REVISTA JURÍDICA
CORREGEDORIA NACIONAL

A ATUAÇÃO DAS CORREGEDORIAS NA AVALIAÇÃO DA EFETIVIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Volume IV

CNMP Conselho Nacional do Ministério Público





REVISTA JURÍDICA

CORREGEDORIA NACIONAL

A ATUAÇÃO DAS CORREGEDORIAS NA AVALIAÇÃO DA EFETIVIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Volume 4, ano 2017

EXPEDIENTE

© 2017, Conselho Nacional do Ministério Público
Permitida a reprodução mediante citação da fonte

Composição do CNMP

Rodrigo Janot Monteiro de Barros (Presidente)
Cláudio Henrique Portela do Rego (Corregedor Nacional)
Antônio Pereira Duarte
Marcelo Ferra de Carvalho
Esdras Dantas de Souza
Walter de Agra Júnior
Fábio George Cruz da Nóbrega
Gustavo do Vale Rocha
Otavio Brito Lopes
Fábio Bastos Stica
Orlando Rochadel Moreira
Sérgio Ricardo de Souza
Valter Shuenquener de Araújo

Secretaria-Geral

Guilherme Guedes Raposo (Secretário-Geral)
Flávio Oliveira Barbosa (Secretário-Geral Adjunto)

Conselho Editorial

Organizadores da Revista Jurídica
Gregório Assagra de Almeida (Promotor de Justiça do Estado de Minas Gerais e Membro Colaborador da Corregedoria Nacional do Ministério Público)
Rodrigo Leite Ferreira Cabral (Promotor de Justiça do Estado do Paraná e Membro Auxiliar da Corregedoria Nacional do Ministério Público)
Marcelo Pedroso Goulart (Promotor de Justiça do Estado de São Paulo e Membro Colaborador da Corregedoria Nacional do Ministério Público)
Lenna Luciana Nunes Daher (Promotora de Justiça do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios e Membro Auxiliar da Corregedoria Nacional do Ministério Público)

Membros Natos
Rodrigo Janot Monteiro de Barros (Presidente do Conselho Nacional do Ministério Público)
Antônio Pereira Duarte (Conselheiro Nacional)
Marcelo Ferra de Carvalho (Conselheiro Nacional)
Esdras Dantas de Souza (Conselheiro Nacional)
Walter de Agra Júnior (Conselheiro Nacional)
Fábio George Cruz da Nóbrega (Conselheiro Nacional)
Gustavo do Vale Rocha (Conselheiro Nacional)
Otávio Brito Lopes (Conselheiro Nacional)
Fábio Bastos Stica (Conselheiro Nacional)

Orlando Rochadel Moreira (Conselheiro Nacional)
Sérgio Ricardo de Souza (Conselheiro Nacional)
Valter Shuenquener de Araújo (Conselheiro Nacional)

Membros Externos
Alexandre Amaral Gavronski (Procurador Regional da República)
Antonio Gidi (Professor na Syracuse University College of Law, NY, Estados Unidos da América)
Aviva Abramovsky (Professora na Syracuse University College of Law, NY, Estados Unidos da América)
Bruno Amaral Machado (Promotor de Justiça do Distrito Federal e Territórios)
Edmar Jorge de Almeida (Subprocurador-Geral de Justiça Militar)
Emerson Garcia (Promotor de Justiça do Estado do Rio de Janeiro)
Gilberto Callado de Oliveira (Corregedor-Geral do Ministério Público do Estado de Santa Catarina)
Hugo Nigro Mazzilli (Advogado e Procurador de Justiça do Estado de São Paulo Aposentado)
Jairo Cruz Moreira (Promotor de Justiça do Estado de Minas Gerais)
Luiz Edson Fachin (Ministro do Supremo Tribunal Federal)
Marcelo Pedroso Goulart (Promotor de Justiça do Estado de São Paulo)
Mário Frota (Professor e Presidente da Associação Portuguesa de Direito do Consumo)
Ricardo José Macedo de Britto Pereira (Subprocurador-Geral do Trabalho)
Rogerio Schietti Machado Cruz (Ministro do Superior Tribunal de Justiça)

Projeto Gráfico e supervisão editorial

Assessoria de Comunicação do CNMP

Diagramação e revisão

Secretaria de Comunicação Social da PGR

Impressão

Gráfica e Editora Movimento

Conselho Nacional do Ministério Público
Revista Jurídica Corregedoria Nacional : a atuação das Corregedorias na avaliação da efetividade do Ministério Público, volume IV/ Conselho Nacional do Ministério Público.
Brasília : CNMP, 2017.
466 p. il.

ISSN 2525-5800

1. Ministério Público. 2. Corregedorias. 3. Corregedoria Nacional. 4. Constituição Federal. I. Brasil. Conselho Nacional do Ministério Público.
Biblioteca/CNMP CDD – 341.413

SUMÁRIO

ARTIGOS VERSANDO SOBRE A TEMÁTICA DO VOLUME IV

1. A Função Orientadora das Corregedorias Ministeriais na Concretização Dialógica dos Direitos Humanos
Sandoval Alves da Silva 11

2. Modelagem de Atuação Institucional como Critério Avaliativo: Aspectos Gerais
Jairo Cruz Moreira e Cássio Henrique Afonso da Silva 41

3. O Papel das Corregedorias e os Processos Estruturais
Sérgio Cruz Arenhart 53

4. Desafios e Soluções para a Efetividade Da Atuação Do Ministério Público e a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva
Alexandre Amaral Gavronski 71

5. Pressupostos Lógicos e Jurídicos para uma Adequada Atuação Avaliativa das Corregedorias quanto ao Papel do Ministério Público no processo de Fiscalização de Políticas Públicas de Tutela de Direitos Fundamentais Sociais (Prestacionais)
Luciano Coelho Ávila 91

6. Ponderações sobre o Princípio da Eficiência Administrativa e a Atuação das Corregedorias no Âmbito do Ministério Público
Marcelo José de Guimarães e Moraes 111

7. Perspectivas para uma Avaliação pelas Corregedorias das Escolas Institucionais do Ministério Público Brasileiro: um Olhar sobre a Pesquisa Avaliativa da Política de Formação Educacional
Ana Teresa Silva de Freitas 129

8. Atuação Estratégica do Núcleo de Correição e Inspeção da Corregedoria Nacional e a Carta de Brasília
Ludmila Reis Brito Lopes, Maria Clara Mendonça Perim e Mariano Paganini Lauria 157

9. Atuação Fiscalizadora das Corregedorias do Ministério Público: Indicadores de Resultados na Atuação do Ministério Público
Eduardo Antônio Codo Santos 183

10. O Ministério Público, a "Carta de Brasília" e a Resolução Consensual de Conflitos
Luciano Badini 199

11. A Avaliação da Efetividade da Atuação do Ministério Público através de Projetos Sociais
Paulo Cesar Vicente de Lima 211

12. Corregedorias e a Atuação do Ministério Público na Tutela Coletiva
Elton Venturi *227*

13. Ministério Público Resolutivo e Formação Inicial dos Promotores de Justiça
Eduardo Cambi, Leonora Simone Lucchese Piovesan, Tania Teresinha Bruns Zimer e Tania Stoltz *237*

14. Defesa Estratégica da Probidade Administrativa – Uma Reflexão Prévia, sob a Perspectiva do Ministério Público Resolutivo, para a Definição de Indicadores de Efetividade
Daniel Serra Azul Guimarães *269*

15. Metodologia Avaliativa do Estágio Probatório na Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado de Minas Gerais: Evolução e Desafios
Paulo Roberto Moreira Cançado, Gregório Assagra de Almeida e Fabíola de Sousa Cardoso *287*

16. Dados Empíricos e Planejamento Estratégico como Suporte à Atuação das Corregedorias-Gerais do Ministério Público – Estudo de Caso a partir de uma Nova Visão do Princípio da Independência Funcional
Cássio Henrique Afonso da Silva *345*

17. Demonstração do Resultado Econômico como Instrumento de apoio à Atividade Correicional: uma Análise Teórica da Não Publicização pelo Ministério Público Pernambucano
Gean Carlos Guimarães Gomes *359*

ARTIGOS SOBRE EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS

18. Como Tornar um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) Exequível?
Luciana Lepri e Harrysson Luiz da Silva *391*

COMENTÁRIOS SOBRE JURISPRUDÊNCIA

19. Development and use of Prosecutorial Performance Measures in the US
Dr. Heike Gramckow *421*

BOAS PRÁTICAS

20. A Natureza Administrativa do Ato de Vitaliciamento do Membro do Ministério Público e a Possibilidade de Revisão pelo CNMP
Flávia Cristina de Oliveira Santos *431*

21. Recomendação CGMP Nº 029/2015
Ministério Público do Estado do Tocantins *437*

22. Recomendação 001/2016 – CGMP
Ministério Público do Estado do Amazonas *461*

APRESENTAÇÃO

O quarto volume da Revista Jurídica da Corregedoria Nacional surge para completar a obra doutrinária inicial sobre a atividade desempenhada pelas Corregedorias do Ministério Público, área até então muito pouco estudada pelos juristas. O papel constitucional inaugurou a coleção, seguido dos estudos sobre as atuações orientadora e fiscalizadora das Corregedorias do Ministério Público. O último volume dessa primeira série, com a temática *"A Atuação das Corregedorias na Avaliação da Efetividade do Ministério Público"*, constitui, na verdade, a base para o exercício das demais atribuições correcionais, pois só é possível controlar e orientar a conduta funcional dos membros a partir de uma avaliação clara quanto ao efetivo grau de cumprimento dos deveres constitucionais afetos à Instituição.

Este volume foi profundamente influenciado pela Carta de Brasília, acordo de resultados firmado entre a Corregedoria Nacional e as Corregedorias das unidades do Ministério Público para a valorização do Ministério Público resolutivo. A mudança na sistemática de correições, com foco na efetividade, apuração de parâmetros qualitativos e fixação de diretrizes estruturantes, tem por consequência a melhoria da atuação Ministerial e adequação dessa Instituição aos parâmetros constitucionais e às demandas atuais da sociedade, além de garantir a unidade e o cumprimento das funções estratégicas do Ministério Público. Nesse sentido, a Carta de Brasília prioriza a avaliação qualitativa pelas Corregedorias do Ministério Público, com vista, principalmente, a aferir a eficácia social da atuação e a contribuir para o aperfeiçoamento das boas práticas institucionais, visando a confirmar o modelo de atuação dos órgãos de execução, sob a ótica funcional e estrutural, aos resultados pretendidos.

Muitos ainda são os desafios que se apresentam para a consolidação do Ministério Público como garantia de acesso à Justiça, obstáculos esses que só serão superados com uma atuação firme e forte das Corregedorias, no cumprimento de sua função estratégica de indução da efetividade da atuação. Assim, espera-se que essa obra auxilie não só nas atividades diárias dos Órgãos Disciplinares, mas que também contribua para que a Instituição obtenha efetivos resultados sociais, direcionados à construção de uma sociedade justa, livre e solidária.

Por fim, não poderíamos deixar de agradecer pela colaboração de todos que participaram da construção da Revista Jurídica da Corregedoria Nacional, autores dos artigos, membros organizadores, Conselho Editorial e servidores da Corregedoria Nacional e da Assessoria de Comunicação do Conselho Nacional do Ministério Público e da Procuradoria-Geral da República.

CLÁUDIO HENRIQUE PORTELA DO REGO
Corregedor Nacional do Ministério Público

NOTA DOS ORGANIZADORES

É com imenso prazer que a Corregedoria Nacional apresenta o IV Volume da Revista Jurídica da Corregedoria Nacional, o último deste primeiro ciclo de existência da Revista, que coincide com o fim do mandato do corregedor nacional, Dr. Cláudio Henrique Portela do Rego.

A temática do IV Volume é "A Atuação das Corregedorias na Avaliação da Efetividade do Ministério Público" e consubstancia um importante horizonte de desenvolvimento e debate para a atuação das Corregedorias do Ministério Público brasileiro.

Forte na ideia de que a atuação funcional do Ministério Público não pode ser meramente burocrática e formal, mas que deve promover uma efetiva transformação da realidade de nosso país, chega-se invariavelmente à conclusão de que a atuação da Corregedoria deve ser também norteada por horizonte orientativo e fiscalizador, também, dos aspectos materiais e de efetividade da atuação da Instituição.

Inspirados por essa perspectiva, foram apresentadas nesta edição as seguintes contribuições: 1) A Função Orientadora das Corregedorias Ministeriais na Concretização Dialógica dos Direitos Humanos (Sandoval Alves da Silva); 2) Modelagem de Atuação Institucional como Critério Avaliativo: Aspectos Gerais (Jairo Cruz Moreira e Cássio Henrique Afonso da Silva); 3) O Papel das Corregedorias e os Processos Estruturais (Sérgio Cruz Arenhart); 4) Desafios e Soluções para a Efetividade da Atuação do Ministério Público e a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva (Alexandre Amaral Gavronski); 5) Pressupostos Lógicos e Jurídicos para uma Adequada Atuação Avaliativa das Corregedorias quanto ao Papel do Ministério Público no Processo de Fiscalização de Políticas Públicas de Tutela de Direitos Fundamentais Sociais (Prestacionais) (Luciano Coelho Ávila); 6) Ponderações sobre o Princípio da Eficiência Administrativa e a Atuação das Corregedorias (Marcelo José de Guimarães e Moraes); 7) Perspectivas para uma Avaliação pelas Corregedorias das Escolas Institucionais do Ministério Público Brasileiro: um Olhar sobre a Pesquisa Avaliativa da Política de Formação Educacional (Ana Teresa Silva de Freitas); 8) Atuação Estratégica do Núcleo de Correição e Inspeção da Corregedoria Nacional e a Carta de Brasília (Ludmila Reis Brito Lopes, Maria Clara Mendonça Perim e Mariano Paganini Lauria); 9) Atuação Fiscalizadora das Corregedorias do Ministério Público – Indicadores de Resultados na Atuação do Ministério Público (Eduardo Antônio Codo Santos); 10) O Ministério Público, a "Carta de Brasília" e a Resolução Consensual de Conflitos (Luciano Luz Badini); 11) A Avaliação da Efetividade da Atuação do Ministério Público através de Projetos Sociais (Paulo Cesar Vicente de Lima); 12) Corregedorias e a Atuação do Ministério Público na Tutela Coletiva (Elton Venturi); 13) Ministério Público Resolutivo e Formação Inicial dos Promotores de Justiça (Eduardo Cambi, Leonora Simone Lucchese Piovesan, Tania Teresinha Bruns Zimer e Tania Stoltz); 14) Defesa Estratégica da Probidade Administrativa – uma Reflexão Prévia, sob a Perspectiva do Ministério Público Resolutivo, para a Definição de Indicadores de Efetividade (Daniel Serra Azul Guimarães); 15) Metodologia Avaliativa do Estágio Probatório

na Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado de Minas Gerais: Evolução e Desafios (Gregório Assagra de Almeida, Paulo Roberto Moreira Cançado, Fabíola de Sousa Cardoso); 16) Dados Empíricos e Planejamento Estratégico como Suporte à Atuação das Corregedorias-Gerais do Ministério Público – Estudo de Caso a partir de uma Nova Visão do Princípio da Independência Funcional (Cássio Henrique Afonso da Silva); 17) Demonstração do Resultado Econômico como Instrumento de Apoio à Atividade Correicional: Uma Análise Teórica da Não Publicização pelo Ministério Público Pernambucano (Gean Carlos Guimarães Gomes); 18) Como Tornar um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) Exequível? (Luciana Lepri e Harrysson Luiz da Silva). Como experiência internacional, a Revista traz o seguinte artigo Heike Gramckow: "Development and Use of Prosecutorial Performance Measures in the US". O comentário de jurisprudência é feito por Flávia Cristina de Oliveira Santos, no artigo "A Natureza Administrativa do Ato de Vitaliciamento do Membro do MP e a Possibilidade de Revisão pelo CNMP". Como casos práticos, a revista compartilha o Ato CGMP nº 3, de 3 de março de 2017 (CG/MPMG) e a Recomendação nº 001/2016 (CG/MPAM).

Como encerramento deste ciclo, os organizadores da Revista gostariam de agradecer o incentivo e apoio do corregedor nacional, Dr. Cláudio Henrique Portela do Rego, assim como de todas as pessoas que colaboraram com a Revista, seja apresentando artigos, seja auxiliando em cada uma das etapas que constituem um caminho, muitas vezes complexo, de se publicar uma revista institucional de âmbito nacional.

GREGÓRIO ASSAGRA DE ALMEIDA

RODRIGO LEITE FERREIRA CABRAL

MARCELO PEDROSO GOULART

LENNA LUCIANA NUNES DAHER

A FUNÇÃO ORIENTADORA DAS CORREGEDORIAS MINISTERIAIS NA CONCRETIZAÇÃO DIALÓGICA DOS DIREITOS HUMANOS

Sandoval Alves da Silva[1]

Resumo: O artigo tem por objetivo demonstrar a necessidade de lançar um novo olhar à questão orientadora, de fomento e apoio das Corregedorias aos membros do Ministério Público na busca da concretização dos direitos humanos. Faz-se um breve resumo da origem etimológica dos termos "corregedoria" e "controle" para fins de observar a atividade preventiva, prospectiva e de planejamento. Utilizam-se as teorias do diálogo constitucional para demonstrar a necessidade de interação interna entre a Corregedoria, os membros do Ministério Público e dos demais órgãos internos para defender o interesse público e as demandas sociais e autoridade para dialogar em rodadas procedimentais tendo em vista a concretização dos direitos sociais por meio de acordos políticos que servem de última palavra provisória sobre os problemas de concretização dos direitos humanos. Assim, o diálogo é indispensável em caso de inadimplemento por excesso ou de omissão das prestações materiais, sob a responsabilidade estatal, imprescindíveis ao atendimento das necessidades humanas, a fim de cumprir a obrigação contínua, progressiva, gradual e dinâmica de definição, organização, procedimentalização, especificação e concretização dos direitos humanos para atender à justiça distributiva por meio da defesa dos bens comuns, indivisíveis ou coletivos, e de seu regime de apropriação individual e coletiva.

Palavras-chave: Direitos Humanos. Corregedoria. Concretização. Diálogo constitucional.

Sumário: 1 Introdução. 2 Breve contexto etimológico do controle e a busca do acerto dos atos humanos na concretização dos direitos humanos. 3 Diálogo *interna corporis* na instituição ministerial e sua repercussão no diálogo constitucional com os demais atores políticos. 4 Algumas teorias do diálogo que podem explicar as inter-relações ministeriais entre as Corregedorias e as demais estruturas do Ministério Público como apoio ao diálogo constitucional ministerial. 5 Os direitos humanos sociais e a necessidade de especificá-los e concretizá-los – função de orientação, fomento e apoio das Corregedorias. 5.1 Elementos de especificação e concretização dos direitos humanos do processo deliberativo dialógico 6 Conclusão. 7 Referências.

1 Doutor e mestre em Direito pela Universidade Federal do Pará (UFPA), na linha de pesquisa "Constitucionalismo, democracia e direitos humanos". Procurador do trabalho lotado na Procuradoria Regional do Trabalho da 8ª Região, coordenador Nacional da Coordenadoria Nacional de Promoção de Igualdade de Oportunidades e Eliminação da Discriminação no Trabalho (Coordigualdade), professor da UFPA, nas disciplinas Teoria Geral do Processo e Processo Civil, ex-professor de Direito Financeiro e Orçamento Público, ex-procurador do estado do Pará, ex-assessor da Auditoria Geral do estado do Pará e ex-analista de controle externo do Tribunal de Contas do Estado do Pará.

1. INTRODUÇÃO

A iniciativa do artigo ora apresentado se deu pelo convite do dileto amigo Gregório Assagra de Almeida, que participando dos encontros de Corregedorias Ministeriais no Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), fez-me o convite para escrever sobre a atuação correcional da instituição ministerial de controle frente ao desafio da perspectiva resolutiva da concretização dos direitos humanos, cuja linha de pesquisa é "Atividade Orientadora das Corregedorias do Ministério Público na Concretização dos Direitos Humanos".

O termo "**concretização** dos direitos humanos" ora utilizado significa, semântica e gramaticalmente, o ato de "interpretação", "definição", "delimitação", "criação", "interpretação construtiva" dos direitos humanos consagrados na órbita internacional, constitucional ou em políticas públicas, que não se confunde com o termo "**realização** dos direitos humanos", o qual significa a "aplicação" do direito, efetividade ou implementação material da concretização do direito outrora especificado, verificando-se quando a concretização produz efeitos reais no mundo da vida (GAVRONSKI, 2010, p. 121, nota de rodapé nº 9). Os termos "realização" e "aplicação" são às vezes tratados como sinônimos e, às vezes, de forma diferente para demonstrar a efetivação voluntária ou coercitiva do direito, respectivamente. Para outros, há aplicação quando há coerção e realização no momento em que os efeitos são produzidos voluntariamente. Neste artigo, não se fará essa distinção semântica, pois serão utilizados os adjetivos "voluntário" ou "volitivo" para o regime dialógico de efetividade do direito e "coercitivo" ou "forçado" para o regime de substituição judicial, de forma a denominar efetivação voluntária para "aplicação ou realização voluntária" e efetivação coercitiva para "aplicação ou realização coercitiva", respectivamente, de sorte que são os adjetivos voluntários e coercitivos que definem os substantivos aplicação, realização ou efetivação, sem que estejam ínsitos tais significados adjetivos nos substantivos em questão (SILVA, 2016, p. 22, nota de rodapé n. 2).

Nesse contexto, abordar-se-ão nessa exposição de ideias articuladas a origem etimológica dos termos que envolve a função correcional, a função e percepção dos órgãos de controle no direito brasileiro, a cultura e a estrutura persecutória das atividades correcionais e a nova perspectiva das Corregedorias com vistas e evidenciar os novos desafios do controle conectados cultural, estrutural e finalisticamente com a concretização dos direitos humanos, que tem um olhar para ações futuras, e como órgão servo dos membros ministeriais com funções pedagógicas, culturais e estruturais para apoiar a atuação ministerial resolutiva e prospectiva, sem descurar das atividades persecutórias, corretivas e pretéritas dos erros funcionais dos membros do Ministério Público, mas sem com elas se confundirem.

Como hipótese metodológica e instrumental, apresentar-se-ão algumas teorias do diálogo constitucional para serem utilizadas internamente na instituição ministerial com vistas a fortalecer o diálogo constitucional externo, como forma de construir interpretativamente as soluções concretizadoras dos direitos humanos a cargo do Ministério Público pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Por fim, apresentam-se os quesitos que são necessários para que os direitos humanos sejam concretizados ou definidos pela atuação ministerial resolutiva, a fim de que a fase de realização dos direitos humanos seja bem-sucedida na vida de cada pessoa que precise do exercício dos direitos humanos para alcançar a dignidade da pessoa humana.

2. BREVE CONTEXTO ETIMOLÓGICO DO CONTROLE E A BUSCA DO ACERTO DOS ATOS HUMANOS NA CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

O termo "corregedoria", que semanticamente representa cargo de corregedor, vem da palavra "correição", substantivo feminino, que significa ato, processo ou efeito de corrigir; correção. "Corregedor", por sua vez, é um substantivo masculino, (que vem do latim *corrigere*, corrigir), que significa magistrado que promove o funcionamento do poder, corrigindo os erros e abusos das autoridades públicas, cuja aplicação mais conhecida é atribuída ao Poder Judiciário. O verbo transitivo direto "corrigir" representa dar a forma correta; retificar; eliminar, suprimir os erros (LAROUSSE, 2001). Isso evidencia a necessidade não só de localizar essa atividade dentro do contexto de aprendizagem e das ações de controle governamental, como também abrir a visão para tirar o foco exclusivamente do passado e compartilhar com as ações futuras, preventivas e inibitórias de concretização dos direitos.

A utilização semântica dos termos que direta ou indiretamente circundam as funções das Corregedorias traz em gênese, quase que exclusivamente, uma representação policialesca e focada na responsabilização pretérita de infratores, o que afasta a necessidade de desenvolver instrumentos de diálogo institucional interno na instituição ministerial de atividade prospectiva resolutiva focada na concretização dialógica dos direitos humanos, razão pela qual se pretende neste artigo chamar atenção para esse pilar, sem descurar da atividade correcional clássica.

No processo de aprendizagem, uma das formas de adquirir sabedoria, que é o que capacita alguém a viver uma vida reconhecidamente extraordinária, é o esforço para alcançar o aprendizado, conhecimento, discernimento, entendimento, a compreensão e instrução, em que o autodidatismo e as escolas, universidades e mecanismos correlatos buscam preparar as pessoas para a percepção do meio em que vivem e para o mercado de trabalho por meio da aquisição e repasse de conhecimento atingindo a área do saber epistemológico (epsiteme), do saber fazer ou técnico (tecnê) e do saber reflexivo (phronésis). A sabedoria também se adquire pelo resultado de longa experiência ou empírica em que a observação do saber fazer alheio prepara as pessoas para adquirir habilidades epistemológicas e, principalmente, do saber fazer.

Por último, a sabedoria é adquirida ainda pela teoria dos erros ou decisões equivocadas e os mecanismos de controle, fiscalização, prevenção e correção das ações executadas fora dos padrões definidos como condutas humanas corretas ou acertadas em determinado momento. Há três formas de lidar com o aprendizado por meio dos erros, quais sejam: a forma fácil em que se aprende observando

os erros dos outros, a forma difícil em que se aprende com o saber reflexivo e consequências de seus próprios erros e a forma trágica em que a pessoa ou a instituição erra e permanece no erro sem qualquer aquisição de sabedoria ou aprendizado. Usualmente, o saber aplicado às teorias dos erros é relacionado e informado pela prudência, discernimento, disciplina, percepção correta das coisas, conhecimento, descrição, orientação, instrução, juízo correto, justiça etc. (BUZZEL, 2004, p. 7).

A teoria dos erros e os mecanismos de ajustes deram origem a vários institutos e instrumentos de atuação na área jurídica e administrativa por meio de controle, fiscalização, monitoramento, prevenção e correção ou ajustes das condutas humanas, tais como: o controle de constitucionalidade, os tribunais de contas, os controles internos, os sistemas recursais, as ouvidorias, as corregedorias etc.

Nesse contexto, verifica-se que a existência de um órgão correcional ou corregedoria em qualquer estrutura de poder para prevenir ou corrigir as suas próprias decisões equivocadas está assentada na aquisição do saber por meio da teoria do erro de forma difícil, visto que a instituição aprende, previne e corrige suas próprias condutas erradas à luz das normas jurídicas (autocontrole ou controle interno).

Para alguns, a palavra "controle", utilizada usualmente nesses casos, tem conteúdo semântico, origem histórica e etimológica latina do termo "*contra rotuluis*"; para outros a origem é gálica, que surgiu da contração de duas outras palavras francesas "*contre*" e "*rôle*", que significa refazer o movimento ou acompanhar com exatidão as decisões (TORRES, 2000, p. 340, nota de rodapé 36).

Na acepção francesa, a palavra controle, "*contrôle*" ou "*contre role*" significa literalmente "contra-livro", com sua matriz latina advinda de "contrarrótulos". Esse termo significava originariamente a atividade da entidade controlada, que deveria ser sempre registrada num segundo livro, cujos registros podiam ser confrontados com os registros originais do primeiro livro. Durante a evolução histórica, o conceito sofreu mutações, às vezes com relativa impropriedade, de forma que para alguns o controle significa dominar ou fazer obedecer no sentido de manter sob domínio. No italiano "*controllo*" é empregado no sentido de conferência, verificação ou revisão, mas, na língua alemã "*kontroll*" é utilizado como significado de fiscalização, revisão, inspeção, registro, vistoria ou exame e sindicância e, em espanhol, "control" significa inspeção, fiscalização, intervenção, mas também como domínio, mando e preponderância (SILVA, 2017).

No contexto da ordem jurídica brasileira, controle é o exercício do dever-poder de fiscalização, correção, revisão de atos e decisões tomadas ou classificação das atividades governamentais visando mantê-las em conformidade com o ordenamento jurídico, em especial, com os princípios, como os da legalidade, moralidade, finalidade pública, motivação, impessoalidade, controle de mérito, (planos governamentais) etc. (DI PIETRO, 2001, p. 586-587).

De toda sorte, considerando a concepção constitucional de controle em sua ampla função em todas as instituições que detêm essa missão na ordem jurídica,

o termo não pode ser restrito ao sinônimo ou ao equivalente das expressões tradicionais como fiscalização, inspeção, acompanhamento e supervisão, avaliação, correção, censura ou aplicação de sanções, por pura transcendência semântica dessa função aos citados termos, visto que controle é mais abrangente.

O Comitee of Sponsoring Organization[2] (Coso) define controle como um processo desenvolvido para garantir, com razoável certeza, que sejam atingidos os objetivos da entidade, nas seguintes categorias: eficiência e efetividade operacional – objetivos e desempenho ou estratégia.

O controle, que tem como finalidade verificar o exercício da conduta humana de acordo com as normas e os direitos humanos, pode ser classificado quanto ao órgão ou poder que exerce em administrativo, legislativo, (ministerial) e judicial, quanto ao momento em prévio, concomitante e *posteriori* à execução material das decisões ou das condutas humanas e quanto à estrutura organizacional em controle interno e externo.

O controle interno é a possibilidade de a própria estrutura organizacional ou de poder rever seus atos, numa acepção de autotutela de seus próprios atos (autocontrole). Administrativamente, o controle interno tem a modalidade provocada ou recursal, tais como: a representação de irregularidade, ilegalidade ou abuso de poder, a reclamação de direitos individuais lesados ou ameaçados, o pedido de reconsideração para a mesma autoridade para modificar sua decisão, o recurso hierárquico próprio (pedido de revisão do ato administrativo a uma instância superior no mesmo órgão) impróprio (pedido a órgão ou entidade estranha à estrutura), a revisão de punição impostas ao servidor, a fiscalização hierárquica, a supervisão ministerial, o orçamento público etc.

O controle externo, que é a revisão do ato por outro poder (tutela), divide-se em controle legislativo e judicial. O controle legislativo pode ser político e financeiro, tendo como exemplo do primeiro: a convocação de ministros (art. 50 CRFB), o pedido de informação (art. 50, § 2º CRFB), a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) (art. 58, § 3º CRFB), o processo e julgamento de crime de responsabilidade (art. 52, I e II CR), o endividamento (art. 52, VI, VII, VIII CRFB), a sustação dos atos (art. 49, V CRFB), além de outras, e como exemplo do segundo os atos de controle dos tribunais de contas, que pode ser sob a forma de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional, sob os aspectos da legalidade, legitimidade, economicidade, subvenções, renúncias de receitas, eficiência e eficácia. O controle externo jurisdicional pode se processar por vários instrumentos como: *habeas corpus* (art. 5º, LXXVII), *habeas data* (art. 5º, LXXII), mandado de injunção (art. 5º, LXXI), mandado de segurança individual (art. 5º, LXIX) e coletivo (5º, LXX), ação popular (art. 5º, LXXIII), ação civil pública (art. 129, III e § 1º) etc.

A classificação do controle em prévia, concomitante e posterior, refere-se à contemporaneidade ou não do exercício do controle com a tomada de decisão ou atuação, sendo prévio se o controle for exercido antes da prática do ato, concomitante

2 Disponível em: <https://www.coso.org/Pages/default.aspx>.

se as práticas forem contemporâneas e *a posteriori* se o exercício do controle for após à prática do ato, conforme pontuado pela doutrina (TORRES, 2000, p. 341; DI PIETRO, 2001, p. 587-588).

Nesse contexto, as Corregedorias se classificam como controle interno para averiguação da conformidade das condutas dos agentes públicos de acordo com as normas jurídicas, porém a atuação primordial das Corregedorias é posterior, sem muita atuação prévia ou concomitante às atuações dos agentes públicos, o que demonstra uma estrutura organizacional e cultural policialesca e pouco orientadora dos atos públicos que visam à concretização dos direitos humanos, que necessita de um olhar para o futuro ou ações planejadas para identificação dos elementos necessários à especificação dos direitos humanos, que por serem muito genéricos não se efetivam sem a individuação de seus elementos.

A defesa do presente artigo busca evidenciar a necessidade de adoção de procedimentos e instrumentos de atuação que podem ser enquadrados e relidos numa concepção dialógica, funcional, substancial e procedimental para fins de provocar e até forçar o início do diálogo ministerial interno e externo, tendo em vista a concretização dos direitos humanos de forma participativa, preventiva e corretiva, conforme as normas constitucionais e os direitos humanos sociais e individuais indisponíveis.

De fato, a concretização dos direitos sociais enfrenta vários entraves. O primeiro deles é a própria estrutura jurídica brasileira, que é organizada para proteger a propriedade e a liberdade por um viés comutativo e não distributivo, resolvendo os problemas sociais mais como um caso de polícia do que de direitos prestacionais. O segundo entrave é que há uma sociedade de classes dirigentes que se incomoda ao perceber o avanço de qualquer reivindicação que obriga a uma repartição imediata de bens e benefícios e que faz os indivíduos saírem de sua vida privada para ocupar o espaço público (LOPES, 2006, p. 44-45), mudando o foco da condução dos problemas sociais, visto que a defesa dos direitos humanos volta a lidar com a ideia de justiça em uma situação concreta, retomando um dos efeitos do positivismo jurídico ao afastar da justiça a especulação jurídica sobre questões morais (LOPES, 2006, p. 49-54).

Nessa mudança de foco, direitos humanos, como liberdade, propriedade e dignidade, precisam ser revistos, para não manter castas de poder e privilégios por razões pessoais, de forma a defender a dignidade diferente de honra por estamentos, a considerar a liberdade civil como a faculdade de fazer tudo aquilo que pode ser simultânea e igualmente feito por qualquer outro cidadão, a conceber a propriedade condicionada aos usos simultâneos e iguais dos outros e a apropriação de espaços comuns de forma igual e universalmente válida (LOPES, 2006, p. 97-98).

Esse viés vem ao encontro do mapa estratégico da Resolução nº 118/2015 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e da Carta de Brasília, aprovada em sessão pública ocorrida no dia 22 de setembro de 2016, no 7º Congresso de Gestão do CNMP, a Corregedoria Nacional e as Corregedorias-Gerais dos Estados

e da União, que representa um acordo para modernização do controle da atividade extrajudicial pelas Corregedorias do Ministério Público bem como o fomento à atuação resolutiva do Ministério Público (MP Brasileiro).

O mapa estratégico do CNMP traz como atividades missionárias e visionárias do MP Brasileiro a promessa à sociedade brasileira da diminuição da criminalidade e da corrupção, da defesa dos direitos fundamentais, da transformação social e da indução de políticas públicas. Focando nos três últimos compromissos, o mapa traz como processos para alcançar a missão e a visão institucional os seguintes pilares: 1) a unidade institucional com o fortalecimento da atuação integrada do Ministério Público; 2) a eficiência da atuação institucional com a ampliação da atuação extrajudicial como forma de pacificação de conflitos e com a atuação de forma proativa, efetiva, preventiva e resolutiva, respeitando as competências constitucionais; 3) a comunicação e o relacionamento com o fortalecimento do cidadão com a instituição ministerial; e 4) a visão de futuro com o reconhecimento da instituição como transformadora da realidade social e essencial à preservação da ordem jurídica e da democracia.

A Resolução CNMP nº 118/2015 institui no art. 1º, *caput* e parágrafo único, a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição, incumbindo ao Ministério Público brasileiro implementar e adotar mecanismos de autocomposição, como a negociação, a mediação, a conciliação, o processo restaurativo e as convenções processuais, bem assim prestar atendimento e orientação ao cidadão sobre tais mecanismos. Para isso, prescreve no art. 7º que compete às unidades e ramos do Ministério Público brasileiro, no âmbito de suas atuações, entre outras: a) o desenvolvimento da Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público; b) a promoção da capacitação, treinamento e atualização permanente de membros e servidores nos mecanismos autocompositivos de tratamento adequado dos conflitos, controvérsias e problemas; c) a inclusão, no conteúdo dos concursos de ingresso na carreira do Ministério Público e de servidores, dos meios autocompositivos de conflitos e controvérsias; d) a criação de Núcleos Permanentes de Incentivo à Autocomposição, compostos por membros, cuja coordenação será atribuída, preferencialmente, aos profissionais atuantes na área etc.

No mesmo sentido, de forma resumida, a Carta de Brasília traz os seguintes fundamentos, entre outros: a) o princípio da transformação social; b) as Corregedorias do Ministério como garantias constitucionais fundamentais da sociedade e do indivíduo voltadas para a **avaliação**, a **orientação** e a **fiscalização** dos órgãos executivos, administrativos e auxiliares do Ministério Público brasileiro, de modo que é relevante que atuem de maneira qualificada para tornar efetivos os compromissos constitucionais do Ministério Público na defesa dos direitos e das garantias constitucionais; c) as Corregedorias como Órgãos de Controle e Indução da Efetividade e de Garantia da Unidade Institucional do Ministério Público; d) a atuação extrajudicial do MP como intermediador da pacificação social, visando normalmente à **resolução consensual dos conflitos, controvérsias e problemas**; e e) a necessidade das Corregedorias ministeriais de modernização

dos seus instrumentos e dos seus mecanismos de **orientação** e de **fiscalização** para melhor valorizar a atuação resolutiva do Ministério Público etc.

Esse viés dialógico e preventivo também é previsto no art. 3º, § 3º c/c o art. 515, § 2º, do CPC ao prescreverem que a conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial. No mesmo sentido, prescreve a Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015, que dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da Administração Pública etc.

Como a estrutura administrativa e a cultura práticas das Corregedorias ainda estão buscando encontrar meios de dialogar com as demais estruturas internas, com vistas a concretizar os direitos humanos que têm a necessidade de um olhar prospectivo, preventivo e futuro, abre-se a necessidade de adotar teorias que abordam o diálogo institucional, que terá, neste artigo, uma abordagem voltada para a instituição ministerial.

3. DIÁLOGO *INTERNA CORPORIS* NA INSTITUIÇÃO MINISTERIAL E SUA REPERCUSSÃO NO DIÁLOGO CONSTITUCIONAL COM OS DEMAIS ATORES POLÍTICOS

A estruturação e a prática das Corregedorias no direito brasileiro foram formadas para encontrar pessoas que cometeram erros, sem a preocupação direta com o planejamento, o futuro como elementos necessários à concretização dos direitos humanos. Nessa concepção, constrói-se uma lógica de acusação e uma racionalidade de defesa persuasiva que eximem ou mitigam a responsabilidade e as consequências dos atos pretéritos atribuídos aos envolvidos, olvidando-se ou negligenciando-se a análise prospectiva e preventiva que garantiria a concretização dos direitos humanos prospectivamente.

Esse viés remete a uma atividade de investigação da irregularidade, da infração ou do delito e identificação do infrator, do denunciado ou do acusado, a fim de corrigir sua conduta administrativa ou judicialmente, responsabilizando-o exclusivamente por atos pretéritos. Esse olhar não prestigia as funções preventivas, prospectivas, inibitórias ou de tutela específica para o futuro, nem foca diretamente a concretização dos direitos humanos e a exigência contínua de atendimento ao conteúdo específico do direito debatido, sem a persecução cega da responsabilização funcional, civil e penal. Com o viés resolutivo, preventivo e prospectivo, o raciocínio gradual e o diálogo institucional parecem trazer boas razões para as práticas, procedimentos, cultura e estrutura das Corregedorias, especialmente porque a construção das atuais estruturas e culturas correcionais são pautadas em raciocínios binários de certo ou errado, inocente ou culpado etc.

O raciocínio binário estruturado a partir de dicotomias abrangentes e rígidas deve ser superado pelo raciocínio gradualista que permite avaliar a medida de certa

qualidade, o grau de realização de determinado ideal, uma vez que esse raciocínio se preocupa não em dizer se algo é ou não é, mas, antes, em determinar em que grau ou medida algo é ou não é, ou quanto algo se aproxima ou se distancia do ideal. O gradualismo mostra-se defensável porque não abre mão do binarismo, mas submete-o a um tratamento diferente em que as assertivas não podem ser de plano acolhidas ou rejeitadas (MENDES, 2011, p. 40-41).

Nesse particular, o raciocínio gradual se alinha com a lógica do diálogo como forma de buscar encontrar o grau que melhor atende à concretização e realização dos direitos humanos, visto que numa relação plurilateral e de interdependência para a fruição dos direitos, o diálogo desponta como uma boa solução para enfrentar os entraves advindos especialmente da divisão das funções estatais, que são lidas de forma binária e estanque, sem a sensibilidade da interdependência e colaboração.

No campo da separação das funções estatais, a tendência integrativa, cooperativa, colaborativa ou dialógica recebe muita importância, em especial, no que se refere à legitimidade democrática e da interpretação constitucional de direitos fundamentais entre parlamentos e cortes. Seguindo essa tendência e estendendo às demais estruturas governamentais, propõe-se a tese do diálogo ministerial como saída intermediária e conciliatória com base em hipóteses como rodada procedimental e última palavra provisória, apresentando-se o modelo deliberativo fundado na persuasão (os poderes falam e escutam) em contraposição ao modelo adversarial que se funda na imposição (um poder fala para impor-se) (MENDES, 2011).

O diálogo representa igualdade, respeito mútuo e reciprocidade, numa relação horizontal e não vertical, apesar de se conceber um intérprete supremo, que pode ser a Corte, visto que ser supremo não quer dizer ser o único intérprete (WHITTINGTON, 2001, p. 780-781). Com o diálogo, é possível não só mitigar a supremacia, como também utilizá-la sem que isso represente peremptoriamente a falta de competência ou de legitimidade de outros intérpretes dos direitos humanos.

Essa percepção traz uma ideia de construir conjuntamente uma instituição, e não apenas por uma única ou poucas unidades centrais da instituição ministerial.

4. ALGUMAS TEORIAS DO DIÁLOGO QUE PODEM EXPLICAR AS INTER-RELAÇÕES MINISTERIAIS ENTRE AS CORREGEDORIAS E AS DEMAIS ESTRUTURAS DO MINISTÉRIO PÚBLICO COMO APOIO AO DIÁLOGO CONSTITUCIONAL MINISTERIAL

As teorias foram apresentadas para compatibilizar as deliberações entre cortes e parlamentos, mas a ideia é adaptá-las para que ocorra um diálogo interno ou intrainstitucional entre as Corregedorias e demais estruturas internas para fins de concretização dos direitos humanos no sentido de orientar, apoiar e fomentar o diálogo constitucional entre o Ministério Público e os demais atores políticos

e sociais. A doutrina propõe diferentes classificações para as teorias do diálogo. Uma delas leva em consideração a tipologia do diálogo constitucional, descrevendo as teorias das mais prescritivas às mais positivas para demonstrar qual é a mais bem-sucedida normativamente.

As teorias prescritivas baseiam-se em técnicas conscientes de estímulo e de encorajamento advindas das razões internas de decidir por parte do Judiciário, do debate constitucional mais amplo, classificando-se essas teorias de acordo com o grau de atuação do Poder Judiciário. Denominam-se "virtudes passivas" as teorias que defendem o Judiciário mais inerte e "virtudes ativas" as que proclamam o Judiciário mais atuante.

Por outro lado, a classificação também depende do desenho constitucional dos poderes constituídos, de forma a evidenciar o fenômeno dialógico de acordo com as normas ou estruturas constitucionais.

Na primeira teoria que usa as virtudes passivas, denominada "evasão pura e simples", a Corte opta não decidir, a fim de esperar e estimular o processo deliberativo, deixando a questão de princípio amadurecendo e sendo testada pela experiência (BICKEL, 1962, p. 72 e p. 192; MENDES, 2011, p. 110 e p. 114). A Corte só deve decidir quando esgotados os recursos de produção do diálogo e outras possibilidades e diante de um juiz prudencial, restando as seguintes possibilidades de decisão judicial: 1) quando há *expertise* especial; 2) quando há informação e conhecimento confiável; e 3) quando o senso político diz que é necessário, pois do contrário a Corte é capaz apenas de uma tentativa provisória.

Para Bickel (1962, p. 187-189), a Corte não é um animal meramente ideológico e político, porque precisa exercer a prudência, calcular como a decisão vai ser recebida pela opinião pública e fazer um prognóstico. Assim, a participação da Corte deve ir além de registrar as opiniões do presente, a fim de aplicar o direito e proteger a sociedade contra suas fraquezas e vicissitudes, liderar a agenda pública sobre temas amortecidos, apontar horizontes para o futuro e provocar reações (BICKEL, 1962, p. 199 e p. 239; MENDES, 2011, p. 117)[3].

A segunda teoria de virtude passiva ou de interferência mínima tem assento em Cass Sunstein (2001), que desenvolveu a teoria do acordo teórico incompleto (ATI), segundo a qual a Corte deixa coisas não decididas, fazendo uso construtivo do silêncio e preferindo examinar as particularidades do caso para definir, por meio de analogia e de casos hipotéticos, qual a melhor estratégia em questões complexas, marcadas pela falta de informação, de circunstâncias ou de incerteza moral, o que reduziria o ônus do erro judicial, favoreceria novos debates e enriqueceria a democracia deliberativa. Essa posição intermediária defende a **atuação judicial maximalista** em algumas situações: 1) quando o juiz tem

3 O principal desafio dessa teoria é saber como lidar com essa técnica quando utilizada de forma errada, pois nesse caso a Corte impede o debate, o controle, a crítica e permanece no conforto das escolhas subterrâneas (MENDES, 2011, p. 110-118). Ademais, o elevado grau de indeterminação na atuação da Corte, no que se refere à *expertise* especial, à informação e ao conhecimento confiável e à necessidade do senso político do Judiciário, deixa a Corte com elevada dose de discricionariedade, deixando ao alvedrio dos seus membros muito espaço para exercer a virtude passiva ou ativa, embora a teoria se incline pela virtude passiva.

considerável confiança no mérito da solução; 2) quando a solução pode reduzir o custo da incerteza para cortes e litigantes futuros; 3) quando o planejamento for importante; e 4) quando é preciso lidar com precondições da democracia ou criar incentivos que tornem mais provável a prestação de contas das instituições eleitas (*accountability*). Isso sem esquecer a **atuação judicial minimalista**, que é defendida em quatro situações: 1) quando o caso envolve grande incerteza factual ou moral; 2) quando uma solução pode ter riscos de confundir casos futuros; 3) quando a necessidade de planejamento não é permanente; e 4) quando as precondições da democracia não estão em jogo. A diferença entre o minimalismo e o maximalismo é de grau e não de tipo, pois ambos visam o diálogo e a democracia (SUNSTEIN, 2001, p. 57)[4].

A primeira teoria apresentada, que usa as virtudes ativas, é o envio de recados e conselhos. Para Katyal (1997, p. 1710), o silêncio e a inação não são as únicas alternativas de diálogo constitucional, pois a Corte pode ser mais proativa, aconselhando e mandando recados por meio de suas decisões. O conselho é dado por meio do *obiter dictum* e não pela *ratio decidendi*, visto que aquele tem maior flexibilidade e não é vinculante, fazendo-se os conselhos quando valida e invalida normas, bem como por meio das virtudes passivas (KATYAL, 1997, p. 1712-1714 e p. 1716)[5].

Outra teoria apresentada que se utiliza das virtudes ativas é a determinação de clareza dos valores constitucionais, a identificação dos atores responsáveis pela concretização de determinada política pública (COENEN, 2001) e a segunda oportunidade para que o Legislativo aprecie melhor a norma (CALABRESI, 1991). De acordo com essa teoria, denominada "regras centradas no processo", a Corte pode obrigar os poderes a esclarecer ou a fazer a determinação dos valores constitucionais substantivos que não estejam claros nas leis ou nos julgamentos políticos e dos atores que devem ser responsáveis pela concretização de determinada política, que implique valores constitucionais (BATEUP, 2006, p. 1128; COENEN, 2001, p. 1773-1805 e p. 1866-1869). O Legislativo também pode fazer o "segundo olhar" (*second-look*), que seria a oportunidade de reforçar ou de confirmar as leis que, segundo avaliação judicial, tenham sido propostas com pressa e com pouca deliberação, para que possam alcançar o processo final de aprovação, mas a palavra final é a legislativa; seria um outro tipo de controle de constitucionalidade em que se devolve a matéria para reconsideração da autoridade que a editou (*second-look*) (BATEUP, 2006, p. 1129; CALABRESI, 1991, p. 86-109)[6].

4 Essa teoria representa uma posição intermediária em relação à de Bickel – decidir não decidir – e aos maximalistas – decidir tudo o que puder ser decidido (MENDES, 2011, p. 122). Porém a teoria é criticada por diminuir a responsabilidade judicial e a capacidade que as cortes têm de conferir as justificativas para as melhores respostas constitucionais (BATEUP, 2006, p. 1133-1135), além de enfrentar as mesmas críticas de indefinições na atuação da Corte sofridas pela teoria de Bickel.

5 Na Alemanha, a Corte oferece conselho quando invalida a lei e indica a forma de correção, quando não invalida, mas confere o prazo para corrigir, e quando declara a incompatibilidade da lei, mas não a invalida por ser politicamente inconveniente (MENDES, 2011, p. 125-127). A crítica define essa teoria como ativista porque deseja que a Corte ajude ou aconselhe o legislador a interpretar a Constituição, o que não se enquadraria na concepção de diálogo, mas reforçaria a ideia de que os ramos políticos devem seguir o que as cortes dizem (BATEUP, 2006, p. 1125-1127).

6 A crítica a essas teorias tem fundamento na ausência de determinação e de clareza na forma com que as regras centradas no processo devem interagir com as regras centradas na substância.

Partindo da premissa de que o diálogo é inevitável ao longo do tempo, surge outra teoria que propõe que a modulação pela Corte do grau de intervenção (virtude ativa) e de contenção (virtude passiva) depende do desempenho do Parlamento, variando entre o minimalismo e o maximalismo, permitindo uma função complementar à competição e outra função reativa para fazer o Parlamento revisar eventuais contradições derivadas de seus atos ou ir além de mero suplemento, pois a legitimidade política é abordada sob o ângulo competitivo da interação, para maximizar os respectivos desempenhos deliberativos, que não se definem *a priori*, mas dependem dos resultados com interação (*ex post*). Nesse contexto, a Corte exerceria as virtudes ativas na omissão do legislador no atendimento de deveres constitucionais, no ativismo legislativo sem grande consistência deliberativa e na declaração de inconstitucionalidade de uma lei antiga aprovada por gerações anteriores. Já as virtudes passivas seriam exercidas no ativismo parlamentar de alto desempenho legislativo, embora essa conclusão seja prematura. Assim, pode-se, a qualquer momento, abrir uma nova rodada procedimental e, quando se chegar a uma decisão, ela vale como última palavra provisória, até que se instaure e se encerre uma nova rodada procedimental (MENDES, 2011, p. 204-207)[7].

Numa perspectiva de desenho ou estrutura normativa constitucional, há as teorias da construção coordenada e compartilhada do significado constitucional entre os vários ramos do governo (WHITTINGTON, 2001). Cada ramo do governo interpreta a Constituição de acordo com sua função. A Corte discorda da interpretação do Legislativo por meio do controle de constitucionalidade; e o Legislativo discorda da Corte por meio de sua própria interpretação da Constituição. Portanto, como estão abertas ao escrutínio dos outros poderes, decisões judiciais não seriam definitivas (BATEUP, 2006, p. 1137-1138)[8].

Outra teoria importante do desenho constitucional é a teoria da articulação legislativa e principiológica da política. A teoria defende a existência do diálogo quando o Legislativo respeita as decisões das cortes baseadas em princípios, mas permite ao legislador articular de que forma suas políticas são garantidas. Assim, o Judiciário começa o diálogo ao introduzir compreensões principiológicas na discussão persuasiva para a interpretação constitucional, e o legislador pode argumentar que alguns limites impostos pelas cortes podem ser repensados, dadas algumas circunstâncias ou objetivos políticos. Essa concepção considera a habilidade das cortes para decidir com base em princípios, ainda que considere que nem sempre as cortes decidam da melhor forma (HOGG, BUSHELL, 1999; ROACH, 2001)[9].

7 A questão é saber quem tem a última palavra provisória, se a Corte ou o Parlamento. Mas, mesmo que seja a Corte, o Parlamento pode sempre reiniciar a discussão (ou melhor, o diálogo indireto), sendo garantida a prevalência da última palavra provisória, enquanto durar.

8 O problema é identificar quais as áreas específicas de cada ramo poderiam interpretar qual parte da Constituição. Além disso, é preciso determinar se a decisão teria *status* definitivo ou não, pois, sem essa definição, a interpretação seria uma anarquia. Ademais, a independência interpretativa levaria a problemas relacionados à "separação de poderes" nos Estados Unidos (*checks and balances*), que não teriam essa estrutura lógica. A teoria altera-se mais recentemente no sentido de que todos os ramos devem convergir dialogicamente na interpretação constitucional. Não é anarquia interpretativa, na medida em que cada poder controla o outro.

9 As críticas a essa teoria são a defesa do Judiciário como principal ator nas considerações negativas do Legislativo e do ideal judiciário, visto que a interpretação autônoma dos direitos humanos sociais por parte dos atores políticos é ainda bastante acanhada, passiva ou reativa. Caso o papel principal seja do Judiciário e esteja em jogo a justificação principiológica de sua decisão, diminui-se o espaço do balanceamento que pode ser tarefa do legislador (BATEUP, 2006, p. 1151-1156).

Janet Hiebert desenvolveu a teoria da parceria com base na responsabilidade institucional. Os órgãos representativos ou democráticos canadenses teriam de fundamentar suas decisões para prevenir possíveis questionamentos judiciais após a aprovação legislativa da política. Os governantes que promovem valores políticos e impõem limites aos direitos devem preparar-se para justificar a política e seu efeito potencial nos direitos protegidos constitucionalmente, o que facilita o debate sobre o significado constitucional. Para isso, a autora defende que o Departamento de Justiça e a Advocacia Pública assinem uma declaração que explique a racionalidade e o mérito da política, bem como os efeitos para uma determinada proposta em particular (HIEBERT, 1996, p. 122).

No diálogo sobre o significado da Constituição, o Parlamento e a Corte podem exercitar de forma engajada sua modéstia para tirar suas próprias conclusões, ouvindo e aprendendo respeitosamente com o outro, modificando, se for o caso, sua compreensão do significado da Constituição. O respeito é mensurado por um esforço sincero para atender às razões e às motivações que levaram ao entendimento contrário (HIEBERT, 2002, p. 52). Nesse processo, o diálogo iniciaria primeiro pelo Legislativo, para depois o Judiciário envolver-se em demandas individuais. As deliberações legislativas são enfrentadas com argumentos jurídicos, para que ocorram as deliberações judiciais que são reveladas por meio dos julgamentos. Após, o diálogo retorna ao Parlamento, que considera se e como deve responder à decisão da Corte (BATEUP, 2006, p. 1171-1172).

Essas são algumas teorias que podem ser usadas para explicar alguns fenômenos dialógicos observados nos casos expostos acima e nas regras do processo legislativo orçamentário, visto que não se pretende neste artigo exaurir a discussão acerca das teorias do diálogo, buscando-se apenas demonstrar a influência de algumas delas para inspirar o diálogo ministerial na atuação das Corregedorias para a concretização dos direitos humanos, dado que essa deve ser a principal preocupação desse mecanismo de controle interno com vistas a orientar a atuação ministerial para definir os elementos necessários à concretização dos direitos.

Nessa percepção, observa-se que essas teorias podem justificar a atuação das Corregedorias de forma passiva nas atuações dos membros que atuam concretizando direitos humanos e de forma ativa nas omissões ministeriais para esse fim ou em caso de exagero na atuação dos membros de forma a permitir que os direitos humanos sejam concretizados e realizados sem demora ou excessos abusivos.

Isso permite que os instrumentos de atuação das Corregedorias se façam presentes por meio de diálogo intraministerial na busca dos melhores fundamentos de concretização. Nesse sentido, mostra-se imprescindível orientar, fomentar e apoiar os membros ministeriais a buscar a especificar todos os elementos necessários dos direitos humanos.

5. OS DIREITOS HUMANOS SOCIAIS E A NECESSIDADE DE ESPECIFICÁ-LOS E CONCRETIZÁ-LOS – FUNÇÃO DE ORIENTAÇÃO, FOMENTO E APOIO DAS CORREGEDORIAS

A utilização das teorias do diálogo e das teorias que concebem o Ministério Público como um ator político com poderes constituídos para concretizar os direitos, de forma dialógica, só faz sentido se tiver como fundamento a racionalidade persuasiva e a proteção dos direitos humanos, especialmente os sociais, razão pela qual tais teorias têm grande aplicação quando a negociação processar-se por meio de um procedimento dialógico de racionalidade persuasiva e deliberativa que tem como objeto os direitos sociais. Este capítulo abordará o tema dos direitos sociais, examinando sua definição, seus fundamentos e sua estrutura com base nas normas de justiça distributiva e de apropriação individual ou coletiva do bem comum.

Os direitos econômicos, sociais e culturais como direitos humanos separados dos direitos civis e políticos são questionados nas discussões entre capitalistas e socialistas iniciadas na Organização das Nações Unidas (ONU), em um cenário de guerra fria (TEREZO, 2014, p. 46).

Independentemente da concepção que se adote, parece claro que o atendimento às necessidades humanas é primordial no fundamento dos direitos sociais, seja na visão comutativa ou de interesse próprio, seja na visão distributiva ou de redução de desigualdade, pois a situação de carência dos bens indispensáveis para subsistir, para exercer as liberdades (e para ter uma vida superior em comunidade) é um fato de relevância social. Porém, as concepções que abordam os direitos sociais como um meio para o desfrute, em condições de igualdade, dos direitos civis e políticos ou para o exercício da liberdade (visão liberal) ou como um fim em si mesmo (visão social), como deveres correlatos de solidariedade para prover o necessário para a subsistência do indivíduo em condições dignas (PULIDO, 2008, p. 146-147), têm pouca importância prática, pois o problema da juridicidade do direito acaba por marcar as duas definições, seja por atribuir à política o problema, seja pelas dificuldades de exigibilidade trazidas pelas indefinições, embora a concepção social evidencie ser a melhor forma de enfrentar o problema atual.

Um dos traços característicos do bem público e, por via de consequência, dos direitos sociais é sua indivisibilidade e sua indeterminação, razão pela qual a fruição do bem comum exige especificação positiva (apropriação devida) ou negativa (apropriação indevida[10]) para que os produtos comuns possam ser distribuídos, pois a especificação é uma forma reconhecida pelo direito de tirar as coisas comuns da sua comunhão (LOPES, 2006, p. 143).

Esse processo de especificação positiva ou de criação de normas que vedem a apropriação indevida (especificação negativa) do bem comum – direito social –

10 O uso poluidor que se faz do ar ou da água é uma forma perversa de partir ou distribuir o bem coletivo, de uma especificação negativa, de uma apropriação indevida ou de uma caracterização do efeito carona ou predatório (LOPES, 2006, p. 147).

pode ser feito por meio de um processo legislativo, judicial, ministerial dialógico para que se possam determinar os elementos da obrigação-fim do Estado (conteúdo, responsáveis, razões, lugar, prazo, forma, custo e cominações) e para permitir sua exigibilidade e sua executividade. Obviamente que não é necessário identificar todos os elementos, bastando que se tenham os elementos que possam especificar minimamente o direito envolvido. Já o processo de especificação negativa pode ser objeto de uma ação estatal, que configura um ato inconstitucional ou violador dos direitos humanos sociais, caso em que se abre a possibilidade de se utilizar o controle de constitucionalidade ou o sistema de proteção internacional dos direitos humanos, ou das Corregedorias ou pode ser um ato praticado diretamente pelo infrator da ordem jurídica, caso em que tal efeito predador deve ser afastado, mitigado ou sofrer condenação indenizatória do dano coletivo sofrido e inibidora de novas práticas predadoras.

Essa preocupação precisa ser objeto de atuação das Corregedorias em regime de orientação, fomento e apoio aos membros da instituição, visto que a especificação dos direitos sociais representa uma tarefa importante para que o Ministério Público desempenhe sua missão constitucional, seja no sentido de fomentar para que haja a apropriação positiva, seja no sentido de eliminar a apropriação negativa do bem comum.

A indivisibilidade e a indefinição dos elementos caracterizadores dos direitos sociais tiveram fortes impactos na compreensão de sua natureza (jurídica ou política) e de sua exigibilidade. Nesse contexto, os direitos sociais são normas gerais, inespecíficas e ilíquidas, e o Ministério Público é um ator político-burocrático que pode instaurar rodadas procedimentais dialógicas para proceder à especificação, para posterior concretização dos direitos sociais, de forma a torná-los exigíveis e exequíveis no campo individual e coletivo – apropriação positiva[11].

11 Essa especificação já foi objeto de análise à luz do processo legislativo orçamentário. Defendeu-se que a Constituição obriga o legislador e o administrador a criar programas para atender as necessidades públicas, mas tal obrigação, que é de eficácia progressiva, com a imposição de adoção de ação imediata no processo legislativo de definição, está condicionada à realidade das necessidades públicas levantadas e às possibilidades econômicas e financeiras existentes nos cofres públicos (SILVA, 2007, p. 196-197). Logo, os direitos sociais sempre têm eficácia imediata para as questões inerentes ao que se pode fazer no momento (presente) e eficácia futura quanto aos requisitos que dependem de outras rodadas procedimentais (caráter contínuo e progressivo), que levam em conta os limites e os recursos constantes das leis orçamentárias, permitindo, em caso de insuficiência de proteção de direitos, a abertura de nova rodada procedimental legislativa, ministerial dialógica (caráter gradual e dinâmico) etc., para que se alcance uma especificação que convença os atores políticos envolvidos e a sociedade. Assim, uma vez individuada a obrigação do Estado ou o direito social, por meio de política pública inserta na lei orçamentária, pode-se exigir judicialmente sua execução, visto que as obrigações foram constitucionalmente impostas e orçamentariamente definidas, e os argumentos de política convertidos em argumentos jurídicos (SILVA, 2007, p. 232).

Assim, o que se afirma é que os direitos sociais são jurídicos e de exigibilidade contínua[12], progressiva[13], gradual[14] e dinâmica[15]. Apenas se ordena que se abra um incidente ou procedimento para que se alcancem os elementos necessários ou mínimos para identificar uma relação jurídica (sujeito ativo e passivo, objeto determinado, prazo, forma, lugar etc.), como ocorre com qualquer direito de crédito quando uma sentença genérica necessita liquidar ou concentrar as obrigações, para só depois praticar os atos materiais de realização do direito ofendido. Também aqui se refuta quem não considera a apropriação individual como inerente aos direitos sociais, visto que, em todos os procedimentos coletivos, como falência, insolvência civil, herança etc., o regime de apropriação individual é a última fase de preocupação dos direitos sociais de bens indivisíveis ou coletivos. Esse regime de apropriação individual é a questão principal a ser resolvida nos direitos individuais homogêneos, que são uma espécie de direitos coletivos.

Considerando essa perspectiva, mostra-se necessário que as Corregedorias adotem medidas de procedimentos dialógicos para fomentar, orientar e apoiar os membros do Ministério Público na especificação ou concretização dos direitos humanos – apropriação positiva, especialmente no apoio, fomento, orientação e exigência para que as atividades ministeriais tenham atuação em rodadas procedimentais dialógicas que possam identificar todos os elementos de especificação dos direitos e que valham como última palavra provisória na progressividade e graduação de concretização e realização dos direitos humanos. Em sentido oposto, devem as Corregedorias atuar de forma a eliminar a apropriação negativa dos direitos

12 **Contínua** porque os direitos sociais são concretizados de forma ininterrupta ou continuada, visto que os direitos à saúde, educação, lazer, moradia, trabalho estão sempre percebidos de forma prospectiva, enquanto houver vida humana em sociedade, com a respectiva necessidade de partilha de bem coletivo ou comum. Isso decorre do processo natural da vida humana com o nascimento e desenvolvimento das pessoas que sempre estar a necessitar de prestações materiais que atendam os direitos sociais para as gerações presentes e futuras.

13 **Progressiva** porque a concretização dos direitos sociais está regida pelo princípio do não retrocesso, de forma a não sofrer regressão nas prestações concretizadas e definidas na apropriação coletiva ou individual do bem comum. Obviamente que a progressividade da concretização dos direitos sociais não tem o viés inflexível ou de indisponibilidade absoluta, admitindo-se certo grau de retrocesso, desde que acompanhada medidas compensatórias, com vantagens alternativas ou com medidas mitigadoras, impeditivas ou extintivas da ocorrência de algum mal comum de maior grau.

14 **Gradual** porque a concretização dos direitos sociais não pode ser exigida de forma binária ou extremista, com a preocupação em dizer se algo é ou não é, mas sim com base no raciocínio gradualista ou o grau de concretização de determinado ideal, de forma a definir em que grau ou em que medida algo é ou não é, ou quanto algo se aproxima ou se distancia do ideal, sem abrir mão do raciocínio binário. O gradualismo busca acomodar as tensões no processo de concretização dos direitos humanos, sem abrir mão do binarismo, mas submete os extremos a um tratamento diferente, em que as assertivas não podem ser de plano acolhidas ou rejeitadas. Por outras palavras, essa perspectiva dos direitos sociais evidencia que a medida justa de concretização dos direitos sociais pode estar em qualquer ponto entre zero e um, sem que se possa optar entre ser exigível, concretizável e realizável, de um lado, e, por outro lado, não exigível, concretizável e realizável em sua inteireza, de forma que em qualquer medida ou grau haverá algo a ser exigível, concretizável e realizável e, simultaneamente, algo que não se pode, naquele momento, ser exigível, concretizável e realizável, salvo se o ponto concretizável se localizar em um dos extremos.

15 **Dinâmica** porque a relação obrigacional oriunda da concretização dos direitos sociais são altamente mutáveis de acordo com a realidade e as circunstâncias de planejamento que se apresentam em sua exigência jurídica, de forma que uma medida adotada ou planejamento feito para determinada necessidade de atendimento aos direitos sociais pode não mais ser eficaz ou eficiente, visto que os quesitos de concretização podem mudar gradualmente no que se refere ao conteúdo, ao sujeito, ao prazo, ao lugar, à razão, à forma, ao custo e à cominação por eventual descumprimento. Entre todas as características das relações jurídicas de concretização dos direitos sociais é o viés dinâmico que mais demonstra grau de incompatibilidade com a natureza definitiva das decisões judiciais, visto que qualquer decisão que tenha essa pretensão pode sofrer eventual desuso ou ser inaplicável aos casos futuros, por não ter mais aplicabilidade às circunstâncias ou quesitos futuros, considerando o dinamismo, a continuidade, a progressividade e o gradualismo de tais relações.

sociais ou bens comuns, evidenciando a adoção de virtudes ativas nas duas hipóteses acima, para lançar mão das virtudes passivas apenas quando a atuação ministerial desempenha atividades de apropriação positiva do bem comum, ponderando-se os princípios da unidade e da independência funcional que regem a instituição.

5.1 Elementos de especificação e concretização dos direitos humanos do processo deliberativo dialógico

Os elementos de especificação e concretização dos direitos humanos são necessários para o desenvolvimento de uma teoria da decisão resolutiva que seja aplicada ao diálogo constitucional dirigido pelo Ministério Público. Como afirmado, as teorias do diálogo só fazem sentido se inseridas nas teorias da decisão, na atuação ministerial se a decisão for resolutiva. Essa teoria compatibiliza-se com o modelo resolutivo do Ministério Público, que utiliza instrumentos processuais e extraprocessuais de resolução ou solução de conflitos de massa, de forma mais efetiva e célere, sem a judicialização da demanda (MACÊDO, 2013, p. 341). A premissa principal desse modelo é envolver todos os participantes do diálogo em uma rodada procedimental para alcançar o acordo de vontades e evitar o processo judicial de substituição volitiva, ainda que essa via seja usada para alcançar um acordo deliberativo e fundamentado na via extraprocessual, visto que a substituição da ação material dos envolvidos pela ação processual do juiz deve ser uma solução racional, humanizada, justa e equitativa, sem que se possam ter como resultado situações irracionais da ação material humana nos conflitos como escravizar, apropriar-se negativamente dos bens e pessoas da família do devedor e matar (SILVA, 2014, p. 46-47).

A teoria da decisão resolutiva, que pode ser aplicada a uma concepção prospectiva ou retrospectiva, tem como fim último responder às questões básicas do processo deliberativo dialógico ministerial – a identificação de todos os elementos essenciais e acidentais, que se resumem em saber **o que – objeto**, **por que – fundamentos**, **onde – lugar**, **quando – prazo**, **quem – sujeitos legítimos**, **como** – forma e o **custo – valor econômico** da tomada de decisão e da concretização e realização dos direitos humanos sociais[16] –, ainda que a deliberação resolutiva seja decidir não decidir de forma fundamentada, monitorada e condicionada ao prazo para a concretização. A essa teoria, deve-se acrescentar ainda a estipulação de cominações para o caso de descumprimento – elemento consequencial (SILVA, 2016, p. 193).

16 Essas questões são conhecidas pela sigla em inglês 5W2H ou diagrama de árvore, que representam os elementos necessários de um plano de ação. São 5W: *what* (o que), *why* (por que), *where* (onde), *when* (quando) e *who* (quem). E são 2H: *how* (como) e *how much* (quanto custa) (FERREIRA; PEREIRA; REIS, 2001). A essas questões, deve ser acrescida a cominação (*commination*), e a sigla passaria a ser 5W2H1C. Embora possam haver outras preocupações, esses questionamentos podem ser adaptados à teoria do diálogo institucional dirigido pelo Ministério Público. Assim, para cada uma das soluções priorizadas, a equipe estabelece metas de melhoria a serem alcançadas, permitindo explicitar o nível de resultado esperado, como também programar as atividades para a implementação da melhoria. Essas questões levam à definição do objeto, da razão, do responsável, do custo, do modo, do tempo e do local em que se concretizam e realizam os direitos sociais. Além desses questionamentos, no diálogo institucional ainda se devem definir as cominações necessárias para a pressão psicológica e jurídica no sentido de concretizar os direitos e de imputar responsabilidades pela sua não concretização ou realização.

As teorias até aqui abordadas preocupam-se em responder parcialmente a tais questionamentos com a definição de "**quem decide**" (povo, parlamentos, cortes, fórum deliberativo por acordo dirigido pelo Ministério Público), "**o que se decide"** (direitos e políticas), "**como se decide"** (procedimento de uma decisão válida e legítima e os instrumentos de concretização – rodada procedimental e negociação baseada em princípios), "**quando se decide"** (o prazo ou lapso temporal dos efeitos da decisão – retrospectivo, prospectivo ou ambos e o tempo de validade da decisão) e o "**por que se decide"** (razões procedimentais e substanciais que devem ser expostas na decisão). Entretanto, para se alcançar maior especificação (liquidação ou concentração) dos direitos humanos, devem-se adicionar outros questionamentos: "**onde se decide**" (o lugar em que a decisão será proferida, concretizada e cumprida), "**quanto custa a decisão**" (o custo para concretizar e realizar os direitos sociais, que deve constar das legislação orçamentária, se for o Estado) e "**quais as cominações da decisão**" (as consequências jurídicas pelo descumprimento da decisão ou para recomposição do bem lesado). Há uma reformulação do "quem decide", pois as rodadas procedimentais dirigidas pela instituição ministerial tiram o foco do Parlamento, do Judiciário e do Executivo para centrar-se numa deliberação conjunta e dialogada, que servirá de última palavra provisória, por meio de um acordo deliberativo e fundamentado envolvendo todos os atores políticos responsáveis pela concretização dos direitos sociais. Cabe ao Ministério Público a responsabilidade de dirigir tal procedimento e tornar efetivos tais direitos (SILVA, 2016, p. 194).

