamente um precedente, devem ser consideradas como vetores a serem observados pelos órgãos de execução.³⁶

Assim, a afirmação de que a existência de precedentes ministeriais vinculantes vulnera a independência funcional do membro do Ministério Público não merece prosperar.³⁷ A rigor, trata-se de percepção equivocada do que aqui se defende. A independência funcional não será vulnerada, na medida em que não deverá decidir, considerando influências externas ao caso decorrentes de hierarquia administrativa ou funcional. O membro do Ministério Público, na formação de seu convencimento, terá que levar em consideração a existência de precedentes, ainda que meramente persuasivos, para fundamentar de maneira adequada todas as suas decisões. Ora, não será um mero aplicador e replicador de precedentes vinculantes, pois terá sempre, sob pena de nulidade da sua decisão (art. 489, §1º do CPC), que abordar os principais fatos do caso concreto para verificar a possibilidade da sua aplicação ou inaplicação, com uma fundamentação devidamente adequada e abordagem suficiente, pois os precedentes não são o fechamento do sistema, não podendo, portanto, serem aplicados de forma mecânica.³⁸

Sobreleva notar que a racionalização da atuação do Ministério Público, mormente com o reconhecimento da disponibilidade motivada, é uma forma de mitigação do rigor da independência funcional. A possibilidade de o membro poder escolher entre a judicialização da questão ou da busca de uma solução extrajudicial ou extraprocessual reforça a mitigação referida.

Inegável que a adoção do sistema multiportas pelo CPC reforça a ideia de desjudicialização da solução das contendas. Tal movimento facilita e simplifica o

³³ A. COURA; B. FONSECA. *Ministério Público brasileiro: entre unidade e independência*. São Paulo: LTr, 2015. p. 137.

³⁴ R. PORTO MACEDO JÚNIOR. A evolução institucional do ministério público brasileiro. SADEK, MT., org. In Uma introdução ao estudo da justiça [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010. p. 46. J. CASTRO FILHO. *Comentários ao Código de Processo Civil*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1995. p. 14-18. v. X

³⁵ E. GARCIA. *Ministério Público – organização, atribuições e regime jurídico*. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 55.

³⁶ H. ZANETI JÚNIOR. *O Ministério Público e o novo Código de Processo Civil*. Salvador: JusPodivm, 2018. p. 125.

³⁷ E. GARCIA. *Ministério Público – organização, atribuições e regime jurídico*. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 55.

³⁸ W. OLIVEIRA. *Precedentes judiciais na administração pública: limites e possibilidades de aplicação*. Salvador: Juspodivm, 2016. p. 230.

acesso à justiça e confirma a necessidade de priorização das causas mais relevantes para a sociedade e até mesmo para o próprio Ministério Público.

Os chamados planejamentos estratégicos nacional (art. 5º, p.u. da Resolução nº 34 do CNMP) e de cada Ministério Público denotam a necessidade da mitigação do princípio da independência funcional com o fim de obtenção do melhor resultado possível com a prioridade na unidade institucional.³⁹ Novamente, destaca-se a necessidade da formação de precedentes ministeriais, pois, com isso, a unidade institucional prepondera e confere maior previsibilidade e segurança jurídica na atuação funcional do Ministério Público.

Uma das consequências será a necessidade de tratar do chamado “poder de agenda”⁴⁰, conforme preconiza o art. 7º da Recomendação nº 42 do CNMP, ou seja, da possibilidade de o Ministério Público escolher, mediante a noção de disponibilidade motivada⁴¹ (art. 2º da Recomendação nº 34 do CNMP), quais as causas prioritárias na sua atuação como agente e como interveniente.⁴²

Este poder de agenda, em meu sentir, foi reforçado com a positivação expressa do acordo de não persecução cível no art. 17-B da Lei 8.429/92.

4. Pressupostos para que a atuação funcional do membro do Ministério Público seja considerada juridicamente como um precedente

Fixada a premissa de que a atuação funcional do Ministério Público pode ser considerada como um precedente (ministerial), imprescindível indicar quais são os pressupostos que ensejam o reconhecimento da sua existência. Ademais, há a necessidade de sistematizar a sua formação.