Esses elementos questionadores são necessários para que se possam delimitar com a maior clareza possível as obrigações que decorrem dos direitos sociais – apropriação positiva, de tal sorte que o procedimento dialógico institucional conduzido pelo Ministério Público atenda-os da forma mais precisa possível, especificando-os.

O questionamento sobre "quem decide" serve para conferir legitimidade substancial e procedimental[17] ao Ministério Público na condução da rodada procedimental rumo à decisão dialógica e pactuada com os envolvidos. A legitimidade também tem relação com a autoridade. Em uma concepção jurídica, o objetivo é seguir uma norma e o seu sentido (proibir, permitir e obrigar), o que implica o respeito pela igualdade na aplicação de tipos e padrões, pois a igualdade requer que, em casos iguais, sejam adotados iguais padrões ou normas (LOPES, 2006, p. 272-273, nota nº 9).

O conteúdo ou objeto da decisão é a resposta ao questionamento sobre "**o que se decide"**. A definição do conteúdo da decisão que versa sobre direitos tem

17 A legitimidade substancial é concebida pela atuação ministerial com base em precedentes da Corte e com base na exposição, na persuasão e na deliberação racional e fundamentada dos participantes com base no fórum de princípio, com a preocupação de alcançar a melhor resposta ou o acerto moral momentâneo na decisão que busca concretizar os direitos sociais. A legitimidade procedimental é alcançada com base na tutela jurídica extraprocessual promovida pela instituição ministerial – que defende o interesse público e as demandas sociais (POGREBINSCHI, 2011, p. 165) e tem fundamento nas normas internacionais, constitucionais e legais –, associada a atores políticos que têm representação política por meio do voto popular e participam da rodada procedimental dialógica promovida pelo Ministério Público.

forte impacto na exigibilidade e na executividade do direito, visto que um direito indefinido não tem como ser efetivado. Obviamente que, no diálogo constitucional promovido pelo Ministério Público, o conteúdo da decisão tem muita afeição pela proteção dos direitos econômicos, sociais e culturais, visto que os direitos civis e políticos, no aspecto subjetivo, têm bons elementos de definição para o seu exercício, apesar de alguns casos se revelarem altamente indefinidos.

Examinando as prestações entregues pelo Estado, Ingo Wolfgang Sarlet (2001, p. 188-206) divide as prestações em direito à proteção[18], prestações em sentido estrito ou *status positivus socialis*[19] e direito de participação na organização e no procedimento[20]. Entretanto, o principal relevo da dimensão objetiva dos direitos sociais encontra-se nos dois últimos tipos, visto que os direitos sociais são aqueles cuja concretização e realização dependem de providências estatais: a criação e a conformação de órgãos (quem) e de procedimentos (como) indispensáveis a sua efetivação. Isso é necessário para que não haja a desvalorização funcional da Constituição em virtude da inércia, uma vez que a não materialização das exigências constitucionais seria um inaceitável gesto de desprezo pela Carta constitucional e revelaria um incompreensível sentimento de desapreço pela autoridade, pelo valor e pelos significados da Constituição, conforme orientado pelo STF na STA 175.

A legitimidade ministerial funcional ou a sua autonomia constitucional também provém dos passos, procedimentos e instrumentos adotados nas rodadas presididas pelo Ministério Público para responder ao questionamento sobre "**como se decide"**. De fato, na concretização dos direitos sociais, é preciso chegar a uma decisão ou a um acordo válido e legítimo no que diz respeito não só ao conteúdo ou à substância da decisão (*output*), mas também ao aspecto procedimental ou formal (*input*) e consequencialista (*a posteriori)*, dado que a efetividade dos direitos sociais provoca um grau acentuado de desacordo que impõe uma dimensão procedimental justa[21] para se fazerem as escolhas que atendam o acordo que se busca conseguir (MENDES, 2011, p. 56). Assim, a rodada procedimental tem o condão de permitir que se alcance um procedimento justo, por comportar a exposição das razões de todos os envolvidos e por chegar a uma decisão cujo conteúdo resulta da participação de todos, de forma que haja uma identificação de todos os participantes com o conteúdo da decisão por ter participado da rodada procedimental e da deliberação tomada

18 São posições jurídicas fundamentais que outorgam ao indivíduo o direito de exigir do Estado que ele o proteja contra ingerências de terceiros em determinados bens pessoais (SARLET, 2001, p. 195).

19 Objetivam assegurar, mediante a compensação das desigualdades sociais, o exercício de uma liberdade e de uma igualdade real e efetiva, que pressupõem um comportamento ativo do Estado (SARLET, 2001, p. 202).

20 Constitui o direito à emissão de determinadas normas procedimentais e a determinada interpretação e aplicação das normas sobre procedimento (SARLET, 2001, p. 198), o que demonstra o direito à organização ministerial e ao procedimento dialógico dirigido pelo Ministério Público para que se efetivem os direitos sociais.

21 A definição de processo justo compreende um procedimento que concretize os direitos humanos e atenda às garantias processuais fundamentais, à interpretação e à aplicação correta da norma e à apuração verdadeira dos fatos da causa que servem de suporte para a análise da questão (TARUFFO, 2012, p. 141-142). A preocupação com o processo justo também vem da Corte Interamericana de Direitos Humanos (2012, 2011, 2009, 2008 e 2001), conforme apontado anteriormente. A dimensão de processo justo pela via consensual e o que se refere à interpretação e aplicação correta da norma e à apuração verdadeira dos fatos da causa também são uma preocupação do CPC de 2015, que prevê, entre outras medidas, a possibilidade de os demandantes delimitarem de forma consensual questões de direito e de fato e a necessidade de audiência para sanear consensualmente questões de fato e de direito complexas, em regime de cooperação dos demandantes, nos termos do artigo 357, parágrafos 2º e 3º.

dialogicamente, que também se legitima em razão das consequências constatadas posteriormente na defesa do interesse público primário e das demandas sociais. Os instrumentos procedimentais que mais têm aptidão para responder a esse questionamento são o inquérito civil público, a recomendação e o procedimento promocional de políticas públicas.

O questionamento sobre "**quando se decide**" busca definir o momento em que os efeitos da decisão são sentidos, o tempo de validade de uma deliberação, fixar ou planejar o prazo ou lapso temporal dos efeitos da decisão, seja numa visão retrospectiva (voltado para o passado[22]), seja numa visão prospectiva (voltada para o futuro[23]), seja numa visão que combine ambas as visões, pois muitos direitos sociais necessitam de padrões de concretização e de aplicabilidade no futuro[24], mas outras situações evidenciam a necessidade de apropriação de bens referentes ao passado[25].

A exigência da exposição das razões fundamentadas tem base no questionamento sobre "**por que se decide**". Esse questionamento incide sobre as razões ou os motivos procedimentais e substanciais que fundamentam a decisão para alcançar maior especificação dos direitos sociais. Para compreender melhor a razão, o motivo ou o sentido de uma ação, é necessário explicitar os conceitos de propósito e de sentido, que ajudam a responder à questão sobre o porquê. Propósito é o comportamento que envolve alguma escolha ou intenção, para demonstrar que comportamento humano não é resultado puro e simples de uma reação cega; sentido pressupõe que a pessoa possa dar razões para sua ação. Assim, as razões de uma decisão podem compreender:

22 Os direitos individuais homogêneos e os direitos denominados "difusos e coletivos", quando voltados para a reparação do dano ou a recomposição do bem lesado, têm essa conotação pretérita, a fim de apurar a existência do dano, do nexo etiológico e do quanto de dano cabível para cada beneficiário individual ou coletivo. Para essa circunstância, as indefinições dos direitos estão basicamente preocupadas com a lesão a direitos e a falta de liquidação, com o dano e o nexo; não há preocupação com a indefinição para o futuro, como ocorre quando se trata de fixar padrões de fruição dos bens indivisíveis no futuro, no campo processual ou no campo extraprocessual. No controle de constitucionalidade, a visão retrospectiva tem a intenção de retirar todos os efeitos do ato impugnado, salvo se houver alguma modulação dos efeitos para conservar as consequências geradas ou permiti-las até um certo momento no futuro.

23 A preocupação com o momento de aplicação dos efeitos da decisão voltada para o futuro envolve diretamente os direitos difusos e coletivos com fundamento na ameaça a direitos ou na necessidade de definição de critérios justos e objetivos de apropriação de bens coletivos e indivisíveis que atingem a todos coletiva ou difusamente, considerados de forma prospectiva, momento em que o planejamento e o acordo deliberativo e fundamentado ganham importância.

24 Para Lopes (2006, p. 274-275, nota de rodapé nº 13), a tensão entre passado e futuro submete-se à retórica aristotélica, pois, enquanto a deliberação forense precisa de provas dos fatos passados ou de provas específicas para saber o que houve para então julgar o réu, a deliberação política da assembleia precisa de provas que permitam a previsão de eventos futuros para saber o que é melhor fazer dali para frente.

25 Outro aspecto importante relacionado ao "quando se decide" é o rol dos efeitos de atos normativos pretéritos eivados de inconstitucionalidade. No processo de concretização dos direitos sociais, independentemente do grau de indisponibilidade do conteúdo dos direitos negociados, o Ministério Público pode, à semelhança da modulação dos efeitos de inconstitucionalidade feita pelo STF, modular, por meio do diálogo e do acordo deliberativo e fundamentado, os elementos integrantes do direito, como o prazo, o modo, o lugar e as cominações necessárias à concretização e à realização dos direitos, por expressa autorização, constante do artigo 5º, § 6º, da Lei nº 7.347/1985, que permite ao Ministério Público, no campo extraprocessual, fazer os interessados assumirem o compromisso de concretização de direitos humanos, mediante cominações, com eficácia de título executivo. Isso pode facilmente ser comparado ou, em certa medida, equiparado ao teor do art. 27 da Lei nº 9.868/1999, que permite ao STF, no campo processual, modular os efeitos de um ato inconstitucional em razão da segurança jurídica ou de excepcional interesse social, tal como ocorreu no caso Estado do Pará, em que se permitiu a manutenção de servidores sem concurso público até a total concretização da educação indígena.

a) a explicação histórica, que expõe a intenção concreta de um sujeito determinado em circunstâncias determinadas;

b) a generalização empírica, que explica as ações levando em consideração o que as pessoas normalmente fazem;

c) o tipo-ideal, que toma o agente não como uma pessoa que realmente existe ou com base em generalizações, mas como tipos que explicam as ações humanas pela interpretação dos sentidos[26] (LOPES, 2006, p. 268), de tal sorte que, de acordo com as diretrizes do tipo-ideal, mudam-se as razões.

O questionamento sobre "**onde se decide**" concerne à determinação do lugar em que a decisão será proferida, concretizada e cumprida com eficácia. Usualmente o local de deliberação resolutiva provisória de concretização ou de cumprimento está intimamente vinculado ao local da lesão ou da ameaça aos direitos sociais protegidos. A determinação da competência jurisdicional para a proteção dos direitos sociais (coletivos ou difusos) tem como fundamento a fixação da competência no local do dano ou de sua abrangência local, regional ou nacional, nos termos do art. 2º da Lei nº 7.347/1985 e do art. 93 do Código de Defesa do Consumidor (CDC)[27]. No âmbito ministerial, a atribuição é definida geograficamente pelas Procuradorias Regionais, Municipais e Geral, dependendo do juízo ou tribunal em que a instituição pode atuar. O diálogo constitucional pode, então, ser objeto de rodadas procedimentais no local do dano, da ameaça ou nos locais que forem atingidos pelos efeitos da lesão ou da ameaça aos direitos sociais.

O questionamento sobre o "**quanto custa a decisão**" ou o custo para concretizar e realizar os direitos sociais é tema bastante controvertido nos tribunais e nas rodadas procedimentais dialógicas conduzidas pela instituição ministerial, sobretudo em razão das teorias da reserva do possível e da impossibilidade de cumprir decisões que não levam em consideração o que é econômica e financeiramente possível de acordo com a lei orçamentária, sem olvidar o atendimento do mínimo existencial, que deve ser harmonizado com as teorias limitadoras da efetividade dos direitos sociais no aspecto fático, financeiro ou orçamentário ou ter prevalência sobre elas (SILVA, 2007, p. 182-192).

O questionamento sobre o custo concerne a uma dimensão econômica e não exclusivamente jurídica. Por isso, não pode ser compreendido integralmente como tipo-ideal do direito (legalidade) que tem a preocupação de condicionar o

26 No aspecto econômico, o tipo-ideal é uma racionalidade que explica e interpreta as ações do ponto de vista do custo-benefício (LOPES, 2006, p. 269).

27 A racionalidade do art. 93 do CDC ocupa espaço importante na definição do juízo competente na tutela coletiva. Levaram em consideração o âmbito de abrangência do dano tanto o Superior Tribunal de Justiça (STJ) (AgRg na MC nº 13660/PR e CC n.º 112235/DF), quanto o TST, que editou a Orientação Jurisprudencial (OJ) SDI-II nº 130, cuja ementa está assim verbalizada: "AÇÃO CIVIL PÚBLICA. COMPETÊNCIA. LOCAL DO DANO. LEI 7347/1985, ART. 2º. CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR, ARTIGO 93. I – A competência para a ação civil pública fixa-se pela extensão do dano. II – Em caso de dano de abrangência regional, que atinge cidades sujeitas à jurisdição de mais de uma vara do trabalho, a competência será de qualquer das varas das localidades atingidas, ainda que vinculadas a Tribunais Regionais do Trabalho distintos. III – Em caso de dano de abrangência suprarregional ou nacional, há competência concorrente para a ação civil pública das varas do trabalho das sedes dos Tribunais Regionais do Trabalho. IV – Estará prevento o juízo a que a primeira ação houver sido distribuída".

comportamento humano de cumprimento da norma. Para compreender a dimensão econômica, deve-se considerar o custo e o benefício, pois tais conceitos econômicos (o preço ou o custo e os benefícios esperados) são legitimamente levados em conta para justificar e dar razão de ser (racionalidade) do juízo econômico. Por outras palavras: o tipo-ideal na economia, diferentemente do direito, é uma racionalidade que explica e interpreta as ações do ponto de vista econômico ou sob a ótica do custo ou do benefício (LOPES, 2006, p. 269).

A dimensão econômica de uma deliberação resolutiva provisória deve ser avaliada ou criticada também à luz da eficiência ou do custo-benefício (LOPES, 2006, p. 271)[28], sem olvidar o tipo ideal jurídico para o cumprimento da ordem constitucional. Por essa razão, manda a CRFB, em seus arts. 37, 70 a 74, que a Administração Pública de qualquer dos Poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios obedeça, entre outros, aos princípios de legalidade e de eficiência.

O último questionamento acerca das apreciações e avaliações necessárias à tomada de decisão em rodadas procedimentais dirigidas pelo Ministério Público está relacionado às "**cominações da decisão**", que representam as consequências jurídicas pelo descumprimento da decisão, que não se confunde com a definição de sanção ou penalidade: os três termos estão correlacionados, a cominação é uma espécie do gênero sanção, enquanto penalidade é uma espécie de cominação[29]. Assim, as cominações da decisão podem ser penalidades, multas cominatórias,

28 Deve-se observar que os atos de natureza econômica dos gestores públicos são avaliados pelo princípio da eficiência (custo-benefício) por mandamento constitucional. Inicialmente essa determinação constitucional tinha fundamento no art. 74, II, da CRFB, passando a constar também do art. 37, *caput*, por meio da EC nº 19/1999.

29 Cominação é toda medida coercitiva indireta destinada a atuar na vontade do compromissário como forma de compeli-lo a cumprir as prestações a que se obrigou no acordo (GAVRONSKI; MENDONÇA, 2013, p. 814), caso não concretize e realize os direitos sociais voluntariamente pactuados, motivo pelo qual devem os participantes do diálogo, sob a condução ministerial, identificar a cominação mais adequada para assegurar o cumprimento das obrigações ou a realização dos direitos sociais juridicamente concretizados pelo acordo deliberativo.

Há quem afirme ser dispensável o questionamento da cominação no compromisso firmado entre os participantes da negociação (ou no acordo deliberativo no regime dialógico de concretização dos direitos sociais), em razão do teor do art. 645 do CPC, que autoriza ao juiz fixar de ofício multa por dia de atraso no cumprimento da obrigação e a data a partir da qual seria tal cominação devida, o que tornaria atualmente a executividade do compromisso de ajustamento de conduta independente das cominações negociadas (GAVRONSKI; MENDONÇA, 2013, p. 816).

Entretanto, essa possibilidade deve ser tomada em regime de exceção por várias razões: em primeiro lugar, a executividade do título a que se submete o acordo de concretização dos direitos humanos, por qualificá-lo como título executivo extrajudicial, é uma cominação legal prevista no próprio § 6º do art. 5º da Lei nº 7.347/1985, que sujeita o descumprimento do acordo à cominação do processo ou à fase de cumprimento jurisdicional das obrigações pactuadas, sem precisar do processo de cognição judicial; em segundo lugar, o cumprimento judicial de uma obrigação advém de um regime de substituição da vontade originária dos envolvidos por um terceiro imparcial denominado juiz, de tal sorte que é possível afirmar que o poder do juiz equivale ao poder que os envolvidos originariamente têm na fase negocial, razão pela qual se mostra imprescindível o atendimento desse quesito, ainda que pelo regime de substituição judicial de vontades; em terceiro lugar, a utilização, na fase de persuasão racional, da hipótese de fixação judicial tardia de multa cominatória, no cumprimento judicial de que trata o art. 645 do CPC, só faz sentido se for a forma de cominação mais adequada ao processo dialógico de concretização dos direitos sociais, revelando-se sem razoabilidade e desproporcional o uso indiscriminado desse meio substitutivo da vontade dos partícipes para a fixação da cominação pelo descumprimento das cláusulas pactuadas e sem que se apresentem os motivos que indiquem ser essa a forma de cominação mais adequada à resolução do problema, visto que esse quesito deve ser enfrentado na rodada procedimental dialógica.

A possibilidade de prescindir da cominação voluntária na rodada procedimental dialógica é excepcional e só se revela admissível se atendidas algumas condições, quais sejam: se a multa for a única fonte de resistência para finalizar o acordo deliberativo, se houver significativo avanço na tutela específica dos direitos coletivos protegidos, se as circunstâncias levarem à conclusão persuasiva de que o compromissário tenha autêntica disposição em cumprir o acordo, se a cominação legal (executividade) e a judicial (art. 645 do CPC) forem as mais adequadas à resolução do problema por meio de acordo deliberativo e se tais circunstâncias forem motivadas.

fiança bancária, seguro, hipoteca, penhor, declaração de nulidade do ato celebrado em contrariedade ao acordo, suspensão de atividades, cassação de alvará, nulidades de atos eivados de vícios desde a origem ou qualquer outra consequência que imponha responsabilidade pelo atendimento dos direitos sociais, pela inibição de violação, pela recomposição do bem violado etc. A previsão normativa para que isso ocorra vem do art. 5º, § 6º, da Lei nº 7.347/1985, que autoriza o Ministério Público a fazer acordo de concretização de direitos humanos sociais, que terá eficácia de título executivo extrajudicial, mediante cominações.

Esses questionamentos devem ser objeto de análise e de preocupação nas rodadas procedimentais e nas deliberações resolutivas provisórias de forma direta ou indireta, para garantir a efetividade dessas deliberações. Com efeito, de nada adianta chegar a uma deliberação se são mantidas as indefinições nos elementos que garantem o sucesso do atendimento do direito em conflito: não se sabe quem é o responsável ou a quem atribuir a obrigação (quem – dimensão institucional); o direito ou o conteúdo não está especificado (o que – dimensão jurídica); tampouco estão especificados o prazo estipulado (quando – dimensão temporal), as razões discutidas e fundamentadas (por que – dimensão racional), a forma da decisão e da concretização do direito (como – dimensão procedimental), o lugar de decisão e o local onde o cumprimento pode ocorrer (onde – dimensão geográfica), o custo da decisão e do atendimento dos direitos (quanto custa – dimensão econômica), nem estão previstas as consequências jurídicas necessárias para pressionar o atendimento das normas ou para o caso de descumprimento (cominações – dimensão cominatória).

A desconsideração de qualquer um desses questionamentos leva invariavelmente à ineficácia social dos direitos humanos prestacionais, salvo se, de alguma forma, o responsável pela concretização do direito tenha como responder ao questionamento sobre a inclusão em orçamento, a definição do conteúdo, do responsável etc. Portanto, o enfrentamento desses questionamentos nas rodadas procedimentais e a apreciação das respostas nas deliberações facilitam os atos jurídicos e materiais para que seja alcançada a plena eficácia dos direitos sociais e seja evitada a instauração de novas rodadas procedimentais extraprocessuais – se algum questionamento foi desprezado – ou iniciada a judicialização da demanda – quando constatado o descumprimento do acordo firmado.

O Ministério Público tem uma atuação dialógica forte na deliberação das instituições judiciais[30] e legislativas ou constituintes[31], com claros exemplos de proteção dos direitos humanos, porém há casos em que esse diálogo foi mitigado ou restrito[32].

A instituição do Ministério Público também pode dialogar nos processos extraprocessuais que promove, visto que ela dialoga com governos e poderes em todas as esferas, com representantes de interesses coletivos em sentido estrito, tais como associações, partidos políticos e sindicatos, utilizando-se de instrumentos dialógicos, como audiências públicas, inquérito civil público, recomendações, notificações e condução coercitiva de testemunhas e investigados (ou melhor, interessados), para dialogar sobre o significado constitucional e a concretização dos direitos sociais ou coletivos, além de outros.

O resultado desse diálogo é a celebração de um acordo de concretização de direitos humanos (ACDH)[33], quando for construído entre os envolvidos o acordo deliberativo e fundamentado sobre o significado constitucional, o responsável pela concretização – dimensão institucional, o custo – dimensão econômica, a razão – dimensão racional, bem como sobre a forma – dimensão procedimental, o lugar – dimensão geográfica, a cominação – dimensão cominatória e o prazo –

30 A instituição tem forte atuação quando se trata de convencer magistrados a revogar súmulas e precedentes prejudiciais à proteção dos direitos fundamentais. Um exemplo dessa atuação é a recente alteração da OJ nº 130, do TST, que determinava a competência no Distrito Federal de todas as lides coletivas, se a extensão do dano fosse nacional. Com a alteração, provocada pelo Ministério Público, a demanda pode ser ajuizada em qualquer das capitais do Estado da Federação, o que facilita o acesso ao Poder Judiciário para a proteção da tutela coletiva. Em outro exemplo, o Pleno do TST alterou a redação da OJ nº 350, também por provocação ministerial, para passar a admitir que o MPT questione a nulidade de contrato de trabalho por ausência de concurso público mesmo quando a parte – ente público – não tenha contestado o tema na defesa. Veda, porém, a dilação probatória, ou seja, o aumento do prazo concedido às partes para produzir provas. Antes a redação da referida orientação vedava a manifestação ministerial que questionasse tal nulidade, caso o ente público não tivesse alegado em matéria de defesa, deixando uma porta aberta a conluios e fraudes nessas questões.

31 O exemplo mais debatido e criticado de diálogo entre a instituição ministerial e o Parlamento ou o poder constituinte garantiu o perfil inovador e moderno à instituição, que iniciou em 1985, com grandes avanços até 1993. Porém, tal processo dialógico foi objeto de duras críticas pela doutrina: os avanços foram atribuídos ao "voluntarismo político" ministerial, pelo qual os integrantes do Ministério Público teriam conferido a si próprios o papel de defensores da sociedade, desenvolvendo ações além de suas atribuições regulares, com o intuito de transcender as fronteiras do sistema de justiça *stricto sensu* e de invadir o mundo da política (ARANTES, 2000, p. 15). Na verdade, o papel do Ministério Público é produto de uma forte atuação ministerial em todos os momentos históricos constituintes e parlamentares, nos quais foram definidas as atribuições ministeriais de tutela coletiva. A ordem constitucional definiu a atual natureza burocrática da instituição, sua atuação como *expert*. Tudo com a concordância parlamentar e do poder constituinte, que, na rodada procedimental constitucional ou legislativa, debateram o tema e concordaram com o conteúdo das normas que erigiram a instituição como *custos juris* e *custos societatis* em defensora do interesse público e das demandas sociais, cabendo-lhe a proteção do regime democrático, da ordem jurídica, dos direitos sociais, além do zelo pelos poderes e pelos serviços garantidores dos direitos constitucionais.

32 É o caso da recente posição do STF que negou legitimidade aos membros de MPU para propor reclamação constitucional, sob o argumento de que essa atribuição é de exclusividade do Procurador-Geral da República, numa clara limitação da atuação ministerial dialógica e difusa perante a Corte Suprema em sede de reclamação constitucional, como se a legitimação para a propositura de reclamação constitucional estivesse adstrita a quem tem legitimidade para atuar perante a Corte (STF. Rcl 5381/AM. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Relator: Min. Carlos Britto. Julgamento: 20 maio 2009. **DJe**-157. DIVULG 20-08-2009, PUBLIC 21-08-2009, EMENT VOL-02370-02, PP-00371.

33 O acordo ou compromisso de concretização de direitos humanos (ACHD) e seu respectivo termo (TACDH) é o nome sugerido na tese em substituição à expressão "ajustamento de conduta" adotada pela lei, conhecida pela doutrina como "termo de ajustamento de conduta" (TAC), conforme será abordado no capítulo 6. A sugestão de alteração do nome do instrumento de diálogo institucional é necessária em razão da perspectiva da tese de um Ministério Público resolutivo, dialógico e focado na concretização prospectiva dos direitos humanos em detrimento da crença de uma instituição demandista, policialesca e focada na responsabilização pretérita de infratores. Nessa perspectiva, propõe-se a releitura do instrumento para conceber essa nova denominação e a sugestão de *lege ferenda* de utilização pela lei do nome *juris* ora proposto, razão pela qual doravante o antigo TAC será tratado como acordo ou compromisso de concretização de direitos humanos (ACDH).

dimensão temporal para a concretização dos direitos sociais violados ou ameaçados. Entretanto, evidenciada a falta de acordo sobre a concretização dos direitos humanos, a consequência lógica é a judicialização da falta de acordo, para que o Judiciário possa, em regime de substituição aos contendores ou envolvidos, participar do diálogo outrora frustrado na seara extraprocessual. Passa-se, então, após a frustração do diálogo extraprocessual, a discutir a intervenção judicial em políticas públicas ou na concretização dos direitos humanos, especialmente dos prestacionais.

Esse viés de concretização dos direitos humanos é que deve orientar a atuação das Corregedorias de forma fomentar, orientar e apoiar os membros ministeriais atuarem em rodadas procedimentais dialógicas que valerão como última palavra provisória para os direitos humanos sejam realmente fruídos por todos que façam jus após a especificação de seus elementos definidores de concretização, sem olvidar da eliminação da atuação ministerial excessiva ou abusiva.

6. CONCLUSÃO

O artigo teve como finalidade precípua demonstrar a necessidade de se lançar um novo olhar à questão da "Atividade Orientadora das Corregedorias do Ministério Público na Concretização dos Direitos Humanos", com vistas a uma atuação focada nos novos desafios de efetivação dos direitos humanos, abdicando-se de um olhar punitivo e policialesco, voltado para a responsabilização de condutas pretéritas para se debruçar sobre um olhar preventivo, voltado para o desenvolvimento de condutas futuras sob o ângulo de tipo-ideal para especificar os elementos de concretização dos direitos humanos por meio de um raciocínio dialógico, gradual, dinâmico, progressivo e contínuo. E nisso as Corregedorias Ministeriais podem atuar de forma a orientar, fomentar e apoiar os membros e órgãos internos do Ministério Público para que sua missão constitucional de protetor da ordem jurídica, do regime democrático, dos direitos sociais e individuais indisponíveis seja efetivamente sentida pela sociedade brasileira.

Assim, as Corregedorias como órgãos de controle interno para averiguação da conformidade das condutas dos agentes políticos ministeriais de acordo com as normas jurídicas devem se voltar para atuações dialógicas, prévias ou concomitantes às atuações dos agentes públicos a fim de orientar e apoiar um olhar para o futuro ou ações planejadas para identificação dos elementos necessários à concretização dos direitos humanos, que por serem muito genéricos não se efetivam sem a individuação de seus elementos.

As teorias do diálogo podem justificar a atuação das Corregedorias de forma passiva nas atuações dos membros que atuam concretizando direitos humanos e de forma ativa nas omissões ministeriais para esse fim ou em caso de exagero na atuação dos membros de forma a permitir que os direitos humanos sejam concretizados e realizados sem demora ou excessos abusivos.

Isso permite que os instrumentos de atuação das Corregedorias se façam presentes por meio de diálogo intraministerial na busca dos melhores fundamentos de concretização dialógica constitucional e interinstitucional com os demais atores políticos e sociais. Nesse sentido, mostra-se imprescindível orientar, fomentar e apoiar os membros ministeriais a buscar a especificar todos os elementos necessários dos direitos humanos com o objetivo de alcançar acordos deliberativos com vigência provisória para a concretização e realização dos direitos humanos, que têm características desafiadoras por serem direitos genéricos e indivisíveis e compreendendo relações indeterminadas, contínuas, graduais, progressivas e dinâmicas.

A atuação das Corregedorias deve ter como foco a celebração de um acordo de concretização de direitos humanos, quando for construído entre os envolvidos o acordo deliberativo e fundamentado sobre o significado constitucional atendendo aos vários aspectos de especificação dos direitos humanos em sua dimensão institucional, econômica, racional, procedimental, geográfica, cominatória e temporal para a concretização dos direitos humanos violados ou ameaçados. Uma vez evidenciada a falta de acordo sobre a concretização dos direitos humanos, a consequência lógica é a judicialização da falta de acordo, para que o Judiciário possa, em regime de substituição aos contendores ou envolvidos, participar do diálogo outrora frustrado na seara extraprocessual. Passa-se, então, após a frustração do diálogo extraprocessual, a discutir a intervenção judicial em políticas públicas ou na concretização dos direitos humanos, especialmente dos prestacionais.

Esse viés de concretização dos direitos humanos é que deve direcionar a atuação das Corregedorias de forma a orientar, fomentar e apoiar os membros ministeriais a atuarem em rodadas procedimentais dialógicas que valerão como última palavra provisória para que os direitos humanos sejam realmente fruídos por todos que façam jus, após a especificação de seus elementos definidores de concretização, sem olvidar da eliminação da atuação ministerial excessiva ou abusiva. Essa perspectiva atende ao mapa estratégico do CNMP, à Resolução nº 118/2015 do CNMP, da Carta de Brasília de 22 de setembro de 2016, do CPC de 2015 e da Lei de Mediação e Arbitragem.

7. REFERÊNCIAS

ARANTES, Rogério Bastos. *Ministério Público e Política no Brasil*. São Paulo: EDUC: Editora Sumaré: FAPESP, 2000.

BATEUP, Christine. The Dialogic Promise: Assessing the Normative Potential of Theories of Constitutional Dialogue. *Brooklyn Law Review,* New York, v. 71, n. 3, p. 1109 -1180, 2006.

BICKEL, Alexander M. *The Least Dangerous Branch:* The Supreme Court at the Bar of Politics. Indianapolis: Bobbs Merril, 1962.

BUZZEL, Sid (Org.). *Bíblia do executivo:* nova versão internacional. Tradução de Valdemar Kroker. São Paulo: Vida, 2004.

CALABRESI, Guido. The Supreme Court 1990, Term, Foreword: Antidiscrimination and Constitutional Accountability (What the Bork-Brennan Debate Ignores). *Harvard Law Review*, Cambridge, Mass., v. 105, p. 80-151, 1991.

COENEN, Dan T. A Constitution of Collaboration: Protecting Fundamental Values with Second-Look Rules of Interbranch Dialogue. *William and Mary Law Review*, Williamsburg, v. 42, n. 5, p. 1575-1870, maio 2001.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

DWORKIN, Ronald. *Uma questão de princípio*. Tradução de Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

GAVRONSKI, Alexandre Amaral. *Técnicas extraprocessuais de tutela coletiva:* a efetividade da tutela coletiva fora do processo judicial. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

GAVRONSKI, Alexandre Amaral; MENDONÇA. Andrey Borges de. *Manual do procurador da República:* teoria e prática. Salvador: JusPODIVM, 2013.

HIEBERT, Janet L. *Limiting Rights:* The dilemma of Judicial Review. Montreal: McGill-Queen's University, 1996.

_____. *Charter Conflicts:* What is Parliament's Role? Montreal: McGill-Queens University, 2002.

HOGG, Peter W.; BUSHELL, Allison A. The Charter Dialogue between Courts and Legislatures. *Policy options,* v. 20, p. 19-22, April 1999a.

_____. Reply to "Six Degrees of Dialogue". *Osgoode Hall Law Journal,* v. 37, n. 3, p. 529-536, 1999b.

KATYAL, Neal Kumar. Justices as Advicegivers. *Stanford Law Review,* v. 50, 1997.

LAROUSSE, Ática. *Dicionário da Língua Portuguesa*. Paris: Larousse. São Paulo: Ática, 2001.

LOPES, José Reinaldo de Lima. *Direitos sociais:* teoria e prática. São Paulo: Método, 2006.

MACÊDO, Marcus Paulo Queiroz. O Ministério Público e as novas técnicas de atuação na defesa dos direitos fundamentais. In: ALMEIDA, Gregório Assagra de; SOARES JUNIOR, Jarbas (Coord.). Teoria geral do Ministério Público. Belo Horizonte: Del Rey, 2013, p. 335-374.

MENDES, Conrado Hübner. *Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação*. São Paulo: Saraiva, 2011.

POGREBINSCHI, Thamy. *Judicialização ou representação?* Política, direito e democracia no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

PULIDO, Carlos Bernal. Fundamento, conceito e estrutura dos direitos sociais: uma crítica a "Existem direitos sociais?" de Fernando de Atria. In: SOUZA NETO, Claudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (Coord.). *Direitos sociais:* fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 137-176.

ROACH, Kent. *The Supreme Court on Trial:* Judicial Activism or Democratic Dialogue. Toronto: Irwin Law, 2001.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 2. ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SILVA, Lino Martins da. *Controle como fiscalização uma metáfora sem conteúdo*. Disponível em: <https://linomartins.wordpress.com/2012/11/07/o-controle-como-fiscalizacao-uma-metafora-sem-conteudo/>. Acesso em: 15 jan. 2017.

SILVA, Sandoval Alves da. *Direitos sociais:* leis orçamentárias como instrumento de implementação. Curitiba: Juruá, 2007.

_____. Acesso à justiça probatória: negativa de tutela jurisdicional como consequência de negativa de convicção judicial. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 39, n. 232, p. 37-68, jun. 2014.

_____. *O Ministério Público e a concretização dos direitos humanos*. Salvador: Juspodivm, 2016.

SUNSTEIN, Cass R. *One Case at a Time:* Judicial Minimalism on the Supreme Court. Cambridge, Mass.: Harvard University, 2001.

TARUFFO, Michele. *Uma simples verdade*: o juiz e a construção dos fatos. Tradução de Vitor de Paula Ramos. São Paulo: Marcial Pons, 2012.

TEREZO, Cristina Figueiredo. *Sistema interamericano de direitos humanos:* pela defesa dos direitos econômicos, sociais e culturais. Curitiba: Appris, 2014.

TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário*. 24. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, v. 5.

WHITTINGTON, Keith E. Extrajudicial Constitutional Interpretation: Three Objections and Responses. *North Carolina Law Review*, v. 80, n. 3, p. 773-851, 2001.

MODELAGEM DE ATUAÇÃO INSTITUCIONAL COMO CRITÉRIO AVALIATIVO: ASPECTOS GERAIS

[Modeling of Institutional Performance as an Evaluation Criteria: General Aspects]

Jairo Cruz Moreira[1]

Cássio Henrique Afonso da Silva[2]

Resumo: O artigo aborda a necessidade de as Corregedorias-Gerais do Ministério Público estabelecerem um modelo de atuação que compreenda, além das clássicas funções de fiscalização e orientação, a verdadeira atividade avaliativa da atuação institucional com vistas a aferir o cumprimento das metas e objetivos traçados pelo Planejamento Estratégico Institucional e pelos Planos Gerais de Atuação vigentes. Busca-se, assim, propor uma modelagem que coloque a atuação das Corregedorias em harmonia com as mudanças conceituais pelas quais passou a Instituição após a Constituição de 1988 quando, entende-se, o Ministério Público alcançou a posição de agente de transformação da realidade social.

Palavras-chave: Corregedoria-Geral. Modelagem. Planejamento Estratégico. Planos Gerais de Atuação. Unidade. Independência Funcional. Avaliação. Performance.

Abstract: The article adresses the need for the Public Prosecution's Offices of Professional Responsabilities to establish a model of performance that includes, besides the classic functions of supervision and guidance, a real evaluation activity of the institutional performance with the objective of measuring the fulfillment of the goals and objectives drawn by institutional strategic planning and the general plans of current actuation. Therefore, we propose a modeling that places the performance of the Prosecution's Office of Professional Responsabilities in harmony with the conceptual changes that the Institution has undergone after the Constitution of 1988, when, it is understood, the Public Prossecution's Office has reached the position of agent of transformation of social reality.

Keywords: Prosecution's Office of Professional Responsabilities. Modeling. Strategic Planning. General Plans of Action. Principle of Unity. Functional Independence. Evaluation. Performance.

Sumário: 1. Introdução. 2. Ministério Público: desafios e Carta de Brasília. 3. Necessidade de planejamento da atuação institucional. 4. Planejamento Estratégico e o princípio da unidade do Ministério Público. 5. Modelagem de atuação institucional concretizadora da efetividade do Ministério Público. 6. A importância das Corregedorias no processo de avaliação, orientação e fiscalização da atuação institucional planejada. 7. Conclusões. 8. Referências.

1 Promotor de Justiça. Assessor da Corregedoria-Geral do Ministério Público de Minas Gerais.

2 Servidor da Corregedoria-Geral do Ministério Público de Minas Gerais.

1. INTRODUÇÃO

A fim de atender aos comandos que lhe impõem uma atuação eficiente, a Administração Pública brasileira tem incorporado, nos últimos anos, instrumentos de gestão como caminho para auferir os melhores resultados em sua atuação.

Para o Ministério Público, instituição social e constitucionalmente legitimada como garantidora dos direitos fundamentais, o princípio da eficiência traduz-se na necessidade de se priorizar uma atuação calcada em planos, programas e projetos, bem como no planejamento estratégico e na construção de uma agenda que tenha por escopo a eficácia no sentido da transformação social.

Para tanto, algumas redefinições se fazem necessárias, a começar pela valorização da função resolutiva da Instituição.

Outro ponto é a necessidade de se promover uma revisitação nos princípios da unidade e da independência funcional a partir de uma teoria do Ministério Público em conformidade com a posição ocupada pela Instituição na Constituição da República, alinhando a aplicação de tais princípios às diretrizes de um planejamento estratégico democraticamente construído.

Finalmente, importante se torna uma reestruturação das práticas avaliativas das Corregedorias-Gerais para abranger instrumentos e atividades que lhes permitam aferir o cumprimento da atuação planejada buscada para a Instituição.

2. MINISTÉRIO PÚBLICO: DESAFIOS E CARTA DE BRASÍLIA

No contexto da proposta de modernização da atuação do Ministério Público brasileiro na busca de uma atuação cada vez mais resolutiva, eficaz e proativa, configura-se a Carta de Brasília como documento propositivo às Corregedorias-Gerais com vistas à obtenção de maior eficácia no enfrentamento dos desafios postos à Instituição pelo crescimento e diversificação dos problemas sociais.

A aplicação do princípio da eficiência na Administração Pública significa empregar os "recursos e meios (humanos, materiais e institucionais) para melhor satisfazer as necessidades coletivas, num regime de igualdade dos usuários." (SILVA, 2010, p. 342).

Dessa forma, um dos objetivos da Carta é fazer com que as Corregedorias-Gerais assumam o papel de órgãos colaboradores fundamentais para o efetivo cumprimento das diretrizes postas por um Planejamento Estratégico democraticamente construído e, por isso, dotado de legitimidade institucional.

Insere-se, assim, a Carta de Brasília no contexto de uma verdadeira mudança de paradigma que vem sendo proposto pela doutrina para a atuação do Ministério Público brasileiro, visando promover uma reorientação do papel da Instituição perante a sociedade, ganhando relevo conceitos como resolutividade, efetividade e proatividade.

Tal mudança paradigmática passa pela consolidação de uma nova teoria do Ministério Público, embasada na melhor interpretação de sua conformação na Constituição de 1988, que o posicionou como

> uma das grandes instituições constitucionais de promoção social, de forma que a sua atuação funcional está atrelada aos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, estabelecidos expressamente no art. 3º da CF/88, tais como a criação de uma sociedade justa, livre e solidária; a erradicação da pobreza, a diminuição das desigualdades sociais, etc. (ALMEIDA, 2012, p. 43).

Entre as mudanças estruturantes consideradas pela Carta de Brasília como fundamentais à eficácia da concretização desse papel pela Instituição estão:

- A valorização da atividade extrajurisdicional, dada a ineficácia da atuação pautada quase que exclusivamente na atuação judicial;
- A atuação com base em planos, programas, projetos e no planejamento estratégico;
- A implementação de indicadores e diagnósticos como forma de aferir o alcance das metas e objetivos propostos;
- O fomento à atuação pautada em projetos sociais e executivos;
- A interação da Instituição com organizações, movimentos sociais e com a comunidade científica; e
- O aprimoramento da transparência e dos mecanismos de prestação de contas à sociedade.

Diversos são, ainda, os instrumentos mencionados pela Carta como hábeis a auxiliarem nessa missão, operando uma releitura do tradicional modelo de atuação, como:

- As audiências públicas;
- A promoção de palestras e reuniões;
- A utilização de mecanismos de resolução consensual;
- As práticas restaurativas;
- Os acordos de resultados; e
- A atuação regionalizada.

O alinhamento a essas diretrizes demanda, conforme a Carta, que as Corregedorias, em suas atividades essenciais, como as correições ordinárias, analisem e estimulem a adoção, por parte dos órgãos de execução, de uma postura proativa que demonstre utilidade na antecipação de situações de crise.

Devem os membros da Instituição, por exemplo, ter o necessário discernimento para reconhecerem as disputas que se travam na sociedade em torno dos objetos da intervenção ministerial, buscando, sempre que possível, adotar uma atuação

preventiva com postura resolutiva amparada no compromisso com os ganhos de efetividade na atuação institucional.

Importante, assim, a utilização de mecanismos de resolução consensual dos conflitos, como a negociação, a mediação, a conciliação, as práticas restaurativas, as convenções processuais e os acordos de resultado, sobretudo quando se considera a dificuldade de realização da pacificação social escudada majoritariamente nas demandas judiciais, num cenário de grande sobrecarga do Poder Judiciário.

Importante também a realização precedente de uma investigação adequada sobre os fatos como base para uma intervenção mais qualificada, tendo em vista as peculiaridades de cada situação, buscando, ainda, facilitar a participação da sociedade, beneficiária suprema da atuação ministerial.

Deve-se, assim, perseguir uma atuação com lastro preponderantemente coletivo, propondo ações individuais apenas em situações absolutamente necessárias.

Nesse caso, ou seja, quando inevitável ou indispensável a judicialização, deve-se primar para que esta se realize da forma mais racional e adequada possível, buscando-se dar andamento célere e tempestivo aos feitos com vistas à efetividade do princípio da duração razoável do processo.

Assim agindo, exercerá a Instituição função pedagógica de cidadania, priorizando a atuação preventiva e auxiliando no combate às causas geradoras das desigualdades sociais, com a antecipação de situações de crise.

3. NECESSIDADE DE PLANEJAMENTO DA ATUAÇÃO INSTITUCIONAL

Conforme dispõe a Carta de Brasília, as unidades do Ministério Público do país devem dispor de seus recursos humanos e materiais tendo em vista as prioridades apontadas pelo Planejamento Estratégico e pelos Planos Gerais de Atuação, a fim de alcançar maior eficiência institucional.

A atuação planejada insere-se no contexto de uma nova teoria do Ministério Público brasileiro, fundando-se

> na necessidade de se trabalhar com base em planos, programas, projetos e metas, buscando-se descobrir quais são as áreas prioritárias de atuação em determinado momento, sem excluir a participação da sociedade civil na definição das pautas da Instituição, com base no compromisso de efetividade de atuação institucional em áreas prioritárias de atuação, valorizando aquelas que busquem a concretização dos objetivos fundamentais da República e dos direitos fundamentais (art. 3º da CR/1988); (*cf.* CARTA DE BRASÍLIA).

Ressalte-se que "planejamento", no sentido aqui referido, caracteriza-se por ser aquele construído com ampla participação dos atores institucionais, sem embargo da participação de atores externos, como a sociedade civil e a comunidade acadêmica.

Nesse sentido, tem-se a lição de Berclaz, para quem

> o planejamento estratégico institucional a ser elaborado pode assumir verdadeira consciência institucional coletiva construída de forma compartilhada com a classe e com a própria sociedade em prol do cumprimento dos plurais objetivos que o Estado Democrático de Direito assegura e exige de nossa instituição. (BERCLAZ, 2009, p. 490).

Este também é o enfoque de Cardoso Jr., ao dizer que "a atividade de planejamento deve prever dose não desprezível de horizontalismo em sua concepção, vale dizer, de participação direta e envolvimento prático de – sempre que possível – todos os atores pertencentes à arena em questão." (CARDOSO JR., 2014, p. 44).

A importância desse aspecto para o estudo aqui empreendido está em que, em uma Instituição como o Ministério Público, fundada em princípios como a unidade e a independência funcional, a legitimidade do planejamento torna-se fundamental para que o cumprimento de suas diretrizes possa ser requerido e avaliado, uma vez que o modo de sua concepção, suas premissas e resultados expressarão, em última análise, a visão da Instituição como um todo.

4. PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E O PRINCÍPIO DA UNIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Com o escopo de implementar um modelo de atuação tal como o aqui formulado, necessário se faz avançar na compreensão do princípio da unidade do Ministério Público. Conforme a lição de Goulart:

> O princípio da unidade não indica tão somente que o Ministério Público é uma instituição incindível, sujeita a uma única chefia, com todos os seus membros subordinados administrativamente ao Procurador-Geral. O princípio da unidade vai além dessa definição tradicional, pois, ao ser consagrado no artigo 127, § 1º, da Constituição Federal, adquiriu conotação política, isto é, tal princípio informa e orienta a atuação político-institucional do Ministério Público, que, pela definição de critérios objetivos fixados na estratégia institucional, consagrados em planos e programas de atuação acerca das prioridades e dos meios de ação para o cumprimento da estratégia, forma uma unidade ideológica e de ação. (GOULART Apud CAMBI, 2015, p. 40-41).

Assim, no conceito tradicional do princípio da unidade, sob a ótica da unicidade orgânica constituída pelos membros da Instituição, não se adentra, normalmente, em considerações a respeito da forma desse atuar ministerial, sobretudo porque a interpretação também tradicional que se faz do princípio da independência funcional é, muitas vezes, no sentido da impossibilidade de qualquer forma de direcionamento da atividade-fim.

A esse respeito, considera Cambi que,

> se o princípio da independência funcional afasta qualquer forma de ingerência nas atividades-fim desenvolvidas pelos membros do Ministério Público, não impede contudo que os órgãos da administração superior garantam

> a unidade política, ideológica e de ação estratégica do Ministério Público, mediante a permanente mobilização dos membros da instituição no sentido de concretizar os objetivos estratégicos e no fornecimento dos meios e dos suportes materiais necessários ao cumprimento das metas estabelecidas no planejamento estratégico. (CAMBI, 2015, p. 121).

Assim, longe de fazer tábula rasa dos princípios dispostos no art. 127, § 1º da Constituição, a reformulação conceitual proposta pela doutrina tem, antes, o escopo de reforçá-los na medida em que o planejamento estratégico, construído de forma participativa, ao sinalizar os rumos que a Instituição deve tomar, passa a ser elemento norteador da atuação tanto dos órgãos de execução quanto de resto das atividades administrativas institucionais.

É o que leciona novamente Berclaz, para quem

> em nome do aprimoramento e do conjunto de interesses institucionais (unidade), é de se admitir a necessidade de estabelecer programação organizada e coordenada capaz de definir as pautas e áreas prioritárias de atuação ministerial nas quais metas, objetivos e resultados deverão ser cobrados. (BERCLAZ, 2009, p. 486)

Correlaciona-se, assim, o conceito de unidade, como também o de independência funcional, às metas, missões e valores institucionalmente definidos, afastando da atuação finalística aspectos meramente subjetivos para se levar em conta a objetividade inerente à atuação.

Assim também as palavras de Goulart, ao considerar que o princípio da unidade adquiriu, na Constituição de 1988, conotação política, informando e orientando

> a atuação político-institucional do Ministério Público, que, pela definição de critérios objetivos fixados na estratégia institucional, consagrados em planos e programas de atuação acerca das prioridades e dos meios de ação para o cumprimento da estratégia, forma uma unidade ideológica e de ação. (GOULART apud CAMBI, 2015, p. 121).

5. MODELAGEM DE ATUAÇÃO INSTITUCIONAL CONCRETIZADORA DA EFETIVIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO

A concretização da vocação de agente transformador da realidade social do Ministério Público passa pela adoção de um modelo de atuação voltado a conferir-lhe eficácia perante a sociedade.

Entende-se que esse modelo deve consagrar a resolutividade, com a utilização de mecanismos de atuação extrajudicial, a realização de audiências públicas, palestras, reuniões e a atuação por intermédio de projetos sociais.

Com o desígnio de aferir a atuação resolutiva, propõe-se para as Corregedorias-Gerais uma modelagem de seus sistemas avaliativos, orientadores e fiscalizadores de modo a levar em conta, tanto no que se refere à atividade-fim quanto no que se refere às atividades administrativas, a objetividade no alcance das metas e na

construção de indicadores direcionados à análise da eficácia social da atuação institucional.

Para se alcançar esse desiderato, deve-se atentar, nas correições avaliativas e inspeções, além dos aspectos ligados à regularidade dos serviços, aqueles relacionados à resolutividade, tanto nas atividades jurisdicionais quanto nas extrajurisdicionais, analisando, entre outros aspectos, o cumprimento do Planejamento Estratégico, dos Planos Gerais de Atuação e dos Projetos Executivos.

Assim, no que se refere às atividades extrajurisdicionais, deve-se, quanto aos **inquéritos civis públicos e procedimentos preparatórios**, buscar a delimitação do objeto adequado e relevante do ponto de vista da defesa dos direitos fundamentais, priorizando, sempre que possível, a resolução consensual, permitindo, ainda, a participação da sociedade legitimamente interessada.

Com relação às **audiências públicas**, deve-se atentar para a regularidade e periodicidade de sua realização, com a garantia da devida acessibilidade aos cidadãos.

Quanto aos **termos de ajustamento de conduta**, deve-se demonstrar a resolutividade e a eficácia tanto do ponto de vista jurídico quanto social, por meio da viabilização da participação social, seja por intermédio de pessoas ou de entes representativos, buscando ainda conferir-lhes ampla publicidade tanto no momento de sua elaboração quanto dos resultados.

Com relação às **recomendações**, deve-se demonstrar sua utilidade social, principalmente por expressarem a adequada defesa dos direitos e garantias constitucionais fundamentais, atentando-se ainda para a efetiva fiscalização do acatamento dos seus termos e a adoção das providências eventualmente cabíveis na hipótese de descumprimento.

No que se refere à participação em **Projetos Sociais**, devem ser observados os princípios da transformação social, publicidade, participação social, eficiência, cooperação, utilidade social, priorização da prevenção, reparação integral, máxima coincidência entre o dano e a reparação, máxima precisão dos objetivos e metas, avaliação e monitoramento periódicos dos resultados e flexibilização da técnica para atender às necessidades dos direitos e garantias fundamentais.

Além disso, são consideradas importantes atividades como a participação em **reuniões** de interesse social relativas a temas afetos às atribuições constitucionais do Ministério Público; a realização de **palestras** em escolas e outros ambientes sociais com função pedagógica emancipadora; a participação em **cursos**, **seminários** ou em outros eventos institucionais ou não; a participação em **grupos de trabalho**, em atividades de cooperação administrativa institucional; a **publicação de livros**, **artigos** e de outros **textos de relevância social**.

Almeja-se, em suma, a implantação de um modelo avaliativo que vá além da mera verificação da atuação judicial e da fiscalização do cumprimento de prazos procedimentais, ou seja, uma superação da avaliação de caráter formal e quantitativo.

O que se busca, então, é a concretização de um modelo de avaliação considerado como um processo. Nesse modelo, a avaliação passa a ter o sentido de verificação da atividade dos órgãos de execução como verdadeiros agentes políticos.

Para a efetivação do modelo, importante o estabelecimento de um padrão de performance avaliativo, entendido como modelo hábil ao alcance do padrão de excelência no processamento das atividades esperado pela Instituição, conforme o direito material a ser defendido.

No que se refere às atividades das Promotorias de Justiça, por exemplo, o modelo deve considerar a atuação como um todo, permitindo mensurar qualitativamente a atividade desenvolvida, superando a avaliação quantitativa compartimentada.

A atuação passa, assim, a ser a expressão do cumprimento de um processo que, ao final, indicará a performance da atuação.

Daí a necessidade do estabelecimento de indicadores de performance das atividades desempenhadas, aptos a operacionalizarem a avaliação qualitativa da atuação. A importância dos indicadores está na sua aptidão para:

- Facilitar o planejamento;
- Mensurar os resultados;
- Embasar a análise crítica do desempenho;
- Facilitar o processo de tomada de decisão;
- Contribuir para a melhoria contínua dos processos de trabalho. (BRASIL, 2013, p. 11).

Para tanto, devem os indicadores estabelecidos ser dotados de características para, de fato, mensurarem o cumprimento dos objetivos estratégicos institucionais, sendo que, conforme disposto pela Resolução CNMP nº 147/2016, a cada objetivo estratégico deverá corresponder, no mínimo, um indicador.

6. A IMPORTÂNCIA DAS CORREGEDORIAS NO PROCESSO DE AVALIAÇÃO, ORIENTAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DA ATUAÇÃO INSTITUCIONAL PLANEJADA

Na concepção aqui apresentada, defende-se que os órgãos correcionais das unidades do Ministério Público sejam partícipes dos desafios, problemas e soluções vivenciados pela Instituição a fim de que, a partir do planejamento institucional, sejam efetivados avanços no eficiente atendimento à sociedade.

A função correcional deve, assim, estruturar-se para que possa avaliar o alinhamento da atuação local aos planos e projetos institucionais, aferindo sobretudo:

- O conhecimento do Plano Geral de Atuação Funcional e o reconhecimento de sua importância para a estratégia institucional;
- A existência de um Programa de Atuação Funcional ou prática equivalente;

- A concepção do planejamento com objetivos, metas e atuação prática bem definidos;
- A identificação e a busca por resultados sociais adequados; e
- A adoção ou a execução de medidas tendentes à eficiência da gestão administrativa da unidade e dos serviços locais.

Nessa perspectiva, cabe às Corregedorias-Gerais levar em consideração, no processo avaliativo, o cumprimento de tais objetivos, pois, conforme Berclaz,

> De nada adiantará as Procuradorias-Gerais esforçarem-se no estudo, na discussão e na implementação de planejamento estratégico institucional, missão que precisa ser amplamente democrática e arduamente construída com a participação dos membros se, por outro lado, de parte da Corregedoria-Geral enquanto órgão da Administração Superior, não houver radical reformulação de métodos de correição, capacitação técnica e humana de seus integrantes e, sobretudo, compromisso e convencimento da importância do seu papel na necessária orientação e fiscalização dos programas, metas, prioridades e objetivos traçados. (BERCLAZ, 2009, p. 484).

Nesse sentido, conforme se procurou demonstrar, o modelo de atuação que se espera para a Instituição, de acordo com sua atual conformação constitucional, impõe às Corregedorias-Gerais, como órgãos da Administração Superior responsáveis pela orientação e fiscalização da atividade dos agentes institucionais, a verificação, nas suas atividades avaliativas, do cumprimento das diretrizes dispostas pelo Planejamento Estratégico.

Passam os órgãos correcionais a exercerem, assim, o papel de corresponsáveis pela efetividade das disposições do Planejamento Estratégico, contribuindo para, conforme Bandeira,

- Alinhar a organização à estratégia;
- Incentivar toda a organização para a execução da estratégia; e
- Converter a estratégia em processo contínuo (BANDEIRA, 2012, p. 98).

Diante disso, devem as Corregedorias comprometerem-se em instrumentalizar-se para a assunção desse novo papel, agindo como indutoras da busca pela eficácia social da Instituição, agindo também como agentes transformadores, assumindo função pedagógica no convencimento dos atores institucionais na compreensão da importância do planejamento como "expressão objetiva de uma vontade-geral coletiva democraticamente escolhida e pactuada sem que isso implique desrespeito ao núcleo de independência funcional". (BERCLAZ, 2009, p. 490).

Nesse sentido, a Carta de Brasília traz diretrizes especialmente dirigidas às Corregedorias-Gerais, como:

- A avaliação, orientação e fiscalização do cumprimento do Planejamento Estratégico, do Plano Geral de Atuação e dos Programas de Atuação dos Órgãos de Execução e dos seus respectivos Projetos Executivos;

- O estabelecimento de orientações gerais e de critérios de avaliação, orientação e fiscalização com a priorização de demandas a partir do Planejamento Estratégico, do Plano Geral de Atuação e dos Programas de Atuação dos Órgãos de Execução e dos seus respectivos Projetos Executivos;
- A verificação, nas correições avaliativas e nas inspeções, da regularidade e da resolutividade da atuação do Ministério Público na atividade extrajurisdicional, analisando, entre outros, o cumprimento do Planejamento Estratégico, do Plano de Atuação e dos Projetos Executivos; e
- A maximização das atividades de avaliação e de orientação das Corregedorias como fomento às boas práticas e à efetividade da atuação dos órgãos do Ministério Público como agentes políticos.

Deve-se considerar, finalmente, conforme definido pela Carta, a necessidade de participação das Corregedorias na própria formatação do Planejamento Estratégico e na definição dos Planos de Atuação, bem como nas Escolas Institucionais na definição do conteúdo programático do curso de formação dos novos agentes políticos do Ministério Público.

7. CONCLUSÕES

Conforme se procurou mostrar no presente trabalho, o foco de atuação do Ministério Público no Brasil deve passar por uma inflexão a fim de que a Instituição seja conformada à sua real posição constitucional.

A mudança passa, antes de tudo, pela conscientização da imprescindibilidade do planejamento estratégico como instrumento da atuação institucional, devendo as unidades da Instituição configurar-se de modo a construir planejamentos dotados da legitimidade necessária à sua efetiva implementação.

Tal legitimidade é de fundamental importância para que as Administrações Superiores da Instituição possam, também legitimamente, buscar o cumprimento do Planejamento com os agentes institucionais.

Necessário ainda, como visto, a revisitação de alguns conceitos próprios à Instituição, sem retirar-lhes a essência, como é o caso dos princípios da unidade e da independência funcional.

A partir das definições do Planejamento Estratégico, o modo da atuação deve, então, passar por uma redefinição, buscando, sempre que possível, a preponderância das soluções extrajurisdicionais.

Enfim, para a exequibilidade das propostas aqui apresentadas, é necessário o engajamento das Corregedorias-Gerais, cujo papel, no exercício das funções fiscalizadoras e orientadoras, é de fundamental importância para a efetivação de uma transformação das práticas institucionais que passem a albergar a observância do Planejamento Estratégico como caminho para que o Ministério Público brasileiro alcance a eficiência necessária ao cumprimento de sua missão constitucional.

8. REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Gregório Assagra de. O Ministério Público no neoconstitucionalismo. Perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social. In: FARIAS, Cristiano Chaves; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson. *Temas atuais do Ministério Público*. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2012.

BANDEIRA, Andreza Soares Moreira. Modelagem de Processos no Ministério Público do Distrito Federal e Territórios: atingindo os objetivos do planejamento estratégico. *Revista do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios*, Brasília, v. 1, n. 6, p. 91-128, 2012.

BERCLAZ, Márcio Soares. A Corregedoria-Geral do Ministério Público e a necessidade de (re) definição do seu papel de orientação e fiscalização dos membros no compromisso de cumprimento e concretização do planejamento estratégico institucional. *Revista jurídica do Ministério Público de Mato Grosso*, Cuiabá, v. 4, n. 6, p. 57-71, jan./jun. 2009.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Construindo e gerenciando indicadores (guia metodológico)*. Brasília, 2013. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/file_source/STJ/Midias/arquivos/3191_guia_indicadores_PUBLICADO.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2017.

CAMBI, Eduardo. Independência funcional e planejamento estratégico do Ministério Público. *Revista Jurídica De Jure*, v. 14, n. 24, p. 86-137, jan./jun. 2015.

CARDOSO JR., José Celso. Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: balanço da experiência federal e desafios no séc. XXI. In: CARDOSO JR., José Celso; COUTINHO, Ronaldo (Org.). *Planejamento estratégico em contexto democrático:* lições da América Latina. Brasília: ENAP, 2014.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Resolução nº 147, de 21 de junho de 2016*. Dispõe sobre o planejamento estratégico nacional do Ministério Público, estabelece diretrizes para o planejamento estratégico do Conselho Nacional do Ministério Público, das unidades e ramos do Ministério Público e dá outras providências. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Resolucoes/Resolucao_147.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2017.

CORREGEDORIA NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Carta de Brasília*. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal_2015/images/Corregedoria/Procedimentos_de_estudos_e_pesquisas/Texto_aprovado__-_Carta_de_Bras%C3%ADlia.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2016.

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

MINAS GERAIS. Ministério Público. Corregedoria-Geral. Ato CGMP nº 3, de 3 de março de 2017. Dispõe sobre as correições ordinárias, sobre os parâmetros e métodos avaliativos a serem observados pela Corregedoria-Geral no exercício de sua função de fiscalização e sobre a necessidade de fomentar o planejamento da atuação funcional no âmbito dos órgãos e das unidades do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. *Diário Oficial Eletrônico do MPMG*, Belo Horizonte, 4 mar. 2017. Disponível em: <https://mpnormas.mpmg.mp.br/files/1/1/1-1-C99A-28-ato_cgmp_03_2017.pdf>. Acesso em: 24 mar. 2017.

MINAS GERAIS. Ministério Público. Corregedoria-Geral. Resolução CAPJ nº 12, de 28 de setembro de 2016. Aprova o Regimento Interno da Corregedoria-Geral do MPMG. *Diário Oficial Eletrônico do MPMG*, Belo Horizonte, 6 out. 2016. Disponível em: <https://mpnormas.mpmg.mp.br/files/1/1/1-1-C959-28-res_capj_12_2016.pdf>. Acesso em: 24 mar. 2017.

SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2010.

O PAPEL DAS CORREGEDORIAS E OS PROCESSOS ESTRUTURAIS

Sérgio Cruz Arenhart[1]

Sumário: 1. Questões introdutórias 2. Os processos estruturais 3. Requisitos e limites para os processos estruturais 4. Processos estruturais no direito brasileiro 5. Limites estruturais do Ministério Público para a implementação de processos estruturais

1. QUESTÕES INTRODUTÓRIAS

É inegável que o processo civil brasileiro foi estruturado para comportar a discussão de interesses individuais e, em particular, de valores patrimoniais disponíveis. Toda estrutura processual está dimensionada para analisar a pretensão de um polo e a resistência de outro, impondo a ambos uma solução dotada de autoridade.

Nesse sentido, questões como a pacificação social com a eliminação do conflito, ou como a determinação de comandos capazes de durar por longo período de tempo não se ajustam de forma adequada ao processo civil clássico. Lembre-se, por exemplo, as dificuldades que o processo tradicional tem em lidar com conflitos que envolvam relações de família.[2] Note-se também a dificuldade enfrentada pelo processo para lidar com situações plurilaterais (a exemplo do inventário ou da falência).

Situações como essas conduzem, normalmente, a soluções insuficientes ou inadequadas no campo processual, sobretudo porque a realidade processual não foi pensada para trabalhar com esse tipo de conflituosidade.

Ademais, é certo que o processo opera um "reducionismo" nas relações conflituosas. Questões complexas tornam-se, no processo, "litígios lineares", representados por uma pretensão e uma resistência. A racionalidade processual clássica desconhece, praticamente, as consequências que uma decisão judicial pode operar sobre várias pessoas que, rigorosamente, são tratadas como "terceiros

1 Mestre e doutor em direito pela UFPR. Pós-doutor em direito pela Università degli Studi di Firenze. Professor associado da UFPR. Procurador Regional da República.

2 V., sobre isso, TARTUCE, Fernanda. *Processo civil aplicado ao direito de família*. Rio de Janeiro: Forense, 2012, *passim*.

indiferentes". [3] Por isso, é correto dizer que a polarização dos conflitos, operada pelo processo, em dois grupos – ou *bipolarização*, na lição da Chayes[4] – constitui obviamente uma simplificação dos problemas que ocorrem no meio social, mas que funciona bem para a maioria dos conflitos de direito privado.

Essa simplificação pode ser vista em vários aspectos, mas se evidencia claramente na absoluta desconsideração da realidade social. O processo tradicional preocupa-se mais em "fixar uma solução" para a controvérsia deduzida no processo, do que em, efetivamente, realizar a decisão e solucionar o litígio.[5]

Embora essa lógica possa até prestar para litígios patrimoniais disponíveis, ela é certamente inadequada para tratar com problemas complexos e com litígios de massa. O tratamento dessas questões exige postura diversa, que efetivamente conceba instrumentos adequados a resolver o problema existente. É necessário pensar em mecanismos que se desprendam de velhos axiomas teóricos, com o propósito de conferir um espaço verdadeiramente vocacionado a permitir o debate entre os sujeitos e a busca de solução adequada aos vários interesses em conflito.

É esse o espírito que permeia os chamados "processos estruturais". Um processo que põe a solução da controvérsia em situação de privilégio e que – respeitadas as garantias constitucionais processuais – consegue ir além de esquemas tradicionais para oferecer solução mais rente às necessidades do caso concreto.

Não obstante isso, é também fácil notar que as estruturas institucionais brasileiras – sobretudo a forma como se organiza internamente o Ministério

3 Sobre isso, v., entre tantos outros, LIEBMAN, Enrico Tullio. *Eficácia e autoridade da sentença*. Trad. Alfredo Buzaid. Rio de Janeiro: Forense, 1945, *passim*; BUZAID, Alfredo. Deverá instituir-se no Brasil a oposição de terceiros?. In: _____. *Estudos de direito*. São Paulo: Saraiva, 1972, tomo I, p. 273 e ss.; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim, WAMBIER, Luiz Rodrigues. Casos problemáticos: partes ou terceiros? (análise de algumas situações complexas de direito material). In: _____. *Aspectos polêmicos e atuais sobre os terceiros no processo civil e assuntos afins*. São Paulo: RT, 2004, p. 1.035 e ss. Note-se, com efeito, que não raras vezes a separação entre os terceiros interessados e os terceiros indiferentes é arbitrária. Dizer que a esposa e os filhos do sujeito despejado são terceiros indiferentes é, no mínimo, violar a lógica. Ainda que se justifique a posição sob as categorias empregadas pelo processo civil, é fato que esses sujeitos são tão ou mais atingidos pelos efeitos da sentença que o próprio réu. No entanto, são tratadas como "indiferentes", como se o Estado não devesse se interessar pelas consequências que essas pessoas poderão sofrer em razão da decisão judicial. É fato que, diante das categorias do processo, esses limites são necessários e desejáveis. Mas também não há dúvida de que isso implique clara redução do conflito vivenciado, retirando da área de interesse do processo valores que são (e deveriam ser) relevantes.

4 CHAYES, Abram. The role of the judge in public law litigation. *Harvard law review*, v. 89, n. 7, p. 1.281-1.282, May 1976.

5 Laercio Becker ilustra sob outra e interessante perspectiva o problema aqui desenhado, afirmando que "*Mutatis mutandis*, é a mesma situação que ocorre nos conflitos fundiários coletivos. Aqui, temos demandas de conservação (DC) *versus* demandas de mudança (DM). DC é, neste caso, demanda pela efetividade do processo. A DM é demanda por sua inefetividade, mediante técnicas que T. Miguel Pressburger rotularia como *positivismo de combate* – [...].
O problema é que a demanda derrotada tende a descartar o processo civil logo após a derrota, como um objeto cultural e 'civilizatório' incompatível com a natureza 'primitiva' da luta pela terra. A DM, que já não recorrera ao Judiciário de forma propositiva, passa à resistência à ordem judicial. A DC, de sua parte, perante a eventual formação de jurisprudência contrária aos seus interesses, recorre preventivamente a mecanismos alternativos privados para assegurar o direito de propriedade, eufemismo para as milícias armadas.
Ou seja, tanto para a DC quanto para a DM, o processo civil é apenas mais uma de suas armas e não a mais forte. Portanto, perfeitamente descartável ao primeiro revés – ou mesmo à simples perspectiva de um provável revés. O problema é que o arranjo extrajudicial de solução dessas controvérsias acaba sendo a mera tradução da lei do mais forte. Daí que ao equilíbrio 'civilizado' do processo civil sucede o equilíbrio 'selvagem', i.e., da lei da selva. Literalmente" (BECKER, Laércio Augusto. O dilema dos litigantes: processo civil e teoria dos jogos. In: _____. *Qual é o jogo do processo?* Porto Alegre: Fabris, 2012, p. 26-27).

Público – constituem sério obstáculo para a implementação dos processos estruturais. Nesse sentido, é fundamental observar com cuidado esses limites estruturais, para que essas barreiras possam ser superadas e para que se possa fomentar melhor essa importante técnica.

2. OS PROCESSOS ESTRUTURAIS[6]

Os processos estruturais têm sua gênese nas chamadas *structural injunctions*,[7] concebidas pela doutrina norte-americana.[8] Percebeu-se que muitas decisões sobre questões coletivas exigem soluções que vão além de decisões simples a respeito de relações lineares entre as partes. Exigem respostas difusas, com várias imposições ou medidas que se imponham gradativamente. São decisões que se orientam para uma perspectiva *futura*, tendo em conta a mais perfeita resolução da controvérsia como um todo, evitando que a decisão judicial se converta em problema maior do que o litígio que foi examinado.

As questões típicas de litígios estruturais envolvem valores amplos da sociedade, no sentido não apenas de que há vários interesses concorrentes em jogo, mas também de que a esfera jurídica de vários terceiros pode ser afetada pela decisão judicial.[9] Não se restringem, como é evidente, a litígios envolvendo políticas públicas ou mesmo o Poder Público. Embora este seja um campo natural para os processos estruturais, é perfeitamente possível – e, muitas vezes, necessário – o emprego das mesmas técnicas em litígios privados.

Talvez o caso mais emblemático dessa situação seja a famosa solução dada ao caso *Brown* v. *Board of Education* (*Brown II*).[10]

O julgamento da Suprema Corte norte-americana no caso *Brown* v. *Board of Education* é muito conhecido. Nele, em razão de uma ação coletiva ajuizada contra o município de Topeka (Kansas), treze pais reclamavam contra a política

6 Sobre os processos estruturais, este texto reproduz, em grande medida, o que já se ponderou em textos anteriores, cuja leitura se recomenda. V., a propósito, ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. *Revista de processo,* São Paulo, v. 38, n. 225, nov. 2013, *passim*; *Id.* Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. *Revista de processo comparado*, São Paulo, n. 2, jul-dez. 2015, *passim*.

7 A técnica também é chamada, na doutrina norte-americana, de *prophylactic injunction* (THOMAS, Tracy A. The continued vitality of prophylactic relief. *The review of litigation,* v. 27, n. 1, p. 113, Out. 2007) ou de *institutional remedies* (FLETCHER, William A. The discretionary constitution: institutional remedies and judicial legitimacy. *The Yale law journal*. v. 91, n. 4, p. 635, Mar. 1982; EISENBERG, Theodore. YEAZELL, Stephen C. The ordinary and the extraordinary in institutional litigation. *Harvard law review*, v. 93, n. 3, p. 465, Jan. 1980).

8 Sobre essa questão, v. FISS, Owen. *The civil rights injunction*. Indiana University Press, 1978, *passim*; Id. The forms of justice, op. cit., *passim*; CHAYES, Abram. The role of the judge in public law litigation. *Harvard Law Review,* v. 89, n. 7, May 1976, *passim*; RENDLEMAN, Doug. *Complex litigation:* injunctions, structural remedies, and contempt. Nova Iorque: Thompson Reuters Foundation Press, 2010, p. 498 e ss.; LORENZETTI, Ricardo Luis. *Justicia colectiva*. Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni Editores, 2010, esp. p. 182 e ss.

9 DOBBS, Dan B. *Law of remedies*. 2. ed., St. Paul: West Group, 1993, p. 641. V. tb., FLETCHER, William A. Ob. cit., p. 638-639. Este último autor, aliás, refere-se aos litígios *policêntricos* para designar os conflitos típicos das medidas estruturais. Segundo ele, "polycentricity is the property of a complex problem with a number of subsidiary problem 'centers', each of which is related to the others, such that the solution to each depends on the solution to all the others" (op. cit., p. 645). O termo vem da obra *The Logic of Liberty*, de Michael Polanyi (Oxon: Routledge, 1951) e é também empregado por Fuller, para designer os litígios aqui estudados (op. cit., p. 394-395).

10 Supreme Court of the United States, 349 U. S. 294 (1955).

de segregação racial permitida nas escolas fundamentais da cidade. Após longa tramitação e amplo debate, a Suprema Corte, em decisão unânime,[11] concluiu pela inconstitucionalidade da prática impugnada, por violação à Décima Quarta Emenda à Constituição dos EUA,[12] pondo fim à prática até então autorizada da doutrina dos "separados mais iguais".[13]

Um ano mais tarde, diante de queixas de várias escolas quanto às dificuldades em implantar a nova política de não discriminação, a Suprema Corte norte-americana viu-se forçada a reexaminar a questão, originando a decisão chamada de *Brown* v. *Board of Education II*. Nessa decisão, a Suprema Corte norte-americana, à vista da resistência de muitos estados em atender ao novo marco estabelecido pela primeira decisão, decidiu que a implementação da ordem de não segregação de crianças negras em escolas deveria fazer-se pela progressiva adoção de medidas que eliminassem os obstáculos criados pela discriminação, sob a supervisão das cortes locais. Em outras palavras, a ordem da Suprema Corte, considerando as dificuldades em satisfazer de pronto o direito postulado e a variedade dos problemas enfrentados pelas escolas locais, autorizou a criação de planos (cuja execução seria acompanhada pelo Poder Judiciário local) que tendessem à eliminação de toda forma de discriminação nas escolas. Esses planos demandariam tempo e precisariam conformar-se às peculiaridades de cada lugar. Assim, conseguiu-se decisão mais aderente à realidade de cada lugar e praticamente factível.[14]

Obviamente, a questão da segregação racial nos Estados Unidos não foi eliminada nem com essas, nem com outras decisões judiciais.[15] Todavia, a forma utilizada nesse julgamento permitiu a construção das bases para a ideia das *structural injunctions*, como um instrumento mais maleável – e, até mesmo, dialogado – de solução das controvérsias.

A partir do desenvolvimento dessa noção, vários provimentos estruturais têm sido usados pelos tribunais norte-americanos.[16]

---

11 Por uma análise interessante dos bastidores da formação dessa decisão, v. REHNQUIST, William. *The supreme court*. New York: Vintage, 2002, p. 196-197; *The supreme court in conference (1940-1985) – the private discussions behind nearly 300 supreme court decisions*. Ed. Del Dickson. New York: Oxford, 2001, p. 644 e ss.

12 Supreme Court of the United States, 347 U. S. 483 (1954).

13 *Plessy* v. *Ferguson*, 163 U. S. 537 (1896).

14 Muitos daqueles que viam na primeira decisão do caso um significativo avanço em termos de direitos humanos, entenderam essa segunda decisão como um retrocesso. O caráter vago da imposição – o julgamento referia-se à necessidade da eliminação da discriminação "*with all deliberate speed*", o que poderia significar qualquer tempo que se entendesse adequado – frustrou, em parte, a rapidez da efetivação do comando judicial, abrindo válvulas de escape para interpretações diferentes. Porém, parece claro que, diante das circunstâncias em que a decisão foi dada, talvez a forma aberta utilizada pela decisão *Brown* v. *Board of Education II* tenha sido a única maneira de realmente fazer factível a nova política imposta pela Suprema Corte norte-americana. Qualquer imposição a mais poderia, quiçá, tornar socialmente inviável o cumprimento da decisão judicial. Por isso, é possível ver essa segunda decisão como a única forma de, faticamente, tornar viável o julgamento anterior.

15 Owen Fiss, aliás, relata as idas e vindas da Suprema Corte norte-americana na tentativa de erradicação da segregação racial nas escolas daquele país (FISS, Owen. The forms of justice, op. cit., p. 3-5).

16 Em interessante exame da questão, Eisenberg e Yeazell sugerem que as técnicas empregadas nas medidas estruturais não são tão diversas daquelas empregadas tradicionalmente quanto se imagina ("The ordinary and the extraordinary in institutional litigation", op. cit., *passim*).

Talvez um dos exemplos mais interessantes seja a gestão judicial dada ao problema das prisões do Arkansas. A questão se inicia pelo julgamento do caso *Holt* v. *Sarver I* (300 F. Supp. 825), em 1969.[17] A partir da inovadora decisão do juiz J. Smith Henley, e reconhecida a inconstitucionalidade do sistema prisional existente naquele estado, estabeleceu-se várias diretrizes para a humanização dessas prisões, com a obrigação de se apresentar relatórios periódicos a respeito da implementação de tais medidas.[18] Um ano mais tarde, o mesmo magistrado impôs ao comitê prisional do Arkansas a criação de um plano de ação (*Holt* v. *Sarver II,* 309 F. Supp. 362), seguindo-se ainda outras ordens, na tentativa de evitar o emprego de medidas inumanas ou penas desmesuradas. Essa discussão sobre as condições dos presídios naquele estado norte-americano ainda perdurou por aproximadamente doze anos,[19] mas o tratamento dado à questão desde o início demonstra exatamente o cerne da preocupação das decisões estruturais.

Desnecessário dizer que, apesar da melhoria do sistema prisional, muitos defeitos ainda podem ser encontrados. Todavia, novamente, tem-se aí a intervenção judicial por meio de técnicas criativas, capazes de, ao menos, servir como centelha inicial do aperfeiçoamento de instituições e políticas públicas.

3. REQUISITOS E LIMITES PARA OS PROCESSOS ESTRUTURAIS

A experiência formada nos sistemas estrangeiros demonstra duas coisas fundamentais. Em primeiro lugar, que os processos estruturais não são um "favor" que o legislador pode ou não oferecer. Tratando-se da *única maneira adequada de tutelar certas situações*, é uma imposição constitucional, fundada no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal, o oferecimento de técnicas aptas a veicular esse tipo de medida. Em segundo lugar, que é necessário avaliar o sistema processual nacional, para que se possa verificar se ele oferece ou não, segundo o direito positivo, as condições para que esses processos possam funcionar.

Inicialmente, sobretudo em se tratando de processos estruturais que envolvam o Poder Público e, em particular, discussão de políticas públicas, é preciso um sistema jurídico que não trabalhe mais com a ideia rígida da "separação dos Poderes". Obviamente, um sistema pautado na rígida separação de Poderes não pode admitir que o Judiciário intervenha em políticas públicas e, consequentemente, terá muita dificuldade sequer em imaginar o cabimento das sentenças estruturais em seu principal campo de atuação (o direito público). Sobrará, em um sistema como esse, o espaço do direito privado, o que, embora seja

17 Antes, a partir de 1965, três outros casos envolvendo as condições das penitenciárias no Arkansas também foram levados ao exame do Judiciário norte-americano, por violação ao *Civil Rights Act* (*Talley* v. *Stephens*, 247 F. Supp. 683 (E.D.Ark. 1965), *Jackson* v. *Bishop*, 268 F. Supp., 804 (E.D.Ark. 1967), e *Courtney* v. *Bishop*, 409 F.2d 1185 (8th Cir. 1969)). Todavia, diante da repercussão gerada, considera-se que o caso *Holt* v. *Sarver* ainda seja o paradigma da matéria.

18 Como observa Rendleman, a partir desse caso, viu-se um crescente volume de demandas questionando as condições prisionais nos Estados Unidos. Rapidamente, prisões em mais de quarenta Estados estavam operando sob fiscalização de ordens judiciais (RENDLEMAN, Doug. *Complex litigation:* injunctions, structural remedies, and contempt. New York: Foundation Press, 2010, p. 501).

19 Por uma ampla análise dos casos envolvidos nessa discussão e uma cronologia desse debate, v. FISS, Owen. RENDLEMAN, Doug. *Injunctions*. 2. ed., New York: The Foundation Press, 1984, p. 528 e ss.

campo de grande interesse, nem de longe apresenta o mesmo relevo da atuação das decisões estruturais no direito público. Parece que o modelo brasileiro satisfaz essa premissa, haja vista a sedimentada orientação do Supremo Tribunal Federal brasileiro, admitindo que os atos de política pública possam ser controlados pelo Judiciário, especialmente em atenção aos direitos fundamentais.[20]

No plano privado, porém, semelhante necessidade também se impõe. Um sistema jurídico que tem dificuldade em autorizar a intervenção estatal na dimensão privada dificilmente permitirá que o Poder Judiciário possa intervir, por exemplo, no domínio econômico para alterar práticas abusivas ou para regular as relações de trabalho. Não parece que esse seja o caso brasileiro, em que essas práticas são frequentes.

Em segundo lugar, é necessário notar que esse tipo de processo exige grande aporte de recursos – econômicos, pessoais etc. – judiciários e processuais. Por isso, de regra, quando outras medidas mais simples mostrarem-se adequadas, não haverá razão para as providências estruturais, seja por sua complexidade, seja por seu custo, seja mesmo pelo caráter interventivo que apresentarão.[21] Embora essa ideia já defluísse normalmente da necessidade de *adequação* da tutela jurisdicional, é importante salientar que a técnica não deve ser empregada de modo exorbitante. Seu emprego tem objeto e momento específicos, o que importa a necessidade de não exceder seu campo de incidência.

Logicamente, há, além desses elementos gerais, a necessidade de que o procedimento receba impactos das necessidades desse tipo de litígio, para comportar essa discussão.

Assim, para a admissão de provimentos estruturais, é necessário um sistema permeável a certa atenuação do princípio da demanda, de modo a permitir ao magistrado alguma margem de liberdade na eleição da forma de atuação do direito a ser tutelado. A decisão judicial haverá de considerar as contingências e as necessidades do caso e das partes, adequando as imposições àquilo que seja concretamente viável. Decisões contra o Poder Público, por exemplo, exigirão a ponderação sobre a efetiva condição da Administração Pública em realizar o comando judicial, em que tempo e de que modo. Provimentos que imponham fardo muito grande a réu particular, em geral, deverão atentar para as consequências do cumprimento, que podem levar à falência de uma empresa, à sua exclusão do mercado ou mesmo à inviabilidade concreta do atendimento à determinação judicial.

20 Apenas de modo exemplificativo, confira-se as decisões do Supremo Tribunal Federal nos seguintes casos: Pleno. SL 47-AgR/PE. Rel. Min. Gilmar Mendes. Dje 29.04.10; 1ª Turma. RE 628.159-AgR/MA. Rel. Min. Rosa Weber, Dje 14.08.13; 1ª Turma. AI 810.410-AgR/GO. Rel. Min. Dias Toffoli. Dje 07.08.13; 2ª Turma. RE 700.227-ED/AC. Rel. Min. Carmen Lúcia. Dje 29.05.13; 2ª Turma. RE 563.144-AgR/DF. Rel. Min. Gilmar Mendes. Dje 15.04.13. Em doutrina, sobre a legitimação dessa atividade judicial, v., o amplo debate travado no direito norte-americano (FULLER, Lon L. WINSTON, Kenneth I. "The forms and limits of adjudication". *Harvard law review*. Harvard, dez-1978, vol. 92, n. 2, *passim*; FISS, Owen. "The forms of justice", op. Cit., *passim*; FLETCHER, William A. "The discretionary constitution: institutional remedies and judicial legitimacy", op. Cit., *passim*; EISENBERG, Theodore. YEAZELL, Stephen C. The ordinary and the extraordinary in institutional litigation, op. cit., p. 494 e ss.).

21 THOMAS, Tracy A. Op. cit., p. 127.

Em litígios estruturais, é muito difícil que o autor da demanda possa, já ao desenhar a sua pretensão, ter a exata dimensão daquilo que no futuro será necessário para atender adequadamente ao direito protegido. Ainda que não seja impossível que o autor consiga antecipar completamente as necessidades de proteção do direito tutelado, normalmente essa aferição só será possível ao final da demanda. Por isso, a atenuação do princípio da demanda é absolutamente necessária para a mais ajustada admissão em um sistema dos provimentos estruturais.

É certo que a(s) medida(s) estrutural(is) imposta(s) deve(m) estar em harmonia com a lesão que se pretende impedir ou reparar. Não se admite que a decisão judicial extrapole os limites do ilícito a ser combatido, sob pena de transformar o magistrado no verdadeiro gestor do órgão ou do ente responsável pela conduta discutida.[22] Todavia, dentro dos limites desse campo de proteção, deve-se tolerar maior amplitude para a atividade judicial, o que implicará, muitas vezes, extrapolar os limites do pedido expressamente posto pelo autor da demanda.

Parece que o direito brasileiro também está apto a isso.[23] O novo Código de Processo Civil abertamente reconhece a necessidade de se tomar o pedido não de forma restritiva – tal como o fazia a lei anterior. Impõe-se a interpretação do pedido à luz da boa-fé e considerado o "conjunto da postulação" (art. 322, § 2º). Exige-se, portanto, que se atente à narrativa do problema a ser enfrentado, oferecendo-se solução compatível com as características desse conflito. Mais do que isso, impõe a lei que se obtenha a "solução integral do mérito" (art. 4º, do CPC) e que o processo conceda a todos os seus sujeitos uma resolução "justa e efetiva" (art. 6º, do CPC), tudo isso tendo em vista a obtenção "do bem comum, resguardando e promovendo a dignidade da pessoa humana e observando a proporcionalidade, a razoabilidade, a legalidade, a publicidade e a eficiência" (art. 8º, do CPC).

Ora, um modelo assim desenhado evidentemente deve preocupar-se muito mais com uma solução que seja rente às necessidades do conflito do que com a adstrição às "palavras" empregadas pela inicial. Um sistema assim pensado deve estar interessado em solucionar a controvérsia, ainda que o pleito inicialmente formulado se mostre, ao longo do processo, inútil ou insuficiente. Essa conclusão, aliás, alinha-se à exigência do código no sentido de que o magistrado tome em consideração, para sua decisão, fatos novos para proferir sua decisão (art. 493, do CPC).

22 "[A]t some point the remedy is so different that it does not address the wrong that has not been committed at all. When that point is reached, the remedy that exceeds the defendant's wrong or the plaintiff's right becomes unacceptable, partly because it is too intrusive, partly because it opens up too much discretion, and partly perhaps because it is unacceptable in principle to force a defendant to do more than rectify his wrong" (DOBBS, Dan B. Op. cit., p. 643). Ainda assim, salienta o mesmo autor, em certas situações específicas seria razoável admitir que uma medida de proteção estrutural extrapolasse os limites do autor, *porque outra forma de tutela seria inviável no mundo real*. Exemplifica ele com a limitação do tempo de prisão em solitária; ainda que nenhum preso tivesse direito a um limite máximo dessa prisão no direito norte-americano, seria razoável restringir-se esse período, por razões práticas, como mecanismo para assegurar o cumprimento de direitos fundamentais que não poderiam concretamente ser tutelados de outro modo (idem, ibidem, p. 644).

23 V. sobre isso, ARENHART, Sérgio Cruz. Reflexões sobre o princípio da demanda. In: _____. *Processo e Constituição – estudos em homenagem ao professor José Carlos Barbosa Moreira*. Coord. Luiz Fux, Nelson Nery Jr. e Teresa Arruda Alvim Wambier. São Paulo: RT, 2006, p. 587 e ss.

Parece, por isso, suficiente o arcabouço legislativo hoje existente para suportar essa necessidade das demandas estruturais.

Também não há dúvida de que esse tipo de litígio, caracterizado por uma multiplicidade de interesses divergentes, exige um palco para o debate franco, na busca de soluções convergentes. Daí a relevância das soluções consensuais, trabalhadas a partir do diálogo entre as partes. Sem dúvida, esse tipo de solução é muito melhor do que a imposição de uma decisão do órgão imparcial, que pode desagradar a todas as partes do processo e a toda a sociedade atingida. A via consensual, sem dúvida, contribui também para a obtenção de soluções que sejam tecnicamente factíveis, sem perder de vista as exigências do Direito.

Para tanto, o Direito Processual atual oferece ferramentas bastante úteis. Assim, a expansão do emprego de técnicas como a mediação e a conciliação, tal como preconizado pelo novo Código de Processo Civil, é fundamental.[24] Pensar o processo que lida com políticas públicas sem a pressão do tempo e da rigidez da sequência de atos processuais pode contribuir para oferecer a maturação suficiente para encontrar soluções mais adequadas ao caso concreto. Ademais, o diálogo franco entre as partes – eventualmente sem a participação do juiz, cuja intervenção pode, em alguns casos, inibir certas colocações ou dificultar a exposição de algumas informações – pode colaborar para que cada parte tenha a exata dimensão dos problemas enfrentados pela outra e, assim, para que se possa ter contornos mais precisos do conflito a ser resolvido.

Como efeito reflexo da otimização das técnicas consensuais tem-se a redução do potencial de recursos contra os atos judiciais, que pode ser um dos grandes entraves à solução adequada desse tipo de controvérsia. De fato, muitas vezes, a pendência de recursos – e a possibilidade de ulterior modificação de alguma linha de atuação – pode ser o suficiente para estimular as partes a não se contentar com a decisão já tomada e a procurar medidas para protelar o cumprimento de obrigações já fixadas judicialmente.

Por outro lado, a legitimidade das soluções consensuais sobre políticas públicas ou sobre questões que repercutam em vários seguimentos depende, indubitavelmente, da permeabilidade dessas negociações à participação dos grupos que podem ser atingidos e de especialistas no tema.[25]

A intervenção da comunidade envolvida é fundamental para que a composição obtida realmente espelhe os anseios sociais. Não é raro que alguns acordos, embora concluam o processo, fazem-no desagradando exatamente o público que deveria ser beneficiado. Em tais situações, evidencia-se que a participação do "legitimado extraordinário" da ação coletiva deixou de representar a coletividade

24 Nessa linha, destaca-se não apenas o art. 334, do novo CPC, mas também regras genéricas, como o art. 139, inciso V, da mesma lei, que prevê como incumbência do juiz "promover, a qualquer tempo, a autocomposição, preferencialmente com auxílio de conciliadores e mediadores judiciais".

25 V., sobre a questão, GRINOVER, Ada Pellegrini. LUCON, Paulo Henrique dos Santos. WATANABE, Kazuo. PL sobre controle jurisdicional de políticas públicas é constitucional. *Revista Consultor Jurídico*. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2015-fev-23/pl-controle-jurisdicional-politica-publica-constitucional>. Acesso em: 26 maio 2015.

para representar algum interesse outro, desvirtuando o âmago da autorização legal para sua intervenção desse tipo de causa. Além disso, a participação social permite o controle – pelo público que será impactado pela decisão – sobre o conteúdo, as razões e as possibilidades da solução acordadas. Sabendo os motivos que levaram a certo acordo, é possível que a sociedade tenha maior compreensão sobre os limites existentes (em relação a outras possíveis soluções) e sobre a utilidade de determinada cláusula ou de determinada prestação. Também é possível, com isso, que esses grupos exerçam seu legítimo poder de se oporem aos termos do acordo, demonstrando sua insatisfação com a atuação do legitimado extraordinário, do Poder Público ou do Poder Judiciário. Enfim, essa intervenção é essencial para a legitimidade e para o controle da solução consensual.

A participação de especialistas na área, por sua vez, oferece aos sujeitos do processo (aí incluído o juiz) contornos mais precisos do litígio e de possíveis soluções cabíveis.[26] Essa intervenção é capaz, de um lado, de expor aspectos, problemas e interesses não percebidos inicialmente, quando do ajuizamento da causa. É também capaz de mostrar alternativas de composição do conflito que funcionou em conflitos semelhantes ou que possuam viabilidade técnica.

Para admitir todas essas intervenções, são fundamentais, como já se observou, as *audiências públicas*. Talvez seja correto dizer que os processos que lidam com políticas públicas jamais podem existir sem audiências públicas e que esse tipo de ato é o motor desses processos. Não se pode admitir audiências de conciliação ou de mediação das quais participem *apenas* as partes formais do litígio. Também não se pode tolerar que os verdadeiros interessados no litígio sejam alijados do debate judicial. Por isso, tais audiências públicas acabam não apenas permitindo a participação de grupos que devem ser ouvidos sempre nessas causas (técnicos e sociedade afetada), mas ainda sendo fundamental para legitimar a atuação do autor da ação coletiva e a intervenção judicial nesse assunto.

Por essa razão, as audiências, em processos coletivos que discutem políticas públicas, não podem desenhar-se a partir da lógica do Código de Processo Civil. A elas deve-se permitir ampla participação social e, sempre que possível, devem elas desenvolver-se próximo à comunidade a ser atingida.

De outra parte, além da ênfase nas técnicas de composição consensual e na participação técnica e social, impõe-se a estruturação de mecanismos de fiscalização e diálogo na implementação das soluções obtidas.

Em algumas áreas do direito privado, aliás, tipificadas por litígios complexos, com multiplicidade de interesses, há normas expressas que admitem a criação de decisões *microinstitucionais*.[27] Especificamente para a tutela do direito à

26 No caso da ACP do Carvão, a intervenção do corpo técnico do Ministério Público Federal foi fundamental, na fase de execução, para objetivar as medidas que seriam necessárias, dando maior concretude àquilo que poderia ser exigido para a satisfação da determinação de recuperação ambiental imposta pela sentença (v., sobre esse caso, ARENHART, Sérgio Cruz. Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão, op. cit., *passim*).

27 A expressão "microinstitucionalidade" se refere à criação de auxiliares do juiz, com capacidade de acompanhar, fiscalizar e implementar a decisão judicial (sobre isso, v. LORENZETTI, Ricardo Luis. *Justicia colectiva*. Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni Editores, 2010, p. 186).

concorrência, a Lei nº 12.529/2011 (mas, mesmo antes dela, a Lei nº 8.884/1994) contém diversos instrumentos que, judicial ou extrajudicialmente, autorizam o emprego de medidas que interferem em atos de dominação econômica e permitem a criação de mecanismos de acompanhamento do cumprimento dessas decisões. Assim, por exemplo, o art. 38, inciso VII, dessa lei (e, de modo idêntico, o faz o art. 61, § 2º, inciso VI), prevê como sanção à prática de atos que violam a ordem econômica a adoção de "qualquer outro ato ou providência necessários para a eliminação dos efeitos nocivos à ordem econômica". O art. 52, da lei, a seu turno, estabelece que "o cumprimento das decisões do Tribunal [administrativo] e de compromissos e acordos firmados nos termos desta Lei poderá, a critério do Tribunal, ser fiscalizado pela Superintendência-Geral, com o respectivo encaminhamento dos autos, após a decisão final do Tribunal". Enfim, prevê a lei, em diversos dispositivos (arts. 96 e 102 a 111), a possibilidade de intervenção judicial em empresa, que poderá ter seu papel limitado ao acompanhamento do cumprimento da decisão jurisdicional, ou ter função mais ampla, chegando até ao extremo de legitimar o interventor a assumir a administração da empresa (art. 107, § 2º, da lei).

Em outros campos, não há legislação com amplitude semelhante. Todavia, isso não deve ser visto como a vedação ao seu emprego. Ao contrário, as cláusulas abertas presentes na legislação brasileira (v.g., art. 461, CPC/1973; arts. 139, IV, 536 e 537, CPC/2015; art. 84, CDC) devem ser enxergadas com o potencial suficiente para a criação desses mecanismos. Afinal, abre-se espaço amplo para que o juiz empregue medidas de indução e de sub-rogação necessárias a dar cumprimento às suas decisões (consensuais ou não).

Ao lado disso, a amplitude com que a legislação processual trata dos administradores judiciais (v.g., arts. 148-150, 677 e 719, CPC/1973; arts. 159-161, 862-863, 866-869, CPC/2015) parece ser suficiente para autorizar a criação de grupos de acompanhamento, seja para sugerir medidas específicas para alguns problemas, seja para fiscalizar o atendimento a metas e a decisões do Judiciário, seja para acompanhar o desenvolvimento de planos de implementação de certas políticas. Tais grupos, ademais, devem contar com representantes da coletividade e com especialistas (além de representantes das partes), de modo a replicar a representatividade que se exige durante todo o curso da demanda que discute política pública.

Umbilicalmente ligado a essa característica, é muito frequente que se exija, para a implementação de medidas estruturais, o recurso a *provimentos em cascata*, de modo que os problemas sejam resolvidos à medida que apareçam. Assim, por exemplo, é típico das medidas estruturais a prolação de uma primeira decisão, que se limitará a fixar em linhas gerais as diretrizes para a proteção do direito a ser tutelado, criando o núcleo da posição jurisdicional sobre o problema a ele levado. Após essa primeira decisão – normalmente, mais genérica, abrangente e quase "principiológica", no sentido de que terá como principal função estabelecer a "primeira impressão" sobre as necessidades da tutela jurisdicional – outras

decisões serão exigidas, para a solução de problemas e questões pontuais, surgidas na implementação da "decisão-núcleo", ou para a especificação de alguma prática devida.[28] Possivelmente, isso se repetirá em uma ampla cadeia de decisões, que implicarão avanços e retrocessos no âmbito de proteção inicialmente afirmado, de forma a adequar, da melhor forma viável, a tutela judicial àquilo que seja efetivamente possível de se lograr no caso concreto. Não raras vezes, esses provimentos implicarão técnicas semelhantes à negociação e à mediação.[29]

Como afirma Owen Fiss,[30] essa gradual implementação da decisão judicial é própria dos litígios estruturais. Somente à medida que a decisão judicial vai sendo implementada é que se terá a exata noção de eventuais problemas surgidos e, assim, de outras imposições que o caso requer. Aliás, a complexidade da causa implicará, comumente, a necessidade de se tentar várias soluções para o problema. Essa técnica de tentativa-erro-acerto é que permitirá a seleção da melhor técnica e do resultado ótimo para o caso.

Em razão disso, essas decisões podem (e, muitas vezes, devem) ir além da simples especificação do resultado a ser obtido, esclarecendo os meios para tanto. A sentença judicial, ao fixar a consequência esperada, pode impor um plano de ação, ou mesmo delegar a criação desse plano a outro ente, de forma a atingir, de maneira mais pronta e com o menor sacrifício aos interesses envolvidos, o resultado almejado. Essa característica importa, normalmente, a constante fiscalização e o acompanhamento do cumprimento das linhas gerais estabelecidas pelo Poder Judiciário, na linha daquilo que já se esclareceu acima. Embora isso possa ser feito pelo próprio magistrado, às vezes esse controle imediato será difícil. Por isso, é preciso certa dose de imaginação para criar instrumentos constantes de fiscalização e de acompanhamento do cumprimento da(s) decisão(ões) estrutural(is).[31]

Sem dúvida, essa flexibilização é essencial para a adequada proteção de certos interesses. Com efeito, a especialização de certos órgãos da Administração Pública podem torná-los, em relação ao órgão jurisdicional, um ambiente muito mais apropriado para a especificação das prestações específicas a serem realizadas ou mesmo para a avaliação da suficiência das medidas adotadas para a proteção do direito tutelado. Por outro lado, a descentralização na fiscalização do cumprimento das diretrizes judiciais permite que o Judiciário concentre seu foco naquilo que é mais importante, que é a visão geral do problema, deixando aspectos pontuais e ocasionais à atividade de outros órgãos também comprometidos com o direito tutelado.

28 FISS, Owen. "The civil rights injunction", op. cit., p. 36.

29 DOBBS, Dan B. Op. cit., p. 642.

30 FISS, Owen. "The forms of justice", op. cit., p. 49-50.

31 O caso *Holt* v. *Sarver* é paradigmático nesse aspecto. Durante a tramitação do caso, exigiu-se dos representantes das partes nada menos do que a elaboração de sete relatórios, no período de 1969 a 1976. Ademais, o próprio magistrado responsável pelo caso visitou os presídios em pelo menos três ocasiões distintas, tendo determinado ainda a realização de quatro audiências para a verificação do atendimento às decisões judiciais (FISS, Owen. RENDLEMAN, Doug. *Injunctions*, op. cit., p. 745-747). Como recorda Dan Dobbs, o trabalho do juiz, na atuação de medidas estruturais, assemelha-se àquele de um administrador de alto nível (DOBBS, Dan B. Op. cit., p. 642-643), tamanhas as exigências de adaptação e de monitoramento que essa atividade exige.

Em síntese, deve haver aqui maior latitude para a indicação das providências a serem adotadas pelo magistrado na solução do litígio e para a eleição dos mecanismos a serem empregados para chegar àquele objetivo.[32] O limite deve estar fixado, sobretudo, pela *justificação* da decisão judicial, pois é aqui que se verifica que o poder estatal foi atuado de maneira razoável, proporcional e legítima.

Para tanto, a colaboração das partes – e, de modo mais amplo, dos atingidos pela decisão – e sua participação na formação da(s) decisão(ões) judicial(is) são imprescindíveis. Somente com a mais completa satisfação do contraditório pode-se ter a mais exata dimensão do problema – e das consequências da decisão judicial – e, assim, tomar a providência mais adequada.[33] Por isso, a adoção de audiências públicas, a permanente manutenção do diálogo entre os interessados e outras medidas de participação no processo devem ser práticas estimuladas no campo da tutela coletiva.

O fundamental, em relação aos processos estruturais, é perceber que eles foram pensados para lidar com o caráter burocrático do Estado atual e de várias instituições típicas da sociedade moderna. Eles se voltam a proteger os direitos fundamentais diante dos desafios postos por essa burocratização das relações públicas e privadas. Por isso, seu papel não é apenas o de eliminar determinada conduta ilícita, impondo um fazer ou uma abstenção.[34] Ao contrário, sua finalidade se dirige exatamente à reestruturação dessa relação burocrática, de modo a alterar substancialmente a forma como as interações sociais se travam. Por isso, exigem medidas de longo prazo, que vão muito além do que uma simples decisão do Estado.

Outros aspectos, eventualmente, ainda merecerão atenção peculiar, a depender da espécie de litígio complexo a ser enfrentado. Temas como os limites (e a própria estabilidade) da coisa julgada e a rigidez da sequência procedimental exigem revisitação à luz das necessidades de ampla participação no processo. É necessário ainda aparelhar o Judiciário de modo que consiga adequadamente desempenhar sua atividade. E é fundamental mudar a mentalidade dos gestores da administração judicial, para que possam perceber a importância desse tipo de litígio e oferecendo o devido valor aos magistrados envolvidos (com sua necessária qualificação) e às próprias causas (em estatísticas e na necessidade de se dar maior tempo à solução dessas controvérsias.

Temas como esses são fundamentais para que se possa efetivamente conceber a possibilidade de processos estruturais no direito nacional.

32 Para interessante acervo de decisões estruturais, conferir o sítio eletrônico mantido pela Prof. Margo Schlanger a respeito do assunto (http://www.clearinghouse.net).

33 FISS, Owen. The forms of justice, op. cit., p. 13-14. MITIDIERO, Daniel F. *Colaboração no processo civil*. 2. ed., São Paulo: RT, esp. p. 149 e ss.

34 FISS, Owen. RENDLEMAN, Doug. *Injunctions*, op. cit., p. 528. RENDLEMAN, Doug. *Complex litigation: injunctions, structural remedies, and contempt*. Op. cit., p. 498.

4. PROCESSOS ESTRUTURAIS NO DIREITO BRASILEIRO

O direito nacional, como visto, reúne as condições necessárias para a concepção de processos estruturais, tanto em relação ao Poder Público como em certos casos de interesses regulados pelo direito privado.

Mais do que apenas a potencialidade para o emprego da medida, é fácil constatar exemplos claros de medidas associadas aos processos estruturais no direito brasileiro.

Ainda que timidamente, aparecem já, aqui e ali, alguns exemplos de processos com essas características. Esse surgimento, aliás, era de ser esperado, na medida em que esses provimentos são *uma necessidade de qualquer sistema que pretenda lidar com casos complexos, sejam ou não ligados ao Poder Público e a políticas públicas*.

No âmbito da proteção da concorrência, por exemplo, pode-se invocar a ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público Federal contra a Associação Nacional das Empresas Transportadoras de Veículos, a General Motors do Brasil e o Sindican. A ação tinha por objetivo a abertura do mercado de "cegonheiros" autônomos para o transporte de veículos fabricados pela montadora General Motors do Brasil em sua fábrica inaugurada em Gravataí/RS. Nessa demanda, a fim de permitir a participação desses "cegonheiros" autônomos, foi fixada em decisão liminar percentuais de participação desses sujeitos no transporte dos veículos montados. Essa decisão foi mantida pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região e, posteriormente, submetida a Recurso Especial, em que também se considerou legítima a intervenção operada pelo Poder Judiciário.[35] Ao examinar a questão, o relator do feito, Min. Luiz Fux, salientou que a determinação de quotas de participação no mercado de "cegonheiros" alinhava-se à tutela específica autorizada em lei. Disse Sua Excelência que

[...] *in casu*, o Tribunal impôs uma prestação específica independentemente das multas consistentes na abertura do mercado dos denominados 'cegonheiros' em face de ter constatada a prática abusiva de dominação de mercado, por isso que cada uma das medidas vem prevista em leis federais distintas a saber: a que veda as práticas abusivas econômicas (Lei 8.884/94) e 7.437/85 (Lei da ação civil pública).

No campo público, os exemplos são ainda mais frequentes.

A área da saúde pública, nesse passo, tem sido fecunda na concepção de instrumentos alinhados à lógica dos processos estruturais.

Um primeiro exemplo que pode ser assimilado, de certa forma, a um provimento estrutural nesse campo são as decisões que, ao outorgarem certo medicamento a um doente necessitado, fixam, *fora das quadras do pedido do*

35 STJ, 1ª Turma. REsp 677.585/RS. Rel. Min. Luiz Fux. DJU 13.02.06, p. 679.

autor, condições e limites para o fornecimento desse produto.[36] Não obstante essas decisões representem clara situação de sentença condicional – vedada pelo art. 492, parágrafo único, do CPC (ou nos termos do art. 460, parágrafo único, do CPC/1973) – e extrapolem obviamente o pedido da parte autora, é evidente que a necessidade dessa comprovação ulterior da necessidade do medicamento é não apenas razoável, mas até mesmo desejável. Seria, de fato, absurdo supor que a parte que hoje precisa de um medicamento possa recebê-lo indefinidamente, mesmo depois de se tornar desnecessário. Também seria absurdo supor que competiria à parte ré a demonstração da desnecessidade do fármaco, para que se pudesse fazer cessar o fornecimento. Por isso, embora extrapolando os limites do pedido, e ainda que a situação enseje uma sentença evidentemente condicional, ninguém poderia reprovar essa forma de tutela.

Ainda no âmbito da saúde pública, é interessante a decisão tomada pelo Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Norte, em relação ao Hospital Estadual de Referência e Atenção à Mulher de Mossoró.[37] Diante de suspeitas de irregularidade em contrato de gestão elaborado com determinada empresa, o magistrado responsável pelo feito entendeu por decretar a intervenção judicial no hospital, pelo prazo de noventa dias. Ao interventor foi atribuída a incumbência de administrar os serviços de saúde do hospital, devendo apresentar em juízo relatórios mensais sobre as atividades realizadas, incluindo dados sobre a situação financeira, contábil, patrimonial e qualquer outra informação tida por relevante.

Por outra parte, a intervenção decretada não deveria, segundo a decisão judicial, prejudicar o funcionamento do hospital. Por isso, a decisão liminar também impôs ao governo estadual do Rio Grande do Norte que continuasse

36 Assim, por exemplo, TRF4, AG 5013541-12.2013.404.0000, 3ª Turma, Rel. Desembargador Federal Fernando Quadros da Silva, D.E. 03/07/2013; TRF4, AG 5008912-92.2013.404.0000, 3ª Turma, Rel. Desembargador Federal Fernando Quadros da Silva, D.E. 19/06/2013; TRF4, AG 5012227-31.2013.404.0000, Quarta Turma, Relatora Vivian Josete Pantaleão Caminha, D.E. 21/06/2013. Aliás, nesse âmbito, paradigmática é a decisão do Superior Tribunal de Justiça, ao julgar o Agravo Regimental no Agravo do Recurso Especial n. 85.191/MG, que tem como ementa: "ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO QUE OBJETIVA O FORNECIMENTO DE MEDICAMENTO/TRATAMENTO MÉDICO. ACÓRDÃO PROFERIDO EM SEDE DE DUPLO GRAU DE JURISDIÇÃO OBRIGATÓRIO, QUE DECIDE PELA APRESENTAÇÃO, MÊS A MÊS, DE PRESCRIÇÃO MÉDICA ATUALIZADA COMO "FORMA DE FISCALIZAÇÃO PARA O SISTEMA DE FORNECIMENTO DE MEDICAMENTOS". INEXISTÊNCIA DE JULGAMENTO *EXTRA PETITA*. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. 1. O recurso especial que se quer admitido foi interposto contra acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais que externou o entendimento de que "o fato de o acórdão determinar que o embargante apresente receita mensal atualizada como condição de recebimento do medicamento não caracteriza como decisão *extra petita*, e, sim, como forma de fiscalização para o sistema de fornecimento de medicamentos" (fl. 174). 2. O fato de, em sede de reexame necessário, o Tribunal de Justiça considerar que a apresentação do receituário médico deve-se dar mensalmente, "como forma de fiscalização para o sistema de fornecimento de medicamentos" (fl. 174), não configura supressão de instância nem implica em julgamento extra petita, porquanto o duplo grau de jurisdição obrigatório previsto no art. 475 do Código de Processo Civil - CPC não restringe o conhecimento da material devolvida às alegações recursais das partes litigantes. Precedentes: AgRg no REsp 1135605/SC, Rel. MIN. Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 22/03/2011; REsp 935.496/PR, Rel. MIN. José Delgado, Primeira Turma, DJe 24/04/2008; AgRg no REsp 839.405/MG, Rel. MIN. José Delgado, Primeira Turma, DJ 14/09/2006. 3. De outro lado, nada obsta que o Tribunal de origem, em sede de reexame necessário, zele pela administração pública, determinando, por meio do poder geral de cautela, mecanismo que visa tão somente assegurar a impessoalidade, a moralidade e a eficiência na prestação do serviço público de saúde, que se dará de forma excepcional. 4. Não há falar em violação dos artigos 165, 458, 535 do CPC, quando o Tribunal de origem julga a matéria, de forma clara, coerente e fundamentada, pronunciando-se, suficientemente, sobre os pontos que entendeu relevantes para a solução da controvérsia. 5. Agravo regimental não provido." (STJ, 1ª Turma. AgRg no AREsp 85.191/MG. Rel. Min. Benedito Gonçalves. DJe 23.02.12).

37 Autos n. 0800817-45.2013.8.20.0001, 5ª Vara da Fazenda Pública de Natal.

> [...] exercendo plenamente suas funções no que se reporta a tudo que vinha praticando antes da medida, notadamente quanto ao processamento administrativo objetivando a liberação de recursos financeiros para os pagamentos das dívidas empenhadas em relação ao mencionado Hospital, além de colaborar permanentemente com os trabalhos do administrador nomeado, encaminhando a este Juízo da Fazenda Pública as informações e suscitações dos questionamentos que venham surgir sobre o assunto.

Posteriormente, essa decisão foi modificada, restituindo-se a administração do hospital ao estado do Rio Grande do Norte, porque verificada a impossibilidade de execução do contrato de gestão impugnado. Dessa decisão, todavia, foi interposto agravo de instrumento, de onde resultou decisão que prorrogou o prazo da intervenção judicial (por mais 45 dias), obrigando-se ainda o estado do Rio Grande do Norte a convocar candidatos aprovados em concurso público – para darem funcionamento ao hospital na sequência do término do prazo – e se impondo ainda que fosse "apresentado no mesmo prazo de 45 dias, também pelo estado, cronograma de retomada de gestão do Hospital Parteira Maria Correia (Hospital da Mulher), no curso específico da prorrogação da intervenção".[38]

Por fim, verificada a impossibilidade de prosseguimento da gestão terceirizada daquele hospital, entendeu o magistrado de 1º grau, responsável pelo caso, por extinguir o processo, sem apreciação do mérito, restabelecendo a prerrogativa do estado de gerir o serviço em questão.

Digna de nota, ainda, no campo das políticas públicas, é o julgamento proferido pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário 592.581.[39] Desse julgado, resultou a tese de repercussão geral nº 220, que assenta que

> [...] é lícito ao Judiciário impor à Administração Pública obrigação de fazer, consistente na promoção de medidas ou na execução de obras emergenciais em estabelecimentos prisionais para dar efetividade ao postulado da dignidade da pessoa humana e assegurar aos detentos o respeito à sua integridade física e moral, nos termos do que preceitua o art. 5º, XLIX, da Constituição Federal, não sendo oponível à decisão o argumento da reserva do possível nem o princípio da separação dos poderes.

O caso examinado tratava de ação proposta pelo Ministério Público do Rio Grande do Sul, tendente a realizar obras emergenciais no Albergue Estadual de Uruguaiana. Julgada procedente a demanda em 1º grau, houve reforma da decisão pelo Tribunal de Justiça daquele estado, sob o entendimento de que não cabe ao Judiciário determinar obras ao Executivo porque isso implicaria indevida violação ao princípio da Separação dos Poderes. Em razão de recurso extraordinário deduzido pelo *Parquet*, entendeu o Supremo Tribunal Federal por restabelecer a imposição de 1º grau. Em profundo e extenso voto, o relator do caso, Min. Ricardo Lewandowski, aludindo até mesmo aos casos antes referidos

38 TJRN, Agravo de Instrumento nº 2013.006336-3.

39 STF, Pleno. Rel. Min. Ricardo Lewandowski. DJe 29.01.16.

do direito norte-americano, concluiu que, ao contrário do que ocorreu naquele país, "no Brasil, contudo, é importante salientar, temos uma clara vantagem em relação àquele histórico: há toda uma sorte de instrumentos normativos aptos a assegurar essa proteção" (proteção aos direitos fundamentais). Por isso, concluiu o Pretório Excelso que seria cabível ordem judicial que impusesse ao Poder Público a elaboração de obras em presídios, de modo a garantir a observância dos mínimos direitos à dignidade da pessoa humana.[40]

Também o campo do Direito Ambiental tem-se revelado fértil na prática de processos estruturais.

Muitas decisões em ação coletiva ambiental têm imposto a obrigação de sujeitar qualquer modificação na área afetada à prévia manifestação (ou orientação) do órgão ambiental competente,[41] ou ainda a de condicionar a prática de certos atos com repercussão ambiental à prévia autorização do órgão de fiscalização ambiental.[42]

É natural que as várias facetas existentes nos litígios ambientais e a necessidade de proteção simultânea de diversos interesses façam com que aqui as decisões estruturais sejam ainda mais necessárias.

5. LIMITES ESTRUTURAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA A IMPLEMENTAÇÃO DE PROCESSOS ESTRUTURAIS

Como se vê facilmente, os processos estruturais são processos *extremamente complexos*. Sua condução exige esforço ímpar e dedicação atenta. Exige, ademais, acompanhamento próximo e constante dos sujeitos processuais, já que só essa proximidade pode detectar eventual necessidade de ajustes ou de novos rumos para o processo. Por fim, exige ainda autonomia dos agentes processuais, que precisam ter a certeza de que suas escolhas serão respaldadas e serão efetivamente implementadas.

Nesse sentido, o papel das Corregedorias do Ministério Público é fundamental.

40 Ao apresentar seu voto nesse caso, o Min. Luís Roberto Barroso chega mesmo a avançar no campo dos processos estruturais, sugerindo que o Poder Judiciário estabelecesse a meta a ser atingida, deixando ao Executivo a eleição dos meios (ou do plano) para chegar àquele resultado. Disse ele que "portanto, eu gostaria de dizer, Presidente, que a minha visão, em situações como esta, é que a regra geral – que não aplico neste caso pela razão que direi na minha conclusão – é que a decisão do Judiciário não deve ser a de ele se sobrepor ao Executivo e determinar como deve ser feito. O Executivo é que tem que apresentar o seu plano para reforma ou do presídio, ou do sistema estadual, fazer um diagnóstico, um plano, um cronograma, uma estimativa de custos, como ele pretende obter o dinheiro, e aí o Judiciário monitora". Essa é, exatamente, a lógica dos processos estruturais.

41 Assim, por exemplo, TRF4, AG 5020777-15.2013.404.0000, 4ª Turma, Relator Desembargador Federal Candido Alfredo Silva Leal Junior, D.E. 27/09/2013; TRF4, AG 5020184-83.2013.404.0000, 3ª Turma, Relator Desembargador Federal Fernando Quadros da Silva, D.E. 05/09/2013; TRF4, AG 5018811-17.2013.404.0000, 4ª Turma, Relator Desembargador Federal Candido Alfredo Silva Leal Junior, D.E. 22/08/2013.

42 "[...] 3. A solução da lide demanda mais que a mera aplicação do texto da lei, exigindo do julgador a tentativa de melhor adequar os interesses em conflito. Embora a Administração Pública deva proceder à apreensão do animal silvestre e sua reinclusão em ambiente que propicie a convivência com outros do mesmo espécime, é relevante a circunstância de que os animais silvestres já estão há mais de duas décadas afastados de seu habitat natural. 4. É adequado o condicionamento da concessão e manutenção da guarda definitiva dos animais silvestres à assinatura de Termo de Depósito junto ao IBAMA, o qual sujeitará a autora à fiscalização do cumprimento das cláusulas do referido documento e das recomendações do perito judicial" (TRF4, APELREEX 5036841-14.2011.404.7100, 4ª Turma, Rel. p/ Acórdão Desembargadora Federal Vivian Josete Pantaleão Caminha, D.E. 19/09/2013).

De um lado, esse papel é essencial para balizar a atuação dos agentes do Ministério Público. É preciso ter-se claro até onde é possível ir, o que é possível fazer, quais são os limites de eventuais acordos ou de possíveis escolhas processuais.

Nessa linha, impõe-se que os órgãos administrativos do Ministério Público, aí incluídas, certamente, as Corregedorias, precisam oferecer a orientação necessária para que os agentes possam atuar adequadamente. Precisam ainda oferecer a formação básica, para que os membros do Ministério Público consigam compreender a complexidade dos problemas a serem enfrentados, para que as escolhas feitas sejam conscientes e efetivamente possam representar a vontade da coletividade.

Esse papel formativo e orientativo é, sem dúvida, fundamental. Capacitar os membros do Ministério Público para lidar com esses processos, evitando soluções inadequadas para problemas sérios de políticas públicas, econômicas ou sociais. Além disso, o estabelecimento claro de balizas de atuação é essencial para que se dê segurança ao agente de saber o que é possível e o que não é, em um processo como esse. Tudo isso é imprescindível.

Por outro lado, também é necessário entender que esses processos exigem tratamento diferenciado. Não é possível, em primeiro lugar, que se lhes dê a mesma importância de outro processo qualquer.

Essa observação se refere tanto a aspectos singelos quanto a questões estruturais complexas.

Olhando apenas para a questão interna do Ministério Público, é nítido que não se pode imaginar em atribuir a esses processos o mesmo valor – estatístico ou para fins de distribuição – de qualquer outro processo. Pela dedicação necessária, pelo tempo que ele demanda, pelas características da atuação, esses processos exigem cômputo diferenciado.

Mas, muito além de questões burocráticas menores como essa, é necessário que os órgãos administrativos do Ministério Público ofereçam estrutura diversa àqueles que atuem nesse tipo de causa. A complexidade da matéria recomenda que a atuação dos agentes se dê de forma conjunta, sempre que possível. E, também se possível, é recomendável que a atuação envolva agentes de vários níveis do *Parquet*. Há aí ganho na interação eventualmente necessária no plano recursal, mas há também a maior impressão de que a atuação é, de fato, *institucional* (e não o simples resultado da ação de um único membro do Ministério Público).

Essa estrutura ainda deverá comportar mecanismos que possam dotar os agentes do Ministério Público da necessária informação técnica para conduzir esses processos. Oferecer corpo técnico especializado, de atuação ágil, é essencial para que as decisões processuais possam ser realmente bem informadas. Ademais, é certo que esse embasamento técnico também fortalece a ideia de que a atuação do Ministério Público não decorre da convicção íntima de algum agente, mas sim de uma postura institucional, respaldada em critérios técnicos e científicos adequados a lidar com a situação.

Enfim, esses elementos são um mínimo indispensável para que esses processos possam ser conduzidos no âmbito do Ministério Público. Sem eles, provavelmente, o *Parquet* deixará de protagonizar essas demandas, o que conduzirá à consequência de que outras instituições assumirão esse papel.

Nessa linha, o papel dos órgãos administrativos – e, em particular, das Corregedorias – é indispensável para que o Ministério Público possa manejar esses feitos, cumprindo sua importante função na discussão de políticas públicas.

Muito ainda existe por trilhar no desenvolvimento dos processos estruturais no direito brasileiro. Porém, é certo que as Corregedorias do Ministério Público podem contribuir decisivamente para que essa ferramenta possa amadurecer e que, com isso, também o *Parquet* evolua em seu papel de bem tutelar a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis, tal como deseja a Constituição brasileira.

DESAFIOS E SOLUÇÕES PARA A EFETIVIDADE DA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO E A POLÍTICA NACIONAL DE FOMENTO À ATUAÇÃO RESOLUTIVA

Alexandre Amaral Gavronski[1]

Sumário: 1. Introdução. 2. Os objetivos centrais a serem alcançados com o fomento da atuação resolutiva 3. Os principais desafios a serem superados por uma Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva 4. As soluções dadas pelo CNMP por meio da Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva 4.1 A concepção da política e a opção pela recomendação. 4.2 A definição de atuação resolutiva e sua amplitude. 4.3 Visão geral das soluções e das finalidades específicas. 4.3.1 A visibilidade da atuação resolutiva 4.3.2 A definição de indicadores qualitativos 4.3.3 As opções estratégicas de valorização: qualidade e seletividade. 4.3.4 Valorização de projetos, alinhamento ao planejamento estratégico e capacitações. 4.3.5 Abertura à participação da sociedade na definição das prioridades. 5. A contribuição das Corregedorias. 6. Conclusão.

1. INTRODUÇÃO

Está bastante consolidada no meio jurídico brasileiro a compreensão de que tão importante quanto prever ou proclamar direitos é assegurar a respectiva efetividade, objetivo que está na origem e motivação do Movimento do Acesso à Justiça e das reformas legislativas que, desde a década de 1980, ampliam os meios e mecanismos desse acesso. A contextualização desses avanços sob a perspectiva do Ministério Público e dos desafios que apresentam à Instituição neste século a complexa realidade contemporânea e o novo paradigma jurídico dela emergente (de um Direito crescentemente mais informal, negocial e participativo) foi objeto de artigo nosso publicado no primeiro volume desta Revista[2], com a finalidade específica de sustentar a tese de que a Instituição precisa, definitivamente, assumir um compromisso estratégico com a produção de resultados socialmente relevantes.

1 Procurador Regional da República (4ª Região), mestre em Direito das Relações Sociais – Direitos Difusos e Coletivos pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), coautor do Manual do Procurador da República (Jus Podium, 3ª edição) e professor da Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU).

2 GAVRONSKI, Alexandre Amaral. As Corregedorias e a tutela dos direitos fundamentais pelo Ministério Público no século XXI: do movimento do acesso à justiça à configuração constitucional e o compromisso estratégico com a produção de resultados socialmente relevantes. *Revista Jurídica da Corregedoria Nacional: o papel constitucional das Corregedorias do Ministério Público*, v. 1, p. 109-133, 2016.

Entretanto, se por um lado não resta dúvida no Ministério Público brasileiro quanto à necessidade de uma atuação da Instituição comprometida com a efetividade dos direitos reconhecidos pelo ordenamento jurídico de cuja defesa está incumbida pela Constituição, e **conquanto seja crescente a preocupação institucional com a entrega à sociedade de resultados dessa atuação que sejam socialmente relevantes, ainda são muitos os desafios a serem superados para a efetiva implementação desse objetivo, é incipiente, na Instituição, a compreensão acerca das soluções para enfrentá-los adequadamente.**

Este artigo destina-se a contribuir para a identificação desses desafios e para a construção de algumas soluções institucionais práticas, concretas e implementáveis pelo Ministério Público, para cuja implementação as Corregedorias podem dar decisiva contribuição.

A nossa missão restou enormemente facilitada com a aprovação recente[3], pelo CNMP, de **recomendação sobre a "Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro"**, na qual foram incorporadas as ideias que nos motivavam a escrever este artigo[4] e que, por isso, não seguirá o padrão acadêmico usual, para ser estruturado e desenvolvido com a finalidade de apresentá-la. Com essa opção metodológica, almejamos também contribuir para difundir essa estratégica e oportuníssima deliberação do Conselho Nacional, que tem natural vocação para servir de referencial na construção de uma prática institucional efetivamente comprometida com a efetividade da atuação institucional e capaz de assegurar um futuro ainda mais promissor para o Ministério Público brasileiro por meio de um exitoso enfrentamento dos desafios apresentados à Instituição.

2. OS OBJETIVOS CENTRAIS A SEREM ALCANÇADOS COM O FOMENTO DA ATUAÇÃO RESOLUTIVA

Antes de destacarmos alguns dos desafios específicos a serem enfrentados pela Instituição para consolidar um autêntico e generalizado compromisso com a

3 A aprovação da recomendação, por unanimidade, ocorreu na sessão do dia 28/3/2017, sobre proposta submetida ao colegiado pelo relator, conselheiro Walter de Agra Júnior, a partir da minuta originalmente apresentada pelo conselheiro Fábio George Cruz da Nóbrega (autuada como Proposição, sob o nº 1.01042/2016-97).

4 Essas ideias foram originalmente apresentadas por nós em palestra intitulada "A Autocomposição, o Direito no Século XXI e o Ministério Público Resolutivo: desafios e soluções institucionais" proferida no Auditório do CNMP, no dia 7 de dezembro de 2015, durante o Encontro Nacional pelo Incentivo da Autocomposição e Valoração da Atuação Extrajudicial do Ministério Público, promovido pela Comissão de Direitos Fundamentais – CNMP, sob a coordenação do conselheiro Fábio George Cruz da Nóbrega, na condição de presidente da Comissão de Defesa de Direitos Fundamentais do CNMP. A palestra foi disponibilizada na internet (https://www.youtube.com/watch?v=M1jjgEpWkY8, último acesso em 30 de março de 2017). Num segundo momento, essas ideias foram consolidadas em minuta de resolução que apresentamos na condição de correlator aos demais integrantes do Grupo de Trabalho sobre a Política de Atuação Resolutiva constituído no âmbito da referida Comissão sob a coordenação do seu conselheiro presidente e integrado, ainda, pelos seguintes membros: Alexandre Frazão (MPRN), Augusto Lima (MPRN), Bernardo Borges (MPGO), Gilberto Valente (MPPA), Jefferson Dias (MPF), Lenna Daher (MPDFT/Corregedoria Nacional), Ludmila Brito Lopes (MPT/Corregedoria Nacional), Rodrigo Schoeller de Moraes (MPRS) – correlator do tema e responsável pelas disposições relacionadas aos projetos estratégicos e à convergência sistêmica das parcerias e redes de cooperação, e Sandoval Alves da Silva (MPT). Após incorporadas as contribuições do referido grupo de trabalho e submetidas as conclusões à consultas aos membros dos vários ramos, o conselheiro Fábio George Cruz da Nóbrega apresentou como proposta de resolução, que foi então aprovada pelo CNMP como recomendação, sem significativas alterações de conteúdo.

efetividade e resolutividade da atuação ministerial e de apresentarmos as soluções institucionais recomendadas pelo CNMP, convém retomar resumidamente os principais objetivos a serem alcançados, desenvolvidos no nosso artigo publicado no primeiro volume desta revista, vários deles acolhidos, em linhas gerais, na motivação ("considerandos") da recomendação em referência.

O primeiro desses objetivos, de natureza contextual, diz respeito à **necessidade de o Ministério Público bem decifrar a complexa realidade social atual, em crescente e radical transformação, e a ela se conectar,** incrementando, assim, sua legitimidade social, para o que se impõe atentar ao novo paradigma jurídico que emerge neste século, de um **Direito crescentemente informal, negocial e participativo**, bem como se alinhar à mentalidade que orienta **o estágio atual do movimento de acesso à justiça, que também prestigia a informalidade e a autocomposição** como meio mais eficiente para se alcançar a efetividade.

Para a consecução desse objetivo são necessárias **soluções orientadas para a diminuição do formalismo na atuação,** o **estímulo à construção de soluções negociadas** e a **ampliação das oportunidades de consultas à sociedade** afetada pela atuação ministerial, todas contempladas na Recomendação.

Analisando esses objetivos sob uma perspectiva de gestão, bastante conectada à realidade e às necessidades atuais, outro importante objetivo a ser alcançado é o **incremento da eficiência da atuação institucional** no cumprimento de suas funções constitucionais, **produzindo-se o máximo possível de resultados relevantes para a sociedade com os recursos humanos, materiais e jurídicos que por esta lhe são disponibilizados**. Para tanto, impõe-se avançar na priorização com seletividade, para a qual a recomendação também contribui.

Alinhando-se a esses objetivos, o primeiro dos "considerandos" da Recomendação da Política Nacional de Atuação Resolutiva destaca a missão do CNMP de "fortalecer o Ministério Público brasileiro *para uma atuação responsável e* socialmente efetiva", afirmando-se na sequência que o "**êxito na promoção da justiça** [missão central do Ministério Público] **supõe a efetividade concreta dos direitos de cuja proteção e defesa a Instituição é incumbida**" e, mais adiante, que

> o estágio atual do movimento do acesso à justiça e o paradigma jurídico do século XXI são **incompatíveis com uma atuação institucional formal, burocrática, lenta e despreocupada com a entrega à sociedade de resultados concretos** da atuação jurídica do Ministério Público.

Paralelamente, há outros dois objetivos centrais que de igual modo inspiram e orientam as soluções institucionais que apresentaremos na sequência, incorporadas no texto da Recomendação, todos relacionados com o compromisso com uma atuação mais resolutiva, focada em assegurar a efetividade dos direitos e interesses de cuja defesa o Ministério Público é incumbido constitucionalmente.

O mais importante desses objetivos é o de incorporar definitivamente **o modelo constitucional que exige do Ministério Público uma postura proativa na promoção da justiça,** para o que o compromisso com a efetividade é essencial, seja na atuação cível, priorizando a função de agente e, quando possível, a atuação resolutiva extrajudicial, seja na atuação criminal, em que a postura ativa, própria da função de titular da ação penal, viu-se potencializada pelas funções constitucionais para atuação investigativa (art. 129, VI e VIII) e de controle da atividade policial (inciso VII). Essa visão orienta toda a Política Nacional de Estímulo à Atuação Resolutiva de que trata a Recomendação.

Outro objetivo que também orienta essa Política refere-se à **efetiva implantação do planejamento estratégico da Instituição,** concebido para consolidar o Ministério Público como uma Instituição socialmente efetiva e que entrega à sociedade resultados relevantes capazes de transformar a realidade social por meio da efetividade dos direitos que deve promover[5], e que, como destacado na motivação da Recomendação "destina-se a promover a eficiência da atuação institucional com enfoque na celeridade, na ampliação da atuação extrajudicial e em uma atuação proativa, efetiva, preventiva e resolutiva.".

Conquanto esses objetivos pareçam guardar relação mais direta com a atuação cível do Ministério Público, realidade que melhor dominamos, **é fácil refleti-los na criminal,** não apenas pelo que já destacamos quanto à **proatividade inerente às "novas" funções constitucionais de investigação e controle da atividade policial**. Basta considerar **as notáveis semelhanças entre a colaboração premiada**, possivelmente a maior novidade na atuação criminal nos tempos atuais de Operação Lava Jato (por si, uma atuação modelar na apresentação de resultados socialmente relevantes), **e os métodos e instrumentos de negociação para atuação resolutiva cível,** com foco em resultados e uma formalidade menor do que aquela própria da lógica adversarial do processo. Também é digna de nota a **preocupação do planejamento estratégico com a apresentação de resultados concretos e socialmente relevantes** na área criminal, manifestada, por exemplo, nas várias referências à missão e objetivos orientados para o combate à corrupção e à impunidade e na diminuição da criminalidade. Enfim, **há um campo fértil para trabalhar na atuação criminal sob uma perspectiva resolutiva,** comprometida com resultados concretos socialmente relevantes.

Todos esses objetivos, na verdade, podem ser bem resumidos no objetivo central da Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro, bem expresso no penúltimo dos "considerandos" da resolução: **"instituir, no Ministério Público, uma cultura institucional de produção de resultados socialmente relevantes"**.

5 As referências, aqui, remetem aos mapas estratégicos da Instituição, notadamente o elaborado pelo CNMP para o Ministério Público brasileiro, todos detalhadamente analisados no artigo publicado no volume I desta Revista, referido na nota de rodapé nº 2.

3. OS PRINCIPAIS DESAFIOS A SEREM SUPERADOS POR UMA POLÍTICA NACIONAL DE FOMENTO À ATUAÇÃO RESOLUTIVA

Não obstante, são consideráveis os desafios para instituir no Ministério Público brasileiro uma cultura institucional de produção de resultados socialmente relevantes, com postura resolutiva e foco orientado para a efetividade dos direitos e interesses de cuja defesa a Instituição é constitucionalmente incumbida há vários desafios a serem superados.

A seguir, destacamos os dez que nos parecem merecedores de maior atenção.

Sob a **perspectiva da cultura jurídica brasileira**, duas características que lhe são próprias são dignas de menção entre os desafios para adoção de uma postura resolutiva:

1) **ausência de compromisso com resultados concretos:** a prática jurídica no país parece tradicionalmente dar mais atenção à forma (aspectos prévios ou periféricos da solução) que ao conteúdo (resolução da ameaça ou violação a direito) e preocupar-se mais com o resultado jurídico (a condenação ou formação do título executivo) que com o resultado concreto (a efetivação, a conformação do mundo dos fatos ao Direito).

Justamente para superar essa prática, o Novo Código de Processo Civil demonstrou especial preocupação em combater o formalismo que impede a apreciação do mérito, em garantir a efetiva satisfação do direito e por meio da plena efetividade dos provimentos judiciais. Dois dispositivos emblemáticos dessa preocupação são o art. 4º, inserido entre as normas fundamentais ("Art. 4º As partes têm o direito de obter em prazo razoável a solução integral do mérito, incluída a atividade satisfativa") e o art. 139, IV, que trata dos poderes e deveres do juiz ("O juiz dirigirá o processo conforme as disposições deste Código, incumbindo-lhe: [...] IV - determinar todas as medidas indutivas, coercitivas, mandamentais ou sub-rogatórias necessárias para assegurar o cumprimento de ordem judicial, inclusive nas ações que tenham por objeto prestação pecuniária").

2) **elevada litigiosidade**: o número de novas ações judiciais proporcionalmente à população no Brasil encontra-se entre os mais elevados do mundo, sendo muito superior aos padrões dos países europeus, aproximando-se, em relação a estes, justamente daqueles que mais nos influenciaram: Portugal, base e referência do sistema de justiça nacional, e Itália, influência no Direito Comparado mais importante do nosso processo, a indicar que essa característica está no "DNA" jurídico do país[6].

6 Os dados estatísticos comparados, de fato, autorizam supor a presença de uma herança "genética" na elevada litigiosidade brasileira. Em 2004, no Brasil, foram ajuizados 8.640 casos novos cíveis/100.000 hab., valores bastante acima dos europeus, dado que dois anos antes, na Noruega, foram ajuizados apenas 284; na Alemanha, 1.415, e na Espanha, 3.247. Releva observar, curiosamente, que os "campeões", na Europa, foram Irlanda, com 6.720, Itália, 6.332 e Portugal, 5.844. Os dados da litigiosidade brasileira foram extraídos de *Justiça em Números 2004: Variáveis e indicadores do Poder Judiciário*. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2. ed. 2009. Os dados da litigiosidade europeia constam da tabela n. 23, capítulo quarto, p. 37, da publicação *European Judicial Systems* 2002. Bélgica: Council of Europe Publishing, 2005, disponível para consulta no sítio do Conselho da Europa <www.coe.int>. Acesso em: 30 mar. 2017.

Na perspectiva estritamente institucional, acreditamos merecedores de nota os seguintes desafios:

3) **Resistência institucional à priorização com seletividade**, vale dizer, à concentração de recursos humanos e materiais em casos mais relevantes ou de maior utilidade em prejuízo daqueles menos relevantes ou sem perspectiva de resultado útil (seletividade com critérios), aparentemente por apego exagerado e mistificado ao princípio da obrigatoriedade.

4) **Aferições institucionais de relevância para a carreira** (para critérios de promoção, por exemplo) **mais preocupadas com análises quantitativas e regularidade formal** (cumprimento dos prazos, autuação e arquivamentos) **do que com aspectos qualitativos** e com a produção de resultados sociais.

5) **Dificuldades de compatibilizar os princípios da unidade e da independência institucional** em um alinhamento estratégico orientado para resultados, notadamente pela **ausência ou pouco uso de mecanismos de estímulo** ("sinais institucionais").

6) **Baixa institucionalidade (ou profissionalismo) no enfrentamento das situações irregulares ou ilícitas de maior relevância e/ou repercussão social**, ainda muito **dependente do comprometimento individual dos membros**, com baixa concertação e deficiente reprodução ou replicação das experiências exitosas.

7) **Resistência institucional interna de alguns membros à completa assimilação do modelo constitucional de iniciativa e proatividade,** seja no cível (com o predomínio da função de agente sobre a de interveniente), seja no crime (com uma maior atuação na investigação), possivelmente por uma autorreferência institucional que visualiza o membro do Ministério Público mais próximo da função de um juiz que de um advogado da sociedade.

Por fim, há os **desafios inerentes à análise qualitativa e valorativa** própria de qualquer política institucional de fomento à resolutividade:

8) **As dificuldades para definição do que configura uma atuação resolutiva**: por exemplo, se a mera assinatura de TAC configura atuação resolutiva ou se, para tanto, é necessário o seu cumprimento, ou como tratar a situação em que a conduta é corrigida (adequada à lei) no curso da investigação ministerial sem a assinatura de TAC ou expedição de recomendação; bem como as dificuldades de contemplar no conceito as diferenças entre a resolutividade cível (em que o resultado buscado é a efetividade do direito) e a criminal (em que se busca a efetividade da sanção e, quando possível, da reparação do dano).

9) As **dificuldades de aferir a** qualidade **da atuação** sem incidir em excessiva subjetividade que ameace comprometer a legitimidade e credibilidade interna da aferição.

10) A **seletividade da** atuação sem violação a princípios centrais da atuação ministerial como a impessoalidade e a prevalência do interesse público, estabelecendo

critérios de irrelevância na atuação cível e na criminal e superando o mito do princípio da obrigatoriedade de forma minimamente objetiva e uniformizada na Instituição.

4. AS SOLUÇÕES DADAS PELO CNMP POR MEIO DA POLÍTICA NACIONAL DE FOMENTO À ATUAÇÃO RESOLUTIVA

4.1 A concepção da política e a opção pela Recomendação

Ao dispor sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público, **o CNMP**, no legítimo e muito oportuno exercício de sua missão estratégica de fortalecer o Ministério Público brasileiro para uma atuação responsável e socialmente efetiva, **recomendou uma ampla gama de medidas e orientações práticas destinadas a instituir no Ministério Público brasileiro uma cultura institucional de produção de resultados socialmente relevantes e cuja implementação depende apenas de cada Instituição**, vale dizer, independe de alteração legislativa ou extraordinário aporte de recursos orçamentários.

Essas medidas configuram, na verdade, autênticas **soluções** para o enfrentamento dos desafios identificados no tópico anterior rumo à consecução dos objetivos destacados no início deste artigo.

A primeira e mais simbólica das soluções foi a própria edição da Recomendação com o explícito objetivo de instituir a referida cultura institucional e um artigo inaugural no qual se lê:

> Art. 1º Sem prejuízo da respectiva autonomia administrativa, cada ramo do Ministério Público adotará medidas normativas e administrativas destinadas a estimular a atuação resolutiva dos respectivos membros e a cultura institucional orientada para a entrega à sociedade de resultados socialmente relevantes observando, dentre outros, os parâmetros desta recomendação.
>
> [...]
>
> § 2º Sempre que possível e observadas as peculiaridades do caso concreto, será priorizada a resolução extrajudicial do conflito, controvérsia ou situação de lesão ou ameaça, especialmente quando essa via se mostrar capaz de viabilizar uma solução mais célere, econômica, implementável e capaz de satisfazer adequadamente as legítimas expectativas dos titulares dos direitos envolvidos, contribuindo para diminuir a litigiosidade.

A opção pela forma de "Recomendação" para dispor sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva, e não "Resolução" como originalmente proposto, compreende-se melhor com a redação desse primeiro artigo, que reconhece a direta relação da disciplina com a autonomia administrativa das várias unidades do Ministério Público, tendo o CNMP, considerando a amplitude e ineditismo de

muitas das soluções apontadas, prudentemente optado por uma disciplina não impositiva, que, de fato, é mais compatível com a profundidade da mudança de mentalidade que se quer instituir. Ademais, a liderança e a função referencial que vêm sendo desempenhadas pelo Conselho para o Ministério Público brasileiro, aliadas à falta de outros parâmetros para consecução de objetivos cuja relevância é unanimemente reconhecida, asseguram à Recomendação editada um papel central e decisivo na implantação dessa nova mentalidade.

Daí a importância das soluções nela recomendadas.