Considerando a diferença conceitual e sistemática para os precedentes jurisdicionais, devem ser considerados os seguintes pressupostos: a) decisão oriunda do órgão colegiado superior, com *ratio decidendi* clara e definida; b) decorrer da interpretação de uma norma jurídica positivada; c) fixação de uma tese (proposição) jurídica mediante a resolução de um caso concreto ou com o fim de gerar a unidade institucional ou fixação da estratégia institucional; d) reconhecimento desta natureza em outra decisão que o aplique.

Com efeito, o primeiro pressuposto a ser considerado deve ser a origem da decisão. Ora, para que uma determinada decisão possa ser efetivamente considerada como um precedente ministerial, será imprescindível a existência de uma causa

³⁹ E. GARCIA. *Ministério Público – organização, atribuições e regime jurídico*. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 55.

⁴⁰ H. ZANETI JÚNIOR. *O Ministério Público e o novo Código de Processo Civil*. Salvador: JusPodivm, 2018. p. 162. M. SADEK. *A construção de um Novo Ministério Público resolutivo*. Disponível em: <http://aplicacao.mpmg.mp.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/135/construcaoenovomp_Sadek.pdf>. Acesso em: 07 mai. 2019.

⁴¹ G. ALMEIDA. *Direito processual coletivo brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 573; R. GODINHO. As corregedorias e a atuação repressiva do Ministério Público. *Revista Jurídica da Corregedoria Nacional: o papel constitucional das corregedorias do Ministério Público*. Brasília, CNMP, v. 1, p. 143, 2016.

⁴² H. ZANETI JÚNIOR. *O Ministério Público e o novo Código de Processo Civil*. Salvador: JusPodivm, 2018. p. 37.

pendente perante um órgão colegiado superior ou a fixação de alguma tese institucional. Assim, fácil notar que as decisões oriundas dos relatores (decisões unipessoais e monocráticas) e dos membros que atuam nos órgãos de execução de primeiro grau (promotores de justiça ou procuradores da república) e de segundo grau (procuradores de justiça ou procuradores regionais da república) não poderão ser consideradas, conforme o apuro técnico necessário, como precedentes e não serão *standards* para a solução de casos futuros, apesar de indicarem quais são os posicionamentos dos seus membros.

Para que reste claro o pensamento aqui externado, o pressuposto, por óbvio, refere-se aos precedentes que podem gerar eficácia vinculante vertical para os demais órgãos de execução inferiores. Por evidente, os precedentes ministeriais com eficácia vinculante meramente horizontal podem ser oriundos da atuação funcional em qualquer senda, mas somente vinculará o membro que se manifestou.

Os órgãos ministeriais superiores que podem gerar precedentes são os seguintes: a) Conselho Nacional do Ministério Público; b) Câmaras de Coordenação e Revisão; c) Conselhos Superiores do Ministério Público e d) Órgãos Especiais do Ministério Público. Tais órgãos poderão formar precedentes ministeriais decorrentes da resolução de casos concretos atrelados ao exercício da função institucional, mormente quanto atuam como órgãos revisores (reexame necessário) das promoções de arquivamento e até mesmo quando analisam a celebração de Termos de Ajustamento de Conduta. Nada obstante, poderão também ser fonte da formação de precedentes quando expedem atos que orientam a atuação funcional dos membros do Ministério Público com o fito precípuo de conferir maior unidade institucional que, em última análise, deve ser o principal foco da sistemática que ora apresento.

Posso mencionar, por exemplo, como precedentes ministeriais que nem sempre estarão atrelados à resolução de casos concretos, mas que fixam orientações funcionais que devem ser observadas pelos demais órgãos de execução: a) recomendação; b) enunciados e c) súmulas. Tais exemplos, repito, somente poderão ser considerados como precedentes caso sejam criados para a fixação de alguma tese institucional com a indicação precisa de orientação. Não basta, para tanto, uma simples frase desconectada de um caso concreto e sem uma *ratio decidendi*. Alguns destes exemplos derivam da participação dos Centros de Apoio especializados em determinadas materiais, mas, claro, que tais órgãos, a despeito da extrema relevância, não podem ser considerados como fontes de formação de precedentes ministeriais.