4.2 A definição de atuação resolutiva e sua ampla abrangência

Atentando às dificuldades relacionadas à **compreensão da noção de resolutividade e às diferenças de sua aplicação à atuação cível e criminal,** assim dispôs o CNMP, reproduzindo literalmente a sugestão construída de forma consensual pelo Grupo de Trabalho constituído no âmbito da Comissão dos Direitos Fundamentais justamente para propor atos normativos destinados à criação da Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva:

> Art. 1º [...]
>
> § 1º Para os fins desta recomendação, entende-se por atuação resolutiva aquela por meio da qual o membro, no âmbito de suas atribuições, contribui decisivamente para prevenir ou solucionar, de modo efetivo, o conflito, problema ou a controvérsia envolvendo a concretização de direitos ou interesses para cuja defesa e proteção é legitimado o Ministério Público, bem como para prevenir, inibir ou reparar adequadamente a lesão ou ameaça a esses direitos ou interesses e efetivar as sanções aplicadas judicialmente em face dos correspondentes ilícitos, assegurando-lhes a máxima efetividade possível por meio do uso regular dos instrumentos jurídicos que lhe são disponibilizados para a resolução extrajudicial ou judicial dessas situações.
>
> [...]
>
> § 3º Considera-se resolutiva a atuação pela via extrajudicial ou judicial quando a respectiva solução for efetivada, não bastando para esse fim apenas o acordo celebrado ou o provimento judicial favorável, ainda que transitado em julgado.

Merece destaque, a propósito, **a inovadora utilização da terminologia "atuação resolutiva"**, concebida e desenvolvida originalmente sob a perspectiva da atuação cível do Ministério Público no exercício da função de legitimado coletivo fora do processo judicial[7], **também para a atuação criminal e para a atuação**

7 Pelo que temos conhecimento, a denominação "Ministério Público Resolutivo" foi concebida originalmente pelo membro do Ministério Público paulista Marcelo Pedroso Goulart (*in Ministério Público e democracia*: teoria e práxis. São Paulo: LED, 1998) destinada a qualificar um modo de atuação institucional na área cível como agente orientada para a construção de soluções extrajudiciais em oposição àquela orientada essencialmente para a provocação do Poder Judiciário, denominada "demandista".

processual cível[8]**.** A opção expressa uma deliberada intenção de promover nas duas áreas e em todas as formas de atuação ministerial a pretendida mudança de mentalidade, orientando-a para a obtenção de resultados concretos socialmente relevantes que assegurem, de fato, a efetividade dos direitos e interesses de cuja defesa o Ministério Público é incumbido.

Essa preocupação com a amplitude de abrangência dessa Política Nacional é ainda mais notável na redação do art. 2º, que tem por fim nela **abranger os resultados da atuação processual,** incorporando, por consequência, também os **membros** do Ministério Público que **oficiam**: **perante tribunais**, cuja atuação é decisiva para a formação definitiva de resultados jurídicos determinantes para a resolutividade: a confirmação ou obtenção nas instâncias judiciais superiores dos provimentos judiciais necessários à efetividade dos direitos e interesses defendidos pela Instituição. Lê-se, a propósito, nos arts. 2º e 3º, parágrafo único:

> Art. 2º De modo integrado com o disposto no artigo antecedente [que trata da atuação propriamente resolutiva], cada ramo do Ministério Público adotará medidas normativas e administrativas destinadas a estimular a produção de resultados jurídicos úteis à atuação resolutiva de que trata esta recomendação.
>
> Parágrafo único. Para os fins desta recomendação, são resultados jurídicos os títulos executivos, judiciais e extrajudiciais, e quaisquer outros produtos da atuação institucional capazes de contribuir de modo significativamente útil à efetividade de defesa e proteção dos direitos e à efetividade da prevenção e repressão de ilícitos de que o Ministério Público é incumbido.
>
> Art. 3º O estimulo à atuação resolutiva *e à produção de resultados jurídicos que lhe sejam úteis* se dará, dentre outros, por mecanismos de natureza normativa e administrativa que assegurem:
>
> [...]
>
> Parágrafo único. Para os membros que não tenham atribuição para atuação extrajudicial e para a efetivação de provimentos judiciais, a obtenção de resultados jurídicos úteis à atuação resolutiva e as providências destinadas à efetivação desses resultados merecerão o mesmo tratamento dispensado à atuação resolutiva.

Assim, não obstante a resolutividade propriamente dita se alcance, de regra, pela atuação dos membros oficiantes em primeiro grau, seja na atuação extraprocessual por meio de soluções extrajudiciais suficientes para assegurar a efetividade dos direitos pretendidos, seja na atuação processual por meio das medidas judiciais de efetivação ou cumprimento dos julgados, a Recomendação teve o cuidado de equiparar à atuação resolutiva e, portanto, incluir no escopo da Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva, também aquela destinada à

8 No nosso Manual do Procurador da República (GAVRONSKI, Alexandre Amaral; MENDONÇA, Andrey Borges de. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2017, p. 957-958) temos defendido, desde a primeira edição (2013) essa visão mais ampliativa da atuação resolutiva para englobar também a atuação processual igualmente comprometida com resultados sempre que se fizer necessária para hipóteses em que a atuação extraprocessual não se apresentar adequada ou suficiente para assegurar a pretendida efetividade.

produção dos resultados jurídicos que a viabilizam, notadamente os títulos executivos (as condenações judiciais), para cuja formação é decisiva a atuação dos membros oficiantes perante tribunais. Pense-se, por exemplo, na atuação desses membros para alcançar (ou manter) em grau recursal os provimentos judiciais buscados pelo Ministério Público que são necessários à efetividade dos direitos defendidos pela Instituição, ou mesmo na identificação das hipóteses que viabilizam cumprimento provisório (pendente de recurso sem efeito suspensivo) ou definitivo parcial (trânsito em julgado de capítulos das condenações) e provocação das medidas processuais necessárias à respectiva efetivação (obtenção de certidão narratória nos processos físicos ou requerimento pela baixa dos autos eletrônicos).

Daí ser digna de louvor **a preocupação do CNMP de incluir no compromisso com a resolutividade** todos **os membros da Instituição**, atuem eles na área cível ou criminal, fora do processo judicial ou por meio dele, perante os juízos de primeiro grau ou os tribunais.

Especificamente a propósito da atuação resolutiva extraprocessual, vale consignar que para contribuir com os esforços de todo o sistema de justiça brasileiro para **reduzir a elevada litigiosidade no país**, assim dispôs o CNMP na Recomendação:

> Art. 1º [...]
>
> § 2º Sempre que possível e observadas as peculiaridades do caso concreto, será priorizada a resolução extrajudicial do conflito, controvérsia ou situação de lesão ou ameaça, especialmente quando essa via se mostrar capaz de viabilizar uma solução mais célere, econômica, implementável e capaz de satisfazer adequadamente as legítimas expectativas dos titulares dos direitos envolvidos, contribuindo para diminuir a litigiosidade.

4.3. Visão geral das soluções e das respectivas finalidades específicas

Ao lado da superação das dificuldades inerentes à conceituação e à abrangência da atuação resolutiva, destacávamos, desde dezembro de 2015, em palestra intitulada "A Autocomposição, o Direito no Século XXI e o Ministério Público Resolutivo: desafios e soluções institucionais", que as **soluções** para superação dos desafios na implantação de uma política institucional orientada para a resolutividade poderiam ser **agrupadas em três finalidades específicas principais**:

1) Um primeiro grupo de soluções, de mais fácil implementação, destinadas a dar **visibilidade institucional à atuação resolutiva**, que é o primeiro passo para a respectiva valorização, objetivo principal de qualquer política destinada a fomentar determinada postura institucional. Não há como valorizar o que não é visível, não aparece nas estatísticas de produtividade e nos demais canais de divulgação da atuação institucional. Ademais, a falta de visibilidade passa ao membro a mensagem institucional de que aquele trabalho não é relevante. Basta,

a propósito, observar que nas tabelas de produtividade do CNMP, que servem de referência para o Ministério Público brasileiro, não há coluna própria para TACs, audiências públicas ou reuniões, não obstante quem atue na área saiba que são atuações que demandam bastante trabalho e, de regra, servem bem a resolver inúmeras situações de inefetividade.

2) Um segundo grupo de soluções, igualmente necessário à valorização, diz respeito à **definição dos critérios aferidores de qualidade minimamente objetivos**, destinados a conferir credibilidade e legitimidade para essa aferição e para a consequente valoração da atuação resolutiva. Se, por um lado, é quase consensual que avaliações exclusivamente quantitativas de trabalho (número de peças) não são adequadas para induzir mentalidade orientada à resolutividade, por outro é preciso identificar como aferir qualidade por critérios previamente conhecidos, impessoais e idôneos para comunicar aos membros o modo de atuação pretendido à luz do planejamento institucional sem que essa avaliação se torne subjetiva, dado o risco de que, assim, perca credibilidade.

3) Um terceiro e mais importante grupo diz respeito às necessárias **decisões estratégicas de valorização da atuação resolutiva,** vale dizer a adoção de "sinais institucionais" que a fomentam sem afrontar princípios que orientam a atuação institucional, como o da independência funcional.

Ao lado desses grupos de soluções, para superação de alguns específicos desafios apontados no item anterior, logo se evidenciou a necessidade de soluções que assegurem o **alinhamento da atuação resolutiva com o planejamento estratégico**, prestigiando a unidade da atuação institucional; a **contínua capacitação** de membros para essa nova mentalidade, em favor da consolidação da mudança de mentalidade e de uma autêntica profissionalização da atuação, e o necessário estímulo à atuação por meio de **projetos estratégicos**, metodologicamente mais apropriados para atuações destinadas a assegurar efetividade e produzir e acompanhar resultados socialmente relevantes em situações mais complexas.

O art. 3º da Recomendação tratou de consolidar todas essas finalidades das soluções institucionais indutoras de resolutividade nestes termos:

> Art. 3º O estímulo à atuação resolutiva e à produção de resultados jurídicos que lhe sejam úteis se dará, dentre outros, por mecanismos de natureza normativa e administrativa que assegurem:
>
> I – visibilidade institucional para a atuação resolutiva e para a produção de resultados jurídicos que lhe sejam úteis, com especial destaque aos socialmente relevantes;
>
> II – a definição e adoção de critérios aferidores de qualidade da atuação que considerem a respectiva resolutividade e a produção de resultados jurídicos a ela relacionados, assegurando-lhes a mesma valorização institucional que os aferidores de quantidade e necessariamente considerando-os nos

> concursos de promoção e em todas as outras situações funcionais em que o histórico funcional e os indicadores de quantidade forem observados;
>
> III – o alinhamento dos critérios aferidores de qualidade à atuação resolutiva, ao planejamento estratégico e/ou, quando possível, a indicadores sociais da área de atuação dos membros;
>
> IV – valorização da atuação institucional por meio de projetos relacionados às prioridades estratégicas do Ministério Público, notadamente os destinados à produção de resultados socialmente relevantes e, ainda mais, aos que alcancem resultados concretos positivos;
>
> V – formação continuada orientada para a atuação resolutiva;
>
> VI – promoção da convergência estrutural por meio do aperfeiçoamento das normativas e dos instrumentos utilizados para alinhamento e integração institucional e com os setores público e privado, a sociedade civil organizada e a comunidade.

Na sequência da Recomendação, **cada uma dessas soluções mereceu disciplina específica própria.**

4.3.1 A visibilidade da atuação resolutiva

A **visibilidade** da atuação resolutiva mereceu atenção nos arts. 4º, 5º e 6º da Recomendação:

> Art. 4º A visibilidade institucional para a atuação resolutiva e para a produção de resultados jurídicos que lhe sejam úteis será assegurada, dentre outros meios, por:
>
> I – criação e constante alimentação de cadastro ou banco de dados em cada unidade e de âmbito nacional, de acesso público, contendo o registro da atuação resolutiva, tanto no que respeita às peças jurídicas quanto, sempre que possível, breve relato da atuação e dos resultados alcançados, de forma a permitir não apenas compartilhamento e reprodução institucional da experiência, como subsídio de consulta e publicações, em especial naquelas de responsabilidade do CNMP;
>
> II – estímulo a publicações de livros, manuais, cartilhas, artigos jurídicos e estudos de casos orientados para a promoção de uma cultura institucional de resolutividade;
>
> III – inclusão dos movimentos específicos da atuação institucional orientados para a atuação resolutiva nas tabelas ou relatórios de produtividade, notadamente a extrajudicial, tais como o número de recomendações expedidas, TACs e acordos firmados, audiências públicas realizadas, reuniões, inspeções/vistorias etc;
>
> IV – inclusão nas tabelas de produtividade de atuações não procedimentais relacionadas à atuação estratégica ou resolutiva do membro, tais como

participação em grupos de trabalho e reuniões com representantes comunitários para identificação de demandas de relevância social[9];

V – inclusão nas tabelas de produtividade de movimentos específicos relacionados à efetivação de provimentos judiciais e/ou de títulos executivos extrajudiciais descumpridos;

VI – necessária indicação descritiva nos relatórios de correição ou inspeção dos resultados mais importantes alcançados no período correspondente, de modo a induzir institucionalmente uma cultura de resultados[10];

VII – a adoção, nos planejamentos estratégicos, de indicadores de resolutividade;

VIII – instituição de premiações institucionais relacionadas à resolutividade, necessariamente considerados para fins de promoção e outras circunstâncias funcionais para as quais ordinariamente se considera a produção quantitativa de trabalho;

IX – especificação ou identificação distintiva dos procedimentos relacionados a projetos estratégicos.

Parágrafo único. Dentro do possível, merecerão mais destaque na visualização institucional a atuação resolutiva e a produção de resultados jurídicos que forem socialmente mais relevantes, considerando-se, para tal fim, a natureza do direito protegido, com especial prestígio aos direitos fundamentais, e o número de beneficiários da atuação institucional.

Art. 5º O cadastro de âmbito nacional mencionado no artigo anterior será organizado pelo CNMP e contará, em cada unidade do Ministério Público, com um membro responsável pelo estímulo e correção da alimentação, necessariamente integrante da administração superior, que apresentará, anualmente, um relatório resumido ao Conselho contendo o número de inserções, sucinto resumo e uma análise quantitativa e qualitativa que considere os dados inseridos no ano anterior, de modo a descrever o estágio da implantação de cultura de resultados na Instituição.

Art. 6º As publicações relacionadas à atuação resolutiva terão preferência editorial nas revistas editadas pelo CNMP e pelos Ministérios Públicos, ao

9 As sugestões descritas nos itens IV e V foram implementadas no âmbito do Ministério Público Federal por meio da Portaria PGR nº 480/2015, que alterou a Portaria nº 551/2011, que "Estabelece as diretrizes para elaboração da estatística de produtividade dos membros do Ministério Público Federal e o registro de movimentação dos feitos judiciais e extrajudiciais nas respectivas Unidades". Editadas originalmente como mera reprodução dos anexos da Resolução nº 74 do CNMP, as tabelas de produtividade do MPF da Portaria nº 551/2011 foram incrementadas para, sem perder a correspondência com as tabelas do CNMP, incorporarem (dando visibilidade) novos movimentos importantes para a atuação resolutiva extrajudicial como a audiência pública e as reuniões, bem como para criar um anexo específico para a atuação não procedimental (participação em grupos de trabalho, reuniões com interlocutores institucionais etc.).

10 Nesse sentido, proposta apresentada pelo Subcomitê Gestor de Tabelas do MPF à Corregedoria da Instituição para incluir, nos relatórios individualizados das correções ordinárias preenchidos pelos membros com informações sobre a produtividade e realidade do Ofício, uma indagação de resposta obrigatória sobre os cinco resultados mais relevantes da respectiva atuação institucional alcançados nos últimos doze meses. Essa inclusão obrigatória, somada a uma divulgação posterior desses resultados, num primeiro momento restrita ao público interno e, após consolidada à prática, para o público externo, tem grande potencial para contribuir de modo significativo para a consolidação de uma cultura institucional de resultados e de prestação de contas que tende a incrementar a legitimidade social da Instituição. Até o momento da finalização deste artigo (março de 2017), entretanto, a proposta não havia sido acolhida pela Corregedoria do MPF, havendo boas chances de que venha a sê-lo depois da Recomendação do CNMP.

> menos enquanto não criada, pelo Conselho e em cada unidade, uma revista especificamente destinada à divulgação e compartilhamento das atuações e dos estudos, práticos e teóricos, a elas relacionados.
>
> Parágrafo único. A revista de que trata este artigo terá, sem prejuízo de publicação física, formato digital que permita ligações externas e visualização de fotos e vídeos.

4.3.2 A definição de indicadores qualitativos

A **definição dos critérios aferidores de qualidade** recebeu esta disciplina na Recomendação:

> Art. 7º A aferição da atuação resolutiva e da produção de resultados jurídicos será assegurada, dentre outros meios, por:
>
> I – adoção de indicadores de resolutividade;
>
> II – consideração, sempre que possível e apropriado, de indicadores sociais da área de atuação do membro dentre aqueles a serem considerados na valoração da respectiva atuação;[11]
>
> III – aferição, sempre que possível, de resultados quantificáveis relevantes relacionados à atuação institucional (ressarcimento de danos, recuperação de produto do crime e outros), inclusive por meio de especificação nos sistemas eletrônicos de atuação institucional;
>
> IV – acompanhamento da atuação institucional orientada por projetos relacionados aos objetivos estratégicos em procedimentos específicos, que merecerão análise destacada nas correições ordinárias, especificamente para o fim de prestigiar e estimular o membro que os adota.

Essas soluções atenuam significativamente a dificuldade de aferir a qualidade da atuação sem incidir em excessiva subjetividade que ameace comprometer a legitimidade e credibilidade interna da aferição, desafio consignado no item 8 do tópico anterior.

A adoção de indicadores de resolutividade se faz por meio de fórmulas que, valendo-se das informações da atuação constantes dos bancos de dados institucionais, indiquem, na atuação de cada membro, qual o percentual de arquivamentos que promove com resolutividade (assim considerados, por exemplo, aqueles motivados pela assinatura ou cumprimento dos TACs ou de composições civis de danos ambientais nos termos do art. 27 da Lei nº 9.605, pelo atendimento de Recomendações ou pela correção da irregularidade durante a apuração ministerial) em relação ao universo de arquivamentos promovidos e ações ajuizadas mesmo

11 Sobre a utilização de indicadores sociais para medir a qualidade da atuação ministerial e a importância de considerar os resultados concretos de efetividade dessa atuação para aferir merecimento veja-se este excelente e precursor trabalho coordenado pelo célebre membro do Ministério Público paulista Antônio Augusto Mello de Camargo Ferraz, um dos três redatores do anteprojeto de lei que se converteu na Lei da Ação Civil Pública: *Um novo modelo de gestão para o Ministério Público: bases de uma necessária reengenharia institucional*. São Paulo: APMP, 2003. No mesmo sentido, cf. FABBRINI, Renato Nascimento. *Proposta de Revalorização dos Critérios de Merecimento nos Concursos de Promoção e Remoção do Ministério Público*. São Paulo: APMP, 2000, para o qual também contribuiu Antônio Augusto Mello de Camargo Ferraz.

no período, podendo-se, também, considerar também o universo total de feitos em tramitação para se obter um índice relativo[12]. A completa implantação desse indicador depende, ainda, de rotinas procedimentais (declaração da "resolutividade" pelo membro que promove o arquivamento e conferência da classificação pelo órgão superior que a revisa, por exemplo) e alterações dos sistemas que classifiquem todos os arquivamentos em "com resolutividade" e "sem resolutividade", igualmente sugeridas e cuja viabilidade técnica já foi verificada. A propósito, merece ser ressaltado que há, no ponto, mudança de perspectiva na classificação prevista na Resolução CNMP nº 74, que distingue apenas o arquivamento com e sem TAC, o que merece aprimoramento por não esgotar as possibilidades de resolutividade.

4.3.3 As opções estratégicas de valorização: qualidade e seletividade

Já as decisões estratégicas de valorização da atuação resolutiva por meio de "sinais" institucionais foram objeto do art. 8º:

> Art. 8º A valorização da atuação resolutiva e da produção de resultados jurídicos a ela relacionados será assegurada, dentre outros meios:
>
> I – pela necessária consideração das informações relacionadas à atuação resolutiva e de produção de resultados jurídicos a ela relacionados para fins de promoção e outras situações em que são analisados o histórico funcional e/ou a quantidade de trabalho, em especial:
>
> a) dos indicadores de resolutividade, assegurando-se-lhes o mesmo prestígio assegurado ao volume de trabalho;
>
> b) dos resultados socialmente relevantes indicados nos relatórios ordinários de correições e inspeções e aferidos pela respectiva Corregedoria;
>
> c) do número e do percentual de êxito de procedimentos de acompanhamento de projetos de atuação institucional alinhados com o planejamento estratégico da Instituição e orientados para a efetividade dos direitos e interesses de cuja defesa e proteção o Ministério Público é incumbido;
>
> d) dos indicadores sociais da área de atuação do membro, quando for possível, em tese, identificar contribuição relevante do membro na melhora desses indicadores, notadamente nas hipóteses definidas pelos órgãos superiores de coordenação da atuação institucional;
>
> e) da iniciativa do Membro em atuar preventivamente, de ofício, independentemente de provocação formal.
>
> II – por meio de premiações institucionais que prestigiem a atuação resolutiva ou orientada para obtenção de resultados jurídicos que lhe sejam úteis, de periodicidade ao menos anual, pautadas tanto por critérios objetivos (indicadores de resolutividade, por exemplo), quanto os subjetivos de reconhecimento pelos órgãos superiores (votação aberta) e pelos pares (votação secreta);

12 No Ministério Público Federal, pende de apreciação do Comitê de Gestão Estratégica proposta detalhada de indicador de resolutividade apresentada pelo Subcomitê Gestor de Tabelas.

> III – pela adoção de mecanismos normativos e administrativos que possibilitem menor dedicação dos membros para procedimentos e processos de menor relevância ou nos quais seja inviável a produção de resultados úteis em favor da atuação naqueles que priorizam a atuação resolutiva e orientada à produção de resultados jurídicos que lhe sejam úteis, notadamente nos socialmente relevantes;[13]
>
> IV – pela desoneração compensatória por período especificado aos membros com atuação em casos de acentuada relevância social, a critério do respectivo Conselho Superior, condicionada à apresentação de relatório de resultados ao fim do período.

As soluções acima descritas contribuem diretamente para superar os desafios apontados nos itens 3 e 4 do tópico anterior (priorização com seletividade, nos incisos III e IV, e aferição qualitativa, inciso I) e consubstanciam os principais "sinais institucionais" de estímulo à atuação resolutiva sem qualquer prejuízo ao princípio da independência funcional (desafio nº 5 do tópico anterior), valendo destacar que a desoneração do inciso IV está atrelada à apresentação de resultados, naturalmente pactuados com os órgãos superiores de coordenação e revisão da atuação institucional.

Com o disposto nos incisos III e IV do art. 8º, o CNMP ampara as inevitáveis e inadiáveis decisões estratégicas a serem tomadas pelos Ministérios Públicos, à luz da respectiva realidade, de priorização efetiva, vale dizer, capaz de viabilizar a não atuação em casos de menor relevância social para permitir a concentração de esforços nos casos mais relevantes em que é possível alcançar resultados úteis. Sendo limitados os recursos humanos e materiais do Ministério Público e incontáveis as situações em que se configuram hipóteses de atuação, a falta de critérios institucionais de seletividade resulta numa atuação reativa que, de regra, não observa as principais demandas sociais, com grave prejuízo à qualidade dos resultados que o Ministério Público entrega à sociedade de sua atuação.

4.3.4 Valorização de projetos, alinhamento ao planejamento estratégico institucional e capacitações

A atuação institucional por meio de projetos específicos com objetivos predeterminados e mensuração de resultados – por exemplo, orientados para a redução da mortalidade infantil ou da evasão escolar em determinada localidade, redução de determinado tipo de crimes específicos, como roubos a carteiros – guarda direta relação com a nova mentalidade que a Recomendação se destina a implantar no Ministério Público e, por isso, mereceu disciplina específica no art. 9º:

> Art. 9º A valorização da atuação institucional por meio de projetos relacionados às prioridades estratégicas do Ministério Público, notadamente os destinados à produção de resultados socialmente relevantes e, ainda

13 Exemplo dessa prática foi experimentado institucionalmente pelo MPDFT, no âmbito da 1ª Câmara de Coordenação e Revisão em disciplina de arquivamento por falta de relevância em prol da atuação nas prioridades anuais, conforme disciplina normativa dada pela Resolução nº 01/2006 da 1CCR/MPDFT e pela Portaria PGJ nº 319/2007.

> mais, aos que alcancem resultados concretos, se dará, além dos meios especificados nos artigos anteriores, também:
>
> I – pelo tratamento administrativo diferenciado dos procedimentos de acompanhamento desses projetos, com prazos mais dilatados e redução das formalidades e necessário controle de resultados alcançados;
>
> II – pela viabilização de apoio técnico especializado tanto de servidores do quadro, quando possível, quanto por meio de parcerias com universidades e entidades da sociedade civil;
>
> III – pela destinação de recursos orçamentários específicos para esse tipo de atuação institucional, de modo a viabilizar aquisição de equipamentos e aplicativos específicos quando necessário;
>
> IV – pela viabilização de assessoria de comunicação social.
>
> Parágrafo único. Cada unidade especificará os requisitos dos projetos de que trata esta recomendação, dentre os quais, no mínimo, alinhamento ao planejamento estratégico, definição de objetivo orientado para resultados e respectiva mensuração, observadas as diretrizes do CNMP.

O necessário alinhamento com o planejamento estratégico não se restringe, naturalmente, à atuação por projetos (art. 9º, parágrafo único), sendo destacado em outros dispositivos da Recomendação: art. 3º, III e art. 8º, I, *c* (na disciplina dos indicadores qualitativos) e art. 10 (na capacitação).

Paralelamente, à superação dos desafios relacionados à baixa institucionalidade (ou profissionalismo), no sentido da pouca apropriação institucional e limitada reprodução ou replicação das atuações resolutivas mais exitosas (item 6 do tópico anterior) foram dedicados os arts. 11, 12 e 13, destinados à difusão do conhecimento haurido nas experiências resolutivas exitosas:

> Art. 11. Os trabalhos premiados pelo CNMP por atuações resolutivas ou que produzam resultados jurídicos que lhes sejam úteis serão objeto de estudo sucinto para o fim de consolidação, sistematização e disponibilização das informações pertinentes à atuação.
>
> Art. 12. A Unidade Nacional de Capacitação do CNMP, a Escola Superior do Ministério Público da União e os Centros de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional promoverão, por meio de cursos direcionados a membros e servidores, o fomento à atuação institucional resolutiva e à cultura de resultados, tanto por meio de cursos específicos, incluindo a capacitação em negociação e mediação, como pela inserção da temática, quando possível, em todos os demais cursos.
>
> Parágrafo único. A participação de membros nesses cursos será estimulada, inclusive, se possível, com a desoneração de serviço nos dias de comparecimento.
>
> Art. 13. Em cada unidade, os órgãos superiores de coordenação e revisão da atuação institucional viabilizarão estrutura administrativa de apoio e fomento à atuação resolutiva e orientada à produção de resultados jurídicos úteis, bem

> como para acompanhamento dos procedimentos de projetos estratégicos de atuação, preferencialmente no que respeita à atuação extrajudicial e às atividades de negociação e mediação.

4.3.5 Abertura à participação da sociedade na definição das prioridades

Atentando à importância de viabilizar participação da sociedade na definição das prioridades e estratégias de atuação do Ministério Público para permitir maior adequação dos resultados a serem buscados às reais necessidades da população diretamente afetada, a Recomendação teve o cuidado de orientar a realização de audiências públicas ou atividades com finalidades semelhantes, nestes termos:

> Art. 10 No intuito de propiciar a maior adequação ou adaptação possível da atuação resolutiva à realidade local e às mais relevantes necessidades da sociedade perante a qual atua o membro, cada unidade do Ministério Público adotará mecanismos normativos e administrativos de incentivo à realização de audiências públicas, audiências ministeriais, reuniões, pesquisas ou quaisquer outros instrumentos de participação ou cooperação junto aos titulares dos direitos e interesses para cuja defesa e proteção a Instituição é legitimada, de periodicidade não inferior a um ano, tendo por objetivo colher subsídios para atuação, notadamente quanto às prioridades e focos de atuação a serem adotados, bem como para verificação da efetividade, qualidade e impacto social das ações desenvolvidas, observado o planejamento estratégico da Instituição.

5. A CONTRIBUIÇÃO DAS CORREGEDORIAS

As Corregedorias do Ministério Público deram, com a Carta de Brasília, um notável passo para a construção de uma cultura de resolutividade na atuação institucional. A Recomendação da Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva avança na mesma direção com duas vantagens relevantes: trata-se de ato emanado do colegiado do CNMP aprovado à unanimidade e indica medidas concretas, várias delas podendo ser adotadas pelas Corregedorias sem depender dos demais órgãos superiores de cada Ministério Público. Mesmo para adoção daquelas que dependem de opções estratégicas e atos normativos de competência dos procuradores-gerais, dos Conselhos Superiores ou das Câmaras de Coordenação e Revisão, as Corregedorias têm relevante contribuição a dar, seja pela sua natural influência nas questões relacionadas ao exercício funcional, seja pelo diferenciado conhecimento da realidade local propiciado pelas correições e inspeções.

Dentre as medidas concretas recomendadas que podem ser implantadas diretamente pelas Corregedorias de modo independente, destacam-se:

a) **o aprimoramento dos relatórios de correição ou inspeção para neles fazer constar, necessariamente, a indicação pelo membro de**

número mínimo (possivelmente três ou cinco) **de resultados importantes alcançados na atuação funcional no período avaliado**, de modo a induzir institucionalmente uma cultura de resultados (art. 4º, VI), com futura e apropriada divulgação dessas informações, inclusive para público externo. Mesmo sendo de se esperar parcas indicações nos primeiros anos, justamente em razão da ausência no Ministério Público de uma cultura de resultados, não é difícil concluir que, naturalmente, no ano seguinte, sabendo que precisará responder a tal indagação, o membro passe a atuar com foco na produção de resultados socialmente relevantes. Assim, ano a ano, a tendência é de melhora dessas informações, que tenderão a ser valiosas, no futuro, para a prestação de contas à sociedade. Vê-se que basta uma medida para que as Corregedorias possam, sozinhas, induzir a pretendida cultura de resultados;

b) a **inclusão**, nos mesmos relatórios, de **informações sobre os indicadores sociais** pertinentes à área e localidade de atuação do membro (art. 8º, I, *b*) e sobre os **resultados quantificáveis relevantes relacionados à atuação institucion**al (art. 8º, IIII);

c) **a publicação de textos** relacionados à atuação resolutiva pelos canais próprios das Corregedorias (art. 4º, II), como é o caso desta Revista;

d) incumbida a Corregedoria, via de regra, de prestar as **informações para fins de promoção e outras situações em que é analisado o histórico funcional,** cabe-lhe incluir, com destaque se achar justificado, todos os dados de que dispuser relacionados à atuação resolutiva (art. 8º, I);

e) constituindo-se no órgão superior que mais se aproxima da realidade dos órgãos de execução e que fiscaliza a regularidade dessa atuação, **podem adotar, com bastante eficácia, orientações a serem reproduzidas nas correções e inspeções que considerem a priorização de que trata o art. 8º, III;**

f) podem instituir **prêmios próprios** de que trata o art. 8º, II;

g) a possibilidade de **análise diferenciada dos procedimentos de acompanhamento de projetos,** considerando sua complexidade na observância dos prazos e, ao mesmo tempo, acompanhando seus resultados (art. 9º, I);

h) após criado o banco de dados ou cadastro de que tratam os arts. 4º, I, e 5º, as Corregedorias terão atuação decisiva para assegurar a sua efetiva alimentação.

Além dessas valiosas atuações diretas**, é natural que as Corregedorias contribuam de modo significativo para o aprimoramento das tabelas de produtividade** dos membros no intuito de adequá-las ao disposto na Recomendação (art. 4º, III, IV e V), a começar pela adequação da Recomendação em análise à Resolução CNMP nº 74, em relação à qual a Corregedoria Nacional tem grande protagonismo, **bem como para o aprimoramento da disciplina normativa relacionada à priorização na atuação** (art. 8º, III e IV) e **para a criação dos indicadores de resolutividade (art. 7º, I)**

Por fim, é natural que as Corregedorias se façam **representar no Comitê Permanente de que trata o art. 14,** de modo a levar para os debates que lhe serão próprios o conhecimento da realidade propiciado pelo diferenciado conhecimento da realidade dos variados ofícios.

6. CONCLUSÃO

Carta de Brasília pela Modernização do Controle da Atividade Extrajurisdicional pelas Corregedorias do Ministério Público em setembro de 2016.

Recomendação sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva em março de 2017.

Os últimos tempos foram notavelmente fecundos para excepcionais e muitíssimo bem orientados compromissos escritos do Ministério Público brasileiro com a resolutividade, fruto de um amadurecimento institucional que em boa hora chegou à cúpula da Instituição no país, dado que os crescentes desafios contextuais desafiam-na em patamar e complexidade inéditos. Muitas foram as reflexões teóricas sobre a temática e muitas mais foram as atuações práticas orientadas por essa perspectiva desde que, há quase duas décadas, começou-se a utilizar a expressão "resolutivo" para caracterizar o Ministério Público comprometido a combater as inúmeras violações ou ameaças a direitos que lhes são levadas a conhecimento de modo a assegurar efetividade a esses direitos no menor tempo possível sem depender do ajuizamento de demandas ao Poder Judiciário.

Todas essas reflexões e atuações permitiram significativa evolução no conceito, ao ponto de se compreender, nos dias atuais, que resolutividade corresponde, na verdade, a um inquebrantável compromisso com uma atuação ministerial que resolva, de fato, a violação ou ameaça a direitos de cuja defesa está incumbida a Instituição, vale dizer, que assegure efetividade a esses direitos, independentemente do meio ou dos instrumentos jurídicos de que se valha o membro.

Consolidadas essas reflexões e práticas em documentos da diferenciada legitimidade dos antes destacados, impõe-se agora dar-lhes efetividade; ser resolutivo.

É hora de transformar em cultura e prática verdadeiramente institucionais, para muito além dos voluntarismos individuais de membros resolutivos, **toda essa mentalidade de compromisso com a resolutividade, com a efetividade dos direitos de cuja defesa é incumbida a Instituição e com a entrega de resultados socialmente relevantes para a sociedade.**

Para isso**, é imprescindível que toda a Instituição se determine a implementar, de fato, a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva recomendada pelo CNMP,** finalidade para o qual as Corregedorias podem contribuir significativamente não apenas em razão de suas responsabilidades institucionais, mas também da proximidade com os membros e do diferenciado potencial de induzir condutas por meio das orientações adotadas nas correições e inspeções. Nossa expectativa é termos contribuído para tal missão com este texto.

PRESSUPOSTOS LÓGICOS E JURÍDICOS PARA UMA ADEQUADA ATUAÇÃO AVALIATIVA DAS CORREGEDORIAS QUANTO AO PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO PROCESSO DE FISCALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE TUTELA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS (PRESTACIONAIS)

Luciano Coelho Ávila[1]

Resumo: O presente artigo busca analisar alguns parâmetros e pressupostos lógicos e jurídicos para uma adequada atuação das Corregedorias do Ministério Público brasileiro no plano da avaliação das ações e eventuais omissões dos órgãos do Ministério Público no processo de fiscalização das diversas fases ou ciclos que integram a formulação e a implementação de políticas públicas destinadas à efetivação de direitos fundamentais prestacionais (sociais). A premissa central, embora não exclusiva, para o aprimoramento das atividades avaliativas das Corregedorias nesse âmbito de atuação ministerial, reside na prévia e obrigatória consideração, por parte dos órgãos correcionais, acerca das distintas realidades estruturais de cada ramo ou unidade, o que engloba a exigência de maior conhecimento sobre a estrutura técnica e administrativa dos órgãos do Ministério Público incumbidos de tais misteres. A progressiva ampliação, por parte dos Ministérios Públicos, do quadro de servidores com formação e *expertise* em políticas públicas dos mais variados segmentos prestacionais – especialmente nas áreas de fiscalização preventiva e acompanhamento de execução dos orçamentos públicos, saúde, educação, segurança pública, meio ambiente, urbanismo, entre outros –, não apenas subsidiará a definição das melhores estratégias e rotinas de atuação do órgão, com maiores índices de resolutividade (seja no plano preventivo extrajudicial, seja no âmbito da atuação judicial repressiva), como seguramente facilitará e possibilitará a própria mensuração da atividade de controle sobre referidos fluxos de ação, a cargo das Corregedorias.

Palavras-chave: Ministério Público. Direitos fundamentais sociais. Políticas públicas prestacionais e seus diversos ciclos/fases. Fiscalização do Ministério Público. Papel de avaliação das Corregedorias: parâmetros e pressupostos. Avaliação da atuação preventiva e repressiva do Ministério Público.

Sumário: 1. Introdução. 2. Parâmetros e premissas para a legitimidade da fiscalização, pelo Ministério Público, e da revisão, pelo Judiciário, sobre as etapas ou ciclos das políticas públicas prestacionais. 3. Pressupostos para uma adequada atuação avaliativa das Corregedorias quanto

1 Promotor de Justiça do MPDFT. Mestre em Direito e Políticas Públicas pelo Centro Universitário de Brasília (UniCEUB). Especialista em Direito Processual Civil pela UFSC. Professor de Direito Constitucional da Fundação Escola Superior do MPDFT. Assessor Cível e de Controle de Constitucionalidade da PGJ-MPDFT. Membro auxiliar do CNMP, de 2012 a 2015, como coordenador-geral da Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais (CDDF).

ao papel do Ministério Público na fiscalização das políticas públicas como instrumentos de efetivação de direitos fundamentais sociais. 3.1. Pressupostos jurídicos: ponderação entre *deveres funcionais* e *independência funcional*. 3.2. Pressupostos lógicos ou "não jurídicos": consideração às *variáveis* presentes em todas as fases das políticas públicas. 4. Conclusões. 5. Referências

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo busca examinar alguns parâmetros e pressupostos lógicos e jurídicos para uma adequada atuação das Corregedorias do Ministério Público brasileiro no plano da avaliação das ações e eventuais omissões dos órgãos do Ministério Público no processo de fiscalização das diversas fases ou ciclos que integram a formulação e a implementação das políticas públicas destinadas à efetivação de direitos fundamentais prestacionais (sociais).

Como se evidenciará, a premissa central, embora não exclusiva, para o aprimoramento das atividades avaliativas das Corregedorias nesse âmbito de atuação ministerial, reside na prévia e obrigatória consideração, por parte dos órgãos correcionais, acerca das distintas realidades estruturais de cada ramo ou unidade, o que engloba a exigência de maior conhecimento sobre a estrutura técnica e administrativa dos órgãos do Ministério Público incumbidos de tais misteres.

A progressiva ampliação, por parte dos Ministérios Públicos, do quadro de servidores com formação e *expertise* em políticas públicas dos mais variados segmentos prestacionais – especialmente nas áreas de fiscalização preventiva e acompanhamento de execução dos orçamentos públicos, saúde, educação, segurança pública, meio ambiente, urbanismo, entre outros –, *não apenas* subsidiará a definição das melhores *estratégias* e *rotinas* de atuação do órgão, com maiores índices de *resolutividade* (seja no plano preventivo extrajudicial, seja no âmbito da atuação judicial repressiva), como também *seguramente facilitará* e *possibilitará* a própria mensuração da atividade de controle sobre referidos fluxos de ação, a cargo das Corregedorias.

Almeja-se também contribuir, ainda que a partir de breves apontamentos, para o delineamento de maior *racionalização* e *qualificação* do exercício das atividades de fiscalização ministerial sobre as políticas públicas (ou sua inexistência), evitando-se aquilo que, em alguns casos, tem se apresentado como um impacto substancialmente desestruturante de políticas públicas em curso ou em vias de sê-lo, derivado de provimentos judiciais que só consideram um lado da moeda, reservando-a – a intervenção jurisdicional, normalmente antecedida da fiscalização e do acionamento do Ministério Público –, mediante observância de critérios técnicos adequados, exclusivamente para aqueles casos de efetiva omissão governamental na formulação e na implementação de uma política pública almejada pela sociedade ou de flagrante desvio de finalidade do gestor público na escolha de *caminhos da ação estatal* que, sabidamente, conduzirão a lugar algum em termos de realização do bem-estar social idealizado pelo projeto constitucional em vigor.

Pretende-se, não em menor escala de importância, examinar em que medida os principais agentes da judicialização das discussões em torno das políticas públicas no Brasil, em especial o Ministério Público, podem interferir, em caráter preventivo extrajudicial, de forma mais *qualificada*, *setorial* e *efetiva*, sobre **cada uma das etapas** da *elaboração* e da *execução* de uma política pública, contribuindo, tanto quanto possível, para evitar-se o acúmulo de vicissitudes ou falhas técnicas ao longo do ciclo político administrativo de uma política mal planejada ou implementada, seguido da provocação automática do Poder Judiciário para a resolução de questões de *forte impacto coletivo* e *carga política acentuada*, para as quais ainda não se encontra suficientemente estruturado e preparado.

Cumpre advertir, desde logo, que os objetivos dos raciocínios desenvolvidos a seguir **não devem ser interpretados como conducentes** a algum grau de limitação ou restrição de eficácia ou efetividade de direitos fundamentais assegurados pela Constituição de 1988, notadamente os de índole social (ou prestacionais), a exigirem um *permanente* e *progressivo* atuar positivo do Estado, em ordem a concretizar as promessas sociais que tanta esperança despertaram no povo brasileiro, por ocasião da promulgação do novo documento constitucional de inspiração democrática.

Os argumentos ora alinhavados destinam-se, em realidade, a contribuir para a maior qualificação técnica e administrativa – com o consequente *fortalecimento institucional* – do Poder Judiciário e do Ministério Público, nos seus relevantes papéis de *indutores* ou *fomentadores* da transformação positiva da realidade social, a partir de suas missões constitucionais de tornarem efetivos os direitos fundamentais prestacionais (sociais coletivos) negligenciados em solo brasileiro, afigurando-se para isso imprescindível o anúncio de um despertar.

Um despertar para o fato de que, precisamente por ignorar, em significativa parte dos casos judicializados, a verdadeira dinâmica dos diversos ciclos político-administrativos de elaboração e execução das políticas públicas e suas variáveis, a fiscalização ministerial e a intervenção jurisdicional não criteriosas (ou meramente voluntarísticas) nessa seara – mediante expedição sistemática de recomendações, celebração de compromissos de ajustamento de condutas, ajuizamento de ações civis públicas, prolação de sentenças e decisões judiciais de conteúdo indeterminado ou excessivamente aberto –, poderão produzir, em longo prazo, na hipótese de não observados critérios técnicos adequados, efeitos contrários dos pretendidos, contribuindo, em última análise, para fomentar o sentimento de descrédito no próprio Judiciário, bem como para a criação de falsas expectativas e o aumento da sensação de incompreensão sobre seu funcionamento e grau de resolutividade de conflitos por parte da população que, desesperançosa com a crise de representatividade que assola o Parlamento e o próprio Poder Executivo brasileiros, ainda deposita no Judiciário e no Ministério Público, entre outras instituições, seu derradeiro respiro de esperança.

Igualmente imperiosa, como se buscará demonstrar, é a necessidade de se revisitar o fenômeno da fiscalização e da judicialização das políticas públicas

nos tribunais brasileiros com maior senso crítico-reflexivo, de sorte a evidenciar aos operadores do Direito que o controle judicial sobre as políticas públicas governamentais (ou sobre sua inexistência), seja para determinar sua formulação ou implementação, seja para simplesmente corrigi-las, em que pese *admissível em bases excepcionais*, na esteira do que é amplamente reconhecido pela jurisprudência dos tribunais brasileiros, não pode descurar do necessário *conhecimento metodológico* sobre cada uma das etapas do ciclo de vida de semelhantes políticas, sob pena do discurso jurídico-constitucional da efetividade dos direitos fundamentais correr o risco de não sair do papel e converter-se em mera retórica descomprometida com a efetiva transformação positiva da realidade social.

Apontar-se-á, ainda, para a necessidade de capacitação contínua dos operadores do Direito, desde os bancos da graduação, para os modelos explicativos existentes sobre a criação, execução e avaliação de políticas públicas, em especial os magistrados, membros do Ministério Público, defensores públicos e advogados do Estado em geral, propiciando-lhes *abertura do campo de visão* sobre o tema – de inegável feição *transdisciplinar* (ciência política, gestão pública, ciências da administração e ciência jurídica) –, ainda hoje confinado à análise estritamente jurídica do fenômeno.

Por derradeiro, propõe-se o presente artigo a demonstrar que a *especialização* da estrutura administrativa e judiciária dos Tribunais e da estrutura administrativa dos órgãos do Ministério Público – o mesmo valendo para a Defensoria Pública, quando atua em prol dos necessitados – para os conflitos transindividuais de interesses que envolvem políticas públicas, em todas as suas vertentes, não pode ser interpretada como simples faculdade ou discricionariedade de seus gestores administrativos, que são transitórios, mas autêntico *dever de proteção* que lhes é imposto pela ordem constitucional em vigor, resultante da lógica segundo a qual todo aquele que detém a *competência* para exercer um determinado poder (jurisdicional ou de fiscalização e controle extrajudiciais) ou para tutelar um direito fundamental – o **direito fundamental implícito** aos adequados planejamento e execução de políticas públicas eficazes e efetivas – deve se estruturar adequada e progressivamente para o exercício de seu múnus público. Não o fazendo, incidirão referidos órgãos e poderes em violação ao princípio constitucional que *veda a proteção estatal insuficiente* aos bens, valores e direitos especialmente eleitos pelo legislador constituinte como merecedores de tutela estatal eficiente (**princípio da proibição de proteção insuficiente),** que, para alguns, constitui desdobramento lógico do princípio da proporcionalidade.

Somente assim, segundo cremos, estar-se-á diante de cenário propício, posto que assentado sobre premissas lógicas e bases racionais, a legitimar o exercício responsável e minimamente satisfatório da atuação avaliativa das Corregedorias de Ministérios Públicos no processo do controle da atuação/omissão dos órgãos do Ministério Público na fiscalização das políticas públicas prestacionais como instrumentos adequados de efetivação dos direitos fundamentais.

2. PARÂMETROS E PREMISSAS PARA A LEGITIMIDADE DA FISCALIZAÇÃO, PELO MINISTÉRIO PÚBLICO, E DA REVISÃO, PELO JUDICIÁRIO, SOBRE AS ETAPAS OU CICLOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PRESTACIONAIS

Oscar Vilhena Vieira e Eloísa Machado de Almeida procuram delinear interessantes *parâmetros jurídicos* e *premissas lógicas* sobre a legitimidade do ingresso do Judiciário no âmbito das políticas públicas, com especial ênfase na *forma* pela qual deve se dar referida intervenção, sem prejuízo de seu *conteúdo* ou *extensão*[2].

Dado seu caráter pedagógico, as reflexões dos referidos autores, guardadas as devidas proporções, podem e devem servir como *ponto de partida* para uma atuação mais *racional*, *setorial* e *qualificada* dos órgãos do Ministério Público no processo de fiscalização que deve recair sobre cada uma das etapas que compõem o ciclo de formação e implementação de semelhantes políticas, assim as fases da *construção da agenda governamental* (montagem da agenda), da *formulação da política*, da *tomada de decisão política*, da *implementação da política* e da *avaliação de resultados* da política.

Com efeito, ao analisarem, especificamente, a questão atinente ao controle judicial das políticas públicas voltadas à efetivação do direito fundamental à educação no estado de São Paulo, referidos autores trazem relevantes contribuições práticas e teóricas sobre a própria conveniência dessa revisão judicial no marco de uma democracia representativa. Confira-se a abordagem:

> Não basta ao Judiciário desenvolver novas formas de abordar estruturais, com forte repercussão coletiva ou distributiva, pois em última instância precisamos definir se o Judiciário deve ou não interferir na aferição e redirecionamento de políticas públicas; se isto está de acordo com a concepção mais singela de democracia, pela qual aqueles que tomam decisões que afetam a coletividade devem por ela ser escolhidos e além disso devem a ela responder. Essas duas precondições da democracia não se encontram plenamente satisfeitas no caso do Judiciário. Juízes não são eleitos e muito menos podem ser destituídos se tomarem alguma decisão que não agrade à maioria. Assim, dar aos magistrados a responsabilidade de avaliar e eventualmente corrigir uma política pública parece algo arriscado, ao menos da perspectiva democrática. Apenas damos aos políticos eleitos a responsabilidade de tomar decisões em nosso nome, pois podemos puni-los caso hajam contrariamente à vontade dos eleitores. Juízes, no entanto, não respondem por suas escolhas.[3]

Na sequência, após assinalarem que, nos casos mais difíceis – quando o parâmetro legal não está bem determinado, ou em que a Constituição foi muito aberta, oferecendo inúmeras alternativas interpretativas –, "os juízes deveriam

2 Para uma análise mais abrangente acerca das diversas concepções doutrinárias e jurisprudenciais existentes em torno do tema, inclusive no direito comparado (Canadá, EUA, África do Sul e outros modelos explicativos existentes), sugere-se a leitura de nossa obra *Políticas Públicas de Prestação Social: Entre o Método, a Abertura Participativa e a Revisão Judicial*. Belo Horizonte: Editora D´Plácido, 2016.

3 VIEIRA, Oscar Vilhena; ALMEIDA, Eloísa Machado. Direito, educação e transformação. In: ABMP. *Justiça pela Qualidade na Educação*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 16-17.

ser o mais deferentes possível às autoridades democráticas, ou seja, eles deveriam tomar todo o cuidado para não buscar substituir a escolha do gestor (se esta for uma aceitável opção interpretativa) pela sua"[4], **os autores findam por admitir**, sob determinadas *condições*, o controle judicial sobre políticas públicas educacionais, nos seguintes termos (sem grifos no original):

> Esta deferência, no entanto, não significa que o juiz não possa interferir nestes casos, até porque a deferência não deve ser cega e absoluta, por diversas razões. Em primeiro lugar, porque políticas públicas podem ser desenhadas formal ou substantivamente em contrariedade à Constituição ou às leis. **Formalmente**, as políticas públicas podem ter desprezado **procedimentos indispensáveis, como publicidade, ou a participação de atores predefinidos legalmente**. Por outro lado, estas políticas **podem atentar contra direitos e princípios como a igualdade, a universalidade ou mesmo a eficiência de uma maneira frontal**. [...] Se os juízes devem ser deferentes com decisões políticas, **não podem abdicar de fazer um escrutínio bastante estrito da compatibilidade das políticas públicas com alguns dos princípios e direitos constitucionais**, ou seja, não deve o juiz se envolver em questões relativas à metodologia do ensino, por exemplo, seja porque ele não está habilitado no tema, seja porque não é responsável por uma eventual decisão. Por outro lado, **pode sim aferir** se os recursos educacionais estão sendo igualmente arbitrados ou se há grupos ou regiões discriminadas. Pode ainda verificar se o processo de formulação da política foi elaborado de forma lícita. **Estes são âmbitos em que o Judiciário pode adjudicar sem qualquer risco de invadir seara de outro poder**. Relembrando sempre que o Judiciário **também está habilitado a engajar-se em discussões mais substantivas, quando for flagrante a falha do corpo político ou mesmo dos gestores**.[5]

Transportando referidas discussões para aquilo mais de perto interessa à atuação do Ministério Público, a reflexão crítica das condições assinaladas por Vilhena e Almeida sugere que, mesmo nos casos de políticas públicas não relacionadas à efetividade do direito fundamental à educação, semelhantes critérios não só podem como devem servir, *mutatis mutandis*, de norte seguro ou ponto de partida para novas formas de abordar *estruturais*, possibilitando uma fiscalização mais *racional*, *setorial* e *qualificada* do Ministério Público[6] nesse campo tendencialmente fértil aos desmandos de gestão pública, desvios de finalidade, omissões e abusos de poder estatal.

É o que poderá se dar, *v.g.*, no processo de fiscalização ministerial das políticas públicas (ou de sua omissão) relacionadas ao uso e ocupação do solo, planejamento e mobilidade urbanos; estratégias e efetividade das medidas governamentais de segurança pública e de prestação de saúde pública nos mais variados graus; proteção

4 Idem.

5 Idem.

6 Consoante assinalado em nossa obra anteriormente referida, quanto mais racional, pontual e qualificada for a fiscalização desempenhada pelos órgãos do Ministério Público sobre cada etapa de elaboração e execução das políticas públicas, tanto mais efetiva e eficiente referida atividade de controle tenderá a sê-lo. *In:* Políticas Públicas de Prestação Social: Entre o Método, a Abertura Participativa e a Revisão Judicial. Belo Horizonte: Editora D´Plácido, 2016, p. 75-122.

ao meio ambiente e exploração dos recursos naturais; bem como, especialmente, na definição das melhores estratégias e rotinas para o exercício do controle, a cargo do Ministério Público, dos orçamentos públicos e dotações orçamentárias específicas destinadas à implementação de uma dada política pública, apenas para ficar em alguns dos mais relevantes focos de atenção do órgão *custos societatis*, precisamente aqueles que mais têm ensejado, ao longo dos últimos anos, o legítimo acionamento da Instituição pelos cidadãos.

Ora, como se buscará evidenciar no tópico seguinte, o exercício pleno e desembaraçado de um tal nível de fiscalização racional e qualificada por parte dos diversos órgãos do Ministério Público, até por uma questão de lógica, não pode prescindir da correspondente e premente reestruturação administrativa interna.

Para possibilitar o desdobramento de referida análise, abordaremos, na sequência, alguns importantes pressupostos jurídicos e não jurídicos (lógicos) que devem anteceder uma adequada atuação avaliativa das Corregedorias quanto ao papel do Ministério Público na fiscalização das políticas públicas sociais.

3. PRESSUPOSTOS PARA UMA ADEQUADA ATUAÇÃO AVALIATIVA DAS CORREGEDORIAS QUANTO AO PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA FISCALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTOS DE EFETIVAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS

Por força de expressa dicção constitucional, compete ao Conselho Nacional do Ministério Público "o *controle da atuação administrativa* e financeira do Ministério Público e do *cumprimento dos deveres funcionais de seus membros*" (art. 130-A, § 2º – CRFB/1988).

Ainda segundo o Texto Constitucional, compete ao corregedor nacional do CNMP, além das atribuições que lhe forem conferidas pela lei, "receber reclamações e denúncias, de qualquer interessado, *relativas aos membros do Ministério Público e dos seus serviços auxiliares*" (art. 130-A, § 3º, I – CRFB/1988).

Recentes pesquisas de opinião realizadas pelo próprio CNMP, em âmbito nacional, e pelos diversos Ministérios Públicos da União e dos estados, em níveis mais regionalizados, revelaram os maiores anseios da população em termos de *aprimoramento* e *priorização* da atuação do Ministério Público em defesa dos interesses sociais[7]. Atribuições como a defesa do direito à *saúde*, à *educação*, à *segurança*, ao *meio ambiente*, o *combate à corrupção* e à *criminalidade em geral* aparecem em todas as pesquisas entre as primeiras que devem restar fortalecidas na atuação do órgão, conclusão que impõe aos gestores do Ministério Público, observadas as restrições orçamentárias de cada órgão em tempos de crise econômica e fiscal, que as definições das *prioridades institucionais* não estejam dissociadas da vontade do corpo social que *legitima* e *fortalece* a Instituição que é, por definição constitucional, um Ministério *Público*.

7 Apenas a título exemplificativo, podem ser lembradas a Pesquisa Nacional de Opinião realizada pelo CNMP nos anos de 2014/2015 e a Pesquisa de Opinião realizada pelo MDPFT nos anos de 2014/2015, ambas por amostragem e com entrevistas domiciliares.

Ora, partindo-se de referidas premissas, parece adequado, oportuno e necessário problematizar o tema central objeto do presente artigo – sem pretensão de exaurimento de todas as suas nuances e variações – da seguinte forma: i. A análise, a cargo das Corregedorias de Ministérios Públicos, de possíveis situações de omissão funcional dos membros do Ministério Público na fiscalização das políticas públicas prestacionais em áreas *prioritariamente* eleitas pela própria sociedade, deve se dar a partir de *quais filtros jurídicos*? ii. Quais são as mais relevantes *premissas lógicas* (não jurídicas) para uma atuação adequada das Corregedorias locais e nacional do Ministério Público na avaliação da atuação dos órgãos do Ministério Público nessa delicada temática?

É do que falaremos nos próximos subitens.

3.1. Pressupostos "jurídicos": ponderação entre deveres funcionais e independência funcional

Para responder ao primeiro questionamento acima levantado, há que se ter em vista, antes de mais nada, que as políticas públicas configuram, como se colhe do discurso jurídico contemporâneo, *instrumentos adequados* de realização de direitos fundamentais prestacionais, a ponto de sua realização e planejamento configurarem, por si sós, um **direito fundamental autônomo**, posto que de caráter **implícito** ou **inerente**[8].

Vista por essa ótica, torna-se mais nítida a percepção, em bases dogmáticas mais densas e ordenadas, da *correlação* que se estabelece entre o *direito fundamental difuso* em questão e o correspondente *dever funcional* que recai sobre os membros do Ministério Público – especialmente dos que militam nas áreas de atuação extrajudicial (defesa dos direitos difusos em geral), mas não apenas nelas – de não se omitirem na adoção das providências que lhes competem, segundo os Estatutos Orgânicos que regem a atuação de cada Ministério Público, nas hipóteses de flagrante desídia governamental ou desvios de finalidade perpetrados por escolhas legislativas *manifestamente incoerentes*[9] e desalinhadas das políticas públicas prioritariamente eleitas pela própria Constituição Federal e por imperativos da sociedade.

8 Com efeito, defendemos em nossa obra *Políticas Públicas de Prestação Social: Entre o Método, a Abertura Participativa e a Revisão Judicial*, p. 140-144, já citada, a existência de um verdadeiro *direito fundamental implícito* ou *inerente*, decorrente da própria lógica que orienta a teoria geral dos direitos fundamentais e do disposto no art. 3º, inciso I, da CRFB/1988, aos *adequados planejamento e execução de políticas públicas eficazes e efetivas*, que fundamenta a reivindicação, pela sociedade, do *direito à realização de políticas públicas*. Para mais informações acerca do embasamento teórico e dogmático de referido ponto de vista, remetemos o leitor interessado às p. 140-158 daquela publicação.

9 ALEXY admite a revisão judicial de políticas públicas e alocações orçamentárias, ainda que em bases excepcionais, quando as escolhas legislativas e governamentais se apresentarem manifestamente *incoerentes*, a ponto de acarretarem *comprometimento* do próprio *direito à vida* ou ao *mínimo existencial* (dignidade da pessoa humana) (*Teoría de los Derechos Fundamentales*. 2. reimp. Trad. Ernesto Garzón Valdés. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001, p. 495-496). **No mesmo sentido**, Ingo Wolfgang SARLET, no Brasil, para quem a denominada *liberdade de conformação do legislador* nos assuntos orçamentários "encontra seu limite no momento em que o padrão mínimo para assegurar as condições materiais indispensáveis a uma existência digna não for respeitado, isto é, quando o legislador se mantiver aquém desta fronteira." (*A eficácia dos direitos fundamentais*. 2. ed. rev. Atual, Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001, p. 299).

Em outros termos, a um verdadeiro direito fundamental difuso, titularizado por toda a sociedade, à realização de políticas públicas adequadas e bem planejadas, corresponde a um dever funcional dos membros do Ministério Público de bem e que intentam fielmente desempenharem suas funções e atribuições, com zelo e denodo[10], **na defesa da ordem jurídica** e dos **interesses sociais**, consoante o disposto no art. 127 – CRFB/1988.

A própria Constituição Federal de 1988, em seu art. 129, inciso II, ao consagrar as funções institucionais do Ministério Público, reforça a tipificação desse autêntico **dever de fiscalização** e **monitoramento contínuos das políticas públicas prestacionais**, ao estabelecer a obrigação (e não mera faculdade) de o órgão *"Zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia*." (Grifos nossos).

Outro aspecto "jurídico" a ser rigorosamente observado e depurado pelas Corregedorias de Ministérios Públicos (nacional, federal e estaduais) quando da avaliação da fiscalização das políticas públicas pelos membros do Ministério Público diz respeito aos *limites, alcance* e *contornos*, à luz das *peculiaridades* de cada caso concreto avaliado, do **princípio institucional da independência funcional** (que, como princípio de magnitude "constitucional" – *não* mera regra – atua como mandado de *otimização* do sistema normativo ao qual está vinculado, comportando, pois, exercício de *ponderação*), considerada a exigência de averiguação, pelas equipes de inspeção daqueles órgãos correcionais, acerca da presença de elementos que apontem para a efetiva caracterização, ou não, de situação de *omissão funcional* na fiscalização de políticas públicas prestacionais (ou da inexistência delas).

Entendemos que, para tal fim, os órgãos correcionais deverão avaliar, com o máximo de cautela e comedimento, em homenagem à *máxima efetividade* das *prerrogativas* e *garantias* de independência dos membros do Ministério Público – e considerada a própria delicadeza/complexidade do tema afeto à fiscalização das políticas públicas –, a caracterização formal de infração funcional somente após promoverem, mediante exercício de ponderação ou harmonização, o que ora apresentamos como teste do diálogo entre o *princípio da independência funcional*, por um lado, e a *exigência de cumprimento dos deveres funcionais*, por outro. Onde se concluir, no caso concreto, pela configuração de quadro de desídia no cumprimento de um verdadeiro dever funcional, restringir-se-á, proporcionalmente, o espaço para alegação, por parte do membro responsável, de preservação de "sua" independência funcional. Afinal, não pode haver, pena de completa *incoerência*

10 Art. 236 da LC 75/1993, no caso dos membros do MPU, por exemplo. "Art. 236. O membro do Ministério Público da União, em respeito à dignidade de suas funções e à da Justiça, **deve observar as normas que regem o seu exercício e especialmente**: I - cumprir os prazos processuais; II - guardar segredo sobre assunto de caráter sigiloso que conheça em razão do cargo ou função; III - velar por suas prerrogativas institucionais e processuais; IV - prestar informações aos órgãos da administração superior do Ministério Público, quando requisitadas; V - atender ao expediente forense e participar dos atos judiciais, quando for obrigatória a sua presença; ou assistir a outros, quando conveniente ao interesse do serviço; VI - declarar-se suspeito ou impedido, nos termos da lei; **VII - adotar as providências cabíveis em face das irregularidades de que tiver conhecimento ou que ocorrerem nos serviços a seu cargo**; VIII - tratar com urbanidade as pessoas com as quais se relacione em razão do serviço; **IX - desempenhar com zelo e probidade as suas funções**; X - guardar decoro pessoal.

do sistema normativo que rege a atuação dos membros do Ministério Público, independência funcional que resista ao descumprimento dos próprios deveres funcionais inerentes ao cargo.

Somente ao cabo de referido teste, que deve se dar **a partir das circunstâncias de cada caso concreto avaliado**, poderão as Corregedorias concluir pela eventual tipificação de omissão atentatória aos deveres funcionais dos membros do Ministério Público, considerando a *inexistência* de independência funcional (limite ao princípio-garantia) para **deixar de adotar quaisquer providências** a partir de cenários de manifesta inércia governamental ou legislativa na realização de políticas públicas sociais.

A adoção de providências iniciais, por parte do membro do Ministério Público, não afastará, como resulta óbvio, a possibilidade de posterior arquivamento dos respectivos procedimentos por ausência de elementos de informação ou por outras razões idôneas e racionalmente fundamentadas.

3.2 Pressupostos lógicos ou "não jurídicos": consideração às variáveis presentes em todas as fases das políticas públicas

Com relação ao segundo questionamento proposto no item 3 (ii. quais são as *premissas lógicas* para uma atuação adequada das Corregedorias locais e nacional do Ministério Público na avaliação da atuação do órgãos do Ministério Público nessa delicada temática?), é necessário levar em conta ser passado o momento de levar a sério a já frequente advertência de que os juristas devem "tomar o cuidado de não reduzir as políticas públicas a sua dimensão normativa, que não é a única e nem necessariamente a mais importante."[11]

Segundo Rothenburg, "não conseguiremos separar absolutamente as políticas públicas das normas jurídicas que as constituem."[12]

É inegável que o complexo de todos os elementos integrantes das políticas públicas inclui normas jurídicas,

> que se referem a todos os momentos daquelas: desde a formulação à execução, inclusive em relação ao controle que as fiscaliza, as políticas públicas contêm normas jurídicas. As políticas públicas são, portanto, categorias jurídicas e podem ser tratadas pelo Direito.[13]

A corroborar referido ponto de vista, há que se recordar, com Maria Paula Dallari Bucci, que as políticas públicas

> podem ser instituídas por leis, como a Política Nacional de Recursos Hídricos – Lei n. 9.433/97; outras vezes, são consubstanciadas em emendas constitucionais, como no caso do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento

11 ROTHENBURG, Walter Claudius. *Políticas Públicas* – da previsibilidade a obrigatoriedade – uma análise sob o prisma do Estado Social de Direitos. Birigui: Boreal Editora, 2011. (Prefácio à obra).

12 Idem.

13 Ibidem.

> do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, criado pela Emenda Constitucional n. 14/96; em outros casos, podem ainda decorrer de atos administrativos isolados ou ordenados em programas, como as políticas de transporte municipal.[14]

Em que pese a irrecusável *juridicidade* de que se revestem as políticas públicas, ressoa igualmente inegável que os modelos explicativos existentes sobre os diversos ciclos ou fases das políticas públicas estão permeados pela presença das mais diversas *variáveis* (econômicas, financeiras, políticas, sociais, históricas e até mesmo culturais), muitas vezes não consideradas pelos "juristas" e operadores do direito quando da análise dos casos concretos.

Assim, é passada a hora de os operadores do Direito que lidam com a temática no exercício cotidiano de suas funções, melhor compreenderem, também à luz da Ciência Política, das Ciências da Administração e da Gestão Pública, os aspectos técnicos e metodológicos que giram em torno dos diversos ciclos administrativos de elaboração e execução de semelhantes políticas, o que seguramente os conduzirá à maior reflexão sobre o fenômeno como um todo, com ganhos evidentes do ponto de vista de suas intervenções no exercício das atividades de controle e fiscalização das ações e programas governamentais.

É dizer: será tanto mais qualificado e efetivo o exercício das funções de fiscalização extrajudicial e de exame judicial sobre a Administração Pública quanto maior o domínio técnico sobre o método (e as variações decorrentes) do objeto controlado.

O desconhecimento técnico sobre a metodologia inerente à estruturação das políticas públicas (como instrumentos políticos de realização de direitos fundamentais), suas limitações e variáveis, revela antes um problema estrutural da própria educação jurídica atual no Brasil, que não se preocupa em formar bacharéis para lidar com esse tipo de questão de interesse coletivo, fruto de uma cultura demandista individualista ainda reinante nos cursos de Direito.[15]

Nesse contexto, parece que nem mesmo o desejo consciente ou inconsciente de promover justiça que move boa parte dos juízes, membros do Ministério Público e defensores públicos na arena da judicialização das políticas públicas – motivados, em especial, pela quase absoluta ausência de *programas* ou *projetos governamentais*, de médio a longo prazo, efetivamente comprometidos com a satisfação "coletiva"

14 BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 257.

15 Segundo Virgílio Afonso da Silva, o tema de fundo discutido na judicialização das políticas públicas não pode ser visto como "uma mera questão de opção entre ativismo ou contenção judicial, embora ela seja frequentemente apresentada como se assim o fosse. É certo que os partidários da ideia de contenção judicial têm que defender que os juízes devem se manter afastados de decisões relativas a políticas públicas, mas isso não significa que toda corrente ativista tenha necessariamente que defender o seu oposto, ou seja, que os juízes devem sempre decidir sobre políticas públicas." Nesse sentido, prossegue o autor, "é possível defender uma forma de ativismo judicial – ou seja, defender que os juízes são legítimos para discutir políticas públicas – e, mesmo assim, sustentar que esse ativismo é limitado por uma série de razões estruturais. Isso significa que, embora o ativismo judicial seja uma possibilidade, ele depende de diversas mudanças estruturais na educação jurídica, na organização dos tribunais e, sobretudo, nos procedimentos judiciais, para que passe a ser possível tratar os direitos sociais e sobre eles decidir de forma coletiva." (SILVA, Virgílio Afonso da. O judiciário e as políticas públicas: entre transformação social e obstáculos à realização dos direitos sociais. *In*: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. *Direitos Sociais*: fundamentação, judicialização e direitos sociais em espécie. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008).

dos direitos sociais, bem como pelo desvio anual de bilhões de reais de recursos decorrentes dos atos de corrupção, que a todos causa consternação – tem se revelado como combustível adequado e eficiente do ponto de vista da efetividade das políticas públicas "determinadas" ou "corrigidas" pelo Judiciário, dado que essa intervenção generalizada, heroica e por vezes amadora, por mais bem-intencionada que se apresente, não tem sido capaz de autoavaliar-se com a necessária autocrítica, ao menos no tocante aos impactos de seus comandos para o sistema como um todo e para a comunidade à qual se direciona, em particular, no plano da **efetividade social**.

Assim, não haverá controle efetivo sobre o que não se conhece em plenitude. O exercício das funções de fiscalização extrajudicial e julgamento pela via judicial sempre pressupõem (ou deveriam pressupor) domínio técnico sobre os mecanismos ou instrumentos de funcionamento do objeto controlado ou examinado, suas finalidades, variações, limites e possibilidades.

Desse modo, falar em controle preventivo e revisão judicial de políticas públicas, na perspectiva de se conferir maior efetividade a direitos fundamentais negligenciados (sobretudo os de índole social), implica a exigência de prévio conhecimento metodológico e senso crítico sobre os modelos explicativos em matéria de criação, execução e monitoramento de resultados das políticas públicas (ou as razões de sua inexistência), seus desdobramentos e especificidades. Mais que isso, implica não ignorar as diversas *variáveis* presentes ao longo desse processo, sem as quais a fiscalização extrajudicial e a intervenção jurisdicional, motivadas exclusivamente pelo ideário de se fazer justiça nos casos concretos, correm o sério risco de descambar para a irracionalidade metodológica ou para o excesso de voluntarismo prejudiciais ao próprio objeto que se pretendia tutelar, a saber, a plena efetividade dos direitos fundamentais sociais coletivamente considerados.

Como se tal não bastasse – e embora ainda sem muita ressonância na doutrina nacional, que apenas começa a se dar conta dos tempos difíceis que estão por vir nas ordens econômicas nacional e mundial –, estudos econômicos da década de 90 do século passado na Alemanha, um dos exemplos mais bem-sucedidos de *Welfare State*, a servir de permanente inspiração para os países ditos "em desenvolvimento", já reconheciam os *primeiros sinais de exaurimento* do Estado do Bem-Estar Social, do modelo de Estado Providencialista que emergira do 20 pós-guerra, na tentativa de conciliar liberalismo com políticas de bem-estar.[16]

Chega-se mesmo a falar, mais modernamente, da necessidade de um "recuo" desse modelo de Estado Providência, a partir do diagnóstico de que a viabilidade do modelo atual teria chegado ao fim com o quadro de estagnação da economia e a crise de desemprego que assolam a comunidade europeia, entre outros fatores, levando os Estados à incapacidade de suportar o nível cada vez mais crescente de

16 OFFE, Claus. A democracia contra o Estado do Bem-Estar. In: OFFE, Claus. *Capitalismo Desorganizado*: transformações contemporâneas do trabalho e da política. Trad. Wanda Caldeira Brant, São Paulo: Brasiliense, 1995. p. 271-285.

demanda social, num cenário econômico globalizado que caminha rumo a níveis decrescentes.

Não sem motivo, Claus Offe obtempera que esse cenário de estagnação na Europa nos conduziria a consequências políticas, econômicas e sociais significativas, entre as quais se destacam:

> i) o processo de autopropulsão das "expectativas crescentes" torna mínimos os padrões máximos, impossibilitando que se satisfaça plenamente as demandas que nunca param de crescer; ii) a exigência de igualdade (princípio liberal do Estado de Direito) impede que se utilize critérios de merecimento ou necessidade na redistribuição de recursos; e iii) o Estado age por meio de políticas reativas, que não o imunizam quando ocorrem flutuações cíclicas e mudanças econômicas. Esse quadro cria um ambiente que incentiva os cidadãos a entrarem em um "estado de necessidade", com o objetivo de receber a ajuda estatal.[17]

Considerando, por outro lado, que boa parte das consequências desses sinais de exaurimento do modelo europeu de Estado de Bem-Estar Social já se tem feito sentir no Brasil de hoje[18] – sobretudo com os recentes reajustes econômicos, elevação de impostos e tarifas, revisões de benefícios trabalhistas e previdenciários promovidos pelo Governo Federal e Congresso Nacional, quadro de estagnação econômica e crescente elevação do desemprego entre os brasileiros, caos das contas públicas e encolhimento dramático do PIB, entre outras –, torna-se imprescindível e premente, e não apenas facultado, que os agentes da judicialização das políticas públicas no país (juízes, membros do Ministério Público, defensores e procuradores de Estado, além de advogados públicos e particulares militantes na área) adotem consciência crítica acerca desse grave cenário que se avizinha, cumprindo com seu **dever ético** e **funcional** de permanente capacitação e aperfeiçoamento técnico na temática das "abordagens metodológicas em políticas públicas", sob pena de contribuírem para o progressivo descrédito do sistema de justiça, resultante de intervenções "despreparadas" (expressão de Virgílio Afonso da Silva) nessa seara, com o agravamento da verdadeira endemia nacional representada pela **falta de coordenação**, **planejamento** e **eficiência dos gastos públicos**, que tem como um de seus pilares estruturantes a ausência de "concertação entre os poderes em prol de maior ajuste e responsabilidade com o planejamento e execução das políticas públicas sociais"[19].

A incursão teórica sobre o método das políticas públicas ainda permitirá demonstrar como a necessária intensificação da atuação preventiva resolutiva, de

17 OFFE, Claus, op. cit. p. 274 e ss.

18 Sem embargo das distinções entre o modelo econômico europeu, de feição *neoliberal*, e o modelo brasileiro de Estado de Bem-Estar Social, de viés mais *paternalista*, fato é que alguns dos reflexos do exaurimento do modelo econômico europeu estão se fazendo sentir intensamente no Brasil de hoje, consectário lógico de um modelo econômico mundial globalizado e de diversos equívocos de políticas econômicas internas.

19 MARRAFON, Marco Aurélio. *Esgotamento do estado do bem-estar afeta concretização dos direitos sociais*. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2014-nov-10/constituicao-poder-esgotamento-estado-bem-estar-afeta-concretizacao-direitos-sociais>. Acesso em: 14 mar. 2017. Texto original.

caráter extrajudicial, protagonizada por instituições essenciais à Justiça, como o Ministério Público (Ministério Público de caráter "resolutivo", em complementação ao modelo tradicional de Ministério Público estritamente "demandista"), mediante emprego adequado e potencializado de *instrumentos extraprocessuais* de atuação legalmente existentes, ao lado de *métodos autocompositivos* de conflitos, como a *negociação* e a *mediação* em tutela coletiva[20] – a serem utilizados para o melhor monitoramento e participação proativa do Ministério Público em cada fase ou ciclo de planejamento, elaboração e execução das políticas públicas –, **poderá contribuir consideravelmente** para a redução dos níveis de judicialização da matéria, com ganhos inegáveis do ponto de vista do maior atendimento dos interesses sociais.

No ponto, cabe não perder de vista a oportuna advertência do procurador Regional da República Alexandre Amaral Gavronski acerca das frequentes confusões conceituais e consequente incompreensão de parte dos membros do Ministério Público no tocante ao uso dos métodos autocompositivos nas hipóteses que justificam a atuação da Instituição. Segundo o jurista,

> Da indisponibilidade dos direitos coletivos pelo Ministério Público, como legitimado que é para sua defesa, muitos concluem pela impossibilidade de negociação em tutela coletiva pelo Ministério Público. No que respeita aos direitos individuais indisponíveis ou de incapazes (indisponíveis pelo seu titular), há quem sustente não haver espaço para composição consensual que não contemple o reconhecimento dos direitos pelo réu, tal qual demandados na ação. Essa conclusão parte da premissa de que negociação ou autocomposição importa, necessariamente, na disposição sobre o direito, premissa que está amparada na concepção de transação que orienta o direito privado e está disciplinada nos arts. 840-850 do Código Civil. A premissa é equivocada. É, sem dúvida, possível a negociação em tutela coletiva sem que haja disposição sobre os direitos coletivos pelos legitimados a defendê-los, residindo o equívoco fundamental, justamente, na confusão entre essa negociação e a transação do direito civil. Sem dúvida, a negociação em tutela coletiva não comporta, como a transação, concessões sobre o conteúdo dos direitos (renúncias), ao menos não por parte dos legitimados coletivos em relação aos direitos coletivos que defendem, titularizados por terceiros que não participam, via de regra, da negociação. Da negociação em tutela coletiva resulta, sempre, um negócio jurídico *sui generis*, marcado pela nota da indisponibilidade dos direitos pelos legitimados coletivos. [...] No Ministério Público, na verdade, inúmeras

20 De se destacar, a propósito, que o próprio Conselho Nacional do Ministério Público, por intermédio da Resolução nº 118, de 1º de dezembro de 2014, regulamentou, como marco simbólico dessa remodelagem institucional por que vem passando o Ministério Público brasileiro, uma *Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público*, reconhecendo a plena compatibilidade das técnicas da negociação, mediação, conciliação, convenções processuais e práticas restaurativas com algumas funções e atribuições legais e constitucionais do Ministério Público. Defendemos, em nossa obra Políticas Públicas de Prestação Social (já citada), que referida Resolução configura, ela própria, uma verdadeira política pública institucional que não apenas sinaliza positivamente para a necessária imersão do Ministério Público na nova era de resolução dos conflitos, como seguramente induzirá ao maior estímulo dos promotores de Justiça, procuradores da República, do Trabalho e Militares, e dos próprios servidores integrantes da carreira, na busca pelo aprimoramento de suas atuações a partir do emprego potencializado das técnicas mencionadas, pautadas pelo diálogo e pelo consenso.

> negociações dentro e fora do processo judicial ocorrem a cada ano, com grande reconhecimento institucional e social das vantagens dessa técnica de atuação. A cada ano, milhares de processos envolvendo incapazes são objeto de composições consensuais.[21]

Por força de referida ordem de considerações de caráter meramente ilustrativo (não exaustivo), afigura-se altamente *desaconselhável*, *ilógico* e *improdutivo* que as Corregedorias de Ministérios Públicos, quando de sua atividade de avaliação da atuação do Ministério Público na fiscalização das políticas públicas, simplesmente releguem a segundo plano a prévia e obrigatória análise referente à estruturação administrativa mínima dos órgãos fiscalizados para o adequado desempenho de suas funções de fiscalização das políticas públicas sociais.

Para mais que isso, é imperioso o anúncio de um despertar para que os operadores do Direito, em geral – desde os bancos das faculdades de graduação –, e os agentes da judicialização das políticas públicas, particularmente (em especial os membros do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública e da advocacia de interesse público, que possuem atuação mais destacada nessa área), procurem aperfeiçoar-se continuamente sobre a vasta temática transdisciplinar que envolve as abordagens metodológicas em políticas públicas e suas implicações no âmbito da revisão judicial ou da fiscalização extrajudicial, cumprindo com seu *dever ético* e *funcional* de permanente atualização para o bom exercício de suas funções.

Referida exigência de conhecimento metodológico, ainda que de natureza geral, sobre as fases e ciclos das políticas públicas prestacionais, também deve se fazer presente nos programas dos editais de concursos públicos de ingresso para as respectivas carreiras, passando, ainda, pela capacitação inicial de seus integrantes, tão logo investidos no cargo, e por cursos de atualização permanente, propiciando-lhes abertura do campo de visão crítica sobre o fenômeno, hoje limitado ao ângulo estritamente jurídico do fenômeno.

Todas essas providências administrativas não só podem como devem ser mais cobradas pelas Corregedorias de Ministérios Públicos dos respectivos gestores institucionais, sem riscos de invasão da atividade fim dos órgãos do Ministério Público, respeitados e observados, em todos os casos, os limites financeiros e orçamentários de cada Instituição para as necessárias reestruturações administrativas internas.

Impostergável também se mostra a exigência de melhor estruturação das equipes técnicas especializadas de apoio do Ministério Público, mediante *progressiva ampliação* do quadro de servidores com formação e *expertise* em políticas públicas dos mais variados segmentos (especialmente nas áreas de fiscalização preventiva e monitoramento da execução dos orçamentos públicos, saúde, educação, segurança pública, meio ambiente e urbanismo, entre outras), o que *não apenas* subsidiará a definição das melhores *estratégias* e *rotinas* de atuação do órgão, com maiores índices de *resolutividade* (seja no plano preventivo extrajudicial, seja no âmbito

21 *Manual de Negociação e Mediação para Membros do Ministério Público*, p. 152-154.

da atuação judicial repressiva), como *seguramente facilitará* e *possibilitará* a própria mensuração da atividade de controle sobre referidos fluxos de ação, a cargo das Corregedorias.

A propósito, cumpre observar que a especialização da estrutura administrativa e judiciária dos Tribunais e da estrutura administrativa dos órgãos do Ministério Público (o mesmo valendo para a Defensoria Pública, quando atua em prol dos necessitados) para lidarem adequadamente com os conflitos transindividuais de interesses que envolvem as políticas públicas, em todas as suas vertentes, não constitui simples *faculdade* ou *poder discricionário* desses órgãos, mas verdadeiro *dever de proteção* que lhes é imposto pela ordem constitucional, decorrente da lógica segundo a qual todo aquele que detém a competência para exercer o poder (jurisdicional ou de fiscalização e controle extrajudiciais) sobre determinada matéria ou para tutelar um direito fundamental – no caso, o direito fundamental implícito aos adequados planejamento e execução de políticas públicas eficazes e efetivas – deve se aparelhar e se estruturar da melhor forma possível para o exercício responsável de seu múnus público, pena de, não o fazendo, fere de morte o princípio segundo o qual é vedada a proteção insuficiente aos bens, valores e direitos especialmente eleitos pelo legislador constituinte como merecedores de tutela estatal eficiente (**princípio da proibição de proteção insuficiente** que, para alguns, constitui desdobramento lógico do princípio da proporcionalidade).

Ainda que não se considere violado o núcleo estruturante do princípio da proibição de proteção insuficiente na espécie, conforme sustenta parte da doutrina[22], estar-se-á diante de hipótese de flagrante descumprimento de um *dever estatal de atuação* ou *proteção*, cujo inadimplemento poderá, a depender do caso, resultar na própria responsabilidade civil do Estado por omissão.

Fica evidente, desse modo, o dever do Estado brasileiro de promover a criação de varas (Judiciário) e promotorias/procuradorias (Ministério Público) especializadas na fiscalização e controle das políticas públicas, cujos membros integrantes **deverão** (dever funcional de atualização) possuir formação e especialização na matéria, o que seguramente propiciará resultados mais efetivos e benéficos aos destinatários de seus serviços.

Nessa linha de ideias, importa enfatizar que continua em trâmite pela Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 8.058/2014, que "institui processo especial para o controle e intervenção em Políticas Públicas pelo Poder Judiciário e dá outras providências" e em cujo art. 29, no capítulo das disposições finais, está dito que

> No prazo de 120 (cento e vinte) dias, contado a partir da entrada em vigor desta lei, os tribunais federais criarão, e os estaduais poderão criar varas

22 Ao comentarem o princípio da proporcionalidade na vertente da proibição da proteção insuficiente (*Untermassverbot*), assinalam Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho e Paulo Gustavo Gonet Branco que, segundo o jurista alemão Bernhard Schlink, "Se o Estado nada faz para atingir um dado objetivo para o qual deva envidar esforços, não parece que esteja a ferir o princípio da proibição da insuficiência, mas sim um dever de atuação decorrente do dever de legislar ou de qualquer outro dever de proteção." (*Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 323).

> especializadas para o processamento e julgamento de ações que visem, direta ou indiretamente, ao controle jurisdicional de políticas públicas.

Trata-se, inequivocamente, de valiosa medida de natureza legislativa que, somada a outras de natureza estrutural e administrativa, seguramente contribuirá para maior sensibilização e profissionalização do Poder Judiciário brasileiro para com a delicada temática da revisão das políticas públicas, evitando-se que, por desconhecimento técnico sobre a matéria, desestrutura funcional e carência de serviços administrativos de apoio especializados, os órgãos judiciários continuem a proferir decisões que, desvestidas de fundamentação racional adequada, possam acarretar impactos negativos e desestruturantes no seio da coletividade.[23]

4. CONCLUSÕES

Assentadas todas as premissas lógicas e jurídicas analisadas no presente artigo, sem prejuízo de outras, estar-se-á diante de cenário propício, consolidado sobre bases racionais idôneas, a possibilitar o exercício responsável e minimamente satisfatório da atuação avaliativa das Corregedorias de Ministérios Públicos no processo do controle da atuação/omissão dos órgãos do Ministério Público na fiscalização das políticas públicas prestacionais como instrumentos adequados de efetivação dos direitos fundamentais.

23 Confira-se, por sua pertinência, o teor da *justificação* apresentada ao PL em questão: "O controle jurisdicional de políticas públicas é uma realidade presente no dia-a-dia dos tribunais brasileiros. Embora a doutrina e a jurisprudência, sobretudo do STF, tenham se debruçado sobre a questão, fixando limites ao próprio controle e construindo princípios a respeito da matéria, ainda remanescem dúvidas e, frequentemente, o juiz enfrenta dificuldades concretas para decidir assuntos tão relevantes. São dificuldades oriundas da falta de informações e de dados, da falta de assessoria, da falta de contatos com a própria Administração encarregada da implementação da política pública, com os demais juízes, com os tribunais; dificuldades de ordem orçamentária, dificuldades oriundas da multiplicidade de ações individuais que vão inevitavelmente incidir sobre as políticas públicas. É preciso fixar parâmetros seguros para o juiz e para as partes e é preciso, principalmente, criar um novo processo, de cognição e contraditório ampliados, de natureza dialogal e colaborativa, com ampla intervenção do Poder Público e da sociedade, ou seja, um novo processo adequado à tutela jurisdicional dos chamados conflitos de ordem pública. Somente assim a intervenção judicial em políticas públicas não criará problemas insolúveis para a Administração e para a população, como tem ocorrido, e o juiz poderá decidir com equilíbrio e justiça após conhecer todos os dados da questão que está em jogo, sem se substituir ao administrador. E deverá acompanhar a execução que, por sua vez, há de ser flexível para a efetividade do comando judicial. Para auxiliá-lo no cumprimento da sentença está prevista a figura de uma pessoa ou ente colaborador, cuja denominação – comissário – foi inspirada na prevista nos arts. 21 e 114, § 3º, "d" do Código de Processo Administrativo italiano. Função semelhante também existe no ordenamento norte-americano. É com tal finalidade que se propõe o presente projeto de lei, resultado de trabalho coletivo empreendido inicialmente pelo CEBEPEJ – Centro Brasileiro de Estudos e Pesquisas Judiciais, ora presidido pela Professora Ada Pellegrini Grinover, que sucedeu a seu criador, Professor Kazuo Watanabe. Pesquisadores do CEBEPEJ analisaram, em todos os seus aspectos, a problemática do controle jurisdicional de políticas públicas, apresentando seus trabalhos em seminário aberto ao público, realizado pelo CEBEPEJ e pelo Departamento de Direito Processual da Faculdade de Direito da USP, em 14 e 15 de abril de 2010. O Seminário apresentou conclusões, traçando as linhas gerais de um projeto de lei sobre controle jurisdicional de políticas públicas. Ada Pellegrini Grinover e Kazuo Watanabe encarregaram-se da primeira versão do projeto, que foi depois aperfeiçoado pelos pesquisadores do CEBEPEJ e pelos alunos e professores do mestrado da FDV – Faculdade de Direito de Vitória, na disciplina 'Controle Jurisdicional de Políticas Públicas'. Posteriormente, a última versão do projeto foi debatida por grupos de trabalho durante o 2º Seminário sobre controle jurisdicional de políticas públicas, realizado pelo CEBEPEJ-IBEA/RJ – Departamento de Direito Processual da Faculdade de Direito da USP em 3 de outubro de 2011. As propostas de modificação foram incorporadas ao projeto, cuja nova versão ainda foi examinada pelos alunos de mestrado/doutorado da disciplina 'Políticas Públicas' ministrada na USP (com a colaboração de Paulo Lucon) e da mesma disciplina de doutorado da Universidad Lomas de Zamora, em Buenos Aires.Apresentado a debate público na AASP de São Paulo no decorrer de 2012, com a participação de magistrados, membros do Ministério Público, defensores públicos e advogados públicos e privados, o projeto incorporou outras sugestões. Foi também debatido na Universidade de Itaúna, onde é ministrada a disciplina 'Controle Jurisdicional de Políticas Públicas', em nível de mestrado. E, finalmente, foi exposto e debatido mais uma vez em 2013 em seminário conjunto do CEBEPEJ e do IASP, na presença de especialistas argentinos e do Deputado Paulo Teixeira. Mais recentemente, foram incorporadas ao projeto as últimas experiências de tribunais da Argentina, da Colômbia e dos Estados Unidos da América, que indicam o caminho a ser seguido pelo Poder Judiciário, em estreito contato com o Poder Público, para a construção do consenso ou a formulação de comandos flexíveis e exequíveis, que permitam o controle da constitucionalidade e a intervenção em políticas públicas, evitando que o juiz se substitua ao administrador. É o resultado de todo esse trabalho, iniciado em 2010 e profundamente elaborado e discutido, que se apresenta agora ao Congresso Nacional."

Somente assim, segundo cremos, estará o Sistema de Justiça brasileiro, composto pelo Poder Judiciário e suas funções essenciais, com destaque para o Ministério Público, em condições de prestar um atendimento verdadeiramente profissional e de qualidade à população brasileira, cada vez mais carente da formulação e implementação material de políticas públicas eficientes, rumo à *construção* de uma *sociedade justa* e *solidária*, que tem como **objetivos fundamentais** a *redução das desigualdades sociais*, a *erradicação da pobreza* e da *marginalidade* e a *promoção do bem de todos*, e como **fundamento maior** a exigência de respeito dos poderes constituídos à tão vilipendiada **dignidade da pessoa humana** e seu **mínimo existencial**.

5. REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Gregório Assagra; BELTRAME, Martha Silva; ROMANO, Michel Betenjane Novo perfil constitucional do Ministério Público – Negociação e Mediação e a postura resolutiva e protagonista do Ministério Público na resolução consensual das controvérsias, conflitos e problemas. In: GAVRONSKI, Alexandre Amaral et al. *Manual de Negociação e Mediação para Membros do Ministério Público*. Brasília: Ministério da Justiça, 2014. p. 106-107.

ARRUDA NETO, Pedro Thomé de. *Direito das Políticas Públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

ÁVILA, Luciano Coelho. *Políticas públicas de prestação social*: entre o método, a abertura participativa e a revisão judicial. Belo Horizonte: Editora D´Plácido, 2016.

BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; KOZICKI, Katya. Judicialização da política e controle judicial de políticas públicas. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 8, n. 1, jan./jun. 2012.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 8.058/2014*, que institui processo especial para o controle e intervenção em Políticas Públicas pelo Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=687758>. Acesso em: 14 ago. 2015. Texto Original.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Brasília. *ADPF 45*, Decisão Monocrática, Rel. Ministro Celso de Mello, DJ de 29.04.2004. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: 17 fev. 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. Brasília. *RE 436.996*, Rel. Ministro Celso de Mello, DJ de 3.2.2006. Disponível em <www.stf.jus.br>. Acesso em: 17 fev. 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. Brasília. *STA 175-AgR/CE*, Ministro Celso de Mello, DJ de 17.3.2010. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: 20 fev. 2016.

BRUM, Gustavo Valle. *Discricionariedade judicial e políticas públicas:* coerência, consistência e consequências na interpretação do direito. 2013. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2013.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 257.

GAVRONSKI, Alexandre Amaral Potencialidades e limites da negociação e mediação conduzida pelo Ministério Público. In: GAVRONSKI, Alexandre Amaral et al. *Manual de Negociação e Mediação para Membros do Ministério Público*, Brasília: Ministério da Justiça, 2014. p. 148-149.

GOUVÊA, Marcos Maselli. *O controle judicial das omissões administrativas:* novas perspectivas de implementação dos direitos prestacionais. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na constituição de 1988*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. *Política Pública*: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora. Trad. técnica Francisco G. Heidemann. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

MACIEL, Débora Alves; KOERNER, Andrei. Sentidos da judicialização da política: duas análises. *Lua Nova*, São Paulo, n. 57, p. 113-133, 2002.

MARINHO, Carolina Martins. *Justiciabilidade dos direitos sociais:* análise de julgados do direito à Educação sob o enfoque da capacidade institucional. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

MARRAFON, Marco Aurélio. *Esgotamento do estado do bem estar afeta concretização dos direitos sociais*. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2014-nov-10/constituicao-poder-esgotamento-estado-bem-estar-afeta-concretizacao-direitos-sociais>. Acesso em: 14 mar. 2017. Texto original.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2007.

OFFE, Claus. A democracia contra o Estado do Bem-Estar. In: OFFE, Claus. *Capitalismo desorganizado:* transformações contemporâneas do trabalho e da política. Trad. Wanda Caldeira Brant. São Paulo: Brasiliense, 1995.

RODRIGUES, Geisa de Assis. Ministério Público e políticas públicas. In: FARIAS, Cristiano Chaves de; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson (Org.) *Temas Atuais do Ministério Público*. Salvador: Ed. JusPodivm, 2014.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 3. ed. Porto Alegre: Livrara do Advogado Editora. 2003. p. 340.

SARMENTO, Daniel. O Neoconstitucionalismo no Brasil. In: LEITE, George Salomão; SARLET, Ingo Wolfgang (Coord.). *Direitos Fundamentais e Estado Constitucional:* estudos em homenagem a J. J. Gomes Canotilho. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais; Coimbra (Pt): Coimbra Editora, 2009.

SILVA, Virgílio Afonso da. O Judiciário e as políticas públicas: entre transformação social e obstáculos à realização dos direitos sociais. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO Daniel. *Direitos sociais:* fundamentação, judicialização e direitos sociais em espécie. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

SIQUEIRA, Dirceu Pereira Siqueira; ALVES, Fernando de Brito (Org.). *Políticas Públicas* – da previsibilidade a obrigatoriedade – uma análise sob o prisma do Estado Social de Direitos. Birigui-SP: Boreal Editora, 2011. (Prefácio à obra).

VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. *Revista de Administração Pública (RAP)*, Rio de Janeiro, v. 30, n. 2, p. 5-43, mar./abr. 1996.

VIEIRA, Oscar Vilhena; ALMEIDA, Eloísa Machado. Direito, Educação e transformação. In: *ABMP. Justiça pela Qualidade na Educação*. São Paulo: Saraiva, 2013.

PONDERAÇÕES SOBRE O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA E A ATUAÇÃO DAS CORREGEDORIAS NO ÂMBITO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

[Considerations about the Principle of Administrative Efficiency and the Performance of Public Offices of Professional Responsability within the Public Prosecutor's Office]

Marcelo José de Guimarães e Moraes[1]

Resumo: O escopo do presente artigo é lançar um olhar sobre o princípio da eficiência na atuação das Corregedorias ministeriais no Brasil, com o intuito de avaliar a otimização de suas atividades-fins e meio, bem como verificar a atuação das Corregedorias como instrumento concretizador do princípio da eficiência administrativa. Trabalhando o tema proposto, mas sem a menor pretensão de exauri-lo, redigiu-se o artigo por meio de revisão bibliográfica e análise legislativa, jurisprudencial, dividindo-o em quatro momentos distintos, o primeiro destinado à análise da função correcional, seguido pelo tópico que discorre sobre as Corregedorias no ordenamento jurídico brasileiro. O terceiro momento foi dedicado a tecer breves apontamentos sobre o Conselho Nacional do Ministério Público e a Corregedoria que ali atua, fiscalizando a atividade exercida pelo Ministério Público brasileiro e, por fim, no quarto momento, o artigo aduz sobre a atuação das Corregedorias como corolário do princípio da eficiência na Administração Pública, novas práticas, a partir das diretrizes da Carta de Brasília, documento aprovado durante o 7º Congresso de Gestão do Ministério Público, em 2016, e o impacto de sua atuação em prol de uma Administração mais eficaz, célere e voltada para a excelência.

Palavras-chave: Corregedorias. Princípio da eficiência. Administração. Conselho Nacional do Ministério Público.

Abstract: The focus of this article is to give an overview on how the administrative efficiency principle is applied to the work of the Public Offices of Professional Responsibility within the Public Prosecutor's office in Brazil, in order to analyze the optimization of its activities. Moreover, it will verify the performance of the Offices of Professional Responsibility as a way of enforcing the administrative efficiency principle. The theme was developed, without any pretension of exhausting it, the article was written through a bibliographical review and legislative and jurisprudential analysis, dividing it into four distinct moments the first one aimed at analyzing the work accomplished by the Public Offices of Professional Responsibility. Followed by the review of the Public Offices of Professional Responsibility work in the Brazilian legal system. The third moment was devoted to making brief notes

1 Doutorando em Direito pela UFMG, professor da Universidade Federal do Amapá, membro do Ministério Público do Amapá, membro auxiliar da Corregedoria Nacional do Ministério Público.

on the National Council of Public Prosecutors and the Prosecutor's Offices of Professional Responsibility, overseeing the activity carried out by the Brazilian Public Prosecutor's Office. Finally, the article refers to the work of the Public Offices of Professional Responsibility as a corollary of the principle of efficiency in Public Administration, new practices, given by the "Carta de Brasilia", guidelines approved during the 7th Congress of Public Prosecution Management in 2016, and the impact of its actions in favor of a more efficient, expeditious and excellence-oriented Administration.

Keywords: Public Offices of Professional Responsibility. Efficiency principle. Public administration. National Council of Public Prosecutors.

Sumário: 1. Introdução. 2. As Corregedorias no ordenamento jurídico brasileiro. 3. Breves apontamentos sobre o Conselho e a Corregedoria Nacional do Ministério Público. 4. Função correcional. 5. A atuação das Corregedorias como corolário do princípio da eficiência na Administração Pública. 6. Considerações Finais. 7. Referências.

1. INTRODUÇÃO

O foco do presente artigo é discorrer acerca do princípio da eficiência administrativa e a sua aplicação, em especial, na atuação da Corregedoria Nacional do Ministério Público, órgão do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP).

A Administração Pública é regida por princípios-regras emanados da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, com estrita observância à legalidade, probidade e moralidade, que são verdadeiros parâmetros axiológicos a orientar o caminho do bem social, no respectivo seguimento a que se propõe determinada instituição do Estado.

A observância dessas regras supralegais pela Administração Pública garante a validação e legitimação dos atos praticados por todos os agentes administrativos ou políticos[2], visando à melhor prestação de seu mister.

O princípio da eficiência, especificamente, foi introduzido no art. 37 da CF, por meio da Emenda Constitucional nº 19/1998. Tal princípio impõe uma administração gerencial menos burocrática e mais efetiva, visando a menores custos e melhores resultados.

No presente trabalho questiona-se: "Qual a importância da atuação das Corregedorias para a efetiva aplicação do princípio da eficiência administrativa"? O tema é tratado em dois momentos distintos: o primeiro, destinado ao estudo das Corregedorias a partir de uma breve conceituação até as nuances da sua atuação, concentrando-se especialmente na Corregedoria do Conselho Nacional do Ministério Público; e, no segundo, a exposição do resultado da reflexão proposta, analisando-se a importância das Corregedorias para o efetivo cumprimento do princípio da eficiência administrativa.

2 SAYAGUÉS LASO, Henrique. *Tratado de Derecho Administrativo*. Uruguay: Ed. Del Autor, 1963, p. 383: "La administración debe actuar ajustándose estrictamente a las regras de decho. Si transgrede ditas regras, la atividad administrativa se vuelve ilícita y eventualmente apareja responsabilidad".

2. AS CORREGEDORIAS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

A Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, criou a Controladoria-Geral da União, para o controle interno, correição e ouvidoria em esfera federal, além de dar assistência diretamente ao presidente da República, no desempenho de suas ações, com referência à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria e ouvidoria, dando ênfase à transparência da gestão governamental[3], conforme dispõe em seu art. 17[4].

Nesse mesmo contexto, é comum na estrutura orgânica de órgãos e instituições públicas a previsão das Corregedorias, com foco na fiscalização, audição e correição das atividades ali realizadas. É espécie do gênero controladoria, estando ligadas à jurisdição. Percebe-se nesse sentido, ante seu caráter de fiscalização e correção de desvios, acrescidas do poder de decidir, mostrando-se de grande utilidade quando lançada administrativamente em organizações corporativas, na busca de uma prestação de serviços crescentemente qualitativa para seu destinatário final[5].

Registre-se que a atividade de controle correcional utiliza como instrumentos a investigação preliminar, a inspeção, a sindicância, o processo administrativo geral e o processo administrativo disciplinar[6].

Importantes órgãos de controle, como os Conselhos Nacionais de Justiça e do Ministério Público, foram introduzidos no ordenamento jurídico, com *status* constitucional, composição paritária, em total consonância com os valores democráticos da CR/1988. Sua composição prevê, inclusive, cidadãos de notável saber jurídico, alheios aos quadros da Magistratura e do Ministério Público, com o dever de fiscalizar a atividade jurisdicional do Estado e a essencial função do Ministério Público.

Por oportuno, o ensinamento de Calamandrei[7], comentando a ética dos juízes, narra a fala de um experiente magistrado jubilado, com cinquenta anos de toga, com experiência por todos os graus da Magistratura, da mais singela à suprema corte, que ilustra bem a importante questão da eficiência almejada pela sociedade nos órgãos Jurisdicionais e Ministeriais:

> [...] na minha longa carreira, nunca me encontrei face a face com juízes corruptos, mas conheci muitos juízes indolentes, desatentos, carentes de vontade, prontos a se deter na superfície, para fugir do duro trabalho de escavação, que quem deseja descobrir a verdade tem que enfrentar. Com

3 COELHO, Aylton. *A Correição e a Administração pública.* Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Pós-Graduação em Administração Pública, Fundação Getulio Vargas, Belo Horizonte, 2010.

4 Art. 17. À Controladoria-Geral da União compete assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições quanto aos assuntos e providências que, no âmbito do Poder Executivo, sejam atinentes à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da administração pública federal.

5 ARAÚJO, Fernando Eugênio. *Corregedoria:* órgão disciplinar ou correicional? 2005. Disponível em: <http://br. monografias.com/trabalhos3/corregedoria-disciplinar-correicional/corregedoria-disciplinar-correicional2.shtml>. Acesso em: 12 dez. 2016.

6 Araújo, op. cit.

7 CALAMANDREI, Piero. *Eles, os juízes, vistos por um advogado*. Tradução de Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

> freqüência, essa superficialidade pareceu-me um resultado inevitável, e desculpável, da excessiva quantidade de trabalho que recai sobre certos magistrados. Mas conheci alguns (os melhores) que, apesar de sobrecarregados, conseguiam, perdendo horas de sono, estudar com escrupulosa diligência todas as causas a eles confiadas e expô-las em câmara de conselho sem esquecer a vírgula de um documento.

Daí, pode-se concluir que tão nefasta quanto a corrupção financeira é a moral e a ética, sobretudo em carreiras fundamentais na estrutura organizacional do Estado brasileiro. O membro do Ministério Público ou juiz que não se compromete com a eficiência, negligenciando no dia a dia de sua nobre missão social, causa severos danos à imagem de sua respectiva instituição e, o pior, gera descrédito social, o que viola flagrantemente o interesse público.

No que se refere à instituição do Conselho Nacional de Justiça[8], seu surgimento decorreu da necessidade de otimização, planejamento e fiscalização do Poder Judiciário[9].

A Corregedoria Nacional de Justiça[10] é órgão do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), com escopo precípuo de aperfeiçoar o trabalho do Sistema Judiciário Brasileiro, principalmente no que diz respeito ao controle e à transparência administrativa e processual.Entre as atribuições da Corregedoria Nacional do CNMP, previstas na Magna Carta e no Regimento Interno do CNMP, destacam-se o recebimento e processamento de reclamações e denúncias relativas a membros e servidores do Ministério Público.

A missão da Corregedoria Nacional é de fortalecer e aprimorar o Ministério Público brasileiro, assegurando sua autonomia e unidade, para uma atuação responsável e socialmente efetiva[11]. Ainda, compete à Corregedoria Nacional do Ministério Público o exercício das funções executivas do Conselho de Inspeção e Correição Geral[12], bem como o controle da atuação do órgão que lhe compete fiscalizar, orientar, corrigir e sancionar, possuindo, entretanto, autonomia funcional para cumprimento de seus deveres, cujo controle poderá ser externo, nos termos do art. 130-A da Constituição Federal.

8 Art. 103-B, introduzido na Constituição Federal pela Emenda nº 45/2004.

9 Inovação controvertida da Emenda nº 45/2004 é a criação de um Conselho Nacional de Justiça. Tal instituição é o fruto de uma luta de alguns anos, promovida pela Ordem dos Advogados do Brasil e por alguns grupos políticos, para o estabelecimento de um controle "externo" do Poder Judiciário. In: TADASHI, Deivy. *Ouvidoria, Controladoria e Corregedoria nos órgãos públicos*. 2015 Disponível em: <http://www.administradores.com.br/a rtigos/carreira/ouvidoria-controladoria-e-corregedoria-nos-orgaos-publicos/91735/>. Acesso em: 16 dez. 2016.

10 A Corregedoria Nacional de Justiça, órgão do CNJ, atua na orientação, coordenação e execução de políticas públicas voltadas à atividade correcional e ao bom desempenho da atividade judiciária dos tribunais e juízos do País. O objetivo principal da Corregedoria é alcançar maior efetividade na prestação jurisdicional, atuando com base nos seguintes princípios: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988). Tadashi, op. cit.

11 GARCIA, Emerson. Configuração Constitucional das Corregedorias do Ministério Público. *Revista Jurídica Corregedoria Nacional: O papel constitucional das Corregedorias do Ministério Público*, Brasília, v. I, p. 11-12, 2016.

12 Garcia, op. cit.

3. BREVES APONTAMENTOS SOBRE O CONSELHO E A CORREGEDORIA NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) foi criado com o advento da Emenda Constitucional nº 45, publicada em 31 de dezembro de 2004, que também criou o Conselho Nacional de Justiça, num reflexo da atenção voltada para a transparência e fiscalização das instituições brasileiras em âmbito judiciário e também nas funções essenciais à Justiça. Foi especialmente criado para preservar a respeitabilidade e o bom trabalho da essencial instituição Ministério Público[13].

O CNMP é composto por 14 conselheiros, que são indicados por suas instituições de origem e precisam também da aprovação do Senado Federal e da Presidência da República para assumir o cargo. Sua composição é formada para uma gestão de dois anos, sendo que os conselheiros podem ser reconduzidos aos cargos por mais um mandato. O presidente do Conselho é o procurador-geral da República (art. 130-A, I)[14]. Os conselheiros têm como obrigação participar das reuniões do Plenário e/ou das comissões, quando convocados, com direito à palavra e voto. Cabem a eles também elaborar projetos, propostas ou estudos sobre matérias de competência do CNMP[15].

Conforme o art. 130-A da Constituição, dos quatorze membros, oito pertencem aos quadros do próprio Ministério Público. Integram-no: 1) o procurador-geral da República; 2) quatro membros do Ministério Público da União, assegurada a representação de cada uma de suas carreiras; 3) três membros do Ministério Público dos estados; 4) dois juízes, indicados um pelo Supremo Tribunal Federal e outro pelo Superior Tribunal de Justiça; 5) dois advogados, indicados pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; e 6) dois cidadãos de notável saber jurídico e reputação[16].

Serão eles nomeados pelo presidente da República, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal. Terão mandato de dois anos, permitida uma recondução (art. 130-A, *caput*)[17]. De acordo com o inciso II do § 2º do art. 130-A da Constituição, cabe ao Conselho zelar pela observância do art. 37 e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Ministério Público da União e dos estados, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que

13 MAIA, Eduardo de Souza. A natureza jurídica do Conselho Nacional do Ministério Público. *MPMG jurídico*, ano II, n. 7, out/nov./dez. 2006.

14 No que pertine às competências do CNMP e da Corregedoria Nacional do Ministério Público, a Constituição Federal de 1988 já explicita algumas nos incisos do parágrafo 2º do 130-A. Entre tais competências, destacam-se: 1) a de rever ou desconstituir ou fixar prazo na análise de atos administrativos praticados por membros ou órgãos do MP brasileiro, para tanto, quando em causa a legalidade desses atos administrativos (inciso II); 2) conhecer de reclamações contra membros do Ministério Público, podendo aplicar-lhes sanções — remoção, disponibilidade, aposentadoria e outras — bem como avocar processos disciplinares contra eles instaurados (inciso III).

15 CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO – CNMP. *Composição*. Disponível em: <http://www.cnmp .mp.br/ portal_2015/institucional/composicao/atual>. Acesso em: 12 dez. 2016.

16 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 40. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

17 Ferreira filho, op. cit.

se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência dos Tribunais de Contas.

A Corregedoria do CNMP tem como atribuição o exercício das funções executivas de inspeção ordinária e extraordinária, bem como correição geral. No que tange às atribuições das Corregedorias do Ministério Público, são detalhadas pela legislação infraconstitucional, mais especificamente pela Lei Complementar nº 75/1993, que versa sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União; pela Lei nº 8.625/1993, que veicula a Lei Orgânica Nacional dos Ministérios Públicos dos Estados; e pelas leis complementares de cada Estado-Membro, que tratam da lei orgânica do respectivo Ministério Público. Essas atribuições, como não poderia deixar de ser, devem permanecer atreladas aos balizamentos estabelecidos pela Constituição da República. Atua preventivamente sobre atos administrativos e funcionais por meio de atos regulamentares ou recomendações, como forma de orientação de atuação dos membros e servidores.

A Corregedoria do Conselho Nacional do Ministério Público vem fomentando uma atuação transversal do promotor de justiça, que se faz necessária pelo dinamismo em que os acontecimentos ocorrem na transformação diária da sociedade, sendo aquele um verdadeiro agente de transformação social.

Por fim, a Corregedoria Nacional do CNMP poderá atuar repressivamente sempre que a ocorrência fática, de membro ou servidor, implique a possibilidade de sanções disciplinares ou ilícitos penais, que ocorrerão em procedimentos disciplinares instaurados, sob a ótica constitucional do contraditório e da ampla defesa, podendo, como consequência, concluir-se o procedimento pela remoção, disponibilidade ou aposentadoria além de outras sanções, resguardando-se a dosimetria e proporcionalidade nas infrações praticadas e o grau de violação do bem jurídico tutelado.

4. FUNÇÃO CORRECIONAL

A função correcional tem como objetivo fiscalizar e inspecionar o exercício das atividades, evitando a ocorrência de abusos ou irregularidades. Tem o intento de prover a perfeita e adequada prestação dos serviços públicos[18]. Daí ser possível compreender que objetiva corrigir os erros e excessos da Administração Pública, observando e fiscalizando seus servidores. É atividade intrínseca da conjunção entre a necessidade de o Estado fazer correição de suas atividades, constatando eventuais irregulares, e a necessidade de os cidadãos de se fazerem ouvir em suas reclamações, denúncias, entre outras manifestações[19].

18 ARAÚJO, Fernando Eugênio. *Corregedoria:* órgão disciplinar ou correcional? 2005. Disponível em: <http://br.m onografias.com/trabalhos3/corregedoria-disciplinar-correicional/corregedoria-disciplinar-correicional2.shtml>. Acesso em: 12 dez. 2016.

19 JESUS FILHO, Osvaldo de. *A implantação da Corregedoria-Geral do Ministério da Saúde:* discutindo mudanças no campo da gestão. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão Pública na Saúde) da Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

Nesse sentido, a função ora estudada inclui o dever de disciplinar faltas cometidas pelos servidores e fiscalizar sua atuação, em âmbito judicial ou extrajudicial, podendo ser feita de forma temporária ou permanente[20].

É fundamental para um efetivo exercício da função de Corregedoria, que o responsável conheça a realidade do local para que se possa analisar todos os aspectos da Administração Pública. Acerca do exercício da função de corregedor, pode-se aduzir:

> Assim, o Corregedor atuando como provedor, deve possuir agudeza administrativa, pois no exercício dessa função deve expedir recomendações, no intuito da regularidade e à uniformização dos serviços públicos, sempre observando a lei. Como verificador, utilizar-se-á das correições ordinárias ou extraordinárias para averiguar a regularidade dos serviços públicos no tocante à observância das normas procedimentais e da organização, atento ao cumprimento dos prazos, formalidades e finalidade do órgão. Por fim, atuando com o objetivo de corrigir, o Corregedor opera então como emendador, quase sempre mediante denúncia identificada ou anônima, bem como, nas hipóteses em que o cidadão ou a Administração Pública é lesado objetiva ou subjetivamente, punindo através do devido processo legal o servidor responsável pelo ato faltoso que tenha cometido[21].

Compreende-se que as Corregedorias façam parte do sistema de controle interno dos órgãos públicos, dado que é responsável pelas orientações aos gestores, pela auditoria e fiscalização, pela ética e integridade, pelas informações estratégicas ao governo, pela transparência pública, pela ouvidoria e pela atividade disciplinar[22]. Oportuna a distinção conceitual entre os setores da Ouvidoria, da Controladoria e da Corregedoria.

A Ouvidoria é o setor responsável por receber, examinar e encaminhar denúncias, reclamações, elogios, sugestões e pedidos de informações referentes a procedimentos e ações de agentes, órgãos e entidades públicas. Assim, ela atua no diálogo entre o cidadão e o poder público, de maneira que as manifestações decorrentes do exercício da cidadania provoquem a melhoria contínua dos serviços públicos prestados. Esse contato pode ser feito por telefone, via correio eletrônico do órgão ou pessoalmente via protocolo de requerimento[23].

---

20 A correição pode ainda ser classificada sob dois aspectos, primeiramente a geral ou ordinária e a parcial ou extraordinária. A geral ou ordinária é atividade de fiscalização desempenhada habitualmente pela Corregedoria na área total sob sua responsabilidade, em decorrência de suas obrigações funcionais e sem motivo específico. E, a parcial ou extraordinária é a fiscalização realizada pela Corregedoria após tomar conhecimento de fato particular, geralmente denunciado por pessoa interessada. A atividade correcional permanente, ou seja, ordinária tem por fim a averiguação periódica da regularidade dos serviços públicos. Nela está contida também a atribuição de expedir instruções para melhor regulamentar o funcionamento do serviço interno ou externo prestado ao cidadão. Com isso, a Corregedoria mantém sob constante inspeção as atividades públicas dos servidores do órgão a que é subordinado. ARAÚJO, Fernando Eugênio. *Corregedoria:* órgão disciplinar ou correcional? 2005. Disponível em: <http://br.monografias.com/trabalhos3/corregedoria-disciplinar-correicional/corregedoria-disciplinar-correicion al2.sht ml>. Acesso em: 12 dez. 2016.

21 Araújo, op. cit.

22 TADASHI, Deivy. *Ouvidoria, Controladoria e Corregedoria nos órgãos públicos.* 2015. Disponível em: <http://www.administradores.com.br/artigos/carreira/ouvidoria-controladoria-e-corregedoria-nos-orgaospublicos/91735>. Acesso em: 16 dez. 2016.

23 Tadashi, op. cit.

A Controladoria é o setor responsável por avaliar a execução de programas de governo, comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão dos administradores públicos; exercer o controle das operações de crédito; e executar atividades de apoio ao controle externo, em cumprimento ao disposto no art. 74 da Constituição Federal. Assim, ela mantém o foco no aprimoramento da gestão e da execução das políticas públicas, visando à melhoria da prestação de serviços públicos, pois atua também na produção de informações estratégicas para acelerar a tomada de decisões por parte dos gestores públicos e ainda na prevenção da corrupção[24].

A Corregedoria é o setor responsável pela apuração de possíveis irregularidades cometidas por servidores públicos e pela aplicação das devidas penalidades. Assim, ela integra as atividades de correição no âmbito da Administração Pública, assegurando o atendimento ao art. 37 da Carta Constitucional brasileira, pelo órgão em que atua[25].

Ainda, a atividade exercida pela estrutura estatal de poder ou pelos agentes públicos nela integrados é baseada na tríade fundamental da juridicidade, formada por organicidade, deontologia e diceologia[26]. Nesse contexto, tem-se que os membros de determinado ente ou órgão público devem atuar nos limites de seus deveres inerentes ao cargo, e, às Corregedorias cabem fiscalizar a atividade dos membros, o que não alcança, obviamente, os juízos de valor realizados com amparo na independência funcional[27].

A função correcional tem caráter pedagógico, com foco seja na conscientização dos servidores sobre determinadas políticas a serem adotadas pelo órgão público, como na conscientização da necessidade de se manter a regularidade do processo. Assim, visa-se estimular o servidor à retidão do agir, como a melhor via na prevenção de desvios, ou na correção daqueles já cometidos, desde que o dano ao erário ou ao cidadão seja de possível reparação.

Finalmente, em cumprimento ao princípio da eficiência, as Corregedorias podem atuar preventivamente, por meio de correições ordinárias e extraordinárias, bem como instaurando processos administrativos disciplinares, sempre que necessários.

Destaca-se o entendimento do conselheiro Leonardo Carvalho quando diz que a Corregedoria Nacional exerce papel fundamental no aperfeiçoamento do Ministério Público, não pelo aspecto disciplinar em si, muito embora a sanção possua um cunho pedagógico, mas pela preocupação da Corregedoria de orientar. As

24 Tadashi, op.cit.

25 Tadashi, op. cit.

26 GARCIA, Emerson. Configuração Constitucional das Corregedorias do Ministério Público. *Revista Jurídica Corregedoria Nacional: O papel constitucional das Corregedorias do Ministério Público*, Brasília, v. I, p. 11-12, 2016.

27 Garcia, op. cit.

inspeções ordinárias e extraordinárias têm o objetivo de diagnosticar as deficiências para que sejam tomados os rumos adequados[28].

5. A ATUAÇÃO DAS CORREGEDORIAS COMO COROLÁRIO DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O princípio da eficiência na Administração Pública foi introduzido no ordenamento jurídico pela Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, impondo à Administração Pública a obrigação de desempenhar suas atribuições com eficiência, perfeição e rendimento compatíveis, de modo a realizar os anseios dos administrados.

Trata-se da transição entre o modelo burocrático tradicional de gestão, ainda em desenvolvimento, e o modelo estruturante chamado de gerencial. Ele é idealizado como instrumento de alcance e realização dos anseios sociais da coletividade, deixando evidente a dissociação entre o interesse público, aqui se entenda social, e o interesse da pessoa jurídica de direito público, isto é, Estado, não se confundem[29].

Esse novo modelo administrativo, longe da perfeição, passou a lançar um olhar muito mais material do que formal no dia a dia da Administração Pública, consagrando o diálogo entre o Direito Administrativo e a Constituição da República, com sua efervescência principiológica, entre eles o princípio da eficiência.

A gênesis do instituto "eficiência" é aplicada de forma pragmática, consagrando o conceito que é característico das empresas privadas, em que a busca do lucro constitui a finalidade precípua, caracterizando a importância da eficiência nesse setor. Se uma empresa é lucrativa, e se pode otimizar seus lucros respeitando as leis e as regras de governança corporativa, então é eficiente, e isso é comprovável por intermédio de suas demonstrações financeiras. Por sua vez, na Administração Pública a finalidade principal é a satisfação do interesse público. No entanto, referido interesse é um referencial cuja aferição não é tão objetiva quanto a verificação do resultado econômico de uma empresa.

Registre-se que a eficiência conjuga o binômio produtividade e economia, vedando o desperdício e o uso inadequado dos recursos públicos. Traduz-se nas seguintes máximas: "melhor desempenho possível por parte do agente público" e "melhores resultados na prestação do serviço público[30]".

Tal princípio encontra-se positivado na CF/1988, no art. 37, que dispõe sobre a obrigatoriedade de observância dos entes federativos aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

28 CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO – CNMP. *Conselheiros destacam atuação da corregedoria nacional do Ministério Público*. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/10157-conselheiros-destacam-a-atuacao -da-corregedoria-nacional-do-ministerio-publico>. Acesso em: 3 mar. 2017.

29 MEDAUAR, Odete. *O direito administrativo em evolução*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

30 DIAS, Licinia Rossi Correia. *Direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2012.

Ressalte-se que o princípio não é inédito no Direito Comparado, a Constituição Espanhola de 1976, por exemplo, já o prevê, assim também as Leis de Procedimento Administrativo dos países vizinhos do Brasil, como é o caso da Argentina, do Uruguai e do Peru (sob a denominação de princípio da eficácia)[31].

O princípio da eficiência é explanado por Hely Lopes Meirelles como uma espécie de dever de boa administração, que submete a Administração Pública ao controle de resultado, além de fortalecer o sistema de mérito e sujeitar a Administração Indireta à supervisão ministerial que analise a eficiência administrativa[32].

Pode-se compreendê-lo também como corolário que determina a conjugação da célere e qualitativa resolução de demandas, processos e procedimentos.

Nessa linha, os tribunais vêm sedimentando a jurisprudência na conclusão de que processo administrativo fiscal em prazo razoável é consequência do princípio da eficiência, da moralidade e da razoabilidade da Administração Pública, inadmitindo mora injustificada da administração nas respostas aos requerimentos de partes interessadas no uso constitucional de seus direitos.

Além disso, o preceito inclui a obtenção do melhor resultado em termos de serviços pelo menor custo possível. Nota-se o caráter constitucional e a importância da eficiência na Administração Pública, de modo que as Corregedorias são instrumentos de efetivação de tal princípio. Isso porque, como visto, cabe à Corregedoria fiscalizar a atuação dos membros do órgão a que lhe compete exercer a função correcional. A Corregedoria do Conselho Nacional do Ministério Público, por exemplo, tem a função de orientar e fiscalizar o Ministério Público brasileiro com qualidade, integração e padronização, nos moldes de seu planejamento estratégico. Evidentemente que as atribuições da Corregedoria Nacional[33] velam pelo melhor serviço público possível. A ela cabe fiscalizar, orientar e, se for o caso, sancionar a atividade dos membros da instituição ministerial, sem afrontar, todavia, as respectivas Leis Orgânicas de cada Ministério Público.

Outrossim, o constante diálogo, em tom orientativo, sobre a justificativa de se exigir a prática de determinado ato, qual o seu fim no processo, quais as inúmeras variáveis e repercussões de uma eventual violação funcional, os resultados e os possíveis prejuízos à Administração Pública e ao cidadão são formas de atuação bastante eficientes das Corregedorias.

O princípio da eficiência na Administração Pública determina que sejam cumpridos os demais preceitos constitucionais e legais que busquem a adequada prestação do serviço público, estando relacionado a preceitos como legalidade e probidade administrativa. Dessa forma, é possível afirmar que: "A sumarização do procedimento administrativo já compunha, antes da reforma, traço do processo como 'garantia de meios e de resultados' disposto a tutelar os litigantes e acusados

31 BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Processo administrativo disciplinar*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

32 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

33 CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO – CNMP. *Regimento Interno*. Art. 18. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/normas/Regimento_Interno_V11_20-11-2015.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2016.

mediante o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes (art. 5º, LV, da CF)"[34].

Os processos disciplinares têm como objetivo investigar falta ou irregularidade disciplinar por meio de sindicância ou processo administrativo próprio em que resguardada a ampla defesa e o contraditório.No contexto dos processos administrativos disciplinares, o princípio da eficiência pode ser compreendido em dois comandos genéricos: (i) a eficiência como fundamento de um sistema racional de distribuição de competência na Administração Pública; e (ii) a eficiência como um dos critérios orientadores da sumarização do procedimento administrativo (e não do processo) com vistas à simplicidade e à celeridade, de um lado, e à proteção das situações de emergência, de outro. Em ambos os casos, a eficiência remete à ideia da proporcionalidade das técnicas de definição e exercício da competência processual administrativa disciplinar (adequação dos meios aos fins, proibição do excesso).

As Corregedorias, em sua função preventiva, devem estimular os membros e servidores do Ministério Público quanto à importante prática de agir corretamente em cada ato processual, por mais banal que possa parecer, sem rasuras, com a observância dos prazos legais, já que o cidadão, carente do serviço público, também tem direito a um prazo razoável para solução do seu problema[35].

Nessa sistemática, em busca pela qualidade total dos serviços ministeriais, a Corregedoria Nacional do Ministério Público vem realizando periodicamente atividade correcional nos diversos ramos do *Parquet,* Estadual, Federal, do Distrito Federal e Territórios, do Trabalho e o Militar, ocasião em que inspeciona as instituições, com escopo de constatar o grau de efetividade da atuação ministerial desses órgãos, bem como a percepção social dessa atuação.

Na busca do incremento da repercussão social da atividade do Ministério Público, nos últimos anos vem se implantando uma nova cultura de atividade correcional, com mais ênfase na função orientadora e fiscalizadora das Corregedorias da Instituição, ombreada à função disciplinar. Um atuar mais qualitativo e substancioso se impõe para concretizar a efetividade e ampliação da legitimação social dos membros e servidores do Ministério Público brasileiro.

A Carta de Brasília, o mais moderno e importante marco de inspiração aos gestores do MP brasileiro, na fixação de diretrizes estruturantes da instituição ministerial, alicerça, qualitativamente, a atuação do Ministério Público e a efetividade social de sua intervenção. No campo correcional inovou nas atividades avaliativas, orientativas e fiscalizatórias das Corregedorias, considerando como fator de avaliação o grau de contribuição da ação do *Parquet* para a transformação social.

Lançando um olhar à efetividade e à luz da hodierna tendência do Direito Comparado, em especial aos meios alternativos de resolução de conflitos, o órgão

34 BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Processo administrativo disciplinar*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 25.

35 ARAÚJO, Fernando Eugênio. *Corregedoria:* órgão disciplinar ou correcional? 2005. Disponível em: <http:// br.monografias.com/trabalhos3/corregedoria-disciplinar-correicional/corregedoria-disciplinar-correicional2.shtml>. Acesso em: 12 fev. 2017.

correcional nacional do MP, em sua atuação relacionada aos conflitos no seu viés de orientação e fiscalização, passou a orientar a utilização dos mecanismos de autocomposição, a mediação, a conciliação e a negociação no âmbito do Ministério Público, laborando para assegurar a efetividade das garantias constitucionais fundamentais relacionadas à sua atuação[36].

A Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, na vanguarda dessa busca pela efetividade total da atuação ministerial, apostando nos meios alternativos de resolução de conflitos, editou o Ato CGMPMP nº 12/2016, que disciplina o procedimento de negociação, mediação, conciliação e de procedimento de acordos de resultados no âmbito da atuação da Corregedoria, buscou, por intermédio dessa nova prática, garantir a efetividade da atuação dos membros do Ministério Público.

A Corregedoria Nacional, em sua função orientadora e fiscalizadora, que se materializa por meio das inspeções e correições, tem por objetivo verificar se o organograma estruturante dos Ministérios Públicos está de acordo para atender com a qualidade e efetividade às demandas sociais, bem como se os membros e servidores estão agindo de maneira qualitativa e eficiente como agentes de transformação social.

As Corregedorias do Ministério Público: a Nacional, que exerce o controle externo; e as Corregedorias de cada ramo dos Ministérios Públicos, que exercem o controle interno, são órgãos estratégicos na busca das garantias constitucionais fundamentais da sociedade, voltadas para a orientação e a fiscalização do Ministério Público brasileiro, de modo que é relevante a atuação desses órgãos na orientação e na fiscalização, para tornar mais efetivos os fatores de ampliação da legitimação social da instituição Ministério Público[37].

Com efeito, compreende-se que a atuação das Corregedorias, seja no aspecto preventivo, fiscalizador ou sancionatório, permite que se cumpram funções dirigidas à garantia de verificação e controle da responsabilização do servidor, além das metas estabelecidas pela Administração Pública.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As Administrações Pública Direta e Indireta deverão respeitar princípios administrativos próprios como legalidade, probidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência administrativa, este último determinante para que a Administração Pública cumpra com o dever de desempenhar suas funções com

36 RESOLUÇÃO Nº 118/2014, CNMP: "Art. 1º Fica instituída a POLÍTICA NACIONAL DE INCENTIVO À AUTOCOMPOSIÇÃO NO ÂMBITO DO MINISTÉRIO PÚBLICO, com o objetivo de assegurar a promoção da justiça e a máxima efetividade dos direitos e interesses que envolvem a atuação da Instituição. Parágrafo único. Ao Ministério Público brasileiro incumbe implementar e adotar mecanismos de autocomposição, como a negociação, a mediação, a conciliação, o processo restaurativo e as convenções processuais, bem assim prestar atendimento e orientação ao cidadão sobre tais mecanismos".

37 ALMEIDA, Gregório Assagra de. As corregedorias, a nacional e as internas, no contexto do Ministério Público como instituição de acesso à justiça. *Revista Jurídica Corregedoria Nacional: o Papel Constitucional das Corregedorias do Ministério Público*, Brasília, v. I, p. 108, 2016.

rapidez, perfeição e rendimento compatíveis, de modo a satisfazer os anseios dos administrados.

Ademais, o princípio da eficiência na Administração Pública determina que sejam cumpridos os demais preceitos constitucionais e legais que busquem a adequada prestação do serviço público, estando relacionado a preceitos como legalidade e probidade administrativa.

Nesse contexto, a Corregedoria tem a função de fiscalizar, orientar, corrigir e sancionar a má atuação de seus membros, recebendo denúncias e investigando-as para que se possa chegar a uma solução sobre os casos narrados, tendo como finalidade proporcionar a eficiência procurada na Administração Pública.

O Conselho Nacional do Ministério Público e o Conselho Nacional de Justiça foram criados num reflexo da atenção voltada para a transparência e fiscalização das instituições brasileiras em âmbito judiciário e também nas funções essenciais à Justiça, bem como para preservar a respeitabilidade e o bom trabalho do Ministério Público.

A Corregedoria do Conselho Nacional do Ministério Público, por exemplo, tem a função de orientar e fiscalizar o Ministério Público brasileiro com qualidade, integração e padronização, velando pela melhor atuação dessa instituição constitucional. Atua preventivamente sobre atos administrativos e funcionais por meio de atos regulamentares ou recomendações, como forma de orientação de conduta dos servidores, bem como responde a consultas e determina sanções em processos administrativos sancionatórios.

Os processos disciplinares têm como objetivo investigar falta ou irregularidade disciplinar por meio de sindicância ou processo administrativo próprio em que resguardado o princípio da ampla defesa e do contraditório.

A efetividade, no caso do Ministério Público, pretendida pelo princípio da eficiência na seara correcional, intenciona que as Corregedorias sejam verdadeiramente úteis como meio para o atingimento de seu específico mister, que é a contribuição para uma atuação, pautada nos valores morais e éticos, ínsitos à instituição e na busca constante do benefício social, e, com essa atuação ser devidamente reconhecida por toda a sociedade.

O órgão de correição nacional vem monitorando, de maneira eficaz, a gestão do Ministério Público brasileiro, sob o ponto de vista administrativo, disciplinar e estratégico, laborando com suas unidades para que alcancem seus objetivos devidamente planejados, visando, de forma eficiente, cumprir as atribuições na lei maior e demais normas do sistema infraconstitucional.

Destacam-se os dados levantados no encerramento do 1º Ciclo de Correições da Corregedoria Nacional do MP, ocorrido em Cuiabá, em 22 de fevereiro do ano corrente, a partir de correições realizadas em 29 ministérios públicos, entre 2009 e 2017, foram instaurados 323 procedimentos no CNMP para apurar supostas irregularidades, a partir de determinação dos relatórios conclusivos de correição.

Também foram realizadas 266 correições extraordinárias e aprovadas 2.194 proposições, pelo Plenário do CNMP, em decorrência das correições. Dessas, 1.075 se referiram ao MPU e 1.119 aos Ministérios Públicos Estaduais. As medidas alcançaram, estimadamente, 12.816 membros e 35.291 servidores (dados da publicação *Ministério Público – Um Retrato 2016*)[38].

Tais dados demonstram o crescente empenho da Corregedoria Nacional do MP em cumprir eficazmente suas atribuições constitucionais e legais.

Dessa forma, compreende-se que a atuação das Corregedorias, seja no aspecto preventivo, fiscalizador ou sancionatório, permite que se cumpram funções dirigidas à garantia de verificação e controle da responsabilização do servidor, além das metas estabelecidas pela Administração Pública.

Resta evidente, portanto, que as Corregedorias, na qualidade de órgãos estratégicos para assegurar a máxima atuação qualitativa e constitucional do Ministério Público, são instrumentos para implementação e efetivação do princípio da eficiência, atuando ativamente para que o serviço público prestado apresente os menores custos para a sociedade e os melhores resultados, fiscalizando sua atuação e primando pela excelência do serviço ofertado.

Visam, ainda, assegurar a continuidade e confiabilidade da atividade ministerial, inclusive inovando na busca da efetividade, ao induzir e implementar novos modelos de composição de conflitos na seara disciplinar, como a mediação, que é focada em resultados qualitativos compatíveis com o princípio da eficiência.

Assim, essa nova tendência cooperativa da atividade de Corregedoria, mais voltada para um olhar qualitativo da atividade ministerial, redunda na almejada efetividade. Tal tendência, rompe com as velhas diretrizes estritamente sancionatórias, para criar uma sintonia com a Constituição da República de 1988 e incorporar os princípios constitucionais no Direito Administrativo Disciplinar, o que, por conseguinte, fortalece o Estado Democrático de Direito e seus fundamentos.

7. REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Gregório Asssagra de. As corregedorias, a nacional e as internas, no contexto do Ministério Público como instituição de acesso à justiça. *Revista Jurídica Corregedoria Nacional: o papel constitucional das Corregedorias do Ministério Público*, Brasília, v. I, 2016.

ALVES, Léo da Silva. *Questões relevantes da sindicância e do processo disciplinar*. Brasília: Brasília Jurídica, 1999.

38 CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO – CNMP. *Corregedoria do MP apresenta balanço de resultados das correições*. Disponível em: <http://www.cnmp.m p.br/portal/todas-as-noticias/10085-corregedoria-nacional-do-mp-apresenta-balanco-de-resultado-das-correicoes>. Acesso em: 3 mar. 2017.

ARAÚJO, Fernando Eugênio. *Corregedoria:* órgão disciplinar ou correcional? 2005. Disponível em:<http://br.monografias.com/trabalhos3/corregedoria-disciplinar-correicional/ corregedoria- disciplinar-correicional2.shtml>. Acesso em: 12 dez. 2016.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Processo administrativo disciplinar*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça – STJ. *Resp. 1.091.042-SC* – Rel. Min. Eliana Calmon – j. em 6-8-2009.

CALAMANDREI, Piero. *Eles, os juízes, vistos por um advogado*. Tradução de Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

COELHO, Aylton. *A Correição e a Administração Pública*. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Pós-Graduação em Administração Pública, Fundação Getulio Vargas, Belo Horizonte, 2010.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO – CNMP. *Regimento Interno*. Art. 18. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images /normas/ Regimento_Interno_V11_20-11-2015.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2016.

_____. *Apresentação Corregedoria*. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal_2015/i nstitucional/corregedoria/a-corregedoria-nacional/apresentacao>. Acesso em: 10 dez. 2016.

_____. *Ciclo correições*. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/170217_ 1oCi cloCorrei%C3%A7%C3%B5esCN.pdf>. Acesso em: 3 mar. 2017.

_____. *Corregedoria do MP apresenta balanço de resultados das correições*. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/10085-corregedoria-nacional-do-mp-apresenta-balanco-de-resultado-das-correicoes>. Acesso em: 3 mar. 2017.

_____. *Corregedoria Nacional do Ministério Público lança relatório anual de atividades de 2016*. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.b r/portal/todas-as-

noticias/10098-corregedoria-nacional-do-mp-lanca-relatorio-anual-de-atividades-de-2016>. Acesso em: 3 mar. 2017.

_____. *Apresentação de balanço marca encerramento do 1 ciclo de correições da corregedoria nacional do Ministério Público*. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticia s/10113-apresentacao-de-balanco-marca-encerramento-do-1-ciclo-de-correicoes-da-correge doria-nacional-do-mp>. Acesso em: 3 mar. 2017.

_____. *Conselheiros destacam atuação da corregedoria nacional do Ministério Público*. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/10157-conselheiros-destacam-a-atuacao-da-corregedoria-nacional-do-ministerio-publico>. Acesso em: 3 mar. 2017.

_____. *Eleições no TJ-RJ*. Entrevista: Antônio Eduardo Duarte, desembargador do TJ-RJ. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2008-dez-09/punir_funcao_corregedori a_orientar>. Acesso em: 3 mar. 2017.

_____. *Corregedor de justiça exerce nobre funções*. Disponível em: <http://www.conjur. com.br/2008-nov-30/corregedor_justica_exerce_nobres_funcoes>. Acesso em: 3 mar. 2017.

_____. *Composição*. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal_2015/institucional/co mposicao/atual>. Acesso em: 12 dez. 2016.

COSTA, José Armando da. *Direito administrativo disciplinar*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

COSTA, Orlando Teixeira da. As funções das Corregedorias Regionais. *Revista Ltr: Legislação do Trabalho*, São Paulo, 1978. Disponível em: <http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:rede.virtual.bibliotecas:revista:1968;000348703>. Acesso em: 12 dez. 2005.

DIAS, Licinia Rossi Correia. *Direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 29. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 40. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

GARCIA, Emerson. Configuração Constitucional das Corregedorias do Ministério Público. *Revista Jurídica Corregedoria Nacional: O papel constitucional das Corregedorias do Ministério Público*, Brasília, v. I, 2010.

GOMES, Fábio Bellote. *Elementos do direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2012.

JESUS FILHO, Osvaldo de. *A implantação da Corregedoria-Geral do Ministério da Saúde*: discutindo mudanças no campo da gestão. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão Pública na Saúde) – Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

LITTLEJOHN, Stephen. *Novos paradigmas em mediação*. Porto Alegre: Artmed, 1999.

MAIA, Eduardo de Souza. A natureza jurídica do Conselho Nacional do Ministério Público.

MPMG jurídico, ano II, n. 7, out./nov./dez. 2006.

MEDAUAR, Odete. *O direito administrativo em evolução*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

PLANALTO. *Constituição Brasileira*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/cciv il_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 3 mar. 2017.

SAYAGUÉS LASO, Enrique. *Tratado de derecho administrativo*. Uruguay: Ed. Del Autor, 1963.

SCHNITMAN, Dora Fried. Novos paradigmas na resolução de conflitos. In: SCHNITMAN, Dora Fried. LITTLEJOHN, Stephen (Org.). Novos Paradigmas em Mediação. Porto Alegre: Artes Médicas Sul, 1999.

TADASHI, Deivy. *Ouvidoria, Controladoria e Corregedoria nos órgãos públicos*. 2015. Disponível em: <http://www.administradores.com.br/artigos/carreira/ouvidoria-controladoria-e-corregedoria-nos-orgaos-publicos/91735/>. Acesso em: 16 dez. 2016.

PERSPECTIVAS PARA UMA AVALIAÇÃO PELAS CORREGEDORIAS DAS ESCOLAS INSTITUCIONAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO: UM OLHAR SOBRE A PESQUISA AVALIATIVA DA POLÍTICA DE FORMAÇÃO EDUCACIONAL

[Perspectives for an Evaluation by the Public Persecution's Office of Professional Responsibility from the Institutional Schools of Brazilian Public Persecution's Office: a Look at The Evaluative Research on the Educational Training Policy]

> [...] os discursos (entre eles o científico) possuem um enorme poder mágico para fazer com que coisas que não ocorreriam, se houvesse silêncio, ocorram em decorrência da fala.[1] (Rubem Alves)

Ana Teresa Silva de Freitas[2]

Resumo: Análise das possibilidades e contextos de uma avaliação das Escolas Institucionais do Ministério Público brasileiro, a ser realizada por suas Corregedorias. Estabelece-se a complexidade dos sujeitos, avaliador e avaliado, dos critérios e modalidades de avaliação da política de formação educacional, de sua implementação e resultados. Expõem-se os desafios dessa avaliação e suas perspectivas.

Palavras-chave: Escolas Institucionais. Corregedorias. Ministério Público. Avaliação. Política de formação educacional.

Abstract: Analysis of the possibilities and contexts of an evaluation of the institutional school of Brazilian Public Persecusion's Office to be carried out by its Public Persecution's Office of Professional Responsibility. It establishes the complexity of the subjects, the evaluator and the evaluated, the criteria and the modalities of evaluation of the educational training policy, its implementation and results. It exposes the challenges of this evaluation and its perspectives.

Keywords: Institutional Schools. Public Persecution's Office of Professional Responsibility. Public Persecution's Office. Evaluation. Educational training policy.

Sumário: 1. Introdução. 2. Escolas Institucionais e Corregedorias: conexões, racionalidades, projeções e possibilidades para a avaliação. 2.1 Os Avaliadores: as Corregedorias. 2.2 As Avaliadas:

1 ALVES, Rubens. *Conversas com quem gosta de ensinar:* (+ qualidade total na educação). 14. ed. Campinas, SP: Papirus, 2012. p. 62.

2 Promotora de Justiça do Estado do Maranhão. Diretora da Escola Superior do Ministério Público do Maranhão. Diretora da Escola Nacional do Ministério Público. Mestre e doutora em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Maranhão. Professora do Curso de Direito da Universidade Federal do Maranhão. Integrante do Núcleo de Pesquisa de Direitos Humanos e Biodiversidade, NEDH-Bio, da Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão.

as Escolas institucionais. 3. Critérios e formas de avaliação das Escolas Institucionais. 3.1 Avaliação Política. 3.2 Avaliação de Processo. 3.3 Avaliação de Impactos. 4. Complexidade da atividade correicional avaliativa para as escolas: desafios e perspectivas. 5. Conclusões. 6. Referências.

1. INTRODUÇÃO

O processo de formação da pessoa humana apresenta especial complexidade, que se acentua quando se projeta no processo de formação profissional, seja ele acadêmico ou desenvolvido em uma instituição na qual desempenha suas atividades.

As Escolas Institucionais inserem-se em uma esfera específica de formação, capacitação e treinamento[3] de pessoas, que integram as instituições e que precisam desenvolver uma perspectiva, uma atuação voltada para as finalidades institucionais para as quais se direcionam. E não somente: precisam estar voltadas e sensibilizadas para o contexto social, político e econômico em que exercem suas atribuições.

Ressalta-se aqui a pessoa humana por uma razão essencial: toda formação, em qualquer modalidade ou por qualquer recurso pedagógico e didático que se realize, é construída por pessoas e para pessoas, diversas, plurais, com perspectivas e construções formativas também diferenciadas, em um universo social de realidades distintas.

Acredita-se ser o grande desafio de uma escola, de uma dinâmica educacional e formativa, atingir o seu público, os seus sujeitos, motivando-os, transformando-os, desenvolvendo as suas potencialidades, permitindo pensamentos questionadores, "críticos e práticas transformadoras".[4] E esse desafio é o que provoca e anima o processo pedagógico. Desafio que passa a ser enfrentado nestas linhas reflexivas, em uma abordagem dialética, na qual se confrontam os universos contraditórios e complexos de dois sujeitos institucionais relevantes, nas posturas de avaliador e avaliado: as Corregedorias e as Escolas Institucionais do Ministério Público brasileiro.