A aplicação de precedentes ministeriais já é uma realidade na praxe, pois os membros dos órgãos colegiados superiores possuem a autorização para proferimento de decisões monocráticas (unipessoais) com base nos precedentes do próprio órgão. Nem sempre, é fato, a aplicação ocorre com o devido apuro técnico, mas a ausência de cultura dos seus membros, no que tange ao sistema de precedentes, não pode ser argumento para refutar, sem a devida reflexão, a utilização do sistema.

Apesar da possibilidade de formação de precedentes ministeriais sem a correlata resolução de casos concretos, reputo ser imprescindível a participação dos membros

para que seja conferida maior legitimidade democrática aos precedentes, pois não podem ser formados ao sabor de orientações meramente ideológicas, principalmente porque os membros destes colegiados não são vitalícios, mas detentores de mandatos eletivos mediante o voto dos membros da instituição, exceto quanto aos conselheiros do CNMP, cuja investidura ocorre por indicação política.

Merece destaque, por oportuno, que a simples modificação dos seus membros não pode acarretar, *de per si*, uma mudança dos entendimentos consolidados.

Não há norma jurídica positiva que acarrete óbice para que estes referidos órgãos possam formar precedentes ministeriais, entretanto, reputo que seria ainda mais efetiva a criação de um órgão ministerial, seja no âmbito do CNMP seja nos Ministérios Públicos, em seus diversos ramos de atuação, com a atribuição para criar tais precedentes.

Por fim, sobreleva notar que os precedentes ministeriais formados em tais órgãos colegiados superiores devem ter como norte a fixação de uma tese (proposição) jurídica diretamente atrelada à formação de unidade institucional, ou seja, teses institucionais que possam ser usadas como orientação para a solução de casos futuros, desde que ostentem identidade objetiva (situação jurídica) e subjetiva (mesmo órgão de execução).

5. Tipos de precedentes ministeriais

O Ministério Público, por intermédio dos seus órgãos de execução, encontra-se sempre vinculado aos precedentes, sejam jurisdicionais (heterovinculação) ou ministeriais (autovinculação), tal como ocorre com os demais órgãos da Administração Pública. Esta vinculação é salutar para que princípios básicos sejam efetivamente respeitados, tais como segurança jurídica, igualdade, boa-fé, eficiência, razoabilidade, proporcionalidade e proteção da legítima expectativa.

Nesta senda, portanto, devem ser apresentados os tipos de precedentes ministeriais.

Quanto à origem, os precedentes ministeriais podem ser: a) precedentes ministeriais superiores: assim entendidos como aqueles formados por decisões oriundas dos órgãos colegiados superiores; b) precedentes ministeriais inferiores: assim entendidos como aqueles formados por atuação direta dos órgãos de execução inferiores.

Quanto à capacidade de vinculação aos demais órgãos de execução, podem ser: a) precedentes ministeriais com eficácia vinculante vertical e horizontal: são aqueles formados por atuação dos órgãos colegiados superiores que vinculam os seus próprios membros (eficácia horizontal) e os demais órgãos de execução inferiores (eficácia vertical); b) precedentes ministeriais com eficácia vinculante horizontal: são aqueles formados por atuação dos membros que atuam perante determinado órgão de execução e que ficam vinculados aos seus próprios precedentes, desde que permaneçam atuando no mesmo órgão; c) precedentes ministeriais com eficácia meramente persuasiva: são os precedentes formados por atuação direta dos membros

que atuam perante determinado órgão de execução e que podem seguir a *ratio decidendi*, mesmo que atuem em órgãos diversos ou até no mesmo órgão após a saída do membro que foi o responsável por sua formação.

Quanto à eficácia vinculante e persuasiva dos precedentes ministeriais, impende destacar a diferença existente entre o órgão de execução e o membro do Ministério Público que atua. O órgão de execução é aquele que, por suas atribuições legais e constitucionais originárias, pratica atos de ofício correlacionados à atividade-fim do Ministério Público, com o fito precípua de apresentá-lo.⁴³ Assim, não pode o órgão ser confundido com o membro, pois este pode ser designado somente para atuar em determinados períodos ou procedimentos e, portanto, como regra, os precedentes devem estar vinculados ao próprio órgão de execução e não ao membro em si. Excepcionalmente, nos casos em que o membro do Ministério Público mantém a sua vinculação ao órgão de execução, pode o precedente ser atrelado também ao membro.