As rupturas paradigmáticas, que desafiam o universo jurídico e seus sistemas organizacionais, precisam ser enfrentadas institucionalmente, em superação e em renovação de posturas e práticas. Por essa razão exige-se um pensar dialógico e democrático do processo de formação das pessoas que integram o Ministério Público. Essa construção tem sido acompanhada pelas Corregedorias locais e pela nacional e é a complexidade dessa articulação que se esboça na construção deste texto, no tocante a sua avaliação.

Utiliza-se o olhar multidisciplinar, nas diversas conexões, para ultrapassar as linhas definidas, a favorecer o pensar relacional, na proposta da fundamentação

3 Enfatiza-se que os termos formação, capacitação e treinamento para este texto diferenciam-se na semântica, em graus de complexidade, do maior para o menor, especificamente.

4 Utilizam-se, emprestadas, as adjetivações do Seminário "Ministério Público: pensamento crítico e práticas transformadoras." Seminário inicialmente concebido pela Escola Superior do Ministério Público de São Paulo, em 2014, por seu diretor, à época, Dr. Marcelo Pedroso Goulart, e que hoje designa a revista eletrônica da Escola Nacional do Ministério Público. O objetivo dessa adjetivação reside na postura crítica interna e na valorização do que o pensamento questionador transforma em atitudes institucionais, que precisam ser valorizadas.

metodológica de Bourdieu[5], em suas categorias, como a "dúvida radical", com o questionar constante, enfrentando os campos simbólicos, articulados e contraditórios, da complexidade da pesquisa avaliativa. Convida-se a refletir, desmistificando prenoções, questionando o saber douto, o senso comum douto, que se reproduz na práxis de seus agentes.

Pretende-se dialogar com as duas perspectivas dos sujeitos, avaliador e avaliado, sem deixar de advertir que esta leitura parte da autora, com suas concepções e olhares, que, por mais que as posturas metodológica e científica possam afastar, não se reveste de neutralidade e está no lugar do sujeito avaliado. Há uma postura científica, mas há o empirismo, a experiência, que não podem ser desprezados e que integram o processo de conhecimento, em todos os seus matizes.

Reconhece-se que essa visão crítica decorre de uma forma de sentir e de perceber as dificuldades e a complexidade da formação educacional, cujo desenvolvimento compete às Escolas Institucionais, aos designados "Centros de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público Brasileiro" (Ceafs)[6], e cujo processo e atuação pode ser avaliado pelas Corregedorias.

Define-se o objeto de pesquisa centrado na política de formação construída pelos Ceafs, em um projeto político-pedagógico, existente ou não, em sua implementação e em seus resultados. Nessa política concentram-se todos os eixos – ensino, pesquisa e extensão – bem como as estruturas para a sua implementação.

Tem-se por objetivos principais: estabelecer as possibilidades e as contribuições das Corregedorias no processo educacional, formativo do Ministério Público, desenvolvido pelas Escolas Institucionais; analisar os critérios e possibilidades de mensuração dessas atividades, em todos os seus eixos, no processo de formulação, implementação e na projeção de seus resultados e impactos; e apresentar a complexidade dessa avaliação, com seus desafios e horizontes.

Para enfrentar o tema, divide-se a exposição em três partes, iniciando-se com as conexões entre as Escolas Institucionais e as Corregedorias, na definição dos sujeitos do processo avaliativo e suas racionalidades, passando em seguida a problematizar os critérios de avaliação a serem utilizados e as diversas possibilidades de avaliação e seus objetivos. Finaliza-se com a abordagem dos desafios e complexidades que tornam diferenciada a avaliação de um processo pedagógico institucional. Neste último item, utiliza-se o paradigma proposto por Boaventura de Sousa Santos, com a interação do senso comum com o discurso científico.[7]

5 Pierre Bourdieu, sociólogo francês, contribuiu com categorias metodológicas para o campo das ciências sociais, com as representações simbólicas, o espaço social, o campo social, o *habitus* e o poder simbólico, que são utilizados na exposição desta pesquisa. Conferir em: BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. 10. ed. Tradução de Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

6 Designação atribuída pela Lei Orgânica Nacional do Ministério Público e que a diferencia das escolas associativas e fundacionais do Ministério Público. Os Ceafs são Escolas Institucionais, abrigados na estrutura interna do Ministério Público, definidos como órgãos auxiliares. Há outras designações utilizadas para o mesmo órgão auxiliar. Conferir em: BRASIL. *Lei Federal nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993*. Lei Orgânica Nacional do Ministério Público. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8625.htm>. Acesso em: 10 fev. 2017.

7 SANTOS, Boaventura de Sousa. *Um discurso sobre as ciências*. 7. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2010. 92p.

Sem confundir rigor com rigidez[8] e sem a pretensão de esgotar o objeto, compartilha-se dessa instigante provocação, que busca descortinar, no referencial da pesquisa avaliativa, as articulações e posturas entre os sujeitos, avaliador e avaliado, seus limites e perspectivas, convidando-se a interagir com a proposta que se formula neste artigo. Ei-la: pensar de que forma as Corregedorias podem avaliar as Escolas Institucionais e de que forma ambas podem contribuir para um Ministério Público mais resolutivo[9] e mais próximo de seu desenho constitucional. Com esse desafio partilhado, seguem-se as reflexões!

2. ESCOLAS INSTITUCIONAIS E CORREGEDORIAS: CONEXÕES, RACIONALIDADES, PROJEÇÕES E POSSIBILIDADES PARA A AVALIAÇÃO

As Escolas Institucionais justificam-se no reconhecimento de que aprender, renovar os conhecimentos, transformar-se, adaptar-se aos novos contextos e novas ingerências é uma necessidade, um processo contínuo, que não se encerra com o exercício de cargos e funções, em especial, para o presente objeto de estudo, com o ingresso e exercício das atribuições do Ministério Público. Não há lugar para estagnação. A realidade movimenta-se, transforma-se, sendo uma exigência preparar-se para outros contextos e para novos paradigmas.

De igual modo, a concepção das Corregedorias reside no aperfeiçoamento da atuação institucional, exercendo uma atuação fiscalizatória, para corrigir e conduzir a uma atuação mais concretizadora das funções constitucionais do Ministério Público. Uma função de realinhamento, de direcionamento de atuações institucionais, tendo por bússola a projeção do perfil constitucional e as ingerências latentes do contexto social, político e econômico.

Nessa projeção não se afastam, nem as escolas, nem as corregedorias, de seu contexto social contemporâneo e a ele devem dirigir-se, pois os impactos da atuação institucional centram-se na transformação social.

Não se pretende neste item resgatar o histórico das Escolas Institucionais do Ministério Público, nem das Corregedorias. O objetivo é delimitar suas atuações, suas racionalidades, e a partir delas compreender o processo de avaliação da política estabelecida e implementada pelas escolas.

Este primeiro momento reside no conhecimento dos sujeitos: quem avalia e quem é avaliado. Esse processo cognitivo está interligado com o objetivo traçado: a avaliação.

Não se tratam de sujeitos comuns; são sujeitos que desempenham atribuições distintas e essenciais para a efetividade das atribuições constitucionalmente definidas para o Ministério Público. A finalidade consiste em estabelecer: por que e para que avaliar? Essas respostas estão relacionadas às funções dos sujeitos e suas

8 BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. 10. ed. Tradução de Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007. p. 26.

9 Qualificativo usado na obra: GOULART, Marcelo Pedroso. *Elementos para uma teoria geral do Ministério Público*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013. 288p.

racionalidades. Quem avalia e por que o faz? E para quê? Quem é avaliado? O que faz? Quais os sujeitos envolvidos na formulação, implementação e impactos dessa política? Questões que se inter-relacionam e que precisam ser respondidas para que se possa partir para as questões seguintes: como e o que se avalia? E mais: quais os sujeitos envolvidos na formulação, implementação e impactos dessa política? Parte-se dessas questões centrais para delimitar todas as demais técnicas e abordagens metodológicas.

Esclarece-se que a política e a atuação, desenhadas pelos sujeitos institucionais, apresentam racionalidades distintas. Por racionalidades compreende-se a construção lógica, a motivação e os significados, que permeiam a política, construída, desde sua formulação, engenharia, até a implementação e seus impactos.

Parte-se do pressuposto de que há uma política para o Ministério Púbico e que essa política desdobra-se em vários sujeitos, que também constroem suas políticas. Por política compreende-se a construção valorativa, as escolhas, a arquitetura sistêmica, as formas de intervenção, normatização e execução para a consecução de objetivos e finalidades e a interlocução entre vários sujeitos.[10] Nesse delineamento, o Ministério Público possui e deve desenvolver uma política, que tem por marcos valorativos os princípios constitucionais que o identificam como função essencial à justiça, como instituição democrática e para a democracia.

Essa política institucional é pública, realizada por uma instituição pública e voltada para a transformação social. Não se exaure na esfera interna. Considera-se, nesse raciocínio, que o Ministério Público desenvolve uma política pública de intervenção na realidade social e que é potencialmente transformadora. Trata-se do Ministério Público resolutivo, cujos elementos teóricos foram elaborados por Marcelo Goulart.[11]

Para o desenrolar dessa política, há a intervenção de múltiplos sujeitos: órgãos de gestão interna, agentes políticos, servidores, que se articulam em racionalidades distintas – os beneficiários da política projetada.

Na pesquisa avaliativa, destacam-se quatro racionalidades, assumidas pelos sujeitos, na construção e implementação de suas políticas: administrativa, política, legal e de resultados.[12] Traçando um paralelo, com as Corregedorias e com as Escolas, podem ajustar-se os conceitos e dimensões dessas racionalidades, incorporando suas escolhas e atribuições.

10 Conferir conceito de racionalidades e política pública em: SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Avaliação de políticas e programas sociais: aspectos conceituais e metodológicos. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e et al. (Org.). *Avaliação de políticas e programas sociais:* teoria e prática. São Paulo: Veras Editora, 2001, p 37-38.

11 Goulart, 2013.

12 Silva, 2001, p. 42-43.

A racionalidade administrativa "[...] orienta-se pelos valores da eficiência, entendida como a relação entre produtos e custos..."[13] Orienta-se essa racionalidade na gestão, no processo de construção da política a ser implementada.

Na racionalidade política está a construção legislativa. Nessa formulação, os sujeitos que desenvolvem essa racionalidade voltam-se para a formulação da política e para a elaboração de seus marcos normativos, com os atributos valorativos da representatividade e da democracia.

Na racionalidade legal "Os valores se pautam na proteção e resposta igual aos demandatários do direito, portanto, os beneficiários são vistos como indivíduos portadores de direitos[14]". Nessa racionalidade fixam-se as necessidades dos beneficiários, procurando atendê-los, em suas demandas.

Por fim, a racionalidade de resultados centra-se "[...] na busca da eficácia, que expressa o grau dos efeitos dos objetivos e metas na população beneficiária em determinado período de tempo"[15]. É a racionalidade de quem planeja, implementa a política e de seus avaliadores, que pretendem mensurar o grau de transformação e impactos da política.

Essas racionalidades podem ser identificadas nas funções dos sujeitos que se inter-relacionam. Os dois desenvolvem a política institucional comum do Ministério Público, observadas as distinções de estrutura, objetivos e as políticas próprias, que lhes são específicas.

Repisa-se: a política "é uma forma de intervenção, de escolhas, que articula vários sujeitos e racionalidades"[16], o que se denota encontrar nas atuações dos dois sujeitos, centrando-se esta construção reflexiva na política das Escolas Institucionais, objeto da avaliação pelas Corregedorias.

2.1 Os Avaliadores: as Corregedorias

Inicia-se: quem avalia? Nessa projeção está-se tratando de uma avaliação interna, realizada pelo próprio Ministério Público. Ainda que seja realizada pela Corregedoria Nacional,[17] continua sendo considerada uma avaliação interna, por encontrar-se o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), a qual pertence, em uma interpretação sistemática, na mesma Seção que trata do Ministério Público brasileiro, na configuração estabelecida pela Carta de 1988.

13 SILVA, Maria Ozanira da Silva. Avaliação de políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva et al. (Coord.) *Pesquisa avaliativa:* aspectos teórico-metodológicos. 2. ed. São Paulo: Veras Editora; São Luís: Gaepp, 2013, p. 29.

14 Ibid., p. 30.

15 Ibid., p. 30.

16 Silva, 2001, p 37-38.

17 O Conselho Nacional do Ministério Público, embora não esteja no rol do art. 128 da Constituição Federal, é tratado no art. 130-A, na mesma Seção I, que versa sobre o Ministério Público. Portanto, em uma interpretação sistemática e diante de suas atribuições, considera-se, para a pesquisa avaliativa, sua Corregedoria, como órgão interno, que busca o aprimoramento institucional, conforme § 3º, I a III, do mesmo dispositivo constitucional. Conferir em: BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil.* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10 fev. 2017.

Resgatam-se, por preciosismo, os marcos legais fundamentais para a compreensão das atividades correicionais. Destacam-se os arts. 127, § 1º, da Constituição Federal[18], a Lei Complementar nº 075, de 20 de maio de 1993, que estabeleceu a Lei Orgânica do Ministério Público da União[19] e a Lei Federal nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, que trata da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público[20]. Além desses marcos normativos, cada Ministério Público do Estado possui sua Lei Complementar, que cuida das Corregedorias e de suas atribuições.

Marcelo Goulart, que vem desenvolvendo pesquisas e correlacionando as Escolas Institucionais e as Corregedorias a novos paradigmas, em artigo científico, recentemente publicado, confronta as várias Leis Complementares Estaduais e, nesse detalhado e profundo trabalho, destaca que as atividades correicionais desenvolvem-se "a partir de uma relação-problema, qual seja aquela que se estabelece entre Corregedorias e agentes individualmente considerados, marcada, desde o início, pela desconfiança recíproca."[21] Isso porque voltam-se as atividades da Corregedoria a uma atuação "fiscalizatória e investigatória, disciplinar e repressora"[22]. Não há uma prevalência da avaliação, nos moldes demarcados cientificamente.

O referido autor, ao definir novo paradigma para a atuação correicional, que se adeque ao Ministério Público resolutivo, ressalta na dimensão estratégica que:

> [...] o sentido e o papel de cada Corregedoria são determinados pelas relações que esta, como órgão institucional (parte de um todo), estabelece com os demais órgãos internos e pelo vínculo de subordinação que essas relações internas devem ter com as relações que a Instituição, compreendida no seu todo, estabelece com a sociedade na consecução dos objetivos da República.[23]

A função avaliadora das Corregedorias, considerada essa dimensão estratégica, direciona-se para a estrutura interna e para a consecução dos objetivos configurados para a Instituição. Trata-se, portanto, de uma avaliação interna, com a articulação de dois órgãos que integram a mesma estrutura. Por ser uma avaliação interna, não deveria oferecer resistência. Há, no entanto, o conteúdo e o poder simbólico de um processo avaliativo, que tem por finalidade atribuir um valor, mensurar as ações, julgar o objeto avaliado, sendo a resistência um elemento que surge como desdobramento lógico, que o integra. E que também deriva dessas "desconfianças recíprocas"[24]. Pode, com relação ao poder simbólico, exercido pelas Corregedorias, associar-se ao discurso de Maquiavel, que, em o Príncipe, afirma "[...] é muito mais

18 Ibid.

19 BRASIL. *Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993*. Estatuto do Ministério Público da União. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp75.htm> Acesso em: 10 fev. 2017.

20 BRASIL. *Lei Federal nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993*. Lei Orgânica Nacional do Ministério Público. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8625.htm> Acesso em: 10 fev. 2017.

21 Conferir em: GOULART. Marcelo Pedroso. Corregedorias e Ministério Público resolutivo. *Revista Jurídica Corregedoria Nacional*, v. I, p. 230, 2016. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2016/revista-juridica-corregedoria-nacional.pdf > Acesso em: 9 fev. 2017.

22 Ibid., p. 230.

23 Ibid., p. 232.

24 Ibid., p. 230.

seguro ser temido do que amado"[25]. Portanto, o medo, na feição de Maquiavel, deve ser uma escolha e uma preferência. Esse temor, a cultura do medo está inserida na atuação correicional, que até por designativo semântico já carrega um peso simbólico, que capitaliza um poder da disciplina, do corrigir.

Desmistificar essa perspectiva simbólica de atuação, que advém desde a denominação, transpassando uma construção linear normativa, exige também uma nova postura das Corregedorias priorizando o perfil constitucional do Ministério Público, democrático e resolutivo[26], e o contexto social contemporâneo.

A Corregedoria Nacional do Ministério Público tem matriz no denominado controle externo do Ministério Público, mas volta-se para a instituição, seu aperfeiçoamento e para o cumprimento efetivo de suas atribuições. As Corregedorias-Gerais são caracterizadas como órgãos de controle interno da Administração Superior do Ministério Público.

Em uma projeção ampliativa de suas atribuições, as Corregedorias, nessa perspectiva de concretização do perfil constitucional da instituição, devem: avaliar, orientar, acompanhar, fiscalizar e, quando necessário, exercer o poder disciplinar. Trata-se de um percurso, que pode ser iniciado pela avaliação, que precisa utilizar um plano de investigação, previamente estabelecido, com o domínio e a utilização de técnicas e procedimentos metodológicos, cientificamente definidos para isso.

As inspeções e correições, das quais resultam relatórios, que são julgamentos, por conferirem um juízo valorativo dos órgãos de execução, levam em consideração dados quantitativos e qualitativos, em um plano previamente estabelecido, mas que conservam o aspecto fiscalizatório e disciplinar, de cunho repressivo.

A proposta aqui desenhada é compreender que a avaliação é uma modalidade de pesquisa e que precisa, para oferecer o mínimo de confiabilidade de seus resultados, observar um percurso metodológico, com o conhecimento técnico e com a postura de uma pesquisa. E mais: que a avaliação pode contribuir, e muito, para um ganho efetivo, na atuação do Ministério Público.

Ressalta-se que, neste texto, a abordagem restringe-se à possibilidade e às dimensões da avaliação das Escolas Institucionais. Assim, não serão ultrapassados os muros que demarcam esse objeto. Projetam-se, entretanto, nos destaques formulados ao longo do texto, para uma avaliação, um desenho com muitos horizontes e que, decerto, pode contribuir para as avaliações das Corregedorias em todas as suas dimensões.

As atividades correicionais articulam racionalidades distintas, resgatando-se os conceitos já apresentados. A racionalidade administrativa encontra-se na gestão interna e da atuação dos agentes políticos. Na formulação de marcos regulatórios e de atuação reside a racionalidade política, com as escolhas definidas em normas (resoluções, recomendações, entre outros). A racionalidade legal desenvolve-se

25 MAQUIAVEL, Nicolau. *O Príncipe*. Tradução Lívio Xavier. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2011, p. 65.

26 Conferir em: Goulart, 2013.

com a preocupação voltada aos beneficiários da política, a sociedade, que aguarda a atuação do Ministério Público, que deve cumprir os ditames principiológicos e os deveres de seu múnus; e na atuação fiscalizatória, que monitora o exercício dos agentes políticos. E, por fim, a racionalidade de resultados, que reside na avaliação, nos impactos, o que resulta dessa atuação, que segue com o acompanhamento dos agentes políticos, em suas unidades de execução.

As racionalidades e suas lógicas encontram-se de forma específica para cada sujeito e com os sujeitos em que se articulam.

Caracterizado o sujeito avaliador, passa-se a delimitar o avaliado: as Escolas Institucionais, com seus vários designativos e múltiplas concepções.

2.2 As Avaliadas: as Escolas Institucionais

As Escolas Institucionais estão abrigadas em marcos normativos e têm seu fundamento na Constituição Federal, a qual trata dos princípios que norteiam a educação elencados no art. 206[27], dos quais se destacam: a igualdade, a liberdade, o pluralismo de ideias e concepções pedagógicas e a gestão democrática.

No art. 214, a Carta Constitucional vai definir a instituição, por lei, do:

> Plano Nacional de Educação, com o objetivo de articular o Sistema Nacional de Educação, em regime de colaboração, e definir diretrizes, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino, em seus diversos níveis, etapas e modalidades[28].

Integram o Sistema Nacional de Educação as Escolas Institucionais e observam, por essa razão, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996[29]. Estão as Escolas Institucionais inseridas na modalidade da educação profissional, disciplinada no Capítulo III do referido diploma legal.

Os Centros de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público (Ceafs) foram criados pela Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, Lei nº 8.625/1993, e definidos como órgãos auxiliares (art. 8º, III)[30]. Estabelecida uma projeção designativa hierárquica, submetem-se à Administração Superior e, por conseguinte, às Corregedorias, gerais e nacional. Essa caracterização não lhes retira a necessária autonomia, que se vincula aos fundamentos do Ministério Público e aos princípios da educação, definidos pela Constituição.

Para compreensão dos Ceafs, merece resgate literal o rol de suas competências:

> Art. 33. Os Centros de Apoio Operacional são órgãos auxiliares da atividade funcional do Ministério Público, competindo-lhes, na forma da Lei Orgânica:

27 BRASIL, Constituição (1988).

28 Ibid.

29 BRASIL. *Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em: 10 fev. 2017.

30 BRASIL. *Lei Orgânica Nacional do Ministério Público* (1993).

> I - estimular a integração e o intercâmbio entre órgãos de execução que atuem na mesma área de atividade e que tenham atribuições comuns;
>
> II - remeter informações técnico-jurídicas, sem caráter vinculativo, aos órgãos ligados à sua atividade;
>
> III - estabelecer intercâmbio permanente com entidades ou órgãos públicos ou privados que atuem em áreas afins, para obtenção de elementos técnicos especializados necessários ao desempenho de suas funções;
>
> IV - remeter, anualmente, ao Procurador-Geral de Justiça relatório das atividades do Ministério Público relativas às suas áreas de atribuições;
>
> V - exercer outras funções compatíveis com suas finalidades, vedado o exercício de qualquer atividade de órgão de execução, bem como a expedição de atos normativos a estes dirigidos.[31]

Genericamente e de forma aberta, foram atribuídas competências nas quais não se designa capacitação ou formação. Fala-se em intercâmbio e integração de atribuições e de informações entre órgãos de execução e entre órgãos externos de áreas afins. Reserva-se às Leis de cada estado e da União as especificidades de competências que melhor atendam ao que representam e dimensionam os Ceafs. As diferenças entre designações e marcos normativos, mesmo existentes, não os desfiguram como Escolas Institucionais, que pertencem a um projeto educacional, a uma política nacional de formação profissional e que se vincula ao projeto constitucional do Ministério Público brasileiro.

Define-se essa política educacional nos fundamentos constitucionais e em todo o desenho normativo já resgatado. Faz parte da arquitetura da política seus valores, sujeitos, objetivos e racionalidades.

Em pesquisa realizada pelo Colégio de Diretores de Escolas e Centros de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional dos Ministérios Públicos do Brasil (CDEMP), finalizada em 2015, obteve-se um diagnóstico que retrata as diferenças das Escolas Institucionais, em todas as dimensões: designação, gestão, estrutura organizacional, estrutura física, marcos normativos, projetos políticos-pedagógicos, em sua maioria semânticos ou ausentes. Enfim, diferenças que refletem o universo plúrimo de um país com dimensões continentais e com realidades muito distintas[32] e de "Ministérios Públicos" diversos, unificados na configuração constitucional.

Essas distinções não desnaturam a unidade sistêmica das Escolas Institucionais do Ministério Público, nem as restringem.

Marcelo Goulart[33] define as escolas do Ministério Público em um grau de importância diferenciada:

31 Ibid.

32 CDEMP – Pesquisa não publicada, a que se teve acesso por integrar o referido Colegiado e por ter participado da pesquisa.

33 GOULART, Marcelo Pedroso. Órgãos de execução, escolas institucionais e corregedorias na dinâmica do Ministério Público. *Revista Jurídica Corregedoria Nacional*. No prelo. p. 14.

> [...] as escolas de Ministério Público não se confundem com as unidades comuns de capacitação de pessoal. Delas se diferenciam em razão da maior complexidade de suas atividades, pois, além de promoverem a formação *stricto sensu* dos seus quadros, devem desenvolver, também, estudos, pesquisas e projetos voltados à melhoria institucional.[34]

Destaca, ainda, o teórico, quanto ao público-alvo, duas categorias de beneficiários da política de formação e capacitação institucional, as quais delimita:

> [...] as escolas institucionais têm como *público-alvo prioritário* os agentes políticos e administrativos dos quadros do Ministério Público brasileiro e como *público-alvo secundário* os agentes políticos e administrativos de outras instituições públicas, cidadãos interessados nas carreiras de Ministério Público e cidadãos atuantes nas organizações e movimentos sociais voltados à implementação e ao controle de políticas públicas;[35]

A partir desses destaques devem ser realçadas as racionalidades das Escolas Institucionais do Ministério Público. Na racionalidade administrativa encontra-se a sua gestão, quem a dirige, como o faz, por quanto tempo, se há órgãos colegiados, quais os requisitos para esses gestores, como são escolhidos e sua autonomia. Nessa racionalidade estão compreendidas todas as escolhas administrativas que devem se pautar na eficiência e nos valores da Administração Pública.

Na racionalidade política resgatam-se as escolhas estabelecidas em seus marcos normativos e quem as elabora. Aqui, além dos princípios e fundamentos constitucionais, inserem-se regimentos internos, legislações federais e estaduais e o projeto político-pedagógico, que orienta e demarca a atuação e o desenvolvimento das atividades da escola. Lembra-se que essa racionalidade se fixa nas escolhas políticas, representativas e democráticas, para o contorno normativo das escolas. Está inserida nos sujeitos que definem a política normativa.

Na racionalidade legal destacam-se os beneficiários da política, reforçando-se as duas linhas projetadas por Marcelo Goulart.[36] São beneficiários: o público interno e o público externo interessado, articulado com as atribuições do Ministério Público.

Na racionalidade de impactos e resultados reside a complexidade do processo pedagógico, educacional: avaliar de que forma as atividades educacionais são transformadoras, são apreendidas por seus beneficiários e de que forma as utilizam. Nessa racionalidade, de natureza técnica e que integra o processo educacional, encontram-se os sujeitos que desenvolvem as atividades e seus avaliadores: professores, pesquisadores, pedagogos e o público-alvo desse processo.

Compreendidas essas racionalidades para as Escolas Institucionais, deve ser delimitada a natureza de competências desse processo político-pedagógico, demarcando-se o que pode uma escola institucional desempenhar.

34 Ibid., p. 9.

35 Ibid., p. 10.

36 Ibid., p. 10.

No universo dessas racionalidades e integrada em uma política de formação educacional, de caráter institucional, em um projeto político-pedagógico, é possível um conjunto de atribuições, que se referem à produção do conhecimento, sua interlocução e sua difusão. Conhecimento esse voltado às diretrizes da Instituição. Nesse objetivo encontram-se os eixos que integram o processo de formação e de educação: ensino, pesquisa e extensão.

Não se limitam as Escolas Institucionais do Ministério Público à organização de eventos: congressos, seminários, cursos, entre outros. Devem ir muito além, ultrapassar as linhas demarcatórias de um processo expositivo de conhecimento para produzi-lo.

O Ministério Público, como instituição democrática, de articulação de políticas públicas, de transformação social, precisa pensar e repensar a sua atuação, as suas dimensões e possibilidades de intervenção. Deve e pode produzir conhecimento. O órgão que dimensiona essa produção é a escola institucional, que precisa de uma autonomia didático-pedagógica para a concretização desse objetivo.

Precisa ultrapassar o eixo do ensino, que é de fundamental importância, mas não é único, nem exclusivo em relação ao seu rol de competências. Nesse ensino, no qual se enquadra a modalidade a distância, deve estar contemplada uma formação ampla multidisciplinar, que não se exaure em conhecimento jurídico e em caixas fechadas de saberes. Precisa interagir e ampliar-se para permitir um conhecimento cada vez mais amplificado.

As escolas devem concretizar o eixo pesquisa, produzindo, por meio de pesquisa aplicada, direcionada a pensar e refletir sobre a atuação de seus órgãos de execução e administrativos. Para isso pode interagir e articular-se, em uma perspectiva inter e transdisciplinar, com variados sujeitos, notadamente as universidades, os espaços acadêmicos. Nessa expressão deve produzir e fomentar publicações, estimulando o seu público-alvo a sair de uma atuação somente prática, para fortalecer o conhecimento científico, metodológico, aperfeiçoando a compreensão da atuação institucional e permitindo uma postura crítica e transformadora da realidade social.

Na extensão centraliza-se a articulação com os beneficiários externos[37], que não integram a Instituição, mas que com ela dialogam. Representa um eixo essencial, transformador e difusor das atribuições institucionais. Nesse núcleo também estão contemplados o ensino e a pesquisa, articulados com os beneficiários externos, admitindo-se variadas possibilidades de interação. Quanto maior essa interação, maior o impacto, mais ampliativos e transformadores os resultados da política.

Com esse conjunto complexo de competências e racionalidades, resta definido, para a finalidade desenvolvida neste artigo, o sujeito avaliado: as Escolas Institucionais.

37 Incluem-se estudantes, profissionais de outras áreas, integrantes de movimentos sociais, enfim, todos que não integram a instituição, mas que com ela se articulam. Caracterizam o público-alvo secundário, designado por: Goulart, op. cit. No prelo, p. 9.

Vencidas as dimensões dos sujeitos, avaliador e avaliado, passa-se a analisar a avaliação e suas possibilidades.

3. CRITÉRIOS E FORMAS DE AVALIAÇÃO DAS ESCOLAS INSTITUCIONAIS

Concebendo-se a avaliação realizada pelas Corregedorias, em um outro paradigma, que parte de uma formulação científica, observando uma metodologia para a modalidade a que se refere, inaugura-se este item com a abordagem da pesquisa avaliativa. Pretende-se apresentar os conceitos e as metodologias que podem ser utilizadas para essa avaliação.

Nessa concepção não se compreendem as Corregedorias em uma projeção antitética em relação às escolas, mas em uma atitude colaborativa, para que a política institucional, que se alinha na política de formação e capacitação, possa cumprir seus ditames, voltadas ao perfil constitucional do Ministério Público.

Avaliar é um julgamento, uma atribuição de valor. Não é um procedimento desinteressado, possui objetivos específicos e uma matriz teórica. Não se avalia empiricamente ou com uma base de dados e padrões que não passem por um crivo metodológico. Essencial a definição dos parâmetros científicos dessa avaliação para que a ela possa se conferir confiabilidade em relação aos seus resultados.

De início, salutar permitir-se uma autoavaliação das Escolas Institucionais, para que sejam ouvidas em suas demandas, conferindo-se a projeção inaugural para o plano investigatório. Esse momento também reflete uma postura mais democrática e próxima das Corregedorias às questões enfrentadas pelas escolas, inaugurando-se um outro paradigma. É também um momento de conhecer o objeto, aproximar-se dele, fazendo a ruptura epistemológica e paradigmática que Bourdieu propõe. Parte-se a refutar o "fetichismo das evidências", do que já se imagina existir, para inaugurar o diálogo democrático, abandonando-se a postura douta, de adesões inconscientes, próprias de quem desempenha atribuições e passa a olhar na mesma direção. É preciso o questionar constante, pondo em dúvida o que se imagina, o que se pensa e o que se espera.[38] Essa postura de rigor metodológico não se confunde com rigidez[39] e coordena categorias e posturas de avaliação. Não significa engessamento, imobilidade, mas posturas críticas, abertas a conhecer.

Adverte Maria Ozanira Silva que a pesquisa avaliativa, como pesquisa social aplicada, exige a "superação de posturas metodológicas rígidas, centradas num único sujeito, técnica ou procedimento"[40]. Pode comportar o que se denomina triangulação de métodos, que dialoga com múltiplas possibilidades metodológicas e dinâmicas de investigação, para as abordagens quantitativas e qualitativas[41].

38 Conferir as categorias metodológicas destacadas, como o fetichismo das evidências em: Bourdieu, 2007.

39 Ibid., p. 26.

40 Silva, op. cit., 2013. p. 92.

41 Ibid., p. 151.

Quando se trata de avaliação realizada pelas Corregedorias, esse rigor metodológico é indispensável, pois os resultados têm uma projeção institucional, com utilização direta, revertendo-se como novas possibilidades de atuação ou redirecionamento dessa atuação.

Para as Corregedorias, avaliar tem, portanto, uma função técnica:

> [...] fornecendo subsídios para correção de desvios no decorrer do processo de implementação de um programa, indicando em que medida objetivos e mudanças ocorreram e subsidiando a elaboração ou redimensionamento de políticas e programas.[42]

Maria Ozanira Silva destaca princípios básicos que definem as escolhas de "como avaliar":

> Qualquer tipo de avaliação depende do estabelecimento de objetivos e critérios.
>
> A escolha do tipo de avaliação tem por base as questões que se pretende responder.
>
> Tipos de avaliação são específicos ao interesse organizacional, tendo em vista o potencial para a criação de uma imagem pública da instituição.
>
> Qualquer tipo de avaliação, do método e dos procedimentos está condicionada, portanto ao objeto e aos objetivos dela, devendo ainda ser considerados: a disponibilidade de tempo, os recursos e até a preferência dos avaliadores.[43]

Antes do início de uma avaliação devem ser delimitadas as questões centrais, objeto e objetivos da avaliação, definindo-se um plano de trabalho e o tipo de avaliação que será realizada. Ressalta-se que avaliar é um processo complexo, que exige marcos, metodológicos e teóricos, bem definidos e que adota critérios específicos.

Recomendável partir da complexidade do conhecimento e do processo educacional. Edgar Morin trata da complexidade nas ciências, desbravando o paradoxo entre o uno e o múltiplo.[44] Pensar as Escolas Institucionais dos diversos Ministérios Públicos no Brasil, múltiplos e unos no desenho constitucional, impõe pensar a complexidade. Complexidade, que se desdobra em princípios fundamentais no pensamento de Edgar Morin, em treze princípios de inteligibilidade, para um paradigma da complexidade.[45]

Para este texto, necessário traçar somente os três princípios, que norteiam o pensamento complexo: a) o dialógico, que permite a coexistência de antagonismos, de dualidades; b) o da recursão organizacional, "que rompe com a ideia linear de estrutura e superestrutura e de causa e efeito"[46], propondo a interação entre todas

42 Silva, 2013, p. 44.

43 Ibid., p. 47-48.

44 MORIN, Edgar. *Introdução ao pensamento complexo*. Tradução de Eliane Lisboa. 5. ed. Porto Alegre, Sulina, 2015, p 13.

45 Id. *Ciência com consciência*. 16. ed. Tradução Maria D. Alexandre e Maria Alice Araripe de Sampaio Doria. Rio de Janeiro: Bertrand do Brasil, 2014. p. 331-334.

46 Id, op. cit., 2015, p 74.

as matrizes dicotômicas, que se tornam consequência e causa de si mesmas, em um processo de retroação, autoconstitutivo; e c) o hologramático, que nasce do paradoxo do "conhecimento das partes pelo todo e do todo pelas partes, em um movimento produtor de conhecimentos",[47] na compreensão de que impossível conhecer o todo sem as partes e as partes sem o todo. Pensar a complexidade do processo educacional e da avaliação é indispensável para que não se pretenda ver a realidade segmentada ou isolada em pontos ou aspectos, como caixas fechadas, que não interagem com o contexto em que estão inseridas.

Esse juízo de mérito avaliativo da política educacional das escolas objetiva realçar: 1) a sua eficiência, relação entre custos e resultados; 2) a sua eficácia, o cumprimento de metas e objetivos; e 3) a sua efetividade, nos resultados e impactos aos beneficiários da política.[48] Esses critérios precisam ser avaliados, considerando a complexidade do processo e gestão educacional.

Como avaliação interna, a desenvolvida pelas Corregedorias pode ser realizada em várias projeções e modalidades, as quais se destacam: 1) avaliação política, que se centraliza na formulação e engenharia da política; 2) avaliação de processo, que tem por objeto a implementação da política, o processo de sua efetivação; e 3) a avaliação de resultados, que focaliza seus impactos e resultados transformativos.[49] Há uma complexidade de técnicas para cada tipo de pesquisa avaliativa, que é uma modalidade de pesquisa aplicada, desenvolvida para resolver "problemas" e apontar soluções.

Os critérios e as modalidades de pesquisa articulam-se entre si. Conforme a modalidade escolhida, haverá a definição de critérios que a ela se relacionam.

Para cada modalidade de avaliação, deve ser realizado um plano de investigação, com a definição prévia de técnicas de pesquisa, que consistem em estratégias, em procedimentos para extrair os dados, quantitativos e qualitativos, para a avaliação pretendida.

Precisam ser definidas dimensões a serem avaliadas e os indicadores para essa avaliação. Esses indicadores são elementos destacados como instrumentos de aferição, nas dimensões escolhidas.

Não há como exaurir neste texto todas as formas de avaliação, técnicas de pesquisa e recursos metodológicos. Objetiva-se apresentar, em síntese, um panorama das modalidades mais utilizadas de avaliação, seus objetivos, e as que mais se adequam para as Corregedorias e para as Escolas Institucionais.

3.1 Avaliação Política

A avaliação política tem por objeto a formulação da política, sua arquitetura, escolhas, valores, fundamentos, objetivos, sujeitos envolvidos, recursos necessários

47 Ibid., p. 75.

48 Silva, 2013, p. 49.

49 Id., 2001, p. 80-86.

para a sua execução. Pode "[...] compreender duas abordagens: a avaliação política da política propriamente dita, e avaliação da engenharia utilizada na construção do programa".[50] Focaliza-se nessa modalidade a coerência e adequação da política às demandas definidas pela agenda pública, que para as Escolas Institucionais decorre de consulta democrática, centrada em dois documentos: o projeto político-pedagógico e o planejamento estratégico institucional.

Tem-se como documento essencial, para essa modalidade de avaliação das escolas, o projeto político-pedagógico, que precisa realçar e legitimar as escolhas, definidas democraticamente pela Instituição. Nele estarão presentes não somente os eixos de ensino, pesquisa e extensão, mas estarão definidas a gestão administrativa, financeira, relacional e a matriz teórica e metodológica que o fundamenta.

A ausência desse projeto documental não inviabiliza a avaliação política, sendo um indicativo de uma escolha política ou de uma falha na estrutura organizacional ou técnica da escola. Não estabelecer, formalmente, uma política também é uma política. Essa omissão pode indicar várias possibilidades, entre as quais a ausência de diálogo democrático ou a falta de recursos técnicos ou estruturais para construí-lo.

A avaliação política deve ser focalizada em todos os diplomas normativos, compreendendo a estrutura organizacional, competências, formas de gestão, recursos de pessoal e técnicos disponíveis. Deve compreender o planejamento anual, o corpo docente e as definições curriculares, em todas as suas projeções: carga horária, conteúdo, público, objetivos, recursos didáticos. Deve incluir também o curso de ingresso e vitaliciamento, sendo essencial a sua reavaliação interna, com um conteúdo multidisciplinar e com uma sensibilização e contextualização da realidade em que está inserido. A dimensão da engenharia da política deve atender ao planejamento estratégico da instituição e com ele se alinhar.

Envolve a articulação projetada dos sujeitos que atuam na escola, como o fazem, como interagem organizacionalmente. Envolve a interlocução da escola com a Administração superior e seus reflexos na projeção e estruturação de suas atividades.

É uma avaliação fundamental para compreender a concepção da política, as escolhas pedagógicas e didáticas, o conteúdo, os projetos, os objetivos e a sua coerência e exequibilidade.

Essa avaliação pode envolver o diagnóstico da escola, considerando seus problemas e suas prioridades. Avalia a potencialidade da política para alcançar as suas metas, ou seja, se as escolhas e mecanismos institucionais são eficientes e podem ser eficazes.

Para essa pesquisa, o percurso metodológico envolve a escolha de técnicas de pesquisa. Destacam-se as principais: 1) revisão bibliográfica; 2) documental;

50 Silva, 2001, p. 80.

3) questionários; 4) entrevistas, abertas, estruturadas e semiestruturadas; e 5) análise de conteúdo.[51]

A revisão bibliográfica consiste na consulta de obras de referência para fixar o marco teórico e os fundamentos metodológicos da avaliação.

A pesquisa documental decorre do levantamento e consulta de todos os documentos, ou dos principais, relativos à formulação da política, sua engenharia, sua implementação e os registros em que ela se fundamenta. Consideram-se documentos físicos e virtuais.

A aplicação de questionários observa uma formulação prévia de perguntas, com respostas objetivas e subjetivas, que não envolve, necessariamente, contato direto com quem avalia.

Já as entrevistas envolvem um contato entre entrevistador e entrevistado. Podem conter perguntas abertas, com possibilidade de respostas amplas ou não. Se estruturadas, acompanham um plano objetivamente estabelecido de perguntas e respostas. Se semiestruturadas, envolvem perguntas abertas e perguntas previamente estabelecidas; e se não estruturadas deixam o pesquisador e o entrevistado livres no diálogo, que é conduzido pela finalidade definida para a pesquisa.

A análise de conteúdo é posterior ao levantamento documental e a aplicação de questionários e realização de entrevistas. Consiste na verificação, sistemática e ordenada, e na interpretação das comunicações expressas nos documentos, questionários e entrevistas.

Todas essas técnicas podem ser conjuntamente aplicadas e também confrontam abordagens quantitativas e qualitativas do universo pesquisado. Como exemplo de coleta de dados quanti-qualitativos, menciona-se a estrutura organizacional e física da escola e o número de seus beneficiários; bem como os valores e fundamentos selecionados para a proposta de formação institucional.

Nessas abordagens técnicas, todos esses dados extraídos, quantitativos e qualitativos, devem ser valorizados, não devendo a pesquisa centrar-se exclusivamente em uma ou outra natureza de dados.

A avaliação da política pode ser realizada em qualquer momento: antes, durante ou depois de sua implementação. Esse momento vai ser definido, conforme a finalidade estabelecida para a avaliação e deve considerar a complexidade de sua elaboração e a interação ao contexto de sua formulação.

3.2 Avaliação de Processo

Essa modalidade de avaliação tem por objetivo aferir a implementação da política e de seus programas, mensurando a sua eficiência e eficácia. Trata-se do

51 Conf. técnicas em: MARTINS, Gilberto de Andrade; THEÓPHILO, Carlos Renato. Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009. 247p.; e em: LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. Técnicas de pesquisa. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2015. 277p.

acompanhamento do processo de implementação da política e, sendo assim, precisa ocorrer durante a execução da política. Não pode ser antes, nem depois.

Nesse caso é necessário avaliar se a política formulada está sendo implementada nos moldes de sua elaboração. Parte-se do confronto dos objetivos e metas e o seu cumprimento. Ocorre durante a implementação do programa da escola e tem por objetivo principal corrigir os eventuais desvios ou descompassos em sua execução.

Para essa avaliação não é necessário selecionar todo o processo de implementação; podem ser avaliadas partes ou um ou vários processos de implementação, sem desconsiderar a complexidade do todo, da totalidade. É uma modalidade de avaliação dinâmica, cuja principal técnica é o monitoramento qualificado, que nada mais é do que a sistematização desse acompanhamento, com a definição de valores e méritos para a correção da política. Para a avaliação, o monitoramento vincula-se à finalidade avaliativa. O monitoramento isolado não é avaliação; ele precisa estar vinculado a uma finalidade e associado a outras técnicas de pesquisa.

Para avaliar um processo de implementação da política das escolas é preciso conhecer a formulação da política e sua engenharia. Não é preciso avaliar, previamente, a política, mas é indispensável dispor dos documentos e das informações que a expressam. A partir do conhecimento da política, pode ser avaliado o processo de sua implementação.

É uma forma de avaliação mais demorada, que pode ser delimitada em uma parte do tempo de execução da política educacional. Nessa modalidade, podem ser avaliados: o acesso da política aos beneficiários; a adequação dos meios e instrumentos selecionados; o local e os instrumentos pedagógicos e didáticos em que se organiza e se realiza.

Na avaliação de processo encontram-se elementos da pesquisa de campo, em que se extraem dados no ambiente em que se desenvolvem.

Comporta variadas técnicas de pesquisa, destacando-se para a avaliação das escolas, entre elas: a) a observação sistemática simples; b) a observação sistemática participante; c) o estudo de caso; e d) o grupo focal. Comporta ainda todas as demais técnicas já mencionadas para a avaliação política.

Por observação simples compreende-se o acompanhamento, externo, sistemático, com um roteiro prévio, para a coleta de informações, essencialmente qualitativas. Diferencia-se da observação participante porque o pesquisador não a integra; observa de fora. Na observação participante há interação entre avaliador e avaliado.

O estudo de caso confunde-se com uma modalidade de pesquisa dada a sua autonomia e importância. Realiza-se a partir da seleção de uma unidade, em seu contexto, coletando-se dados qualitativos, com a integração de variadas técnicas, com um roteiro e questões previamente estabelecidas, para aferir dimensões e indicadores também definidos. Pode-se efetuar o estudo de caso de uma determinada

escola, ou de um segmento dessa escola, em um de seus eixos educacionais de implementação.

O grupo focal é uma modalidade de entrevista coletiva, direcionada a obter determinadas informações, delimitadas no plano investigatório. O grupo focal é conduzido pelo pesquisador, que precisa de técnicas próprias de abordagem e de um roteiro definido. Nessa modalidade os integrantes do grupo interagem, influenciando-se reciprocamente. Para a avaliação das escolas, pode ser usado o grupo focal em uma categoria de beneficiários ou de implementadores da política.[52]

3.3 Avaliação de Impactos

Essa forma de pesquisa é uma das mais importantes, pois vai aferir a efetividade da política: o que ela transforma, modifica no contexto social em que se implementou; o que mudou, o que foi transformado com a execução da política. É a modalidade de avaliação que comporta maior complexidade. Aferir o aproveitamento de um processo educacional ou o que ele modifica requer técnicas de pesquisa apropriadas e o domínio dessas técnicas.

Envolve essa avaliação variáveis que interferem na efetividade da política. Todos os programas e projetos podem ter sido implementados corretamente, mas quando se fala em processo educacional não há como prever o que ele produziu ou interferiu nos sujeitos que dele participaram. Considera-se a mais importante avaliação.

Quando se trata de processo educacional contínuo, há necessidade de avaliação do seu público-alvo. Essa simples avaliação já apresenta dificuldade, pois uma avaliação máxima nem sempre significa um aproveitamento e uma transformação social ou de práticas.

A avaliação de impactos, extraindo-se elementos conceituais de Maria Ozanira Silva, tem por objeto a mudança quantitativa e qualitativa promovida com a política implementada, considerando os efeitos sociais e institucionais da política educacional, aqui tratada. Adverte a autora que há variáveis intervenientes que interferem na efetividade da política, [53] e que podem, portanto, alterar os resultados esperados.[54]

Essa modalidade pode ser realizada durante ou depois da implementação da política.

Um dos métodos para aferir impactos é o experimental, que passa pela escolha de beneficiários da política, estabelecendo-se o acompanhamento e o controle,

52 Conf. técnicas e modalidades de pesquisa em: MARTINS, Gilberto de Andrade; THEÓPHILO, Carlos Renato. Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009. 247p.; e em: LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. Técnicas de pesquisa. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2015. 277p.

53 Silva, 2001. p. 85.

54 Ibid. p. 85-86.

para verificar como atuavam antes e depois da formação recebida. Deve constatar em que medida o processo educacional interferiu na execução de suas atribuições.

Há também métodos não experimentais que apenas vão aferir o momento posterior ao processo educacional do qual participaram os beneficiários. Nesses não há uma avaliação anterior do público-alvo, inexistindo comparação ou correlação. A proposta é somente aferir a atuação após a participação no processo formativo educacional.[55]

Podem ser utilizadas ainda, para essa modalidade avaliativa, todas as demais técnicas de pesquisa.

Ressalta-se que em uma política de educação institucional os impactos precisam existir positivamente, a transformar quem delas participa. Por isso as escolhas didático-pedagógicas precisam estar em interlocução com os beneficiários, para que possa comprometê-los no processo formativo. Essa efetividade é o objetivo central da política educacional.

Com a articulação e a descrição das possibilidades de avaliação para as Escolas Institucionais, expondo-se o conteúdo metodológico e técnico da pesquisa, passa-se a enfrentar os desafios e as perspectivas dessa avaliação.

4. COMPLEXIDADE DA ATIVIDADE CORREICIONAL AVALIATIVA PARA AS ESCOLAS INSTITUCIONAIS: DESAFIOS E PERSPECTIVAS

Para este tópico, parte-se do paradigma do conhecimento empírico, de quem vivencia o processo de formação institucional, ao que Boaventura de Sousa Santos propõe como salto epistemológico da ciência pós-moderna, que parte do conhecimento científico para o senso comum.[56] Inverte-se a ordem e ainda dialogando com as categorias metodológicas de Bourdieu, soltam-se as amarras metodológicas para integrar o discurso comprometido e observador de um olhar sobre as Escolas Institucionais.

Resgata-se o pensamento complexo de Edgard Morin "[...] que, ao mesmo tempo, separe e associe, que conceba os níveis de emergência da realidade, sem os reduzir às unidades elementares e às leis gerais"[57]. E que possa pensar o Ministério Público, suas Corregedorias e suas Escolas Institucionais, em interação, integrando um contexto social, político e econômico, que não pode ser desconsiderado.

Neste item fluirão as angústias, os problemas identificados, que decorrem de uma interlocução com os gestores das Escolas Institucionais do Ministério Público brasileiro, ao longo de três anos. Fluirão também os resgates sensíveis de quem tem um compromisso e que é apaixonado pelo processo de formação educacional e que acredita nele como motor transformativo, como revolução para o Ministério Público.

55 Ibid., p. 86-87.

56 Santos, 2010. p. 90.

57 Morin, 2014, p. 138.

Assinala-se, inicialmente, que as Escolas Institucionais, embora estejam abrigadas em um fundamento constitucional de autonomia, na realidade fática não a possuem, em nenhuma dimensão: nem didática, nem pedagógica, nem financeira e, por conseguinte, nem de gestão. Estão adstritas à política da Administração superior e podem ser engessadas por ela. Por essa razão, por mais asas que a gestão da escola possua, para projetos e programas educacionais, pode permanecer acorrentada no emaranhado de obstáculos para a execução desses voos a novos horizontes.

A autonomia formal de nada serve se ela é impossível de ser implementada; se ela existe somente como enunciado normativo.

A gestão educacional deve e precisa ser participativa, princípio constitucional, mas precisa ser criativa, ousada, correlacionar conhecimentos, saberes, ações. Não pode ficar encarcerada a visões administrativas e de uma política interna. Se a Administração superior é sensível à política de formação, ela se realiza; se não é, fica no designativo simbólico e retórico. Essa é uma dificuldade da avaliação que deve identificar a política de formação e suas omissões.

A escola também não pode ser confundida com o seu gestor. A administração da escola, do Ceaf, precisa ser impessoal. Os Ceafs são órgãos auxiliares; o Ceaf não é o seu diretor. Por essa razão, diferente do que ocorre com a avaliação dos órgãos de execução, o que deve ser avaliado, volta-se a frisar, é a política desenvolvida, que relaciona os sujeitos, as decisões, as estruturas normativas e organizacionais, em todas as racionalidades.

A incerteza também sobre o tempo de gestão, inexistindo mandato na maioria dos Ceafs para a sua direção, demarca a completa vinculação da escola institucional à Administração superior. Se não há apoio da Administração superior, inclusive das Corregedorias, restam beneficiários simbólicos, impossibilitados de usufruir da política de formação. O mesmo se dá em relação aos servidores: se não há apoio administrativo, não há participação, não há comprometimento.

Com essa ausência de autonomia na gestão, a política formulada pode ser interrompida a qualquer tempo. Por essa razão, importante a sua vinculação ao planejamento estratégico institucional e ao projeto político-pedagógico, que precisam ser construídos com as fundamentações teóricas e metodológicas necessárias e com a participação democrática na identificação das demandas, para legitimá-los.

Outra dificuldade revela-se nas distorções e diferenças entre os Ceafs do Ministério Público brasileiro. Os universos são muito distintos, em todos os aspectos, notadamente os organizacionais. Há dificuldade em estabelecer critérios únicos e uniformes de avaliação. As demandas e necessidades também são diferentes. A unidade sistêmica deve ser mantida para garantir o perfil constitucional do Ministério Público e a autonomia dos Ceafs. Há um delineamento a seguir, fundamentado no perfil constitucional do Ministério Público. Há também vinculações a cumprir, derivadas do planejamento estratégico institucional e do projeto político-pedagógico,

que com ele se conforma. Mas existem muitas diferenças e elas devem ser consideradas no processo avaliativo.

O conteúdo projetado para o processo educacional, bem como a produção de conhecimento não podem ficar restritos ao pragmatismo e às respostas superficiais e imediatistas, às demandas emergentes da sociedade e das questões corporativas institucionais. Esse processo não pode ser improvisado. Precisa integrar um projeto, democrática e fundamentadamente, construído.

Romper as fronteiras de um conhecimento fechado, no viés jurídico estrito, abrir-se ao pluralismo de ideias e de conhecimento é uma ingerência urgente. O conhecimento é e deve ser multi, inter e transdisciplinar, cada vez mais ampliativo. Não se concebe integrantes do Ministério Público enclausurados em projeções somente jurídicas. Esse conhecimento segmentado não é mais suficiente para a atuação institucional. Mas a resistência impera. A acomodação intelectual é uma realidade e decorre de variados fatores, que não cabe a esta reflexão enfrentar. Não há ousadia, não há motivação e por essa razão os resultados da política enfrentam a "variável" do desinteresse.

Há que se considerar, nessa desmotivação, o conjunto cada vez mais complexo de atribuições e de demandas sociais, que conduzem a instituição e seus sujeitos a um mergulho pragmático e massificado de cumprimento de deveres e exigências, por vezes quantitativas, que os afastam de qualquer possibilidade de reflexões mais profundas, da produção do conhecimento. Acabam por ser máquinas de uma reprodução de ações, de práticas, para reafirmar, numericamente, o cumprimento do dever funcional.

O desafio: enfrentar a produção massificada de práticas, já distantes das exigências contemporâneas do Ministério Público resolutivo, democrático, que deve transformar a sociedade em que se insere, a partir de sua reavaliação interna. Indispensável, para isso, a ruptura com as fronteiras sedimentadas de conhecimentos fechados, que não interagem.

Necessário que haja expansão da atividade educacional, para que ela possa abarcar todos os seus eixos: ensino, pesquisa e extensão. Não deve ficar restrita à reprodução de conhecimento, mas deve produzi-lo. Em uma avaliação, poucas serão as Escolas Institucionais a dispor de uma estrutura organizacional a desenvolver pesquisa.

O processo de conscientização é longo, como o é qualquer processo educacional, mas precisa ser enfrentado e pode partir de uma autoavaliação, inclusive dos interesses do público-alvo da política. Educar exige participação, dedicação e comprometimento. Por mais que exista obrigatoriedade, nunca pode ser realizado impositivamente. É preciso motivar, envolver, apaixonar!

Deve haver uma política de valorização das Escolas Institucionais e nesse aspecto muito pode contribuir o processo avaliativo, em especial para demonstrar o quanto uma efetiva política de formação institucional é transformadora e pode

resultar em adesões sociais. A força institucional das Corregedorias pode auxiliar nessa valorização, com as ponderações necessárias de reconhecimento das realidades distintas e da complexa situação social, política e econômica, que atinge também o Ministério Público.

Registra-se, em finalização, que somente se compreende a avaliação das escolas pelas Corregedorias, em uma atitude de colaboração, de compreensão e de valorização da política de formação institucional e é nessa projeção que se acredita em sua possibilidade construtora e transformadora.

5. CONCLUSÕES

As inquietações são propulsoras de intervenções na realidade, de transformações. Produzir conhecimento implica projetar-se ao novo, às descobertas, a outros horizontes... "Aprender e ensinar" desbrava, enobrece, constrói, desconstrói, ilumina, encanta... Quem se permite conhecer, pesquisar, descobre caminhos, alternativas, transforma-se e transforma sua realidade. Não há limites ao processo educacional, valorativo, formativo, democrático, contextualizado socialmente.

Nessa perspectiva, a trajetória construída neste texto, ao antever uma avaliação das Escolas Institucionais do Ministério Público pelas Corregedorias, como pesquisa avaliativa, revela-se como perturbadora, instigadora de outras ações e propostas, que, ao desmistificar, permite construir, criar, transformar.

Nenhum processo de pesquisa é isolado. Ele afeta, interage com pesquisador e pesquisado. Por essa razão não há como sair ileso, sem transformação. A interlocução entre Corregedorias e Escolas pode e deve ser reciprocamente transformadora.

Com os contornos dos sujeitos, avaliador e avaliado, e suas racionalidades, demonstra-se que os dois órgãos têm uma finalidade comum: o aperfeiçoamento e a efetividade do Ministério Público brasileiro. Não são antagônicos, como o designativo semântico e simbólico parece enunciar. Mas para que atuem em colaboração, necessária a mudança paradigmática e a adoção de novas posturas, inclusive de abordagem metodológica.

Para isso deve haver uma ruptura da resistência, que vem se produzindo e reproduzindo, sistematicamente.

A autocrítica, o autoquestionamento, a autoavaliação devem ser práticas institucionais em todas as dimensões. Devem ser exercícios propulsores de novas atuações de maior efetividade. E devem ocorrer tanto nas corregedorias quanto nas escolas. Integram o processo de conhecimento e com ele o processo de superação de práticas, de estruturas e *habitus*[58], que já não correspondem às exigências institucionais e sociais contemporâneas.

58 Categoria metodológica de: Bourdieu, 2007, p. 59-64. Trata-se de um modo de agir, que envolve conhecimentos adquiridos, práticos e posturas incorporadas.

Como instituição democrática, o Ministério Público deve projetar-se em pluralismo também de conhecimento, permitindo rever suas estruturas, sua política e suas formas de implementá-la e racionalizá-la.

Não há como não reconhecer a existência de uma política do Ministério Público e de uma política educacional formativa, implementada pelas escolas. Políticas desenhadas a partir dos fundamentos constitucionais. Políticas que registram valores, escolhas, ações, intervenções, omissões, racionalidades e sujeitos.

A partir desse reconhecimento, desenha-se uma proposta de pesquisa avaliativa, com metodologias e técnicas específicas para cada modalidade apresentada: política, de processo e de resultados. Como pesquisa deve seguir um plano de avaliação, um plano investigatório, com questões centrais a responder e com objetivos definidos. Exige um domínio teórico e técnico, mas como avaliação interna desafia as Corregedorias a buscar esse conhecimento metodológico, superando o empirismo e as respostas antecipadas por concepções prévias.

As dificuldades e desafios são muitos. Há vários Ministérios Públicos em um só: o brasileiro. E com esse universo plural há o universo plural das Escolas Institucionais avaliadas, com suas diferenças valorativas, estruturais e organizacionais.

Há ainda a desmotivação crescente e o consumismo imediatista do processo de conhecimento, que se acentua pelas dificuldades de uma rotina massificada de demandas, sempre urgentes. Cada vez mais busca-se conhecer em menos tempo, com menor grau de dificuldade, com menor grau de complexidade, com menor envolvimento produtivo e cognitivo.

A ausência de autonomia das Escolas Institucionais revela-se como um dos maiores problemas para a formulação e implementação de uma política educacional, a interferir diretamente na avaliação. Ainda que possa haver uma autonomia formal, ela acaba se inviabilizando pela inserção das escolas em uma estrutura organizacional dependente da Administração superior em todos os aspectos.

Como avaliar e indicar mudanças de um órgão que não tem poder efetivo? Como exigir autonomia de um órgão que de fato foi gestado como auxiliar e secundário para a instituição? Talvez porque a educação, apesar de seu *status* constitucional, ainda seja vista como direito de menor importância, a ser desconsiderada, a ser relativizada, em detrimento de outros que para o sistema, inclusive para o Ministério Público, considerem-se mais relevantes.

Essas questões precisam ser enfrentadas internamente e talvez a melhor alternativa seja a avaliação, que comporta o diagnóstico e as propostas transformadoras, valorizadoras das Escolas Institucionais, dos Ceafs.

Parafraseando Gaston Bachelard[59], é necessário que a pesquisa avaliativa das Escolas Institucionais permita ultrapassar o excesso de precisão da quantidade

59 BACHELARD, Gaston. *A Formação do espírito científico:* contribuição para uma psicanálise do conhecimento. Tradução Estela dos Santos Abreu. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996. p. 261.

para atingir o reino da qualidade, que exige uma visão democrática e crítica do conhecimento.

A proposta que aqui se enuncia é pensar a avaliação correicional como instrumento de aperfeiçoamento e de diálogo institucional, e não como mais uma corrente impositiva a restringir a autonomia, o processo democrático, aberto e plural da formação educacional do e para o Ministério Público.

É preciso, apropriando-se das palavras e ideias de Boaventura de Sousa Santos, despedir-se, com alguma dor, de lugares seguros, de uma estabilidade que imobilizou a instituição, para descobrir uma racionalidade mais plural e onde a atuação institucional seja uma aventura encantada e desbravadora[60].

Com a esperança na transformação, que a pesquisa avaliativa, o conhecimento e a educação podem realizar, permanece-se acreditando, idealizando, projetando... para outros paradigmas que edifiquem o Ministério Público que a sociedade espera e urgentemente clama.

6. REFERÊNCIAS

ALVES, Rubem. *Conversas com quem gosta de ensinar:* (+ qualidade total na educação). 14. ed. Campinas, SP: Papirus, 2012. 128p.

BACHELARD, Gaston. *A formação do espírito científico:* contribuição para uma psicanálise do conhecimento. Tradução Estela dos Santos Abreu. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996. 316p.

BOURDIEU, Pierre. *Os usos sociais da ciência:* por uma sociologia clínica do campo científico. Tradução Denice Barbara Catani. São Paulo: Editora UNESP, 2004. 86p.

_____. *O poder simbólico*. 10. ed. Tradução de Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007. 311p.

BOURDIEU, Pierre; CHAMBOREDON, Jean-Claude; PASSERON, Jean-Claude. *O ofício de sociólogo:* metodologia da pesquisa na sociologia. Tradução de Guilherme João de Freitas Teixeira. 5. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004. 328 p.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10 fev. 2017.

_____. *Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993*. Estatuto do Ministério Público da União. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp75.htm> Acesso em: 10 fev. 2017.

60 Santos, 2010, p. 58.

_____. *Lei Federal nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993*. Lei Orgânica Nacional do Ministério Público. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8625.htm> Acesso: 10.fev.2017.

_____. *Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm> Acesso em: 10 fev. 2017.

CALEFFE, Luiz Gonzaga; MOREIRA, Herivelto. *Metodologia da pesquisa para o professor pesquisador*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2008. 244 p.

CARNEIRO, Maria Francisca. *Pesquisa jurídica na complexidade e transdisciplinaridade*. 4. ed. Curitiba: Juruá, 2015. 115p.

GOULART. *Elementos para uma Teoria Geral do Ministério Público*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013. 310p.

_____. Marcelo Pedroso. Corregedorias e Ministério Público resolutivo. *Revista Jurídica Corregedoria Nacional*, v. I, p. 217-237, 2016.

_____. Órgãos de Execução, Escolas Institucionais e Corregedorias na dinâmica do Ministério Público. *Revista Jurídica Corregedoria Nacional*. No prelo.

GOULART, Marcelo Pedroso et al. O Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional na sistemática do Ministério Público contemporâneo. *Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo,* Ano 4, n. 7, p. 45-58, jan./jun. 2015.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Técnicas de pesquisa*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2015. 277p.

_____. *Fundamentos da metodologia científica*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2016. 295 p.

MAQUIAVEL, Nicolau. *O Príncipe*. Tradução Lívio Xavier. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2011. p. 65-68.

MARTINS, Gilberto de Andrade; THEÓPHILO, Carlos Renato. *Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009. 247 p.

MORIN, Edgar. *Ciência com consciência*. 16. ed. Tradução Maria D. Alexandre e Maria Alice Araripe de Sampaio Doria. Rio de Janeiro: Bertrand do Brasil, 2014. 350p.

_____. *Introdução ao pensamento complexo*. Tradução de Eliane Lisboa. 5. ed. Porto Alegre, Sulina, 2015. 120p.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Um discurso sobre as ciências*. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2010. 92p.

SEVERINO, Antônio Joaquim. *Metodologia do trabalho científico*. 23. ed. São Paulo: Cortez, 2007. 304p.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e Silva. Avaliação de políticas e programas sociais: aspectos conceituais e metodológicos. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e Silva et al (Org.). *Avaliação de políticas e programas sociais:* teoria e prática. São Paulo: Veras Editora, 2001. p. 37-93.

_____. Avaliação de políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e Silva et al. (Coord.). *Pesquisa avaliativa:* aspectos teórico-metodológicos. 2. ed. São Paulo: Veras Editora; São Luís: Gaepp, 2013. p. 19-107.

VASCONCELOS, Eduardo Mourão. *Complexidade e pesquisa interdisciplinar:* epistemologia e metodologia operativa. 4. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009. 339 p.

ATUAÇÃO ESTRATÉGICA DO NÚCLEO DE CORREIÇÃO E INSPEÇÃO DA CORREGEDORIA NACIONAL E A CARTA DE BRASÍLIA

Ludmila Reis Brito Lopes[1]

Maria Clara Mendonça Perim[2]

Mariano Paganini Lauria[3]

Sumário: 1. À guisa de introdução 2. Atribuições do Núcleo de Inspeções e Correições da Corregedoria Nacional 3. Desafios enfrentados e medidas adotadas 4. A Carta de Brasília: novos horizontes para as correições e inspeções e resultados alcançados 4.1 Eixo estruturante 4.1.1 Recursos Humanos 4.1.2 Divisão de Atribuições 4.1.3 Designações e Substituições 4.1.4 Estrutura Física 4.1.5 Taxonomia 4.1.6 Critérios para Promoção por Merecimento 4.1.7 Fluxos Administrativos 4.1.8 Planejamento/Gestão estratégica 4.2 Eixo direcionado à atuação funcional dos membros 4.3 Eixo direcionado às novas formas de atuação das Corregedorias-Gerais 5. Breve síntese conclusiva. 6. Referências

> Uma vida sem discurso e sem ação é literalmente morta para o mundo. [...] Agir, em seu sentido mais geral, significa tomar iniciativa, iniciar, imprimir movimento a alguma coisa. [...] é da natureza do início que se comece algo novo, algo que não se poderia esperar de coisa alguma que tenha ocorrido antes. [...] O novo sempre acontece em oposição à esmagadora possibilidade das leis estatísticas e à sua probabilidade que, para todos os fins práticos e cotidianos, equivale a certeza. [...] O fato de o homem ser capaz de agir significa que se pode esperar dele o inesperado, que ele é capaz de realizar o infinitamente improvável... (ARENDT, 2014).

1 Membro auxiliar. Coordenadora do Núcleo de Inspeções e Correições da Corregedoria Nacional, Procuradora do Trabalho da PRT 10ª Região – Distrito Federal e Tocantins, com especialização em Direito Público pelo Instituto de Direito Público de Brasília/DF.

2 Membro auxiliar. Promotora de Justiça do MPES, com mestrado em Gestão de Políticas Públicas – Saúde Coletiva da Universidade Federal do Espírito Santo. Especialização em Direito Constitucional da Universidade Federal do Espírito Santo e em Processo Civil da Faculdade Cândido Mendes.

3 Membro Auxiliar. Promotor de Justiça do MPRN. Mestrado em Constituição e Garantia de Direitos da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Especialização em Direito Público pela Fundação Escola Superior do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul.

1. À GUISA DE INTRODUÇÃO

O Conselho Nacional, por sua fisionomia constitucional de superposição, tem como missão primordial verificar o adequado funcionamento dos diversos ramos e unidades do Ministério Público brasileiro. A Corregedoria Nacional, por seu turno, atua de forma verticalizada, porém dialógica. Citem-se, nesse esteio, os diversos procedimentos de estudos e pesquisas sobre múltiplas temáticas instaurados no âmbito de tal órgão nacional, nos quais há efetiva participação das Corregedoria locais, bem como a própria Carta de Brasília que, por sua relevância, será tratada em tópico específico no decorrer do presente estudo. Nesse compasso, a Corregedoria Nacional assume uma destacada posição na indução de práticas aptas a contribuir para o fortalecimento do Ministério Público brasileiro em sua vocação de agente de transformação social.

Sendo assim, no desiderato de potencializar tal mudança, torna-se imperioso passar ao largo de questões corporativas (as quais devem ter outros palcos de salutar discussão), quando desgarradas do interesse público primário, pautando-se, primordialmente, na implementação de uma gestão eficiente voltada à obtenção de resultados sociais, que só serão alcançados a partir da quebra de antigos paradigmas de atuação, principiando pela qualificação de membros e servidores na perspectiva do novo modelo de Ministério Público resolutivo.

Este breve ensaio, sem a pretensão de tratar de forma definitiva acerca das necessárias e urgentes medidas de rompimento do bolorento paradigma de Ministério Público meramente reativo – e o que se almeja é uma instituição ministerial mais proativa e protagonista em curto a médio espaço de tempo –, tenciona contribuir à discussão sobre os desafios que competem a cada ramo do Ministério Público brasileiro. Para tanto, apresenta, de maneira prática, as medidas de gestão e execução adotadas pelo Núcleo de Correições e Inspeções da Corregedoria Nacional (NIC) visando à implementação do aludido papel de órgão estratégico e indutor de efetividade institucional.

2. ATRIBUIÇÕES DO NÚCLEO DE INSPEÇÕES E CORREIÇÕES DA CORREGEDORIA NACIONAL

As atividades do Núcleo consistem na idealização, planejamento e execução de correições e inspeções, bem como na elaboração e acompanhamento das determinações e recomendações prolatadas nos respectivos relatórios de lavra do Corregedor Nacional. Assim sendo, o Núcleo, por assim dizer, tornou-se em razão das suas atribuições – dentro da estrutura da Corregedoria Nacional – o órgão responsável por exercitar de forma proativa a atribuição de fiscalização das proposições exaradas pelo Conselho Nacional do Ministério Público, o que confere ao setor o papel de zelo pela efetividade das decisões do CNMP, notadamente quanto às decisões decorrentes de correições e inspeções realizadas no âmbito da Corregedoria Nacional.

Na atual gestão, compõem a estrutura de pessoal do Núcleo de Correições e Inspeções, três membros auxiliares (dois oriundos dos Ministérios Públicos Estaduais e um do Ministério Público da União) e oito servidores, sendo que apenas dois membros possuem exclusividade no Conselho Nacional (requisitados com prejuízo de suas atribuições originárias) e outro acumula tal função com suas atribuições como órgão de execução na origem (todavia participando de todas as correições gerais ordinárias, bem como algumas extraordinárias e elaboração dos respectivos relatórios). Para organização dos trabalhos do NIC, a divisão interna é feita entre subnúcleos (dois), quais sejam: de planejamento e de acompanhamento, com repartição de servidores, sendo três no acompanhamento e cinco no planejamento/execução).

Durante a gestão 2015/2017, foram realizadas dez correições ordinárias gerais, sendo oito do denominado 1º ciclo de correições e duas referentes ao 2º ciclo de correições. O denominado 1º ciclo de correições refere-se ao período e às atividades relativas à visita exploratória e inaugural da Corregedoria Nacional a cada uma das unidades que integram o Ministério Público brasileiro. O 1º ciclo retratou um momento histórico de mapeamento das questões estruturantes e institucionais de funcionamento do Ministério Público em todo o Brasil. Por sua vez, o 2º ciclo agrega ao objeto de verificação dos avanços operados o desafio de promover a avaliação das unidades ministeriais sob a ótica qualitativa.

Em tal período, foram realizadas seis correições gerais referentes ao 1º ciclo e duas correições do 2º ciclo[4]. No caso do Distrito Federal (DF), a correição foi dividida em duas etapas para facilitar a logística, considerando que na Capital Federal estão situadas todas as Procuradorias-Gerais dos ramos do Ministério Público da União, bem como as unidades de primeiro e segundo graus respectivas. Além da divisão da correição ocorrida no DF, também foi realizada uma correição geral na Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU), de forma inédita até então.

Também estão sendo realizadas (agendadas as últimas para junho de 2017), pioneiramente, em cumprimento ao art. 68 do Regimento Interno do CNMP, correições em todas as trinta unidades de órgãos de controle disciplinar (Corregedorias-Gerais, Conselhos Superiores e Colégio de Procuradores, no que concerne s suas atribuições disciplinares).

Igualmente, durante o biênio 2015/2017, foi remodelado e ampliado significativamente o número de correições extraordinárias. Frise-se que, pela atual redação do regimento interno, as correições se prestam à verificação da regularidade do serviço na unidade ministerial de maneira ampla, independentemente de notícia de irregularidade ou existência de fato determinado a ser averiguado em inspeção.

É importante destacar que a inovação no que diz respeito às correições extraordinárias cinge-se ao viés de alargamento do seu escopo para além de questões disciplinares (como era de praxe até então). Com efeito, nas aludidas extraordinárias (de logística e execução mais simples), a equipe da Corregedoria Nacional ampliou

4 Com relação ao 1º Ciclo: AP, DF (duas), ESMPU, MG e MT; 2º Ciclo: PI e AL.

o objeto de análise, sendo, pois, a atuação funcional – na unidade visitada – verificada de forma global, visando à melhoria institucional, perquirindo e avaliando elementos como estrutura humana, física, divisão de atribuições, substituições e designações, proatividade do membros, análise qualitativa da atuação funcional, implementação do planejamento estratégico *et coetera*.

3. DESAFIOS ENFRENTADOS E MEDIDAS ADOTADAS

Para fazer frente aos desafios planejados pela Corregedoria Nacional no biênio 2015/2017, foi necessária a adoção de medidas de gestão voltadas à otimização e maior eficiência dos trabalhos do Núcleo. Os aprimoramentos possibilitaram promover a organização e execução de 82 correições/inspeções pelo NIC (até o final da gestão), que geram, por via de consequência, a elaboração de relatórios preliminares, os quais são encaminhados às unidades, contendo as constatações iniciais da equipe e indagações complementares, de modo a oportunizar o contraditório e a participação dos órgãos visitados no processo de tomada de decisão pelo Corregedor Nacional. Após as referidas respostas, é realizado o cotejamento entre as constatações da equipe e manifestações das unidades, o que resulta na elaboração dos relatórios conclusivos que contêm os encaminhamentos de proposições ao plenário do CNMP[5].

A primeira delas foi a unificação dos subnúcleos do MPU e MPE (antes existentes) que trabalhavam de forma fragmentada. Nesse contexto, os subnúcleos pulverizavam as estruturas humanas destinadas indistintamente ao planejamento e acompanhamento das ações do setor.

Com a unificação dos subnúcleos referentes aos ramos ministeriais, operou-se uma nova formatação, desta feita a orientar a divisão de tarefas por espécie de atividades, consoante explicitado alhures (subnúcleos de planejamento/execução e acompanhamento), o que implicou sensível aperfeiçoamento da especialização dos servidores respectivos. O novo formato otimizou o trabalho desenvolvido pela agilidade nos fluxos, que foram todos mapeados e padronizados, selecionando-se, a partir da gestão por competências, via de regra, pelo menos um servidor e um substituto para cada fase da atividade. Observe-se que a adoção do novo modelo pautou-se também pela preocupação com a garantia da razoável difusão dos conhecimentos, no afã de evitar insulamentos, além de observar o grau de sigilosidade aplicável a cada temática.

Nesse esteio, padronizaram-se os preparativos para a correição/inspeção, os documentos requeridos, os ofícios expedidos, os modelos de relatórios e as manifestações de acompanhamento. A padronização objetivou facilitar a rotina dos servidores e membros, bem como evitar a paralisação de algumas das atividades por férias e licenças de membro e servidor, já que, no momento, dentro de cada subnúcleo,

5 Tais como recomendações, determinações, instaurações de procedimentos de controle administrativo, ou, ainda, abertura de reclamações disciplinares por ato de ofício do Corregedor Nacional e comunicações a outros órgãos não ministeriais para ciência e adoção de providências, salientando-se que nas correições gerais são no mínimo três relatórios preliminares e três conclusivos, pois são pelo menos três unidades ministeriais visitadas em cada Estado da Federação – MPE, MPF e MPM e em outras quatro – MPE, MPF, MPT e MPM)

vários servidores conseguem executar tarefas referentes ao MPU e ao MPE, no que diz respeito às rotinas instituídas para as atividades de planejamento e acompanhamento. Não há, portanto, monopólio de expertises que possa prejudicar o andamento das atividades da estrutura do Núcleo em função de eventuais particularidades.

Ademais, com a separação do Núcleo por atividades, outras medidas puderam ser implementadas. Assim, as tabelas de acompanhamento por proposições e por unidade foram padronizadas, simplificadas e aprimoradas – seja para MPU e MPE – e, com tais tabelas, que também são usadas no BI (igualmente uma novidade da atual gestão), garantiu-se a melhoria dos acompanhamentos referentes aos cumprimentos das determinações/recomendações. Tais melhorias referem-se à categorização das proposições, que propiciam diagnóstico holístico e fidedigno das constatações e encaminhamentos da Corregedoria Nacional às diversas unidades visitadas, bem como cobrança ativa delas. O controle é realizado pela equipe do NIC, com escopo de garantir a observância dos prazos e não perenizar os procedimentos que estão sob a supervisão do órgão de fiscalização nacional. O objetivo é também o da manutenção da uniformidade no acompanhamento, estabelecendo padronização isonômica em situações semelhantes e minimizando a subjetividade na análise pelos membros responsáveis, de forma a evitar a ocorrência de decisões contraditórias.

Outra mudança adotada, aparentemente simples, mas deveras impactante no produto final entregue pelo NIC, cinge-se à forma de elaboração dos relatórios. Constatou-se que as informações utilizadas na parte introdutória dos relatórios (estrutura física, de pessoal das unidades, organograma institucional etc.) eram solicitadas por ofício, aportando de forma desestruturada para compilação e organização pelos servidores do Núcleo quando da confecção dos relatórios.

Atualmente, por oportunidade da visita prévia à correição (sempre realizadas nas correições gerais que demandam pela amplitude maior logística), já se envia antecipadamente uma tabela no formato do relatório, sendo preenchida e devolvida pelas unidades (já com letra, formatação, informações necessárias padronizadas). A unidade é instada a desde logo inserir as informações no documento virtual, de sorte a facilitar a pronta inserção nos relatórios, sem que os servidores necessitem fazer a transposição das informações em um trabalho cansativo e burocrático.

De mesma banda, referida evolução foi ainda mais significativa no formato dos termos (formulários padronizados que contêm os dados estatísticos e diversas informações acerca do órgão visitado, os quais são pré-preenchidos e, em seguida, concluídos pela equipe da Corregedoria a partir das observações e coleta de dados feitas *in loco,* utilizados nas visitas de correição/inspeção). Optou-se pela exclusão de informações que não eram utilizadas por ocasião do relatório final, operando-se processo de revisão permanente dos formulários, a fim de ajustá-los ao objeto das constatações pretendidas. Além disso, foram elaborados termos já contendo a formatação necessária para serem simplesmente transportados aos relatórios em elaboração, após o preenchimento final, o que ocorre somente por ocasião da correição/inspeção.

Por conseguinte, o trabalho que era realizado por até seis servidores e que durava alguns meses (nos casos de correições gerais em Ministérios Públicos com grande número de membros) hoje é feito por, no máximo, dois servidores, e tem período de execução limitado a alguns dias e não mais a meses como ocorria. Findou-se o trabalho repetitivo e mecanizado de transposição de cada informação (nos diversos campos de preenchimento), em cada termo, para o relatório. Atualmente o termo é transposto de forma integral por já ser confeccionado no formato relatório.

Com tais mudanças, foi possível concentrar esforços na atividade finalística do Núcleo e potencializar sua atuação. Assim, os servidores puderam elaborar mais portarias de atos, cuidar com maior zelo de cada logística decorrente, sem que grande parte dos esforços do NIC, no que concerne aos servidores, ficasse direcionada à montagem dos relatórios.

Hodiernamente, o que consome mais tempo na elaboração de um relatório é a quesitação do relatório preliminar – informações complementares encaminhadas a partir das constatações iniciais das equipes consignadas nos termos e relatórios. Tais funções são desempenhadas sempre pelos membros auxiliares, por estarem relacionadas às observações institucionais. Após a chegada das informações solicitadas às unidades no preliminar, são elaboradas a análise e preparo das minutas de proposições do relatório conclusivo (a partir do cotejo dos termos, relatórios, quesitos e respostas das unidades). A análise é encaminhada à deliberação do Corregedor Nacional, para posterior julgamento pelo Plenário. Tais atividades (elaboração das minutas de proposições), igualmente, são desenvolvidas exclusivamente pelos membros (salvo com relação às constatações da área administrativa, que findaram no primeiro ciclo de correições gerais).

Adiante, outra modificação ocorrida no curso das correições/inspeções atine ainda ao preenchimento dos termos de correição. Como a estatística solicitada nas correições gerais é anual (nas correições extraordinárias a estatística abrange os últimos vinte e quatro meses), anteriormente os termos eram pré-preenchidos deixando-se de fora os últimos dois meses, mais os dados referentes aos últimos trinta dias. Atualmente, apenas os dados referentes aos últimos trinta dias não são pré-preenchidos pelo membro que será correicionado. Ainda que um mês (do período total anual) não seja computado na estatística prévia, fica suprido com os dados dos últimos trinta dias, colhidos no momento da execução da visita, não prejudicando a análise global da estatística de cada promotoria, procuradoria ou ofício.

Em compensação, o tempo ganho pela equipe de correição, que era consumido para simples preenchimento estatístico, restou direcionado à análise mais qualificada e abrangente dos processos e procedimentos (para além de aspectos meramente formais, com ênfase na resolutividade, na utilização a tempo e modo dos instrumentos postos à atuação) e, igualmente, para entrevista mais detalhada com o membro correcionado, permitindo o aprofundamento nas informações referentes à proatividade, ao engajamento com a comunidade, à verificação do

desempenho integral do plexo de atribuições do órgão, à análise por amostragem das peças produzidas, às vicissitudes enfrentadas, às boas práticas, às atuações exitosas, entre outras questões voltadas à adequada compreensão da regularidade e eficiência dos serviços ministeriais prestados.

Finalmente, outra modificação implementada que garantiu não só maior celeridade, mas incremento de qualidade para os relatórios preliminares e conclusivos, foi a orientação de que cada equipe da Corregedoria Nacional produza um relatório (além dos termos) circunstanciado das unidades visitadas. Sendo assim, elaborou-se um relatório padronizado contendo as informações obrigatórias e necessárias a serem preenchidas para o Núcleo, pois são justamente as equipes que executam as visitas que atuam como *longa manus* do Corregedor Nacional, congregando melhores condições de avaliação da realidade de cada promotoria/procuradoria e ofício.

Com o mencionado relatório, as observações ficaram mais precisas e fidedignas, tendo em vista que são elaboradas pela própria equipe que esteve *in loco* e, como os relatórios são padronizados, permitiu-se uma percepção global mais célere (e com menor possibilidade de equívoco pelo NIC) para elaboração dos quesitos nos relatórios preliminares, bem como oportuniza à unidade correcionada o acesso às referidas observações gerais e específicas de uma forma mais transparente.

Com efeito, a partir dessa nova rotina de elaboração e padronização de relatórios circunstanciados pelas equipes de correição/inspeção, pôde-se desenvolver o que se convencionou chamar internamente de alinhamento, potencializando a qualificação dos membros colaboradores (membros auxiliares designados por portaria do Corregedor Nacional especificamente para participação nas correições e/ou inspeções). Antes de cada correição extraordinária ou geral, são enviados – como praxe – para os membros novos ou para os membros antigos que mesmo assim solicitam, relatórios circunstanciados de alvos similares anteriormente confeccionados sob o manto de tal modelo, para análise, a fim de facilitar os trabalhos. Tal rotina houve por bem em produzir excelência aos relatórios produzidos, eis que difundiu o "conhecimento" e a metodologia utilizada pelas equipes anteriores, de forma a maximizar a eficiência do resultado.

Com a adoção de tais inovações e métodos, viabilizou-se o aumento significativo do número de correições realizadas na atual gestão, sem, todavia, descurar da qualidade do ato, tendo em vista o incremento quantitativo. Ao final, terão sido realizadas 82 correições/inspeções (já devidamente programadas, sem prejuízo de acréscimo no número caso haja necessidade) no biênio 2015/2017 (com relatórios devidamente aprovados pelo Plenário e acompanhamentos já iniciados em 95% dos casos).

Do início do CNMP (instalado em 2004, sendo que as correições começaram em 2005) até agosto/2015 foram realizadas 101 correições/inspeções (10 anos). Em 2 anos da atual gestão, já foram realizadas 72 (e 82 programadas como mencionado), sendo certo – conforme já explicitado anteriormente – que, nas atuais correições

extraordinárias, não há limitação de foco atinente apenas à questão disciplinar de cada membro (antes as extraordinárias, via de regra, eram realizadas no curso de uma reclamação disciplinar visando a averiguar tão somente a atuação funcional de um único membro).

Ademais, como dito, outras ferramentas de gestão foram implementadas no Núcleo de forma a garantir um trabalho mais eficiente, tais como: utilização de ferramenta de BI (*Business Intelligence*) para monitorar o acompanhamento, os fluxos dos relatórios preliminares, relatórios conclusivos e manifestações circunstanciadas sobre o cumprimento ou não das proposições aprovadas pelo Plenário nos diversos relatórios conclusivos. Ademais, inaugurou-se o constante monitoramento do tempo médio do planejamento das correições, da elaboração dos relatórios preliminares, conclusivos e de manifestações (estes três últimos em tabelas que geram o tempo médio de cada uma delas).

Atualmente, o prazo médio para encaminhamento do relatório preliminar de correição é de dezoito dias, o prazo para pautar o relatório conclusivo é de setenta e quatro dias e o tempo médio para manifestação nos processos de acompanhamento de correições é de dezessete dias.

Ora, não é demais dizer que as estruturas componentes da Administração Pública como um todo devem prezar pela celeridade, eficiência e pelo zelo com o erário. Assim sendo, todas as atividades realizadas no Núcleo têm como princípios reitores a celeridade, economicidade e visam à eficiência.

Dessa forma, o número de membros que participam de cada correição e o número de dias utilizado para o ato são programados para que não haja dispêndio de recursos públicos além do necessário. A permanente qualificação dos membros e até mesmo a adoção pragmática de critérios de seleção à designação são estratégias utilizadas como critério de escolha dos colaboradores, priorizando aqueles que produzem resultados com maior qualidade no menor tempo possível. Inclusive, o fato de ter apenas dois membros com exclusividade no NIC, trabalhando de forma a agregar o maior valor possível à estrutura da Corregedoria Nacional, demonstra a constante preocupação com o trato da coisa pública, tendo em vista que um membro ministerial designado como Membro Auxiliar no órgão nacional (assim como para cargos nas administrações superiores das diversas unidades do MP) acaba por gerar desfalque na sua origem, motivo pelo qual se torna imperiosa a obrigação de que as Administrações Superiores e o Conselho Nacional sejam sempre igualmente criteriosos com as escolhas e com o número de designações.

Obviamente, todas as medidas de gestão acima relatadas e implementadas não foram executadas como um fim em si mesmas. Tais escolhas foram adotadas como decisões estratégicas de gestão, com a intenção de potencializar o aperfeiçoamento da atuação de cada Ministério Público, a partir dessa atuação que não deixa de ser vertical, haja vista a posição constitucional da Corregedoria Nacional, mas que é, ao mesmo tempo, sinérgica. Esse foi o valor pensado e almejado em cada ação e medida implementada no Núcleo de Inspeções e Correição.

Portanto, consoante a lição da metáfora dworkiniana[6], pretendeu-se, tal qual um romancista em cadeia, preservar o que de positivo já vinha sendo desenvolvido no roteiro, mas ir em frente, sempre mirando um horizonte evolutivo mais alvissareiro. Houve um momento de reinvenção, práticas burocráticas foram revisadas e rotinas aperfeiçoadas, as quais possibilitaram o aumento exponencial do número de correições/inspeções e a produção de um maior (e melhor do ponto de vista qualitativo) número de relatórios, sempre tendo como pano de fundo o fato de que o aperfeiçoamento do Ministério Público brasileiro será realidade tanto quanto mais rápido for implementado um *standard* mínimo de atuação eficiente que a sociedade dele espera. Nesse viés, a Corregedoria Nacional pode contribuir espargindo as correições/inspeções nas mais diversas unidades ministeriais do país, pautando-se pelo mesmo critério e utilizando o mesmo padrão de atuação para os respectivos encaminhamentos.

4. A CARTA DE BRASÍLIA: NOVOS HORIZONTES PARA AS CORREIÇÕES E INSPEÇÕES E RESULTADOS ALCANÇADOS

A Carta de Brasília, documento conjunto aprovado pelos Corregedores-Gerais e pela Corregedoria Nacional durante 7º Congresso de Gestão promovido pelo CNMP, em setembro de 2016, visa, em breve síntese, a fomentar que cada ramo do Ministério Público brasileiro exerça suas atribuições no máximo de suas potencialidades de forma a ser realmente órgão protagonista e resolutivo.

Para alcançar tal desiderato, aludido documento multilateral impulsiona a mudança de paradigma nas avaliações de membros a serem feitas pelas Corregedorias locais. Além disso, constam em seus termos diretrizes de melhor atuação funcional relacionadas aos membros e diretrizes às administrações superiores dos Ministérios Públicos, a fim de garantir que cada representante ministerial possa exercer na plenitude suas atribuições e ser, de fato e de direito, um agente de transformação social. Nesse esteio, a Carta de Brasília está dividida em três eixos, a saber: diretrizes estruturantes (estas dizem respeito às administrações superiores, conforme mencionado anteriormente); diretrizes aos membros e diretrizes relacionadas às Corregedorias.

Sendo assim, as estruturantes são aquelas determinantes da gestão para resultados finalísticos, a exemplo da verificação da efetividade do planejamento estratégico como elemento de unidade institucional; a atuação do Ministério Público por meio de planos previamente estabelecidos; a implementação de projetos com metas e indicadores da atuação institucional, com monitoramento da execução e medição dos resultados; mecanismos de distribuição de atribuições destinados a prestigiar as áreas prioritárias; distribuição de recursos humanos e materiais de

6 "[..] Dworkin aproxima o direito à literatura, comparando o trabalho do juiz a de um romancista em cadeia. Tal romance escrito coletivamente impõe a quem incumbe dar continuidade um dever de coerência. Assim, quanto mais se escrevem os capítulos, maior é a vinculação do próximo autor, que também é um intérprete. Tal perspectiva impede que o autor/intérprete seguinte proceda de modo solipsista (esquema sujeito-objeto, identificado com a filosofia da consciência), pois a ideia não é um conjunto de crônicas ou contos com os mesmos personagens, mas uma história única, iniciada antes dele e continuada como se fosse escrita por um só, mesmo sendo uma obra elaborada por incontáveis mãos." LAURIA, Mariano Paganini. Reflexões sobre a discricionariedade na aplicação do direito: de Kelsen a Dworkin. ROSÁRIO, José Orlando Ribeiro et al. (Org.). *Direito e Justiça*. São Paulo: Editora Max Limonad, 2016. p. 256-257.

acordo com o volume e complexidade da atuação, bem como a política de valorização da produção do conhecimento e da qualificação dos membros e servidores.

As diretrizes da Carta voltadas à atuação funcional dos membros, por sua vez, em suma ilustrativa, dizem respeito à adoção de desejada postura proativa, tempestiva e resolutiva, manejadas para obtenção de efetivos resultados sociais; à vinculação aos instrumentos de gestão estratégica, priorizando ações preventivas e de tutela coletiva; à utilização de mecanismos de resolução consensual de conflitos e racionalização da judicialização; à qualificação da investigação, com a definição do objeto, avaliação da necessidade de novas diligências, ao zelo pera duração razoável e pela efetividade das medidas tomadas; além da realização de audiências públicas e de outros mecanismos de participação social, entre outras.

Finalmente, quanto ao eixo direcionado à atuação das Corregedorias, preceitua-se que haja renovação dos métodos de avaliação, orientação e fiscalização, para aferir a atuação resolutiva do Ministério Público; a superação do controle meramente formal, quantitativo e temporal; a avaliação, orientação e fiscalização do cumprimento do planejamento estratégico; a participação nas decisões administrativas estruturantes e funcionais, bem como a elaboração de diagnósticos e prognósticos das atividades institucionais.

Portanto, considerando a finalidade primordial do presente artigo, qual seja, a apresentação da atuação da Corregedoria Nacional, especialmente por intermédio de seu Núcleo de Inspeções e Correições, pode-se afirmar que este tem envidado esforços e ações a fim de que os três eixos da Carta de Brasília sejam, de fato e no menor tempo possível, implementados Brasil afora. Nesse diapasão, seguem, abaixo colacionados, alguns exemplos de proposições (recomendações ou determinações às unidades) decorrentes de correições realizadas pela Corregedoria Nacional – em trechos extraídos dos respectivos relatórios conclusivos, os quais são públicos e totalmente disponibilizados na internet[7] – aprovadas, *in totum*, pelo Plenário do Conselho Nacional do Ministério Público, englobando os três eixos da Carta de Brasília anteriormente explicitados, senão vejamos:

4.1 Eixo estruturante

Com relação a tal gênero de proposição (estruturantes), optou-se, para fins meramente ilustrativos, pela divisão em oito espécies, conforme segue.

4.1.1 Recursos Humanos

> Em relação ao quanto constatado sobre possíveis carências de recursos humanos em órgãos de execução do MPCE, foi informado que "não obstante os esforços da Administração Ministerial em conferir eficiência na alocação de seus recursos, financeiros e humanos, a Instituição encontra-se hoje próxima à margem legal de alerta com despesas de pessoal, consoante definido na Lei

7 Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/corregedoria/inspecoes-e-correicoes>.

Complementar nº 101/2000." bem como que "o Ministério Público do Ceará passa hoje por realinhamento de seu planejamento estratégico e revisão de sua estrutura administrativa, contando, para tanto, com a consultoria do Instituto de Desenvolvimento Gerencial S/A (Falconi Consultores de Resultado). Por meio da modernização de sua gestão, almeja-se, dentre outros resultados, reorganizar a distribuição de recursos humanos da Instituição, de forma a melhor atender às demandas dos órgãos de execução." Ante o exposto, a Corregedoria Nacional propõe ao Plenário do CNMP a expedição de DETERMINAÇÃO ao Exmo. Procurador Geral de Justiça para que envide esforços para a brevidade da conclusão do estudo acima referido, promovendo doravante a redistribuição de recursos humanos da instituição, de forma a dimensionar a lotação nas unidades, observando critérios objetivos de volume e complexidade dos trabalhos realizados (inclusive quanto ao provimento de assessoria técnica) e priorizando as atividades finalísticas dos órgãos de execução. Em 60 dias a Corregedoria Nacional será informada das providências adotadas.

4.1.2 Divisão de Atribuições

Considerando a necessidade de aprimoramento da definição normativa de divisão e fixação de atribuições dos cargos das Promotorias de Justiça da Cidadania. Considerando, ainda, que a distribuição dos feitos entre as promotorias de justiça é realizada por centros de apoio sem ato normativo que autorize ou regulamente. Considerando as informações específicas sobre a 10ª Promotoria da Cidadania no que tange aos esvaziamento das suas atribuições em matéria de "Saúde do Trabalhador", diante da fixação da atribuição do Ministério Público do Trabalho nessa temática. Considerando a notícia de tramitação de procedimento que trata de alteração de atribuições das Promotorias da Cidadania, incluindo a 10ª PJe. Considerando que a prévia definição normativa do plexo de atribuições das unidades ministeriais é consectário do princípio do promotor natural e da prerrogativa da inamovibilidade, além de configurar elemento determinante da continuidade e eficiência da defesa da tutela coletiva, a Corregedoria Nacional propõe a expedição de DETERMINAÇÃO ao Exmo. Procurador-Geral de Justiça e ao Colégio de Procuradores de Justiça do MP-BA para que: 1) ultime, na maior brevidade possível, a apreciação da redefinição de atribuições das Promotorias de Justiça de Cidadania de Salvador, devendo observar, para tanto: 1.1) a necessária vinculação normativa prévia do rol de atribuições para cada cargo e promotoria de justiça da cidadania, de molde a evitar a discricionariedade e instabilidade na definição das atribuições de cada cargo componente das promotorias de justiça da cidadania da capital. 1.2) o volume e a complexidade das respectivas funções e 2) normatize os critérios e a sistemática de distribuição de feitos entre as promotorias de justiça pelos Centros de Apoio, observadas para tanto, as atribuições previamente definidas conforme item 01. Em 60 dias a Corregedoria Nacional será informada das providências adotadas.

Foram solicitados esclarecimentos sobre a utilização de um sistema de informações (a exemplo de BI) para subsidiar a tomada de decisão da Comissão de Revisão de Atribuições do MP-MG, consignando-se que são utilizados todos os indicadores e sistemas disponíveis para avaliar o volume das unidades envolvidas em processo de redivisão de atribuições, além de indicadores sociais e econômicos e de movimentação judicial. Não obstante a resposta sobre o embasamento da comissão a partir de dados técnicos, é conveniente que o cruzamento das informações relevantes seja formatado de forma a permitir visualização e apreensão plena pelos atores envolvidos no processo de tomada de decisão, conferindo transparência e clareza aos determinantes das revisões e aos produtos alcançados. Diante disso, a Corregedoria Nacional propõe ao Plenário do Conselho Nacional do Ministério Público que expeça RECOMENDAÇÃO ao Procurador-Geral de Justiça para que aplique e utilize a ferramenta do BI no tratamentos dos dados e na apresentação dos resultados alcançados pela Comissão de Revisão de Atribuições do MP-MG. Devem ser prestadas informações sobre as providências adotadas à Corregedoria Nacional no prazo de 60 (sessenta) dias.

No que diz respeito a possíveis distorções na priorização da atividade judicial em detrimento da especialização da atuação extrajudicial, foram solicitados esclarecimentos sobre a ausência de cotejamento entre os modelos de distribuição de atribuições e os resultados alcançados. A Procuradoria-Geral de Justiça posicionou-se pela inviabilidade de mensurações matemáticas e do estabelecimento de modelos-padrões de divisão de atribuições, dadas diferenciações das realidades dos diversos Municípios de Minas Gerais. Além disso, restou consignado que as revisões de atribuições são realizadas ordinariamente com base nas sugestões dos membros envolvidos e não a partir de iniciativas da Comissão ou de parâmetros homogêneos previamente determinados. Com efeito, não se trata de proposição para fins de formulação de modelos herméticos de divisão de atribuições, o que poderia desconsiderar contextualizações locais. Todavia, a Procuradoria-Geral de Justiça reconhece que tem priorizado a atuação criminal na criação de novas promotorias de justiça e, a despeito também noticiar alguns esforços na especialização da tutela coletiva no interior, foram recorrentes os indicativos de que, nas unidades descentralizadas, a agregação de atribuições extrajudiciais em promotorias de justiça com volume muito expressivo de demanda judicial tem implicado prejuízos no tempo e na qualidade da resposta do MP-MG com vistas à defesa dos direitos transindividuais. Ademais, os padrões atualmente adotados têm sido implantados de forma limitada em unidades recentemente instaladas, sem abrangência institucional a nível global e, em regra, com reduzida carga de iniciativa das próprias estruturas de gestão.

Por tais razões, a Corregedoria Nacional propõe ao Plenário do Conselho Nacional do Ministério Público que expeça DETERMINAÇÃO ao Procurador-Geral de Justiça para que: 1) realize estudos de cotejamento entre os modelos de divisão/agregação de atribuições atualmente vigentes no MP-MG e os resultados alcançados; 2) adote política institucional de revisão permanente

de atribuições de abrangência global, intensificando também a iniciativa das estruturas de gestão na consecução de tal desiderato; 3) evite que as decisões sobre divisão de atribuições nas Comarcas de interior sejam fulcradas exclusivamente em acordos entre os membros titulares envolvidos, sem a devida análise técnica de condições de eficiência e efetividade dos modelos de consenso; 4) intensifique os esforços para redistribuir funções entre as promotorias de justiça, notadamente no interior do Estado, de forma a evitar que ocorra a preterição de atividades extrajudiciais de tutela coletiva em razão de excessiva agregação de atribuições judiciais.Devem ser prestadas informações sobre as providências adotadas à Corregedoria Nacional no prazo de 90 (noventa) dias.

4.1.3 Designações e Substituições

Foi constatada a necessidade de melhor estruturação da sistemática de designações de membros para atuar nas Promotorias de Justiça de Cidadania. Com efeito, o que se vê é que diversos Promotores titulares se encontram afastados de suas funções e não há substituto/designado para o exercício de suas atribuições, como é o caso das 2ª, 6ª, 7ª, 9ª, 11ª, 12ª, 13ª e 15ª Promotorias da Cidadania. Por outro lado, há diversos Promotores das Promotorias de Assistência da Capital (Substitutos) designados para atuar nos Grupos inicialmente referidos, sem nenhuma vinculação designatória aos cargos vagos. Isto implica dizer que os cargos em que os titulares se encontram afastados estão, de fato, praticamente inativados, embora administrativa e legalmente ativos. Isto tem gerado perplexidade, inclusive entre os próprios Promotores que atuam em matéria de Cidadania, pois nenhuma definição há sobre a forma de atuação, sendo que tais critérios têm sido estabelecidos pelos próprios Promotores, até onde se sabe sem nenhuma normativa que lhe dê suporte. Diante disso, a Corregedoria Nacional propõe a expedição de DETERMINAÇÃO ao Exmo. Procurador-Geral de Justiça para que: 1) velem pela preservação da autonomia das Promotorias de Justiça como órgão de execução, respeitando o princípio do promotor natural; 2) revisem os regulamentos de criação e funcionamento dos Grupos existentes no âmbito do MPBA, bem como os atos de divisão de atribuições das promotorias de justiça da Cidadania, estabelecendo quadro de cargos cuja definição pressuponha a necessária existência de cargos de promotorias de justiça, acessíveis na forma da regra constitucional inserta no artigo 129, §4.º (promoção e remoção), com previsão de leque de atribuições que abarque todas as matérias de execução típica das atividades ministeriais em primeiro grau; 2) RECOMENDAÇÃO ao Exmo. Procurador-Geral de Justiça para que na hipótese de que remanesçam grupos ou núcleos em cuja composição haja previsão de mais de um cargo de coordenação e/ou subcoordenação, reavalie a conveniência e oportunidade de manutenção de designações concentradas em um único membro, em regime de acumulação de funções; b) evite utilizar a designação e a atuação de grupos especiais como sucedâneo da regular designação de substituto para atuação em órgão de execução naturais em

situação de vacância ou de afastamento de seus titulares; c) adote, nas designações para substituição ou acumulação de funções em unidades ministeriais em situação de vacância ou afastamento do titular, definições precisas e especificações sobre: o membro designado (responsável), a promotoria de justiça, o cargo e as atribuições correspondentes. Em 60 dias a Corregedoria Nacional será informada das providências adotadas.

Em relação às substituições no âmbito do MPPE, verificou-se que: Os pedidos de acumulação de funções por membro do MPPE não estão sujeitos ao crivo da Corregedoria e não há perquirição ou formalização das informações sobre a regularidade funcional dos membros que se dispõem a acumular; apesar de o MPPE possuir tabela de substituição automática instituída para regular a cumulação de funções em situações de curtos afastamentos do membro titular, foram constatadas inobservâncias na substituição efetivada, o que ensejou a cumulação, por membros, de mais de duas unidades ministeriais. Considerando a constatação de prejuízos ao atendimento das demandas da coletividade e aos resultados institucionais frente à designação de membros cuja regularidade funcional não restou certificada, a Corregedoria Nacional propõe a expedição de DETERMINAÇÃO ao Exmo. Procurador-Geral de Justiça para que: a) em casos de afastamentos dos membros titulares ou vacância de unidades ministeriais, sejam designados substitutos a fim de não deixar a unidade acéfala e paralisada. b) No que concerne às substituições e tendo em vista a necessidade de garantia da continuidade eficiente das investigações e atuações perpetradas no âmbito da atividade extrajudicial do MPPE, a Corregedoria Nacional propõe a expedição de RECOMENDAÇÃO ao Exmo. Procurador-Geral de Justiça para que adote, preferencialmente: a) a designação de um único mesmo substituto por Promotoria, evitando a rotatividade e garantindo alguma identidade do representante ministerial com as atividades da unidade de substituição, em prestígio à otimização de resultados; b) observe, na movimentação do quadro e nas designações, os princípios constitucionais da eficiência, do interesse público e da finalidade, entre outros exigíveis. Para tanto, deverá observar critério objetivo de distância entre a Promotoria de Justiça substituída e a substituta, bem como priorizando na escala de substituição/designações as Promotorias de Justiça mais próximas; c) opere a movimentação do quadro de forma a não aumentar ainda mais o problema do esvaziamento das entrâncias iniciais. Expedir DETERMINAÇÃO ao Exmo. Procurador-Geral de Justiça do Ministério Público de Pernambuco para que: a) não designe, como substituto, promotor que esteja com acúmulo de serviço, sendo que tal certificação deverá ser fornecida pela Corregedoria do MPPE; b) utilizem os dados objetivos de produtividade como critério de definição das acumulações no âmbito do MPPE, devendo ser sugerida a adoção de tais critérios quando das designações. c) encaminhe ao colégio de procuradores minuta de alteração do edital de substituições de forma que não exista substituição cruzada (ex: promotor de cabo de santo agostinho substituindo em Olinda e promotor de Olinda substituindo em cabo de santo agostinho). Em 60 (sessenta) dias a Corregedoria Nacional será informada das providências adotadas.

4.1.4 Estrutura Física

Durante a correição ordinária, foi constatada, igualmente, significativa insatisfação por grande parte dos membros quanto à estrutura física das unidades visitadas, registrando-se que a maioria dos Promotores apresenta um volume intenso de trabalho, em razão da própria natureza da atuação, não contando com espaço adequado para o exercício das atividades. Tais constatações foram feitas principalmente nas Promotorias de Frutal (onde existe uma questão de falta de segurança) , Sacramento, Unaí, Presidente Olegário , Juiz de Fora, Governador Valadares, Galiléia, Itanhomi, Poços de Caldas, Santa Rita de Sapucaí e Ouro Fino. Ante o exposto, a Corregedoria Nacional propõe ao plenário do Conselho Nacional do Ministério Público a expedição de DETERMINAÇÃO ao Exmo. Procurador Geral de Justiça para realize estudo e implemente melhorias nas estruturas físicas no âmbito do MPMG, de forma a dimensionar a estrutura física das unidades, de forma a garantir o adequado exercício da função nas mesmas. Informar, além disso, especificamente das providências adotadas em relação às Promotorias acima referidas uma vez que, de forma global, a determinação encontra-se expressa no relatório conclusivo do módulo I de Minas Gerais. Em 60 dias a Corregedoria Nacional será informada das providências adotadas.

4.1.5 Taxonomia

No que tange ao sistema informatizado utilizado pelo MPRS, constatou-se que o registro do Procedimento Preparatório no SGP é feito como "Procedimento Preliminar (PI)". Além disso, o SGP possui funcionalidade de registro de "Reclamação Diversa" (RD) e "Atendimento" (AT), utilizados de forma desvirtuada como Notícia de Fato. Com exceção da 7ª PJDPP, todas as outras PJ´s visitadas recebem as notícias de irregularidades registradas como RD e realizam diligências instrutórias, em regra por período superior a 30 dias, com reiterados indeferimentos de instauração de Inquérito Civil Público. Tais observações já foram pontuadas pelo CNMP quando da inspeção ordinária em maio/2014, sendo que as inconformidades permanecem inalteradas. Sendo assim, a Corregedoria Nacional propõe ao Plenário do CNMP que expeça DETERMINAÇÃO ao Exmo. Procurador-Geral de Justiça para que determine a correção das inconformidades aludidas, providenciando alterações e supressões nas funcionalidades do sistema informatizado utilizado pelo MPRS, de modo que sejam contempladas apenas as classes taxonômicas reguladas nas Resoluções do CNMP, observando-se fielmente as formas e prazos lá constantes. A Corregedoria Nacional deverá ser informada no prazo de 60 (sessenta) dias acerca das providências adotadas

No tocante à taxonomia, a equipe constatou que o próprio Sistema SIMP não atende a taxonomia na integralidade. Em razão disto, os procedimentos administrativos, quando instaurados por determinação do Promotor de Justiça, são autuados pela classe "Procedimento Ministerial", sendo possível – embora nem sempre feita - uma anotação complementar, em outro campo,

fazendo constar a observação de que se trata de PA, além da anotação do seu objeto/assunto. Idêntica situação ocorre com o Procedimento Preparatório (PP), tendo em vista a ausência de opção desta classe, sendo então obedecida a mesma forma de registro. Posteriormente, a equipe observou que esse sistema será substituído pelo Sistema IDEA – Informação de Dados Estatísticos e Atuação, com previsão de implantação provável em ferreiro de 2017, de acordo com a previsão inicial), sendo que este irá contemplar a taxonomia adotada pelo CNMP, possibilitando aos Membros o correto registro dos procedimentos extrajudiciais e o adequado controle de suas atividades. Assim sendo, a Corregedoria Nacional propõe ao plenário do Conselho Nacional do Ministério Público a expedição de DETERMINAÇÃO ao Exmo. Procurador–Geral de Justiça para que ultime as providências necessárias para a implantação do sistema acima referido. Em 60 dias a Corregedoria Nacional será informada das providências adotadas.

4.1.6 Critérios para Promoção por Merecimento

Considerando o disposto nos artigos 93 e 129 § 4º da Constituição Federal; considerando que a Carta de Brasília inaugura compromisso voltado à resolutividade do Ministério Público Brasileiro na obtenção de produtos sociais úteis e que a consecução de tal desiderato pressupõe a efetividade de uma política de valorização da atividade finalística, da proatividade e da qualificação funcional enquanto investimento potencializador de retornos institucionais dos membros do Ministério Público; considerando que as normativas e práticas institucionais relativas a aplicação de critérios de merecimento para promoções no âmbito dos Ministérios Públicos é elemento de natureza estruturante e transversal da política de reconhecimento e, na medida em que definidora de estímulos e desestímulos, é essencial à perfilização de competências dos membros do Ministério Público Brasileiro; considerando que eventuais distorções na definição e no julgamento do mérito em promoções de membros do Ministério Público é tema que merece acurado tratamento institucional, à luz da amplitude de desdobramentos que tais ocorrências em práticas institucionais ordinárias; considerando que o normativo utilizado pelo Ministério Público de Minas Gerais para regulação dos critérios de promoção e remoção por merecimento é a Resolução CSMP nº 01/2016; considerando que tal regramento estabelece como critérios de julgamento do mérito: 1) condições de antiguidade, 2) da regularidade formal no exercício das atribuições e, 3) de regressão do conceito do membro por intercorrência de punição disciplinar; considerando que tais parâmetros não contemplam preponderância na avaliação do mérito de elementos como produtividade, resolutividade da atuação, proatividade e engajamento em projetos estratégicos, a Corregedoria Nacional propõe ao Plenário do Conselho Nacional do Ministério Público DETERMINAÇÃO ao Procurador-Geral e ao Conselho Superior do MP-MG que promovam ajustamento da normativa definidora de critérios de promoção por merecimento aos substratos e axiomas da atuação resolutiva do Ministério Público brasileiro,

estabelecendo parâmetros que impliquem: 1 – a valorização da atividade finalística do Ministério Público; 2 – a valorização da proatividade e do engajamento do membro em projetos, atuações e ações estratégicas e voltadas à obtenção de resultados sociais efetivos.; 3 – a valorização da qualificação acadêmica enquanto elemento potencializador e de interesse ao desempenho das atividades finalísticas do Ministério Público; 4 – a definição parâmetros aptos a evitar margens de subjetivismo que impliquem insegurança jurídica e/ou riscos de distorções significativas na congruência entre os axiomas normativos estabelecidos e os resultados dos julgamentos em casos concretos e; 5 - o estabelecimento de critério definidor de eficiência do membro que observe o andamento diligente, tempestivo e responsável dos processos e procedimentos sob sua condução e não apenas a inexistência de punições disciplinares. Em 90 (noventa) dias, a Corregedoria Nacional será informada das providências adotadas.

4.1.7 Fluxos Administrativos

Foram solicitadas informações complementares à Procuradoria-Geral de Justiça acerca da implantação dos Fluxos e Rotinas nas diversas unidades ministeriais do MP-MG, com indagações sobre as etapas de identificação, mapeamento, validação, apresentação, execução, monitoramento e definição de responsabilidades dos processos. Em resposta ao relatório preliminar, explicitou-se que parte dos processos já foi identificada e mapeada, tanto na área meio quanto na finalística da Procuradoria-Geral de Justiça, relacionando-se algumas das unidades contempladas. No que se refere ao mapeamento dos processos das Promotorias de Justiça, foi instituído o Programa de Padronização e Organização Administrativa das Promotorias de Justiça – Propad MPMG, por meio da Resolução PGJ nº 20/2016, o qual visa a tornar a estrutura operacional das Promotorias de Justiça mais eficiente. Quanto às etapas do Propad MPMG, consignou–se que já foram identificados os principais processos de uma Promotoria de Justiça. Atualmente, está sendo desenvolvido questionário online, a ser aplicado em todo o Estado, para levantar mais informações sobre as rotinas de uma Promotoria de Justiça. Todavia, a própria unidade assentiu que 1) Não houve identificação e mapeamento dos processos de forma integral e com abrangência em todas as unidades ministeriais do MP-MG, especialmente as promotorias de justiça do interior; 2) Os processos não foram validados; 3) Mesmo os processos já relacionados como identificados e mapeados e que foram apresentados aos respectivos gestores, encontram-se apenas parcialmente executados; 4) A execução dos processos ainda não é monitorada e; 5) Não há indicadores de monitoramento de processos. Face a tais considerações e considerando as repercussões positivas da padronização e organização do trabalho para a otimização da atuação das diversas estruturas do Ministério Público de Minas Gerais, a Corregedoria Nacional propõe ao plenário do Conselho Nacional do Ministério Público a expedição de DETERMINAÇÃO para que o Procurador-Geral de Justiça: 1) ultime a identificação e o mapeamento da

integralidade dos processos no âmbito do MP-MG; 2) realize a validação, a execução e o monitoramento dos processos, inclusive observando a definição de responsáveis e a construção de indicadores e; 3) execute, de imediato, o Propad MP-MG, na forma dos itens anteriores da presente determinação, em todas as unidades ministeriais da instituição, com especial atenção às promotorias de justiça, inclusive do interior do Estado, à luz da prioridade no aperfeiçoamento da atividade-fim. Devem ser prestadas informações sobre o cronograma de cumprimento da presente proposição à Corregedoria Nacional no prazo de 90 (noventa) dias.

4.1.8 Planejamento/Gestão estratégica

A unidade declarou que o projeto "Gestão por Centro de Custos" está inserido dentre as iniciativas integrantes do Plano Geral de Atuação - Área Administrativa desde 2013-2014. Todavia, o projeto do centro de custos foi suspenso no âmbito do MP-MG, em função de aduzidas dificuldades de integração com o sistema de custos e administração financeira do Estado de Minas Gerais. A Procuradoria-Geral de Justiça alegou que aguarda, ainda, a padronização da metodologia e taxonomia no âmbito do Projeto Nacional de criação da unidade de Gestão de Custos no âmbito do MP brasileiro – Conselho Nacional do Ministério Público. Considerando a autonomia do Ministério Público de Minas Gerais frente ao Poder Executivo Estadual e a pertinência de que o processo de controle interno de custos x resultados seja inaugurado, ainda que sujeito a posteriores adaptações e aperfeiçoamentos, a Corregedoria Nacional do Ministério Público propõe ao Plenário do Conselho Nacional do Ministério Público a expedição de RECOMENDAÇÃO ao Procurador-Geral de Justiça para que institua cronograma para a implantação do centro de custos, ou seja, sistema de controle sobre investimentos, esforços, custos e resultados, que viabilize cotejamento dos investimentos x resultados alcançados em nível unitário, regional ou global, inclusive mediante a pormenorização de cruzamentos. Deverão ser prestadas informações sobre o cumprimento da presente proposição à Corregedoria Nacional no prazo de 180 (cento e oitenta) dias.

Quanto ao planejamento estratégico da unidade, a Corregedoria Nacional propõe: a) a expedição de DETERMINAÇÃO ao Procurador-Geral do Trabalho para que, no prazo de 180 (cento e oitenta dias), seja providenciado o desdobramento das ações estratégicas nacionais do MPT com a elaboração de plano de atuação nacional, tanto para as áreas meio como para as atividades finalísticas, com a fixação de objetivos, indicadores e metas, observando-se ainda o alinhamento de tais objetivos ao planejamento nacional; b) seja providenciado o desdobramento das ações estratégicas da PGT com a elaboração de plano de atuação ou painel de contribuição da unidade, tanto para as áreas meio como para as atividades finalísticas, com a fixação de objetivos, indicadores e metas, observando-se ainda o alinhamento de tais objetivos ao planejamento

nacional; c) Expedição de RECOMENDAÇÃO ao Procurador-Geral do Trabalho para que implante na unidade um centro de custos visando a verificar a efetividade de cada unidade regional. Em 180 (cento e oitenta) dias a Corregedoria Nacional será informada das providências adotadas.

Quanto ao planejamento estratégico finalístico da unidade, foi apresentado o respectivo painel de contribuição da unidade de 2015, contendo as iniciativas e indicadores com a respectiva fórmula de cálculo e o resultado com a finalidade de promover o alinhamento dos objetivos da unidade ao Planejamento estratégico do MPF. Ademais, foi informado que o painel de contribuição de 2016/2017 ainda está em discussão com as áreas da PR/DF. Verifica-se que, na área fim, os objetivos estratégicos que constam do painel são os de combate à corrupção e aproximação com a sociedade. Não obstante, restou prejudicado a contribuição da unidade para outros objetivos estratégicos importantes da PR, como por exemplo, o objetivo estratégico promoção dos direitos fundamentais (educação, cidadania e meio-ambiente), em detrimento da mensuração da atuação dos ofícios integrados ao núcleo cível. Ademais, verifica-se que as iniciativas dos dois objetivos apresentados ainda se mostram de natureza estruturante para o aperfeiçoamento da Instituição não revelando, neste momento, sua real efetividade (impacto direto) para o alcance do objetivo estratégico. Ou seja, os resultados apresentados a partir da execução das iniciativas não demonstram uma contribuição direta ao objetivo estratégico, mas apenas de subsídio para o alcance do objetivo. Sendo assim, a Corregedoria Nacional propõe ao plenário do CNMP a expedição de DETERMINAÇÃO ao Exmo. Procurador-chefe da PRDF para que: a) ultime as discussões acerca do painel de contribuição 2016/2017, devendo o mesmo conter as iniciativas, indicadores, fórmula de cálculo, periodicidade da medição e metas; Expedição de RECOMENDAÇÃO ao Exmo. Procurador-chefe da PRDF b) verifique a possibilidade de que conste do painel de contribuição iniciativas vinculadas a outros objetivos estratégicos que reflitam a atuação de pelo menos um ofício do núcleo cível e criminal; c) evolua o painel de contribuição com a definição de indicadores e metas de resultado visando a uma melhor aderência ao objetivo estratégico finalístico; d) implante um centro de custos visando a verificar a efetividade de cada ofício da unidade. Em 90 (noventa) dias a Corregedoria Nacional será informada das providências adotadas em relação ao item “a” e em 120 (cento em vinte dias) em relação aos itens “b”, “c” e “d”.

4.2 Eixo direcionado à atuação funcional dos membros

Com relação à constatação de deficiência em algumas investigações, bem como diante da constatação de que os correicionados (titulares da 30.ª e 31.ª) praticamente abdicam da investigação criminal autônoma (mesmo havendo atribuição para tanto), a Corregedoria Nacional propõe ao Plenário do CNMP que expeça RECOMENDAÇÃO aos Exmos. Promotores

de Justiça Titulares da 30.ª e 31.ª Promotorias de Justiça de Campo Grande-MS a fim de que passem a adotar as seguintes providências: a) delimitem corretamente as investigações e, na medida do possível, procurem determinar diligências investigatórias efetivas já na Portaria de instauração, visando à economia dos atos procedimentais e agilidade no feito; b) exerçam o protagonismo nas investigações, não se limitando a aguardar as providências de outros órgãos, incluindo, quando for o caso, a investigação criminal própria; c) procurem adotar apenas diligências investigatórias necessárias e efetivas a fim de evitar a circularidade dos feitos que se arrastam por longos períodos sem qualquer efetividade; d) analisem mais criteriosamente as notícias de fato no afã de evitar investigações sem qualquer viabilidade de modo apenas a inchar o acervo; e) procurem adotar uma atuação mais integrada aos órgãos institucionais de apoio à atividade finalística de suas respectivas atribuições, tais como GAECO, Centros de Apoio, DAEX, entre outros, com o desiderato de potencializar a chance de êxito e efetividade nas investigações de maior complexidade. A Corregedoria Nacional deverá ser informada no prazo de 60 (sessenta) dias acerca das providências adotadas.

Foram constatadas inúmeras irregularidades formais e consideráveis atrasos/paralisações por longos períodos de tempo, bem como restou verificada a atuação de pouca resolutividade nas seguintes unidades: 25ª (controle Externo da Atividade Policial); 31.ª (patrimônio público) e 32.ª (infância e juventude) Promotorias de Justiça da capital. As respostas dos membros foram devidamente analisadas e sopesadas pela Corregedoria Nacional. Todavia, não infirmaram a essência das conclusões da equipe de correição, haja vista a apresentação pela equipe, no bojo do relatório, de inúmeros dados objetivos (estatísticas de produtividade e resolutividade diminutas, inúmeras irregularidades formais e impontualidades, análises de inúmeros procedimentos sem efetividade, paralisados, além de uma atuação em âmbito coletivo aparentemente deficitária, etc) que confirmam suas constatações. Nada obstante, a Corregedoria Nacional, entende, neste momento, ser desnecesssário o encaminhamento de providências disciplinares – salvo com relação ao titular da 31.ª Promotoria de Justiça, atualmente afastado por decisão do CNMP, nesse caso houve instauração de nova RECLAMAÇÃO DISCIPLINAR a partir da presente correição, sendo, teoricamente, quanto aos demais, suficiente o acompanhamento da atuação doravante desempenhadas, motivo pelo qual vem propor ao Plenário do CNMP a expedição de DETERMINAÇÃO ao Exmo. Corregedor-Geral do MPMA para que: proceda ao acompanhamento da 25ª (controle Externo da Atividade Policial); 31.ª (patrimônio público) e 32.ª (infância e juventude) Promotorias de Justiça da capital pelo prazo mínimo de 12 (doze) meses, sem prejuízo da adoção de providências disciplinares se entender cabíveis no curso ou após tal período, devendo considerar notadamente os seguintes aspectos da atuação funcional: eficiência e protagonismo na condução das investigações, resolutividade na atuação ministerial (especialmente extrajudicial), proatividade dos

membros, haja vista que exercem funções de curadoria extrajudicial, pontualidade nas manifestações, cumprimento das Resoluções atinentes às investigações extrajudiciais e o comparecimento regular ao serviço, tudo em consonância com a nominada "Carta de Brasília". Deverão ser encaminhados à esta Corregedoria Nacional relatórios detalhados bimestrais do referido acompanhamento.

Com relação à análise dos dados de processos e procedimentos em fase de investigação (status "ativo") instaurados em 2013 e anos anteriores, foram prestadas as informações pelos Procuradores da República que apresentaram suas justificativas e, entre elas, citaram o fato de terem recebido vários desses procedimentos em redistribuição e a complexidade das matérias. Nada obstante, por se tratarem de apurações em andamento há mais de 4 (quatro) anos, a Corregedoria Nacional propõe ao Plenário do CNMP a expedição de DETERMINAÇÃO aos Exmos. Procuradores da República listados para: a) envidarem esforços para a conclusão dos procedimentos arrolados no anexo I, a fim de garantir a efetiva atuação ministerial; b) evitar a manutenção dos procedimentos investigatórios por longos períodos sem conclusão, o que inviabiliza a obtenção dos objetivos inicialmente propostos, frustrando a legítima expectativa da sociedade na solução do caso concreto. Expedir RECOMENDAÇÃO aos demais Exmos. Procuradores da República da PRMG para que evitem a manutenção de procedimentos investigatórios por longos períodos sem conclusão pelos mesmos motivos acima expostos. Os membros deverão informar à Corregedoria Nacional as providências adotadas, no prazo de 60 (sessenta) dias. Outrossim, considerando que já foi expedida DETERMINAÇÃO ao Corregedor-Geral do MPF para que: a) diligencie no sentido de recomendar aos membros do Ministério Público Federal, desde o estágio-probatório, e continuamente, que evitem a manutenção de procedimentos investigatórios por longos períodos; b) verifique, nas correições físicas ou virtuais, o número de procedimentos em fase de investigação instaurados há 4 anos ou mais, por unidade do MPF, como um critério determinante para as correições ordinárias nos termos da Resolução nº 149 do CNMP, adotando as providências orientativas e disciplinares necessárias à conclusão dos feitos, desnecessário o encaminhamento de nova proposição sobre este tema.

4.3 Eixo direcionado às novas formas de atuação das Corregedorias-Gerais

Além das proposições supracitadas, que já demonstram a necessidade de orientação e fiscalização cada vez mais qualitativas por parte das Corregedorias locais, e não meramente formal, o NIC tem ainda encaminhado, em alguns casos, a elaboração de proposições – igualmente em consonância com a Carta de Brasília –, no sentido da participação efetiva das Corregedorias locais nas decisões administrativas estruturantes e funcionais das respectivas unidades, bem como na

avaliação, orientação e fiscalização do cumprimento do planejamento estratégico voltado à atuação finalística, senão vejamos:

> Aperfeiçoamento estrutural das Promotorias e critérios de substituição ou cumulação de funções. Participação efetiva da Corregedoria. Considerando que não existe manifestação efetiva e permanente da Corregedoria-Geral do MPRN nos procedimentos administrativos relacionados à definição da distribuição e à redistribuição de atribuições, ao aperfeiçoamento estrutural das Promotorias e aos critérios de substituição ou cumulação de funções, a Corregedoria Nacional propõe a expedição de RECOMENDAÇÃO ao Exmo. Procurador-Geral de Justiça para que garanta a participação da Corregedoria-Geral em todos os atos procedimentais que visem ao aperfeiçoamento estrutural das Promotorias e critérios de substituição ou cumulação de funções. Em 60 (sessenta) dias, a Corregedoria Nacional será informada das providências adotadas.
>
> Participação da Corregedoria-Geral no Planejamento Estratégico. Considerando que não restou constatado, durante a correição, a participação efetiva da Corregedoria-Geral do MPMT na construção e, principalmente no acompanhamento do cumprimento do Planejamento Estratégico e dos Planos de Atuação da Instituição, uma vez que nem reuniões de avaliações da estratégia fazem parte da rotina de acompanhamento do planejamento, os planos de atuação ainda estão em processo de construção, a adesão dos membros aos projetos é voluntária e monitorada de forma ainda incipiente, dependendo mais da própria iniciativa do membro, a Corregedoria Nacional propõe a expedição de RECOMENDAÇÃO ao Procurador-Geral de Justiça para que garanta a efetiva participação do Corregedor-Geral do MPMT em todas as etapas do planejamento estratégico, em especial o seu efetivo monitoramento; expedir RECOMENDAÇÃO ao Corregedor-Geral do MPMT para que participe, ativa e efetivamente, de todas as etapas do planejamento estratégico da Instituição, em especial do seu efetivo monitoramento. Em 60 (sessenta) dias, a Corregedoria Nacional será informada das providências adotadas.
>
> Aperfeiçoamento funcional dos membros do Ministério Público. Valorização da atividade extrajudicial resolutiva. Considerando que não restou efetivamente comprovada a atuação da Corregedoria-Geral do MPMT junto ao Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público no que concerne ao fomento dos temas de atualização profissional dos demais membros, fomentando uma cultura institucional de valorização também da atividade extrajudicial resolutiva, a Corregedoria Nacional propõe ao Plenário do CNMP a expedição de RECOMENDAÇÃO ao Exmo. Corregedor-Geral do MPMT que garanta o efetivo fomento de cultura institucional de valorização da atividade extrajudicial resolutiva propondo ao respectivo CEAF cursos de aperfeiçoamento na temática sempre com a participação efetiva do próprio órgão. Em 60 (sessenta) dias, a Corregedoria Nacional será informada das providências adotadas.

Portanto, alinhados aos ditames da Carta de Brasília, o Núcleo de Correições e Inspeções da Corregedoria Nacional vem desenvolvendo ações concretas a fim de que não só a Corregedoria Nacional, mas também as diversas Corregedorias-Gerais atuem como verdadeiros órgãos estratégicos voltados à indução da efetividade institucional.

Igualmente cumprindo seu escopo constitucional, o Conselho Nacional, por intermédio de seu Plenário, ao referendar proposições como as anteriormente colacionadas, vem criando uma consolidação de decisões administrativas de vanguarda, tendo como norte a consecução do interesse público de melhoria na atuação funcional das unidades ministeriais.

Outrossim, impende consignar que resistências ocorrerão quanto ao alcance da atuação da Corregedoria Nacional, do Plenário do Conselho Nacional e das próprias Corregedorias locais nesse novo paradigma, notadamente ao promoveram essa transmutação na forma de avaliação e fiscalização da atuação funcional dos membros, além da necessária assunção de destacadas posições no processo de tomada de decisão nas variadas unidades e ramos ministeriais. Logicamente, aqui entra em cena a questão humana em sua tendência natural de repelir o novo e a mudança. Portanto, aspectos como a necessidade de atuação restritiva e subsidiária da Corregedoria Nacional e meramente formal[8] das Corregedorias locais serão levantadas, e talvez, para alguns – que se espera sejam vozes isoladas –, poderiam (até mesmo) encontrar lastro no princípio da independência funcional.

Ocorre que, sem a pretensão de esgotar tema tão tormentoso ou doutrinar acerca do assunto, o posicionamento do NIC, com respaldo na atuação sistêmica da Corregedoria Nacional e nas decisões construídas paulatinamente pelo Plenário do Conselho Nacional, aponta no sentido de que o princípio (garantia) da independência funcional naturalmente não é absoluto[9]. Além disso, está ladeado por outros princípios constitucionais (tão ou mais caros), e igualmente garantidores da conformidade na atuação ministerial, quais sejam, o da unidade e da indivisibilidade.

Aliás, nada inútil recordar que a independência funcional é prerrogativa contra a ingerência *externa corporis* que possa obstaculizar de forma negativa a atuação proativa e combativa dos membros do Ministério Público. É, portanto, garantia de resposta social adequada e, nesse sentido, tal independência está absolutamente condicionada à missão constitucional e ao princípio da eficiência – aplicável a toda Administração Pública, por força do art. 37, *caput* da Carta Magna – e, logicamente, também ao Membro do Ministério Público, como agente público que é.

8 Sem viabilidade de interferência na condução do órgão de execução, quando necessário, tampouco sem possibilidade de aferição da qualidade da atuação funcional do membro, restringindo-se a um controle meramente burocrático do cumprimento de questões formais.

9 Conforme ensinamento de Alexandre de Moraes: "o princípio da relatividade ou convivência das liberdades públicas preconiza que os direitos e garantias fundamentais não são ilimitados, uma vez que encontram seus limites nos demais direitos igualmente consagrados pela Constituição." (2009, p. 32-33).

5. BREVE SÍNTESE CONCLUSIVA

1. O Conselho Nacional tem por atribuição constitucional o controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público, bem como do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros, nos termos do art. 130-A (§ 2º) da Constituição Federal.

2. O Núcleo de Inspeções e Correições da Corregedoria Nacional é órgão estratégico e indutor de efetividade institucional.

3. Para alcançar seu desiderato institucional, o NIC deve concentrar esforços (humanos e materiais) na sua atividade-fim, qual seja a realização de correições e inspeções, produção de relatórios e acompanhamento do cumprimento das proposições para verificar a efetiva mudança e aperfeiçoamento das estruturas ministeriais. Assim, a gestão eficiente do Núcleo é condição essencial para o seu melhor desempenho. Atividades burocráticas que não produzam resultados sociais e retrabalho devem ser mitigados ao máximo.

4. O trabalho realizado no Núcleo tem como foco principal a busca do aperfeiçoamento do Ministério Público brasileiro e esta deve ser a tônica de membros, servidores e colaboradores que ali atuam.

5. A preocupação com os recursos públicos disponíveis deve estar na ordem do dia de membros e servidores, optando-se por equipes mais enxutas que efetivamente realizem o trabalho com qualidade e celeridade, de forma a atingir a missão institucional almejada.

6. A preocupação com o compartilhamento de boas práticas e fomento de iniciativas aptas à melhoria dos serviços devem ser constantes na gestão do NIC, especialmente por se tratar de órgão integrante de uma estrutura de superposição voltada ao controle do *Parquet* brasileiro, devendo prezar, diuturnamente, pela excelência, celeridade e economicidade dos recursos públicos disponíveis.

7. Garantidos os ajustes internos no aperfeiçoamento de gestão, o Núcleo deve potencializar ao máximo sua atuação proativa, visando à contribuir com o desenvolvimento da plena potencialidade das estruturas ministeriais como um todo.

8. Pelo número de correições/inspeções realizadas, relatórios produzidos com celeridade e tendo como escopo central a eficiência e resolutividade, além de acompanhamentos efetivos do cumprimento das proposições exaradas pelo Plenário do CNMP, como decorrência dos relatórios conclusivos, verifica-

se que, pragmaticamente, a estrutura da atual configuração do NIC tem envidado esforços ao cumprimento de seu mister constitucional no afã de entregar à sociedade um produto condizente ao que dele se espera.

9. A Carta de Brasília é um documento que, em apertada síntese, objetiva potencializar a atuação do Ministério Público – sob o modelo resolutivo – como instituição apta a ser protagonista no processo evolutivo de transformação social.

10. O NIC da Corregedoria Nacional encontra-se alinhado aos ditames da Carta de Brasília como órgão estratégico – juntamente com as Corregedorias locais – e como indutor da efetividade institucional, consoante se verifica dos exemplos de proposições estruturantes colacionadas alhures.

11. O princípio da independência funcional (que não é absoluto como nenhum outro) não é escudo para malfeitos ou omissões, mas sim garantia a uma atuação proativa e resolutiva, sem interferências indevidas na atuação do membro comprometido com o seu mister e papel social, devendo ter sua hermenêutica e aplicação cotejada com os princípios constitucionais da unidade, indivisibilidade e eficiência, bem assim ao efetivo papel transformador do Ministério Público, conforme preconizado pela Carta Magna de 1988.

12. Membros do Ministério Público, servidores, membros auxiliares das Corregedorias locais, membros auxiliares da Corregedoria Nacional, Corregedores-Gerais, Procuradores-Gerais e membros do Conselho Nacional devem unir esforços a fim de potencializar as prementes mudanças de paradigma, de forma a garantir que o MP brasileiro exerça, em sua integralidade, suas atribuições a tempo e modo adequados.

13. Tal qual a metáfora da Vênus de Milo[10], não é a Corregedoria Nacional quem irá pautar a forma de atuação do Ministério Público brasileiro, mas sim os legítimos anseios da própria sociedade, sua destinatária final e razão de ser, cabendo ao órgão nacional agir, dentro de suas atribuições constitucionais, no afã de fiscalizar e fomentar tal *standard* mínimo de atuação ministerial eficiente.

10 Conforme a metáfora da Vênus de Milo, apresentada na obra de Eros Roberto Grau, foi encomendado a três artesãos escultores que fizessem três Vênus de Milo. Cada um deles a produziu a sua maneira, para um a curva do ombro restou mais acentuada, na outra as maçãs do rosto despontavam, e para o último, os seios ficaram mais salientes. Nada obstante, abstraídas as dessemelhanças, ao final havia três Vênus de Milos perfeitamente identificáveis. Ocorre que nenhum deles (artesãos) laborou de forma totalmente desvinculada, pois, apesar das diferenças, ainda assim não esculpiram a figura ao seu puro talante (eram efetivamente Vênus de Milo e não Vitória de Samotrácia). Dito por palavras menos congestionadas, apenas esculpiram, a partir de um preceito ou moldura (ou como dito para os fins que ora se pretende um *standard*), no mármore, o objeto encomendado (não o criaram livremente). In: GRAU, Eros Roberto. *Por que tenho medo dos juízes*: a interpretação/aplicação do direito e dos princípios. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p.47-48. Transportando a metafórica lição ao nosso objetivo, não é a Corregedoria Nacional que irá determinar como os artesãos (no caso da alegoria ora analisada, as diversas unidades do Ministério Público brasileiro) elaboram sua escultura. Entretanto, é certo que eles partem de um padrão preestabelecido de atuação (devem chegar a uma Vênus de Milos) daquele que "encomendou" o trabalho, ou seja, a sociedade, sendo, portanto, o papel da Corregedoria Nacional fiscalizar o produto dessa atuação.

6. Referências

GRAU, Eros Roberto. *Por que tenho medo dos juízes:* a interpretação/aplicação do direito e dos princípios. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

LAURIA, Mariano Paganini. Reflexões sobre a discricionariedade na aplicação do direito: de Kelsen a Dworkin. ROSÁRIO, José Orlando Ribeiro et al. (Org.). *Direito e Justiça*. São Paulo: Editora Max Limonad, 2016.

MORAES, Alexandre. *Direito Constitucional*. São Paulo: Ed. Atlas, 2009.

ATUAÇÃO FISCALIZADORA DAS CORREGEDORIAS DO MINISTÉRIO PÚBLICO: INDICADORES DE RESULTADOS NA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Eduardo Antônio Codo Santos[1]

Resumo: O controle e o acompanhamento da gestão baseados na avaliação da legalidade das ações dos gestores públicos, por meio de medições tradicionais, que abordam geralmente aspectos quantitativos (financeiros) de sua atuação, não são mais suficientes para suportar e orientar adequadamente o papel e os processos decisórios no âmbito das Corregedorias do Ministério Público, bem como a avaliação da sociedade em relação ao verdadeiro resultado da missão institucional que desempenham. Aspectos qualitativos da gestão devem ser considerados com os quantitativos na avaliação permanente da atuação desses órgãos e suas unidades de controle. Critérios de efetividade foram, até pouco tempo, "timidamente" utilizados pelo Ministério Público, mas, na atualidade de grandes desafios, e também dos avanços da visão estratégica empreendida pelo Conselho Nacional do Ministério Público, resulta obrigatória a gestão sob o enfoque próprio de medição das metas alcançadas e dos indicadores em que estão obrigados, com a finalidade de maximizar o papel das Corregedorias, sua contribuição para os avanços institucionais, especialmente voltados para o atingimento das justas expectativas sociais.

Palavras-chave: Indicadores de Resultado. Corregedoria-Geral. Ministério Público. Gestão para Resultados.

Sumário: 1. Introdução. 2. Abordagem conceitual: pressuposto do planejamento estratégico, importância, função dos indicadores, tipos, aplicação e finalidades, métricas. 3. Recentes passos rumo à gestão por resultados: o Planejamento Estratégico no Ministério Público brasileiro 4. Abordagem Teórica X Aplicação Prática dos indicadores. 5. Conclusões. 6. Referências.

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como objetivo elevar a importância pela adoção, no âmbito da Corregedoria Nacional e das Corregedorias-Gerais das unidades e ramos do Ministério Público, de mecanismos modernos de gestão, em especial, aqueles norteados pelos Indicadores de Resultado.

1 Servidor público do estado de Minas Gerais, da Secretaria de Estado de Fazenda do Estado de Minas Gerais. Servidor do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, assessor especial financeiro do procurador-geral de Justiça do estado de Minas Gerais. Secretário do Tesouro Estadual 2011-2014. MBA em Finanças Empresariais – IBMEC/MG. MBA em Gestão de Organizações Públicas – IBMEC/MG.

Nesse sentido, o termo gestão pode ser tratado como sinônimo de administrar, envolvendo, em alto grau, o processo de tomada de decisões, e que, no âmbito das Corregedorias, corresponde, entre outras competências, a cuidar da atuação das pessoas – membros e servidores – e de bens alheios.

Hoje, inspirado pela crescente corrupção que atinge o país, o Ministério Público enfrenta grandes desafios, não só pela perda de legitimidade e credibilidade do povo em seus gestores públicos, mas também pelo ódio daqueles que, por atuação criminosa, têm sido alcançados pelo cumprimento de sua missão. Momento no qual a imperiosa necessidade de executar mudanças estruturais e suprimir a forma tradicional de administrar os recursos públicos e de prestar contas se sobressai em todas as instituições brasileiras.

Em nada adiantaria, ou, no mínimo, estaríamos diante de um grande contrassenso, se no desempenho de sua missão institucional, as Corregedorias, e por que não o próprio Ministério Público, quando da atuação de combate ao crime e preservação incondicional das garantias e direitos constitucionais, individuais e coletivos, viesse suportada pela inadequação no uso dos recursos públicos, bem como pelo atingimento de resultados desconexos do contexto de fragilidade social e, em outras medidas, de crise econômica e política e, pior, da ausência de efetividade na atuação de seus membros e servidores.

Em face de tamanha responsabilidade, para acompanhamento e avaliação do cumprimento da missão ministerial, a instituição deve se valer de instrumentos de medição os quais estejam relacionados com os objetivos que justificam sua existência, e, ainda, permitam demonstrar os meios com os quais se valeu para o alcance de resultados.

Para isso, deverá se alicerçar em um sistema de informação capaz de fornecer dados que permitam aferir a efetividade de suas ações, confrontar os objetivos programados ou esperados com os objetivos atingidos e cotejar sua atuação ao efeito prático nos usuários diretos e na sociedade em geral.

No entanto, o que se tem visto é que os sistemas tradicionais de apuração e de informação que auxiliam o gestor no âmbito do Ministério Público não cumprem completamente a missão de garantir-lhe (inclusive às Corregedorias) as melhores decisões ou, no mínimo, prestar-lhe suporte adequado e tempestivo.

Por isso, a necessidade de que haja um esforço nacional, que contemple mecanismos aptos a disponibilizar informação customizada e padronizada, especialmente aos objetivos das Corregedorias.

A adoção de práticas baseadas na gestão por resultados mostra-se ainda oportuna e essencial frente ao atual estágio de aprimoramento do Planejamento Estratégico e uso de indicadores postos em curso pelo Conselho Nacional do Ministério Público para contribuir com a melhoria permanente de sua atuação.

Sem sombra de dúvidas, a gestão baseada por Indicadores de Resultados e seus mecanismos afins, onde seja praticada, poderá agregar valor de forma

imediata, destacando-se entre as diversas contribuições que aporta: (i) a promoção da medição da gestão interna das Corregedorias; (ii) a melhoria dos sistemas de medição, acompanhamento e fiscalização; (iii) a contribuição com eficiência, eficácia e efetividade na orientação voltada à atuação finalística e para gestão administrativa; e (iv) promoção da capacitação permanente de membros e servidores em atuação nas Corregedorias.