Para facilitar a visualização do que sustento, forneço um exemplo deveras corriqueiro na prática ministerial. Imaginemos uma Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva com atribuição para atuar na proteção da probidade administrativa (órgão de execução) titularizada por um membro chamado Tício que tem o entendimento segundo o qual é possível a celebração de acordo de não persecução cível (art. 17-B da Lei 8.429/92) para os casos de enriquecimento ilícito (art. 9º da Lei 8.429/92) e promove o arquivamento sistemático dos inquéritos civis com base nos termos celebrados. Trata-se de precedente ministerial que deve ser obrigatoriamente observado por este membro, pois foi o formador do precedente, atrelado ao seu órgão de execução. Entretanto, se for substituído por Mévio, em virtude de licença médica, por determinado período, os precedentes ministeriais que foram criados no órgão somente ostentarão eficácia persuasiva para o novo membro e, portanto, não poderá ser oponível a ele.

Quanto ao tipo de autovinculação, podem ostentar: a) autovinculação relacional: decorre da atuação nos procedimentos administrativos e exige tratamento idêntico aos casos idênticos; b) autovinculação não relacional: necessidade de aplicação dos precedentes em procedimentos diversos com o fim de conferir segurança jurídica.

Todas as demais classificações dos precedentes jurisdicionais, com as devidas adaptações, bem como os sistemas de aplicação, revisão e superação, devem ser aplicados aos precedentes ministeriais.

A principal dificuldade, a rigor, será a indicação do instrumento jurídico para o controle interno da aplicação do precedente ministerial com eficácia vinculante. Não há um instrumento específico previsto nas legislações que regem as atuações funcionais do MP. Não pode ser utilizada a reclamação (art. 988 do CPC), pois somente será cabível para o controle da aplicabilidade dos precedentes jurisdicionais. Considerando a existência do direito constitucional de petição (art. 5º, XXXIV da CR/88) que não exige formalidade específica, pode ser sustentada a possibilidade do manejo de pedido de reconsideração, com viés de recurso administrativo, da decisão que expressamente

⁴³ H. MAZZILLI. *Regime Jurídico do Ministério Público*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 397.

deixa de aplicar um precedente ministerial. Tal peça deverá ser dirigida diretamente ao órgão de execução responsável pela negativa ou aplicação equivocada que terá a oportunidade de manifestar-se pela manutenção da sua decisão ou revogá-la. Em caso de revogação, verdadeiro juízo de retratação, o pedido perderá obviamente o seu objeto, restando prejudicado. Em caso de manutenção da postura, deverá o membro remeter o procedimento junto com o recurso interposto para a realização do reexame necessário.

Considerando que os instrumentos extraprocessuais e extrajudiciais que ora uso como forma de criação de precedentes referem-se à tutela coletiva, penso que o órgão responsável por tal reexame deva ser o CSMP ou CCR, conforme preconiza o art. 9º da LACP.

Não merece prosperar qualquer resistência à solução aqui proposta, *de lege ferenda*, pois é uma decorrência lógica da aplicação das regras do microsistema da tutela coletiva que encontra previsão normativa expressa aplicável por analogia no caso. Esta é a solução que reputo adequada quando se tratar de precedentes criados pelos órgãos superiores. A mesma solução pode ser usada perante o CNMP, nos casos de sua atribuição, apesar da existência de certa resistência na revisão de atuação dos membros em suas atividades-fim.

Apesar do que sustento, forçoso reconhecer que o CNMP editou o enunciado nº 06/2009 que veda a possibilidade de controle dos atos funcionais atrelados à atividade-fim.⁴⁴ Tal entendimento já foi adotado pelo Supremo Tribunal Federal.⁴⁵ A rigor, não seria um controle da atividade-fim, mas da coerência, integridade e estabilidade (art. 926 do CPC).

Referências Bibliográficas

ALEXY, Robert. *Teoría de la argumentación jurídica*. Tradução de Manuel Atienza e Isabel espejo. 2. ed. Madri: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007.

ALMEIDA, Gregório Assagra. *As corregedorias, a nacional e as internas, no contexto do Ministério Público como instituição de acesso à justiça*. Revista da Corregedoria Nacional do Ministério Público. Brasília, CNMP.

ARANTES, Romulo. *Ministério Público à brasileira*. 1º jun. 2012. Disponível em: <<http://diplomatie.org.br/ministerio-publico-a-brasileira/>>. Acesso em: 04 mai. 2019.

BASTOS, Fabrício Rocha. *Curso de Processo Coletivo*. São Paulo: Foco, 2018.

CARNEIRO, Paulo Cesar Pinheiro. *O Ministério Público no processo civil e penal*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1994.

⁴⁴ "Os atos relativos à atividade-fim do Ministério Público são insuscetíveis de revisão ou desconstituição pelo Conselho Nacional do Ministério Público."

⁴⁵ MS 28.028/ES, Min. Rel. Carmen Lúcia, 30.10.2012, publicado no Informativo 686/2012.

CASTRO FILHO, José Olympio. *Comentários ao Código de Processo Civil*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

COURA, Alexandre de Castro; FONSECA, Bruno Gomes Borges da. *Ministério Público brasileiro: entre unidade e independência*. São Paulo: LTr, 2015.

CRAMER, Ronaldo. *Precedentes Judiciais: Teoria e Dinâmica*. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

FERRAJOLI, Luigi. *A democracia através dos direitos: o constitucionalismo garantista como modelo teórico e como projeto político*. Tradução de Alexander Araujo de Souza; Alexandre Salim, Alfredo Copetti Neto, André Karam Trindade, Hermes Zanetti Júnior e Leonardo Menin. São Paulo: RT, 2015.

GARCIA, Emerson. *Ministério Público - organização, atribuições e regime jurídico*. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

GODINHO, Robson Renault. As corregedorias e a atuação repressiva do Ministério Público. *Revista Jurídica da Corregedoria Nacional: o papel constitucional das corregedorias do Ministério Público*. Brasília, CNMP, v. 1, 2016.

GOULART, Marcelo Pedroso. *Elementos para uma teoria geral do Ministério Público*. Belo Horizonte: Arraes, 2013.

KERCHE, Fábio. *O Ministério Público no Brasil: relevância, características e uma agenda para o futuro*. Revista USP. São Paulo, v.1.

_____. *Virtude e limites: autonomia e atribuições do Ministério Público no Brasil*. São Paulo: Edusp, 2009.

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. *Ministério Público do Trabalho*. 2. ed. São Paulo: LTr, 2006.

LIMA, Fernando Antônio Negreiros. *A intervenção do Ministério Público no processo civil brasileiro como custos legis*. São Paulo: Método, 2007.

MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto. A evolução institucional do ministério público brasileiro. SADEK, Maria Tereza, org. In: *Uma introdução ao estudo da justiça [online]*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *Regime Jurídico do Ministério Público*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

OLIVEIRA, Paulo Mendes de. *Coisa Julgada e Precedente - limites temporais e as relações jurídicas de trato continuado*. São Paulo: RT, 2015. (Coleção o Novo Processo Civil).

OLIVEIRA, Weber Luiz de. *Precedentes judiciais na administração pública: limites e possibilidades de aplicação*. Salvador: Juspodivm, 2016.

PANZAROLA, Andrea; SASSANI, Bruno. *Scritti in onore di Nicola Picardi*. Pisa: Pacini, 2016.

SADEK, Maria Tereza. *A construção de um Novo Ministério Público resolutivo*. Disponível em: <[http://aplicacao.mpmg.mp.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/135/construcaonovomp Sadek.pdf](http://aplicacao.mpmg.mp.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/135/construcaonovomp%20Sadek.pdf)>. Acesso em: 07 mai. 2019.

SAMPAIO, Alfredo. *Do respeito aos precedentes judiciais*. Coleção Jornada de Estudos ESMAF. Brasília, v. 2, abr. 2010.

ZANETI JÚNIOR, Hermes. *Il valore vincolante dei precedenti. Tesi di Dottorato*. Roma: Università di Roma Ter, 2014.

_____, Hermes. *O Ministério Público e o novo Código de Processo Civil*. Salvador: JusPodivm, 2018.

_____, Hermes. *O valor vinculante dos precedentes*. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2017.

_____, Hermes. *Precedente. Tra rule of law e stato costituzionale nel Diritto processuale brasiliano*. In: A. BRIGUGLIO; R. MARTINO.