2. ABORDAGEM CONCEITUAL: PRESSUPOSTO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO, IMPORTÂNCIA, FUNÇÃO DOS INDICADORES, TIPOS, APLICAÇÃO E FINALIDADES, MÉTRICAS

Uma boa gestão é aquela que alcança resultados, independentemente dos meios, esforços e intenções? Obviamente que não. E alcançar resultados, em termos práticos, essencialmente em órgãos públicos, é atender às demandas, aos interesses sociais, individuais e coletivos, é atender às expectativas da sociedade, sejam cidadãos ou organizações, criando valor e satisfação a todos? Podemos dizer que sim!

Essas provocações têm o intuito de explicar que os resultados não acontecem por acaso, uma vez que organizações públicas, programas e projetos governamentais, em grande medida, apesar de verificarmos alguns avanços, não nascem voltados para resultados e entrega de produtos. Assim como, também não basta apenas definir bem os resultados, pois estes não serão automaticamente alcançados.

Voltando-nos ao âmbito das Corregedorias, o conceito de gestão para resultados não se restringe apenas em formular resultados que satisfaçam às expectativas dos legítimos beneficiários da ação ministerial. Em nosso entendimento, requer, também, definir e alinhar arranjos de implementação, além de envolver a construção de mecanismos de monitoramento e avaliação que promovam aprendizado, transparência e responsabilização dos signatários dessas ações.

Portanto, qualquer que seja a intenção dos gestores do Ministério Público e de suas Corregedorias, por mais efetiva e louvável que possa parecer a iniciativa de fazer, o monitoramento e a avaliação, na essência, passam a ser talvez as maiores variáveis críticas.

Assim, "ganhamos espaço" para fomentar uma pequena abordagem sobre um dos maiores pressupostos para a definição e utilização de mecanismos de gestão para resultados, suportada por Indicadores de Desempenho: o Planejamento Estratégico.

"Não tomarei muito tempo" nas definições, características e mecanismos do Planejamento Estratégico, que são vários e já mereceram abordagens pelos mais consagrados autores em administração, e, como veremos adiante, bastante difundido pelo Conselho Nacional do Ministério Público, enfatizaremos a sua importância, já que para se implementar a gestão para resultados, definição de indicadores, suas métricas e revisões, o Planejamento Estratégico se torna essencial, como

se depreende da citação em Maximiniano (2006): "O processo de planejamento estratégico compreende a tomada de decisões sobre qual o padrão de comportamento que a organização pretende seguir, produtos e serviços que pretende oferecer, e mercados e clientes que pretende atingir.".

Sendo assim, as Corregedorias do Ministério Público deverão estar alinhadas em termos de seu Planejamento Estratégico aos esforços empreendidos por todas as unidades que integram o *Parquet*, sobretudo em relação aos objetivos estratégicos que mais as vinculam. A partir da comunhão com esses objetivos, seguir-se-ão as definições de indicadores pela Corregedoria, que, postos em prática no âmbito de sua atuação de acompanhamento preventivo e de fiscalização, ditarão as diretrizes para o aprimoramento de sua gestão.

Importa destacar citação de Chiavenato e Sapiro (2009, p. 256):

> A execução constitui a etapa mais demorada, difícil e complexa de todo o processo de planejamento estratégico. Em geral, ela constitui a etapa que marca definitivamente o sucesso ou o fracasso na gestão estratégica. Não basta apenas formular a estratégia; é preciso fazê-la funcionar no mundo real. Além disso, o mais importante não é ter a estratégia discutida e formulada, mas sim a estratégia efetivamente praticada na organização.

Em face de tal ensinamento, adiante teremos uma abordagem voltada para a prática, suportada pela associação que faremos entre o Planejamento Estratégico e o conceito de "*accountability*".

Remetendo então esse conceito para as organizações públicas, impõe-se o entendimento de que a importância do Planejamento Estratégico está intimamente ligada ao conceito de "*accountability*". Esse termo não apresenta correlato na língua portuguesa em uma única palavra, mas, para nosso objetivo, pode ser entendido como a obrigação de se prestar contas dos resultados obtidos, em função das responsabilidades que decorrem de uma delegação de poderes e meios.

> Sempre que alguém (principal) delega parte de seu poder ou direito a outrem (agente), este assume a responsabilidade, em nome daquele, de agir de maneira correta com relação ao objeto de delegação e, periodicamente, até o final do mandato, prestar contas de seus desempenhos e resultados. A dupla responsabilidade, ou seja, de agir de maneira correta e prestar contas de desempenho e resultados, dá-se o nome de accountability (NAKAGAVA, 1993)

Assim, podemos afirmar que, tanto para o exercício de orientação preventiva quanto para o de fiscalização, o olhar das Corregedorias em relação ao "agir de forma correta" e "prestar contas de desempenho e resultados", por si só, leva-nos à necessidade do estabelecimento de mecanismos de aferição (indicadores) associados à gestão da coisa pública e que sirvam de ferramentas ou instrumentos auxiliares na materialização dessas ações.

O universo corporativo adotou os indicadores como forma de mensurar os resultados de um negócio, em todas as suas vertentes. Nesse contexto, os Indicadores

de Desempenho e/ou Resultados são essenciais para uma gestão eficiente, inclusive para as Corregedorias do Ministério Público brasileiro, pois permitem acompanhar a evolução, conforme enfatizado acima, de todas as variáveis associadas a "agir de forma correta" e "prestar contas de desempenho e resultados".

A propósito, os indicadores devem ser especificados por meio de métricas estatísticas, e são comumente formados por porcentagem, média, número bruto, proporção ou índices.

Os componentes básicos de um indicador são:

- **Medida:** grandeza qualitativa ou quantitativa que permite classificar as características, resultados e consequências dos produtos, processos ou sistemas;
- **Fórmula:** padrão matemático que expressa a forma de realização do cálculo;
- **Índice (número):** valor de um indicador em determinado momento;
- **Padrão de comparação:** índice arbitrário e aceitável para uma avaliação comparativa de padrão de cumprimento; e
- **Meta:** índice (número) orientado por um indicador em relação a um padrão de comparação a ser alcançado durante certo período.

Na identificação e seleção de um indicador, é importante também considerar um conjunto de critérios básicos para garantir a sua posterior operacionalização. Os critérios centrais para um indicador são:

- **Seletividade ou importância:** fornece informações sobre as principais variáveis estratégicas e prioridades definidas de ações, produtos ou impactos esperados;
- **Simplicidade, clareza, inteligibilidade e comunicabilidade:** os indicadores devem ser simples e compreensíveis, capazes de levar a mensagem e o significado. Os nomes e expressões devem ser facilmente compreendidos e conhecidos por todos os públicos interessados;
- **Representatividade, confiabilidade e sensibilidade:** capacidade de demonstrar a mais importante e crítica etapa de um processo, projeto etc. Os dados devem ser precisos, capazes de responder aos objetivos e coletados na fonte de dados correta, devendo refletir ainda tempestivamente os efeitos decorrentes das intervenções;
- **Investigativos:** os dados devem ser fáceis de analisar, sejam estes para registro ou para reter informações e permitir juízos de valor;
- **Comparabilidade:** os indicadores devem ser facilmente comparáveis com as referências internas ou externas, bem como séries históricas de acontecimentos;

- **Estabilidade:** procedimentos gerados de forma sistemática e constante, sem muitas alterações e complexidades, uma vez que é relevante manter o padrão e permitir a série-histórica; e
- **Custo-efetividade:** projetado para ser factível e economicamente viável. Os benefícios em relação aos custos devem satisfazer a todos os demais níveis. Nem todas as informações devem ser mensuradas, é preciso avaliar os benefícios gerados em detrimento do ônus despendido.

Além disso, é necessário identificar se a escolha do indicador atende às expectativas de seus públicos de interesse, como os órgãos centrais de âmbito nacional (Corregedoria Nacional do MP, por exemplo) órgãos afins no âmbito das demais unidades da Federação e outros possíveis interessados (sociedade organizada, público interno do MP – membros e servidores), de modo a assegurar a relevância do indicador a ser proposto no âmbito das Corregedorias.

3. RECENTES PASSOS RUMO À GESTÃO POR RESULTADOS: O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO

Como é cediço, a partir de meados de sua existência, de forma decisiva, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) empreendeu como eixo central de sua atuação o Planejamento Estratégico.

Mais precisamente no ano de 2010, o CNMP deu forma e direção a uma gestão estratégica, elaborando o seu Plano Estratégico (PE-CNMP) com vigência estabelecida entre 2010/2015. Imediatamente, começou, então, a trabalhar no Planejamento Estratégico Nacional, exercendo seu papel de integração e desenvolvimento do Ministério Público brasileiro.

Como um dos frutos desse movimento, envolvendo membros e servidores por todo o país, foi lançado ao final de 2011 o Plano Estratégico Nacional (PEN), cujo horizonte, de forma alinhada ao PE-CNMP, também se estendeu até o ano de 2015, e mais recentemente até 2019.

Além do Mapa Estratégico do CNMP, foram também elaborados e definidos cerca de 46 indicadores, que passaram a integrar os instrumentos de gestão estratégica postos em prática naquela oportunidade.

Em fevereiro de 2015, o Comitê de Governança Coorporativa da Estratégia do CNMP (CGCE/CNMP) orientou no sentido da criação de Grupo de Trabalho específico para revisão dos indicadores e metas estratégicos que figuravam no Plano Estratégico Nacional (PEN). Em decorrência, foi criado o Grupo de Trabalho (GT-IND) no âmbito daquele Comitê.

Outro registro de grande valia para o objetivo delimitado no presente artigo diz respeito à atuação da Comissão de Planejamento Estratégico (CPE). Essa Comissão, não obstante os inúmeros esforços ao longo de sua existência na implementação do Planejamento Estratégico nacional, assegurou no último ano (2016) dois passos

decisivos para a formulação e gestão estratégica pelas Corregedorias do Ministério Público.

O primeiro está associado à revisão do Plano Diretor do Fórum Nacional de Gestão (PDFNG 2012/2015), por meio da qual está se configurando um novo olhar para o MP, com foco no período que vai até 2019. Por essa revisão, estão sendo elaborados os Planos de Ação Estratégica, que representam o nível de maior detalhamento da estratégia.

Como um dos produtos a serem elaborados a partir dos Planos de Ação Estratégica, teremos a definição de indicadores de desempenho e de resultado, possibilitando acompanhar as atividades desenvolvidas pelos Comitês do FNG (indicadores de esforço), com o monitoramento da execução dos projetos e das entregas. Por sua vez, cada projeto especificará seus indicadores (indicadores de resultado), de forma a demonstrar o efetivo impacto das atividades do FNG na área de gestão do Ministério Público Brasileiro.

Portanto, tal iniciativa passa a constituir-se num emblemático paradigma e, ao mesmo tempo, campo de analogia prática para constituição de indicadores no âmbito das Corregedorias.

O segundo, e talvez o mais importante, como pressuposto de uma adequada formulação de planos estratégicos, em que os indicadores se estabelecem como decisivos instrumentos de gestão, foi a edição da Resolução CNMP nº 147, de 21 de junho de 2016, por iniciativa da Comissão de Planejamento Estratégico (CPE).

Essa Resolução estabelece diretrizes para o Planejamento Estratégico do Conselho Nacional do Ministério Público e das unidades e ramos do Ministério Público brasileiro. Constitui-se no marco decisivo de implementação de uma visão estratégica comum, de âmbito nacional.

Em conjunto com todas as iniciativas ora comentadas, tal Ato proporcionará estabelecer padrões e procedimentos uniformes para a implantação de indicadores, referenciando os seus componentes básicos, bem como o conjunto de critérios para sua operacionalização, ambos já mencionados anteriormente, com forte impacto no olhar prospectivo de formulação por parte das Corregedorias.

Mais um importante registro histórico deve ser feito em relação às iniciativas empreendidas pelo Fórum Nacional de Gestão, cujas ações voltadas para as "áreas-meio" do Ministério Público têm colaborado sobremaneira para a consolidação de uma gestão estratégica integrada, que compartilha as visões entre o CNMP e os diversos ramos e unidades do Ministério Público no país.

Cita-se como destaque no âmbito do Fórum Nacional de Gestão (FNG) o Grupo de Trabalho para a área de planejamento institucional, instituído no Comitê de Políticas de Gestão Administrativa (FNG/CPGA-GT/Planejamento). Esse Grupo tem se empenhado para construção de um referencial teórico de suporte à elaboração de "indicadores-meio", para aplicação pelas diversas unidades administrativas que compõem o Ministério Público.

Por todo o contexto histórico até aqui observado, não é exagero afirmar que o Ministério Público brasileiro atribuiu grande valoração ao Planejamento Estratégico, como forma de gerir, valorizar, e, principalmente, contribuir para o cumprimento de sua missão institucional.

Temos, portanto, que as Corregedorias, no que tange aos necessários arranjos regulamentares, dispõem dos dispositivos legais de suporte para fomentar a implementação de seus planos estratégicos específicos, bem como o consequente estabelecimento de indicadores.

O destaque fica por conta da "Carta de Brasília", que pode ser traduzida, em máxima síntese, pelo esforço de modernização do controle da atividade extrajurisdicional pelas Corregedorias do Ministério Público.

Entre outras considerações estabelecidas na "Carta de Brasília", para o sentido aqui desenvolvido, destacam-se as seguintes:

- ✓ "que é imprescindível às Corregedorias do Ministério Público a modernização dos seus instrumentos e dos seus mecanismos de orientação e de fiscalização para melhor valorizar a atuação resolutiva do Ministério Público";
- ✓ "a resolutividade da atuação do Ministério Público brasileiro pressupõe o alinhamento entre a atividade funcional qualitativa e regular de seus membros com a adoção de práticas institucionais estruturantes efetivamente ajustadas aos objetivos estratégicos pretendidos";
- ✓ "que é imperiosa a adequação na divisão de atribuições, na gestão de recursos e de pessoas, na implantação de sistemas que permitam a aferição de resultados e na definição de prioridades institucionais. A Carta de Brasília definiu por diretrizes estruturantes:
    - Concepção do Planejamento Estratégico como garantidor da Unidade do Ministério Público;
    - Implementação de indicadores aptos a mensurar o cumprimento das metas e a resolutividade das demandas combinadas com atuação pautada em diagnóstico prévio das carências e necessidades da sociedade;
    - Aprimoramento dos mecanismos de prestação de contas à sociedade acerca das metas estabelecidas e dos resultados alcançados".

A "Carta de Brasília" também definiu diretrizes relacionadas:

- ✓ "Diretrizes aos membros e servidores:
    - Atuação pautada no Planejamento Estratégico aprovado democraticamente com a participação tanto dos membros e servidores quanto da sociedade;

- Atuação com base em Planos de Atuação, em Programas Institucionais e em Projetos Executivos que estejam em sintonia com o Planejamento Estratégico Institucional".

✓ "Diretrizes dirigidas à Corregedoria Nacional e às Corregedorias de cada um dos Ministérios Públicos:

- Avaliação, orientação e fiscalização do cumprimento do Planejamento Estratégico, do Plano Geral de Atuação e dos Programas de Atuação dos Órgãos de Execução e dos seus respectivos Projetos Executivos;
- Estabelecimento de orientações gerais e de critérios de avaliação, orientação e fiscalização com a priorização de demandas a partir do Planejamento Estratégico, do Plano Geral de Atuação e dos Programas de Atuação dos Órgãos de Execução e dos seus respectivos Projetos Executivos".

É importante destacar que a busca pela gestão por resultados também tenha surtido iniciativas em âmbito estadual.

Apenas para ficar em um único exemplo, no campo normativo propriamente dito, vejamos o que dispõe o Regimento Interno da Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado de Minas Gerais:

> Art. 204. A Corregedoria-Geral do Ministério Público desenvolverá sistema de avaliação que leve em conta objetivos, metas e indicadores direcionados à análise da eficácia social da atuação dos membros e da Instituição.
>
> § 1º A Corregedoria-Geral deverá renovar os métodos de avaliação, orientação e fiscalização da atividade-fim e das atividades administrativas para aferir a atuação resolutiva do Ministério Público e a sua relevância social.
>
> § 2º A Corregedoria-Geral avaliará, orientará e fiscalizará o cumprimento do Planejamento Estratégico, do Plano Geral de Atuação e dos Programas de Atuação dos Órgãos de Execução e dos seus respectivos Projetos Executivos.
>
> § 3º A Corregedoria-Geral estabelecerá orientações gerais e critérios de avaliação, orientação e fiscalização com a priorização de demandas a partir do Planejamento Estratégico, do Plano Geral de Atuação e dos Programas de Atuação dos Órgãos de Execução e dos seus respectivos Projetos Executivos.

Restou aqui evidenciado que os requisitos históricos para se levar ao implemento da adoção do Planejamento Estratégico e o consequente estabelecimento de indicadores de resultados está amplamente difundido, cabendo às Corregedorias os esforços complementares necessários à implementação.

4. ABORDAGEM TEÓRICA X APLICAÇÃO PRÁTICA DOS INDICADORES

Não obstante os avanços alcançados em termos das definições conceituais e elucidativas da gestão por meio de indicadores de resultados pelo Ministério Público

brasileiro, pouco se avançou em termos de consolidação prática e padronizada de sua utilização.

Situação em que também se espelham as Corregedorias-Gerais das unidades e ramos do Ministério Público, e pela incipiente prática do Planejamento Estratégico específico no âmbito das Corregedorias.

A fim de nos levar a uma concepção pragmática, mas sem perder de vista o necessário aparato conceitual, procuraremos apontar visão prospectiva e não exaustiva para as Corregedorias, na tentativa de levá-las ao caminho da efetivação de seus indicadores de resultado, sempre em consonância ao pressuposto de um Planejamento Estratégico integrado às ações da Corregedoria Nacional e ao CNMP.

De início, é importante lembrar que o próprio processo de escolha dos indicadores já pode trazer muitas informações que desconhecíamos. Isso porque é justamente nesse momento que apontaremos quais serão as informações mais importantes que demandam monitoramento.

De todas as informações que circulam diariamente pela Corregedoria, é importante identificar aquelas mais importantes, as que realmente podem fazer a diferença no intuito de acompanhamento e controle dos pontos de convergência ao "*accountability*", lembrando sempre das expressões "agir de forma correta" e "prestar contas de desempenho e resultados".

Para facilitar este processo, é interessante dividir em dois grandes grupos de indicadores que estão intrinsecamente relacionados ao desempenho/resultados:

1. **Indicadores de Desempenho de Processos**: devem estar focados em como a tarefa é realizada, medindo seu desempenho e se estão conseguindo atingir os objetivos determinados. Esses indicadores devem ser quantificáveis por meio de um índice (normalmente representado por um número) que retrate o andamento do processo como um todo ou em parte.

2. **Indicadores de Resultado Estratégico**: têm a função de verificar se o Ministério Público está alcançando os objetivos determinados pela gestão, os chamados objetivos estratégicos. Uma ferramenta muito usada para auxiliar na determinação desses objetivos já é muito utilizada pelo *Parquet*, o Balanced Scorecard.

O próximo passo será o de conceituar os indicadores de interesse. Se os dois grupos anteriores são tratados aqui como "*gênero"*, esses deverão ser conceituados como "*espécies",* relacionados às suas respectivas dimensões, e por sua vez (dimensões), serão associadas a atributos de observação, os quais estarão representados por alguns exemplos no quadro a seguir, mas sem perder de vista sua aplicabilidade prática no universo das Corregedorias:

- *Indicadores de Eficácia*: vão medir a relação entre os resultados obtidos e os resultados pretendidos;

- *Indicadores de Eficiência*: vão medir a relação entre os resultados obtidos e os recursos empregados;
- *Indicadores de Efetividade*: efetividade é a conjugação da eficácia com a eficiência, e em muitos dos resultados estratégicos mensuráveis ele terá grande valia de medição;
- *Indicadores de Valor*: relação entre o valor percebido ao se receber algo (um serviço, por exemplo) e o valor efetivamente despendido para a obtenção do que se recebeu. Pode ser usado numa equação direta no nível de percepção de satisfação pelo resultado, satisfatório ou não, de um determinado serviço.

Partindo dos conceitos ora difundidos, dos dois "*gêneros",* indicadores de Desempenho de Processo e de Resultado Estratégico e das dimensões de "*espécies*", Eficácia, Eficiência, Efetividade e Valor, o grande desafio será o de criar uma relação destes com atributos e as atuações das unidades e ramos do Ministério Público.

Quando visualizada a relação pretendida, teremos satisfeita a visibilidade concreta e prática do conceito de indicadores aplicado à realidade da atuação do Ministério Público.

O quadro a seguir, que nominamos como Matriz de Formação de Indicadores no Âmbito do Ministério Público, conceitua essa relação:

MATRIZ DE FORMAÇÃO DE INDICADORES NO MINISTÉRIO PÚBLICO							
INDICADOR *"Gênero"*	DIMENSÃO *"Espécie"*	ATRIBUTOS	ÁREAS DE ATUAÇÃO (RESULTADO)				
			AÇÃO FINALÍSTICA	AÇÕES ESPECIALIZADAS	AÇÕES DIFUSAS	AÇÕES EM PARCERIA	GESTÃO ADMINISTRATIVA
DESEMPENHO DE PROCESSO	Eficácia Eficiência	• Otimização de recursos públicos • Produtividade • Quantidade/ volume • Qualidade dos serviços • Etc.	• Cível • Criminal • Família • Ordem tributária • Patrimônio Público • Etc.	• Meio Ambiente • Patrimônio Histórico, Artístico e Cultural • Consumidor • Saúde • Idosos • Etc.	• Direito das minorias • Cidadania • Etc.	• Relacionamento com instituições privadas • Convênios diversos • Relacionamento com Prefeituras • Relacionamento com o TJMG • Tribunais de Contas •ONGs • Etc.	• Unidades Administrativas da Área-Meio
RESULTADO ESTRATÉGICO	Efetividade Valor	• Quantidade de recursos para investimento • Acessibilidade alcançada • Índice de criminalidade • Nível de impacto na qualidade de vida das pessoas • Etc.					

OBS: A DISTRIBUIÇÃO DAS ÁREAS DE ATUAÇÃO É DINÂMICA E SERVE AOS PROPÓSITOS DE MELHOR CONFIGURAR E EXEMPLIFICAR OS MAPAS ESTRATÉGICOS.

Pronto, o que nos resta a seguir será a indicação objetiva de um processo de formatação dos exemplos de indicadores propriamente ditos, mas sempre lembrando que cada Corregedoria deverá desenvolver seu estudo tomando por base as suas metas e objetivos estratégicos, o que não nos é possível prover neste momento. Nosso foco, conforme dito anteriormente, é de elucidarmos apenas uma maneira prática e não exaustiva de embasar o processo de criação.

O quadro a seguir procura traduzir essa intenção.

Poderemos observar que, definidas as dimensões dos indicadores, os atributos devem estar associados aos objetivos estratégicos, suas metas e resultados, de maneira a traduzir da forma mais simples possível as ações, projetos e programas a cargo das áreas de resultado da instituição, o que identificamos no quadro por Áreas de Atuação (resultado).

Das definições referenciadas no quadro a seguir poderemos deduzir, para o campo de atuação das Corregedorias e consequente estabelecimento de indicadores, os objetivos centrais para controle, acompanhamento e avaliação, alguns dos quais são exemplificados na sequência, sem prejuízo das competências legais a elas determinadas:

- **Proteger o patrimônio público**, fiscalizando, por meio de correições nas unidades, aqueles que manejam recursos;

- **Melhorar a eficácia e eficiência na gestão** dos recursos humanos e materiais;
- **Melhorar os processos, métodos e procedimentos** para que os órgãos signatários das ações finalísticas atuem de forma oportuna e adequada;
- **Procurar a máxima utilidade e oportunidade da informação** produzida e utilizada no curso dos feitos ministeriais;
- **Contribuir com o melhoramento da capacidade administrativa** das diversas unidades que integram a estrutura do Ministério Público;
- **Supervisionar a execução financeira** do orçamento de receitas e despesas.

MATRIZ DE FORMAÇÃO DE INDICADORES NO MINISTÉRIO PÚBLICO

INDICADOR *"Gênero"*	DIMENSÃO *"Espécie"*	ATRIBUTOS	ÁREAS DE ATUAÇÃO (RESULTADO)				
			AÇÃO FINALÍSTICA	AÇÕES ESPECIALIZADAS	AÇÕES DIFUSAS	AÇÕES EM PARCERIA	GESTÃO ADMINISTRATIVA
DESEMPENHO DE PROCESSO	Eficácia	Qualidade dos serviços				Tempo de atendimento dos convênios firmados	Nível de satisfação dos usuários do sítio eletrônico
		Quantidade/ volume	Número de processos baixados por instrução final	Número de jovens matriculados no ensino médio por comarca			
	Eficiência	Otimização de recursos públicos					1 - Custo médio dos links de banda larga X custo médio de referência 2 - Custos de deslocamento em relação ao número de feitos
		Produtividade					Custos unitários dos serviços obrigatórios
RESULTADO ESTRATÉGICO	Efetividade	Impacto na qualidade de vida das pessoas		Nível de atendimento das Promotorias Especializadas	Medição de qualidade a partir dos impactos socioambientais		Alocação de recursos humanos
		Índice de criminalidade por comarca/ promotorias criminais					
		Acessibilidade				Órgãos públicos com acesso a portadores de deficiência	
		Quantidade de recursos financeiros para investimento					Relação entre os investimentos e os gastos orçamentários totais
		Nível de satisfação dos usuários dos serviços de saúde pública			Resultados das ações originadas na promotorias de saúde		

5. CONCLUSÕES

Pode-se enfatizar que a utilização de indicadores de resultado no âmbito da Corregedoria Nacional e das Corregedorias-Gerais das unidades e ramos do Ministério Público, na essência, deve se constituir como uma concepção necessária para o fortalecimento da atuação ministerial, principalmente no que tange ao seu processo de ajuste às modernas práticas de gestão.

Longe de incentivar esquemas mecânicos clássicos da administração, procura gerar mudanças na forma de pensar e no sistema de mensuração dos serviços e finalidades, com o objetivo de que o Ministério Público possa e continue a ser considerado como essencial na vasta rede de órgãos orientados ao alcance do bem comum.

As limitações dos sistemas tradicionais de apurações, utilizados no setor público para avaliar a gestão, têm sido a motivação principal da procura de sistemas modernos de informação, que considerem medições não só monetárias, mas que permitam também a avaliação da qualidade da gestão pública no que diz respeito à eficiência, à eficácia, e à efetividade e, sobretudo, à percepção do valor recebido.

Não podemos perder de vista o conceito básico de que o indicador de resultado é um parâmetro que medirá a diferença entre a situação que se espera atingir e a situação atual, permitindo quantificar dados relacionados à melhoria de qualidade e efetividade dos serviços ministeriais.

Como dissemos no início deste trabalho, aspectos de relevância qualitativa devem estar sempre presentes nas escolhas dos indicadores, que por sua vez, devem estar alinhados ao Planejamento Estratégico, pressuposto maior para sua aplicação.

A figura a seguir pretende ilustrar a localização do modelo ora proposto na Cadeia de Valores do Planejamento Estratégico do Ministério Público, e sugere o preenchimento de uma lacuna ainda não completamente explorada, ou seja, a continuidade do desdobramento do Planejamento Estratégico, vista sob a ótica de atuação do Ministério Público e suas unidades e ramos, por meio dos indicadores de resultado, para o destinatário final, o conjunto da sociedade.

Não é por demais lembrarmos que um bom indicador precisa ter algumas características básicas: fácil entendimento, ser disponível, econômico e testado em campo, pois um indicador existe para ser avaliado.

CADEIA DE VALORES DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DO MINISTÉRIO PÚBLICO



As ações no âmbito das Corregedorias devem ser propostas e realizadas com base nessa avaliação, de forma a sempre atingir um nível melhor de qualidade para o Ministério Público, suas unidades e ramos, e assim, como objetivo final, promoverem a geração de valor para a sociedade.

6. REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Planejamento. Secretaria de Gestão. *GesPública:* Instrumento para Avaliação da Gestão Pública - Ciclo 2008/2009. Brasília: Seges, 2008.

CADERNO de Estudos, São Paulo, Fipecafi, n. 21, maio/ago. 1999.

CARTA DE BRASÍLIA. Corregedoria Nacional do Conselho Nacional do Ministério Público. [S. d.].

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO – CNMP. *Resolução CNMP nº. 147, de 21 de junho de 2016.*

INSTITUTO PUBLIX. *Governança para Resultados*. 2009.

MAXIMINIANO, Antonio Cesar Amaru. *Teoria geral da administração*: da revolução urbana à revolução digital. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MINAS GERAIS. *Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) 2007-2023*. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, coord. Belo Horizonte, 2007.

_____. *Resolução CAPJ nº 12, de 28 de setembro de 2016*. Regimento Interno da Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, aprovado pela Câmara de Procuradores de Justiça aos 28 de setembro de 2016.

NAKAGAVA, Masayuki. *Introdução à controladoria*: conceitos, sistemas, implementação. São Paulo: Atlas, 1993.

TEIXEIRA, Hélio et. al. *Remodelando a gestão pública*. São Paulo: Edgard Blücher Ltda, 1994.

UCHOA, Carlos Eduardo. *Elaboração de indicadores de desempenho institucional*. Brasília: ENAP/DDG, 2013.

O MINISTÉRIO PÚBLICO, A "CARTA DE BRASÍLIA" E A RESOLUÇÃO CONSENSUAL DE CONFLITOS

Luciano Badini[1]

Sumário: 1. Introdução 2. As ondas de acesso à justiça 3. Moderna teoria do conflito e o MP 4. Negociação, mediação e conciliação na Resolução CNMP nº 118/2015 5. A "Carta de Brasília" e a resolução consensual de conflitos 6. O Ministério Público e o novo Código de Processo Civil 7. A Lei de Mediação e o Ministério Público

1. INTRODUÇÃO

O Ministério Público do Estado de Minas Gerais, por meio do Núcleo de Resolução de Conflitos Ambientais (Nucam/MPMG), e o Centro de Pesquisa em Direito e Meio Ambiente (CDMA) da Escola de Direito da Fundação Getulio Vargas no Rio de Janeiro (FGV Direito Rio), formalizaram parceria que permitiu a recente publicação de obra com resultados de projeto de pesquisa sobre a resolução consensual de conflitos ambientais.

O vasto e estruturado questionário submetido aos membros do MPMG revelam posicionamentos e reflexões correntes do Ministério Público brasileiro. Em síntese, na perspectiva de 98,1% dos 431 promotores de Justiça mineiros que responderam ao questionário apresentado pela FGV, a solução extrajudicial do conflito ambiental afigura-se mais adequada que a via judicial de resolução do litígio, sendo certo que 93,5% já celebraram os chamados termos de ajustamento de conduta (TAC) ou participaram da formalização de acordos judiciais.

1 Promotor de Justiça de Belo Horizonte, com ingresso no Ministério Público do Estado de Minas Gerais em 1993. Assessor do corregedor-geral do MPMG. Membro colaborador da Corregedoria Nacional do Ministério Público. Representante do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) no Comitê Gestor da Estratégia Nacional de Não Judicialização (Enajud). Vencedor do Prêmio "*Innovare*" 2010, categoria "Ministério Público", tema "Justiça sem Burocracia". Representante do MPMG no Secretariado do Fórum Global "Direito, Justiça e Desenvolvimento", sediado no Banco Mundial, Washington (2016). Coautor do "Manual de Negociação e Mediação para Membros do Ministério Público", publicado pelo CNMP. Secretário dos LIII e LIX concursos para ingresso na carreira do MPMG (2013/2014). Coordenador do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Meio Ambiente (2009/2012, 2015). Diretor do Centro de Estudos (Ceaf) do MPMG (2012/2015). Secretário-geral do MPMG 2005/2008.

Todavia, apenas 40,05% dos agentes políticos que participaram da enquete revelaram ter participado de ação educacional, ainda que breve, com a temática da negociação de conflitos.

Há de se registrar que, em 2009, iniciou-se no MPMG a capacitação dos membros em negociação de conflitos, razão pela qual, acredita-se, o percentual dos que jamais foram sensibilizados ou informados no Brasil sobre métodos de negociação ou mediação seja ainda mais elevado, eis que o interesse institucional por essa temática tem se revelado recentemente e, em regra, incentivado pelo advento do novo Código de Processo Civil.

Ora, naturalmente, tem-se que a par do reconhecimento da relevância e priorização da solução extrajudicial – notadamente em determinadas searas, como a da defesa do meio ambiente – não há formação adequada em métodos eficientes destinados à construção do acordo ou, quiçá, ao resgate do diálogo entre as partes do conflito.

Referida carência não é apenas dos integrantes do MP brasileiro mas, seguramente, vivenciada pelos nossos operadores do Direito, cuja formação acadêmica original é orientada ao fomento do litígio e não à solução destes com qualidade e eficiência, fato que revela um dos motivos que contribuem para a significativa – e sempre crescente – marca de 95 milhões de processos pendentes de julgamento no Brasil, apurados pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2013).

2. AS ONDAS DE ACESSO À JUSTIÇA

A negociação e mediação, métodos autocompositivos de resolução de conflitos, inserem-se no contexto do movimento mundial de acesso à Justiça, precisamente na "terceira onda" ou "terceiro estágio".

Em síntese, em meados da década de 1970, o jurista Mauro Cappelletti, professor de Direito das universidades de Florença e Stanford, estudou a temática do acesso à Justiça no mundo, formatando, com colaboradores de cerca de 25 países, o chamado "Projeto Florença", que resultou no atual "Movimento de Acesso à Justiça" e revolucionou o Direito de vários países, inclusive o brasileiro.

As soluções encontradas por esse grupo seleto de juristas, liderados por Cappelletti, foram dispostas nas chamadas "ondas de acesso à Justiça".

A primeira onda, relembremos, relativa à assistência judiciária aos mais carentes, teve amplo reflexo no Brasil, com a criação e estruturação das Defensorias Públicas, por exemplo.

A segunda onda preocupou-se com a representação em Juízo dos interesses difusos e coletivos. Em nosso país, o Ministério Público assumiu o protagonismo na implementação do segundo estágio de acesso à Justiça ao titularizar a propositura de ações civis públicas para amparar, salvaguardar e viabilizar o exercício de direitos difusos consagrados no texto constitucional.

Pois bem, o Ministério Público, genuíno produto da segunda onda, hoje é reconhecidamente o legitimado que mais se utiliza das ações coletivas no Brasil e que, proporcionalmente, maior êxito alcança.

Ocorre, contudo, que vivenciamos atualmente o terceiro estágio (ou terceira onda) do movimento de acesso à Justiça, que é bem mais amplo e direciona-se ao chamado "enfoque global de acesso à Justiça", no qual se inserem "a conciliação e mediação como instrumentos para a simplificação e resolução de litígios", conforme antecipou o professor Cappelletti há quatro décadas.

Há uma clara e manifesta influência da terceira onda no II Pacto Republicano do Estado brasileiro por um sistema de Justiça mais acessível, ágil e efetivo, firmado pelos presidentes dos três Poderes da República em abril de 2009, que consagra o compromisso de "fortalecer a mediação e conciliação, estimulando a resolução de conflitos por meios autocompositivos, voltados à maior pacificação social e menor judicialização".

Em conclusão, para a consolidação da terceira onda de acesso à Justiça no Brasil, algumas medidas simples, mas eficazes, podem e devem ser internalizadas por aqueles que desejam uma Justiça mais célere, eficiente, inclusiva e democrática, quais sejam: a) a capacitação dos operadores do Direito em técnicas de mediação e negociação de conflitos, já que temos, até hoje no Brasil, uma formação acadêmica marcadamente voltada e orientada ao fomento do litígio; b) o reconhecimento que acesso à Justiça não é acesso ao litígio, mas à solução deste com eficiência e agilidade, mediante a utilização de métodos autocompositivos, que não devem ser considerados como uma alternativa secundária à Justiça formal, mas como via igualmente preferencial destinada ao tratamento adequado de conflitos; c) o uso do inquérito civil não mais como mero instrumento destinado ao exercício responsável da ação civil pública, mas como instrumento vocacionado à formalização do consenso em seara extrajudicial.

Este é, portanto, o momento histórico de legitimação e reconhecimento dos meios autocompositivos de solução de conflitos, que seguramente permitirá, em breve, que não se confunda celeridade com superficialidade; negociação com negociata; eficiência com processo formal e adversativo; capacidade para o diálogo com cumplicidade.

3. MODERNA TEORIA DO CONFLITO E O MP

Em regra, os agentes políticos e administrativos do MP brasileiro têm uma visão negativa do "conflito", associando-o à divergência, lide, briga, desgaste, guerra, sofrimento, dor.

Diversamente, a moderna teoria do conflito sugere que este tem aspectos positivos e pouco explorados, a exemplo da prevenção da estagnação, estímulo aos

interesses e curiosidades, é, em síntese, "a raiz das mudanças pessoais e sociais", na clássica definição de Morton Deutsch.[2]

Seguramente orientado por esses aspectos positivos e pelo fato de o Ministério Público ter se transformado, no último quarto de século, numa instituição indutora de políticas públicas e, como tal, inserida no contexto dos mais diversos e sensíveis conflitos nacionais, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) editou, em dezembro de 2014, a Resolução nº 114, que instituiu a "Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público".

A referida política apresenta finalidades claras, como viabilizar a capacitação em métodos autocompositivos de membros e servidores forjados num ambiente acadêmico que estimula o litígio; acompanhamento estatístico; mapeamento de boas práticas; realização de pesquisas e inclusão da temática da autocomposição em concursos de ingresso para agentes políticos e administrativos da Instituição.

Sem embargo, a Resolução CNMP nº 118/2014 recomendou a implementação, nas unidades e ramos do MP, dos chamados Núcleos Permanentes de Incentivo à Autocomposição que definirão o formato, carga horária e conteúdo de ações educacionais destinadas à capacitação em autocomposição e formação de mediadores, implementação de sistema de registro e estatística, inclusão da temática da autocomposição em concursos de ingresso para membros e servidores da Instituição.

4. NEGOCIAÇÃO, MEDIAÇÃO E CONCILIAÇÃO NA RESOLUÇÃO CNMP Nº 118/2015

A Resolução nº 118/2014 do CNMP, que instituiu a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição, atribui ao Ministério Público brasileiro a implementação e adoção de mecanismos de autocomposição, dentre os quais a negociação, mediação, conciliação, processo restaurativo e convenções processuais.

Inicialmente, tem-se por necessário um breve registro, notadamente num cenário assustador de um processo para cada dois cidadãos brasileiros: os métodos autocompositivos não devem ser considerados como alternativa secundária à Justiça formal, mas como via igualmente preferencial destinada ao tratamento adequado de conflitos.

Resta incontroverso que o ato normativo em tela apresenta um rosário de virtudes, destacando-se a sedimentação e rígida distinção conceitual entre negociação, mediação e conciliação.

Não raro, observa-se certa imprecisão conceitual, com a utilização indistinta e inadequada de tais termos para as mais diversas situações vivenciadas na rotina da (moderna) atuação institucional.

2 DEUTSCH, Morton. *The Resolution of Conflict*: constructive and destructive processes. New Haven: Yale University Press, 1973.

Ocorre, contudo, que a apontada imprecisão terminológica resta, atualmente, superada, não se aceitando, doravante, equívocos tão comuns observados em manifestações orais ou formais de agentes políticos e administrativos da Instituição.

Com efeito, a contribuir para o rigor conceitual, perfilha-se à Resolução nº 118/2014, o "Manual de Negociação e Mediação para Membros do Ministério Público", obra produzida pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), Ministério da Justiça – por meio da Secretaria de Reforma do Judiciário e Escola Nacional de Mediação (Enam) –, e pelo Colégio de Diretores de Escolas e Centros de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do Brasil (CDEMP).

Observe-se, inicialmente, que o Capítulo III da Resolução nº 118/2015 foi destinado às "Práticas Autocompositivas no âmbito do Ministério Público", reservando-se a "Seção I" à "Negociação".

Não foi por mero acaso que a "negociação" inaugurou o referido capítulo. Houve a intenção deliberada de realçar a importância dessa modalidade de prática autocompositiva para os integrantes do MP.

O art. 8º, *caput*, da Resolução nº 118/2015 recomenda a negociação para "as controvérsias ou conflitos em que o Ministério Público possa atuar como parte na defesa de direitos e interesses da sociedade, em razão de sua condição de representante adequado e legitimado coletivo universal".

Há uma indisfarçável prevenção, em nosso meio, com o termo "negociação", eventualmente por ser confundido com "negociata" ou "transação", o que remeteria à falsa ideia de mútuas e ilimitadas concessões.

Tecnicamente, contudo, consoante recomenda o art. 8º, denomina-se "negociação" o processo de autocomposição do conflito em que o Ministério Público atua como parte na defesa de direitos e interesses sociais, como não raro observa-se, e.g., nas searas de defesa do meio ambiente e do consumidor.

A rigor, portanto, consoante leciona o professor Alexandre Amaral Gavronsky[3] (2014, p. 150), na tutela coletiva, "o MP atua como **autêntico negociador**, compondo, diretamente com o responsável pela lesão ou ameaça, a solução jurídica destinada a assegurar a efetividade dos direitos em questão".

Com efeito, conclui Gavronsky (op. cit., p. 153),

> é sem dúvida **possível a negociação em tutela coletiva** sem que haja disposição sobre direitos coletivos pelos legitimados a defendê-los, residindo o equívoco fundamental, justamente, na **confusão entre esta negociação e a transação do direito civil**.

Este, na verdade, parece ser o ponto essencial a ser superado: a "confusão" e, em consequência, a prevenção e resistência à utilização de terminologia, agora institucionalmente reconhecida como adequada para definir o processo de autocomposição do conflito em que o Ministério Público atua como parte na defesa de direitos ou interesses sociais.

3 GAVRONSKY, Alexandre Amaral et al. *Manual de Negoaciação e Mediação para Membros do Ministério Público*. Brasília: CNMP, 2014.

No mesmo sentido, aliás, a lição de Marcelo Pedroso Goulart[4] que, em obra de consulta obrigatória (2013, p. 202-203), destaca que o Ministério Público Resolutivo,

> ao politizar sua atuação, ocupa novos espaços, habilita-se como **negociação e indutor de políticas públicas**, age integradamente e em rede com os demais sujeitos políticos coletivos nos mais diversos níveis – local, regional, intraestatal, estatal, regional supraestatal e global. O Judiciário torna-se espaço excepcional de sua atuação.

Ora, ainda que aparentemente exaustivo, é sempre oportuno reafirmar, especialmente na terceira onda de acesso à Justiça – para cuja implementação impõe-se a superação da tradicional resistência interna das Instituições aos meios autocompositivos –, que não se confunde negociação com negociata; eficiência, com processo formal e adversativo; capacidade para o diálogo, com cumplicidade.

Diversa, a mediação, que é recomendada, na forma do art. 9º da Resolução nº 118/2014, para a solução de controvérsias ou conflitos que envolvam relações jurídicas nas quais se afigura importante a "direta e voluntária ação de ambas as partes divergentes". Em síntese, portanto, trata-se de mecanismo de autocomposição assistida em que um terceiro, imparcial e neutro, auxilia as partes envolvidas no conflito a construir uma avença mutuamente satisfatória.

Não bastasse, a conciliação, segundo expressa orientação da Resolução nº 118/2014 (art. 11), destina-se aos conflitos "que envolvam direitos ou interesses nas áreas de atuação do Ministério Público como órgão interveniente e nos quais sejam necessárias intervenções propondo soluções para a resolução das controvérsias ou dos conflitos".

Em resumo, a conciliação não é estruturada como a mediação, além do que o conciliador faz propostas para o acordo, diversamente do mediador, que estimula, fomenta, utiliza instrumentos e ferramentas para que os envolvidos construam, por si, o acordo satisfatório para as partes.

5. A "CARTA DE BRASÍLIA" E A RESOLUÇÃO CONSENSUAL DE CONFLITOS

Neste cenário de implementação e sedimentação da Política Nacional de Incentivo à Autocomposição, emerge a chamada **"Carta de Brasília"**, aprovada pela Corregedoria Nacional e Corregedorias dos Estados e União, aos 22/9/2016, no 7º Congresso de Gestão do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), que recomenda "uma revisitação da atuação jurisdicional do Ministério Público, de modo a buscar a proatividade e a resolutividade da Instituição" e, em consequência, a "priorização do modelo de Ministério Público de atuação extrajurisdicional para a efetividade da função resolutiva".

A referida Carta considera, outrossim, "conveniente o aperfeiçoamento das ferramentas de controle e estratégicas de atuação do Ministério Público relativamente

4 GOULART, Marcelo Pedroso. *Elementos para uma Teoria Geral do Ministério Público*. Belo Horizonte, 2013.

às demandas em tramitação no Judiciário, com objetivo de alcançar resultados que garantam a duração razoável dos processos em que o Ministério Público atua como órgão agente".

Observadas tais considerações, a "Carta de Brasília" elenca um rol de diretrizes orientadas aos membros do Ministério Público brasileiro, entre as quais merecem destaque as seguintes, *verbis*:

1. Capacidade de diálogo e consenso;

2. Atuação atrelada à proteção e à efetivação dos direitos e das garantias fundamentais;

3. Utilização racional do mecanismo da judicialização nos casos em que a via não seja obrigatória e indispensável, devendo o membro analisar se realmente a judicialização é o caminho mais adequado e eficiente para o caso;

4. Atuação proativa do membro para garantia do andamento célere e duração razoável dos feitos sob a responsabilidade de sua unidade ministerial e adoção das providências pertinentes ao alcance do precedente jurisdicional pretendido, inclusive mediante a interposição de recursos e a realização de defesas orais;

5. Atuação proativa do membro para garantir a efetiva aplicação das sanções impostas judicialmente pela prática de ilícitos, notadamente nas causas em que o Ministério Público é autor;

6. Priorização da atuação preventiva, de modo a atuar programaticamente para combater ilícitos que possam gerar situação de lesão ou de ameaça aos direitos fundamentais afetos à atuação do Ministério Público, priorizando, para tanto, medidas extrajurisdicionais e judiciais que sejam efetivas e eficientes para evitar essa prática;

7. Na hipótese de inevitabilidade do dano, atuar tempestiva e efetivamente, garantindo uma resposta imediata, com vistas a: a) estancar a continuidade ou a repetição de ilícitos; b) remover os ilícitos e potencializar a dimensão da eficiência na reparação dos danos eventualmente ocorridos; c) reduzir dados indicativos de impunidade;

8. Atuação pautada no Planejamento Estratégico aprovado democraticamente com a participação tanto dos membros e servidores quanto da sociedade;

9. Atuação com base em Planos de Atuação, em Programas Institucionais e em Projetos Executivos que estejam em sintonia com o Planejamento Estratégico Institucional;

10. Análise consistente de notícias de fato, de modo a ser evitada a instauração de procedimentos ineficientes, inúteis ou a instauração em situações nas quais é visível a inviabilidade da investigação;

11. Delimitação do objeto da investigação, com a individualização dos fatos investigados e das demais circunstâncias relevantes, garantindo, assim, a duração razoável da investigação;

12. Avaliação contínua da real necessidade de novas diligências e medidas nos procedimentos extrajurisdicionais, justificando, inclusive, a necessidade de novas prorrogações, em especial por ocasião da renovação dos prazos;

13. Esgotamento das alternativas de resolução extrajudicial dos conflitos, controvérsias e problemas, com o incremento da utilização dos instrumentos como a Recomendação, Termo de Ajustamento de Conduta, Projetos Sociais e adoção do arquivamento resolutivo sempre que essa medida for a mais adequada;

14. Acompanhamento contínuo da tramitação, instrução e fiscalização dos procedimentos judiciais e das suas respectivas execuções, promovendo as medidas necessárias para a efetivação desses procedimentos, com relação ao cumprimento e aplicação das sanções impostas aos condenados, nas ações das quais é autor o Ministério Público; e

15. Priorização da atuação em tutela coletiva, propondo ações individuais em situações absolutamente necessárias, sem prejuízo dos atendimentos individuais e encaminhamentos necessários.

Ora, as várias diretrizes dirigidas aos membros do Ministério Público brasileiro, aqui expostas exemplificativamente, evidenciam o reconhecimento pelas Corregedorias do Ministério Público brasileiro da relevância e priorização da solução extrajudicial, bem como a necessidade da utilização de métodos eficientes destinados à construção do acordo ou resgate do diálogo entre as partes do conflito, fato que seguramente conduzirá à consolidação de um Ministério Público efetivamente, e não formalmente, resolutivo.

6. O MINISTÉRIO PÚBLICO E O NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL

O incentivo à internalização e popularização dos meios autocompositivos apresenta-se, de igual sorte, como um dos manifestos objetivos do novo Código de Processo Civil brasileiro (NCPC), desiderato evidenciado em diversas passagens do referido diploma processual.

De feito, o art. 3º, *caput*, NCPC, consagra o chamado "Princípio da Inafastabilidade da Jurisdição" ao prescrever que "não se excluirá da **apreciação jurisdicional** ameaça ou lesão a direito".

A Constituição Federal (CF) de 1988, aliás, já previa o mencionado princípio, com uma sutil distinção: enquanto a CF refere-se à apreciação do Poder Judiciário, o NCPC, remete à "apreciação jurisdicional", decerto em razão da ênfase conferida pelo novo Código aos métodos autocompositivos.

Deveras, o art. 3º § 2º, NCPC, estabelece que o Estado promoverá, "sempre que possível", a solução consensual dos conflitos.

É bem de ver que o art. 3º encontra-se inserido no capítulo destinado às normas fundamentais do Processo Civil e, como corolário, tem-se que os preceitos e diretrizes insertas neste capítulo orientam toda a interpretação, notadamente a teleológica, do novel caderno processual.

Nesta quadra, o art. 3º, § 3º, NCPC, merece especial destaque para os agentes políticos e administrativos do Ministério Público brasileiro, ao estabelecer que a "conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos, deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, **inclusive** no curso do processo judicial".

Naturalmente, o referido dispositivo legal há de ser aplicado à "negociação", por esta se inserir, naturalmente, entre os "outros métodos de solução consensual de conflitos".

Sem embargo, no rol de práticas autocompositivas no âmbito do Ministério Público elencadas no Capítulo III da Resolução nº 118/2014 do CNMP, restam formalmente reconhecidas a negociação, mediação, conciliação, práticas restaurativas e convenções processuais.

Em suma, portanto, caberá ao Ministério Público, institucionalmente e por meio de seus agentes políticos e administrativos, estimular a negociação, mediação e conciliação inclusive no curso do processo judicial, vale dizer, esta diretriz deverá ser observada necessariamente, e sempre que possível, em outros espaços de atuação ministerial, especialmente na condução de inquéritos civis.

Tradicionalmente, registre-se, os inquéritos civis – ou os procedimentos administrativos, preliminares, preparatórios –, máxime após o advento da Constituição Federal de 1988, foram destinados à viabilização do exercício responsável da ação civil pública.

Ou seja, cabia (e ainda cabe) ao Ministério Público instruir adequadamente o inquérito civil para que, a seguir, a Instituição pudesse manejar a competente ação civil pública, judicializando, portanto, o conflito.

Tem-se, pois, o deliberado escopo do inquérito civil na segunda onda de acesso à Justiça: permitir a judicialização com a materialidade confortada por embasamento técnico qualificado e a autoria revelada pela prova, não raro oral, produzida na seara inquisitorial.

Pois bem, no terceiro estágio antevisto por Cappelletti e seus pares, há de se priorizar a simplificação de procedimentos e a "mediação como instrumento

de resolução de conflitos", diretrizes manifestamente internalizadas pelo texto do novo Código de Processo Civil, consentâneo, portanto, com o atual movimento de acesso à Justiça.

Nesse cenário, os inquéritos civis não são mais meros instrumentos destinados a viabilizar o exercício responsável da ação civil pública (segunda onda), eis que transformaram-se em procedimentos orientados e vocacionados prioritariamente à formalização do consenso em seara extrajudicial (terceira onda).

Ora, caberá ao agente político do Ministério Público, sempre que possível, utilizar-se de métodos de solução consensual de conflitos para a construção do consenso em seara extrajudicial, afigurando-se adequada a solução supletiva quando este se revela inviável: o resgate do diálogo entre as partes antes em conflito.

Outra inovação do novo Código de Processo Civil merece destaque para os membros do Ministério Público, qual seja, o chamado "negócio jurídico processual".

O art. 190, NCPC, dispõe que "versando o processo sobre direitos que admitam autocomposição, é lícito às partes plenamente capazes estipular mudanças no procedimento para ajustá-lo às especificidades da causa e convencionar sobre os seus ônus, poderes, faculdades e deveres processuais, antes ou durante o processo".

A Resolução nº 118/2014 do CNMP reconheceu, entre as práticas autocompositivas no âmbito do MP, as "convenções processuais", conferindo-se ao agente político, observada a lei processual, "em qualquer fase da investigação ou durante o processo, celebrar acordos visando constituir, modificar ou extinguir situações jurídicas processuais".

O CNMP, aliás, orienta que as convenções processuais sejam celebradas de maneira dialogal e colaborativa, podendo ser documentadas como cláusulas de termos de ajustamento de conduta (art. 17, Res. nº 118/2014).

Há, portanto, manifesta semelhança entre o "negócio jurídico processual" e a "convenção processual", acordos de procedimento destinados à otimização da atividade jurisdicional.

Pois bem, por força de tais dispositivos, o conteúdo dos termos ou compromissos de ajustamento de conduta (TAC) deverá ser revisto e ampliado, com esta readequação promovida, de maneira "dialogal e colaborativa", nos autos do Inquérito Civil.

A rigor, doravante, nos termos de ajustamento de conduta não se fará constar apenas a forma, prazo e local do cumprimento da obrigação, mas, de igual sorte, em seus autos, poderão ser celebrados os chamados "negócios jurídicos processuais", com fundamento no art. 190, NCPC e art. 16, Resolução nº 118/2014 do CNMP.

Por fim, há de se registrar que os negócios jurídicos processuais, a serem celebrados nos autos do Inquérito Civil, poderão dispor, por exemplo, sobre custeio do meio de prova, metodologia de valoração do dano, escolha consensual de perito e reconhecimento de perícia realizada, nos autos do IC, por técnico do MP ou nomeado pelo *Parquet*, entendimento consagrado, aliás, em enunciado

aprovado no Congresso Nacional do Ministério Público, realizado em 2015, na cidade do Rio de Janeiro.

7. A LEI DE MEDIAÇÃO E O MINISTÉRIO PÚBLICO

A Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015, já consagrada como a "Lei de Mediação", dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da Administração Pública.

Na forma de seu art. 1º, parágrafo único, considera-se mediação "a atividade técnica exercida por terceiro imparcial sem poder decisório, que, escolhido ou aceito pelas partes, as auxilia e estimula a identificar ou desenvolver soluções consensuais para a controvérsia".

Observa-se manifesta simetria entre o conceito consagrado pela "Lei de Mediação" e a orientação deduzida no art. 9º, *caput*, da Resolução nº 118/2014 do CNMP.

A rigor, não há qualquer restrição, no texto legal em comento, à condução de mediação pelo Ministério Público.

A mediação, método autocompositivo de resolução de conflitos, poderá ser conduzida por agentes políticos e administrativos do Ministério Público devidamente capacitados, conclusão que se impõe, inclusive, por força do próprio art. 3º, § 3º, NCPC, que determina que a mediação seja estimulada por membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial.

Nesse sentido, a expressa orientação consolidada em enunciado aprovado no recente Congresso Nacional do Ministério Público (2015), que reconheceu, outrossim, que

> o acordo produzido no processo de mediação, uma vez referendado pelo membro do Ministério Público, tem eficácia de título executivo extrajudicial, conforme previsão do art. 20, parágrafo único, da Lei 13.140/2015 e art. 784, IV da Lei 13.105/2015, devendo ser levado à homologação judicial quando: a) houver processo judicial suspenso relativo àquele conflito; b) a lei exigir que o ato seja constituído ou declarado por decisão judicial.

Ao final, outro aspecto da Lei nº 13.140/2015 merece registro, notadamente para o Ministério Público: o art. 32 consagra a possibilidade de criação de câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos pela União, estados, Distrito Federal e municípios.

Um bom exemplo do alcance dessa norma reside na Câmara de Prevenção e Resolução de Conflitos instituída pelo Governo do Estado de Minas Gerais e a Procuradoria-Geral de Justiça, em atenção à Resolução Conjunta EMG/PGJ nº 1, de 11 de setembro de 2015, "destinada ao tratamento consensual, nos limites da lei e na estrita defesa do interesse público, de conflitos judiciais e extrajudiciais

entre o Estado de Minas Gerais, por si ou por meio de sua Administração direta ou indireta, e o Ministério Público do Estado de Minas Gerais".

Em síntese, a Câmara tem por finalidade implementar medidas, inclusive preventivas, que permitam a redução da litigiosidade e dos conflitos envolvendo o Poder Público, notadamente os de natureza coletiva, a celebração de termos de compromisso nos limites da lei, bem como o estímulo ao diálogo para a solução consensual de conflitos submetidos à apreciação do Poder Judiciário.

Trata-se, seguramente, de uma iniciativa alentadora, num cenário em que devemos contribuir para a superação interna aos meios autocompositivos em nossas instituições, corporações e na sociedade civil, do contrário, os 95 milhões de processos judiciais em curso no Brasil – revelados por dados do Conselho Nacional de Justiça em 2013 – deixarão, em bem pouco tempo, de representar uma real preocupação, para se transformar numa vergonhosa meta.

A AVALIAÇÃO DA EFETIVIDADE DA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO ATRAVÉS DE PROJETOS SOCIAIS

[The Evaluation of the Effectiveness of the Public Prosecutor's Office through Social Projects]

Paulo Cesar Vicente de Lima[1]

Resumo: O Ministério Público, como instituição republicana que é, deve buscar a efetivação do projeto de Nação insculpido no art. 3º da Constituição Federal. Para se desincumbir deste mister, pode valer-se dos seus instrumentos tradicionalmente reconhecidos, mas também buscar novas estratégias de atuação consentâneas com as características do momento civilizatório atual. Esse novo modelo de atuação tem o condão de provocar mudanças sociais num ritmo mais adequado às necessidades humanas e, por consequência, contribuir para a legitimação social da Instituição. Além disso, essa estratégia tem se mostrado eficiente quanto aos resultados e também quanto à economia de recursos em tempos de crise, haja vista que visa sobretudo fomentar a atuação sinérgica entre as instituições que tenham objetivos comuns e convolar as boas práticas em políticas públicas com seu caráter permanente. Quase sempre o Ministério Público se despoja tão somente de seu poder simbólico, fruto do arcabouço constitucional que consagrou a instituição como cláusula pétrea com seus consectários, inclusive na confiança que angaria da sociedade, o que favorece sua atuação como órgão catalisador de potencialidades por meio da atuação pelos projetos sociais. O reconhecimento desse tipo de atuação transformadora deve ser acompanhado e reconhecido, bem como deve ser avaliada sua efetividade.

Palavras-chave: Efetividade. Projeto Social. Capital Social. Objetivos da República.

Abstract: The Public Prosecutor, as a republican institution that is, should seek the implementation of the Nation project inscribed in article 3 of the Federal Constitution. In order to perform this task, it is possible to use its traditionally recognized instruments, but also to seek new strategies of action in keeping with the characteristics of the current civilizing moment. This new model of action has the effect of provoking social changes at a pace that is more adequate to human needs and, consequently, to contribute to the social legitimacy of the institution. In addition, this strategy has proved to be efficient in terms of results, as well as resource economics in times of crisis, since it aims to foster synergistic action among institutions that have common objectives and to Its permanent character. The Public Prosecutor almost always divests himself of his symbolic power, as a result of the constitutional framework that convoked the institution in a stony clause with its consecrators, including in the trust that it collects from society, which favors its performance as an organ that catalyzes potentialities through its action Social projects. The recognition of this type of transforming action must be accompanied, recognized and evaluated its effectiveness.

Keywords: Effectiveness. Social project. Social Capital.Objectives of the Republic.

Sumário: 1. Introdução 2. Projetos sociais como estratégia de transformação social 3. Desvelo na atuação por meio de projetos sociais 4. Regulamentação da atuação por meio de projetos sociais 5. Conclusões 6. Referências

1 Mestre em Desenvolvimento Social, especialista em Direito Público e promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais.

1. INTRODUÇÃO

O Ministério Público, como instituição republicana que é, tem o poder-dever de contribuir para a concretização dos objetivos da República Federativa do Brasil consagrados no art. 3º da Carta Maior e a eficácia social dos direitos fundamentais, conforme se dessume de uma perfunctória análise do art. 129 da CF/88.

Instituição essencial à Justiça, tem tradicionalmente utilizado de seus instrumentos e estratégias abalizadas com o Poder Judiciário, o que é nominada atuação demandista do Ministério Público.

Por outro lado, vem buscando, na perspectiva de que há outros locais para se promover a Justiça, para além do Judiciário, implementar instrumentos novéis e mais consentâneos com o que se convencionou chamar de atuação resolutiva.

O que está a se defender na presente análise é a necessidade de uma mudança de percurso pelo Ministério Público rumo a uma verdadeira transformação social para além da utilização dos instrumentos e estratégias tradicionalmente postas. Em especial o manejo dos projetos sociais como instrumento de transformação social e concretização de direitos fundamentais.

A Constituição da República de 1988 é a norma fundadora do Estado Democrático de Direito brasileiro, conferindo-lhe os contornos, os valores, os limites e os poderes. Possui, por conseguinte, força normativa que impede que seus preceitos sejam tomados como meras promessas. Deve, portanto, a atuação do poder público pautar-se pelo objetivo de garantir a máxima efetividade ao comando constitucional, visando concretizar o modelo de Estado ali projetado.

A partir da Constituição Federal de 1988, o Ministério Público foi alçado à condição de instituição permanente, autônoma, independente. Função essencial à Justiça, cujos membros passaram a dispor de garantias capazes de proporcionar-lhes uma atuação isenta e imparcial.Esse poder simbólico da instituição ministerial, consagrado na Constituição, é tido e havido como cláusula pétrea, pois essencial à defesa do regime democrático, da ordem jurídica, e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Esse projeto de Nação Democrática convolou-se em desafio a ser perquirido por toda instituição que se pretenda legitimada socialmente, haja vista a distância entre o projeto estabelecido e a realidade das ruas.

Nessa perspectiva, a chamada transformação social tornou-se retórica corrente entre as mais diversas instituições nacionais. Porém algumas perguntas se impõem: o que seria essa propalada transformação social propugnada por tantos? A quem se destina a transformação? E qual o caminho a ser percorrido?

Nesta esteira é que assevera Haberle (2014) que a sociedade é livre e aberta na medida em que se amplia o círculo dos intérpretes da Constituição em sentido lato. Isto é, na medida em que a interpretação constitucional dos direitos fundamentais extrapola a dogmática jurídica e toma contornos de cidadania e

multidisciplinariedade. Ou seja, a Constituição não seria uma norma fechada, mas um projeto em desenvolvimento.

Certo é, na esteira de Castells (2006), que, na era informacional e da instantaneidade, o poder dos fluxos das redes é mais importante que os fluxos de poder. As redes seriam as novas morfologias sociais que têm o condão de modificar de forma substancial a operação e os resultados de transformação da sociedade, caracterizada por um conjunto de nós interconectados. Nó seria um ponto no qual uma curva se entrecorta. O que se destaca é que, nesse momento de mudanças em ritmo avassalador, o Ministério Público deve procurar se conectar nas redes técnicas existentes e funcionar como um nó catalisador de potencialidades para a transformação social.

A transformação social, mais do que a concretização de necessidades humanas e valores consagrados na Constituição, dar-se-á a partir de metodologias que tenham o condão de garantir ampla participação social nesses processos.

O projeto social como instrumento para o tratamento de situações sociais complexas consubstancia-se em espaço de sinergias institucionais tendentes a garantir a participação dos destinatários e expertos na construção coletiva de objetivos e metas que tenham o condão de concretizar os direitos fundamentais.

Mostra-se, assim, instrumento adequado ao diálogo institucional com a sociedade civil, com cidadãos e outros órgãos públicos. Permite a interpretação das normas constitucionais também pelos seus destinatários, como vaticina Haberle, mostra-se ágil a mudanças e alterações de percurso, de acordo com a teoria do pensamento do possível e permite o diálogo e o estabelecimento de redes de atuação consentâneas com a modernidade líquida.

A transformação social que se pretende nada mais é do que a concretização dos direitos fundamentais e dos objetivos da República. A toda evidência, as transformações são destinadas sobretudo aos grupos e às pessoas que tenham em risco de dano necessidades humanas. O grande desafio é como fazer essa transformação. O que se destaca aqui é que o projeto social pode ser instrumento efetivo dessa transformação, mas para isso precisamos considerar as metodologias e caminhos a serem percorridos que não podem se distanciar do fomento à participação, horizontalidade nas relações com os parceiros e construção coletiva de objetivos e metas.

2. PROJETOS SOCIAIS COMO ESTRATÉGIA DE TRANSFORMAÇÃO SOCIAL

Mais do que um dever, a busca da eficácia social dos direitos fundamentais e do projeto de Nação consagrado na Constituição Federal de 1988 tornou-se uma necessidade da instituição ministerial, na medida em que pode ser tida como importante estratégia de legitimação social de sua atuação. No tempo da modernidade líquida e fluida, é mister que o Ministério Público efetivamente gere resultados para a sociedade muito além de uma mera atuação formal.

Não se tem dúvida de que o manejo da ação penal, da ação civil pública, dos termos de ajustamento de conduta e das audiências públicas cumpram importante papel na transformação da realidade. O que se pretende aqui considerar é acerca da necessidade de uma guinada institucional rumo à eficácia social dos objetivos da República, numa perspectiva de que o manejo do projeto social como instrumento de transformação social possa convolar-se em importante estratégia a ser utilizada pelo Ministério Público.

Partimos da premissa de que o projeto social é um instrumento para ser utilizado subsidiariamente em situações sociais complexas que estão a desafiar instrumentos que não os tradicionalmente manejados.

Não raro, deparamo-nos com situações sociais em que a solução formal da judicialização ou mesmo a celebração de termo de ajustamento de conduta não tem o condão de gerar os resultados que a sociedade espera. Tais situações levam ao descrédito institucional e à frustração das expectativas do cidadão, que perquire, sobretudo, a realização de sua necessidade na vida real. Pouco lhe importa se a ação tramita corretamente, se o TAC já foi celebrado. O que se busca é o resultado efetivo.

Certo é que o Ministério Público não pode se arvorar em salvador da pátria ou panaceia das mazelas da sociedade. Mas também é certo que não pode se contentar simplesmente com soluções pró-forma de sua atuação. Dúvidas também não há de que cabe ao Executivo a implementação de políticas públicas tendentes à eficácia dos direitos consagrados constitucionalmente. Contudo, é dever ministerial zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos consagrados na CF/88.

É nessa perspectiva que se pretende seja o projeto social utilizado, isto é, como instrumento de transformação social da realidade, em que, a partir da articulação interinstitucional, do estabelecimento de parcerias com órgãos públicos, sociedade civil e academia, possa-se discutir estratégias de enfrentamento das complexidades, estabelecer-se objetivos específicos, pactuar-se matriz de responsabilidades, monitorá-las coletivamente e eventualmente rever, repactuar.

Vale ressaltar que, tão importante quanto os resultados alcançados, é o caminho percorrido coletivamente. É nessa hora que o Ministério Público se revela aos parceiros, construindo as estratégias por meio do diálogo e do convencimento. Para isso é fundamental o exercício do desencastelamento. Deve estar o membro do Ministério Público, que pretende valer-se do projeto social como instrumento, aberto ao diálogo e à multidisciplinariedade.

Muitas vezes, para o tratamento de determinado fato social complexo, é mister a visita a outras disciplinas, para muito além da dogmática jurídica. A antropologia, a sociologia, a economia e tantas outras disciplinas e profissionais especialistas devem ser consultados e convidados a contribuir com o projeto social.

Não raras vezes, a par de um problema complexo, surge ideia de implementação do projeto e das parcerias. O que se defende aqui é que, antes da formalização do

projeto, deve haver o debate, coletivo e exaustivo, das ideias e propostas de atuação conjuntas apresentadas. Só após a pactuação da matriz de responsabilidades, deve-se partir para a formalização do projeto.

O papel do Ministério Público nesta seara é, principalmente, o de catalisador das potencialidades. Isto é, a partir do manejo de seu poder simbólico, decorrente de seus princípios e garantias constitucionais, e da confiança da sociedade, que decorre da atuação ministerial e também do desenho constitucional da instituição, o Ministério Público alia-se a outros sujeitos para a consecução de fins coletivamente pactuados.

A forma participativa e dialógica que deve imperar na elaboração e execução de um projeto social tem o condão de aproximar o Ministério Público de grupos que tenham suas necessidades humanas e valores ameaçados. Em sendo a construção da atuação sinérgica, democrática e participativa, não há dúvidas de que o caminho a ser percorrido terá o condão de contribuir para a autonomia dos sujeitos participantes.

Leia-se: busca-se que o Ministério Público, por meio do manejo do seu poder simbólico, na implementação e execução de projetos sociais, possa contribuir para a eficácia dos direitos fundamentais, bem como fomentar o surgimento do chamado capital social, contribuindo, assim, para o surgimento de um ciclo virtuoso de resultados para a sociedade.

O capital social está relacionado com aspectos subjetivos, tais como reciprocidade, confiança, valores partilhados, cultura, capacidade para agir em rede e coesão social.

Kliksberg (1998) destaca que, não obstante a importância do capital social para o desenvolvimento e, portanto, para a satisfação de necessidades e valores humanos que espera sejam alcançados com aquele, tal modalidade de capital tem sido relegada a segundo plano, apesar disso, por suas próprias características, tende a aumentar com o uso. Isto é, é a única forma de capital importante para o desenvolvimento que aumenta com o uso.

Putnan (2006) defende a tese de que o capital social é formado pelo grau de confiança existente entre os atores sociais de uma sociedade, as normas de comportamento cívico praticadas e o nível de associatividade existente.

Newton (apud KLIKSBERG, 2003) assevera que confiança, reciprocidade, atitudes e valores que levam a comunidade a evitar conflitos e ocasionam maior cooperação e ajuda mútua são variáveis do conceito de capital social.

Para Baas (apud KLIKSBERG, 2003), capital social está relacionado com a coesão social em que a sociedade é mais que uma soma de indivíduos, daí a importância dos fatores identitários.

Joseph (apud KLIKSBERG, 2003) entende o capital social como um vasto conjunto de ideias, instituições e arranjos sociais por meio dos quais as pessoas encontram sua vez e mobilizam suas energias particulares para causas públicas.

Bullen e Onyx (apud KLIKSBERG, 2003) o têm como redes sociais baseadas em princípios de confiança, reciprocidade e normas de ação.

Certo é, em regiões com baixos índices de desenvolvimento, com um sistema institucional fragilizado, o surgimento do chamado capital social deve buscar o caminho do fomento e da governança.

Nessa perspectiva, os projetos sociais seriam campo propício para tal fomento e o Ministério Público o nó dessa rede técnica, tendente a cumprir objetivos específicos, bem como a convolar-se em potencializadora da autonomia dos sujeitos.

Destaque-se que, para implementação de projetos sociais, é necessária mobilização social específica, que não pode ser confundida com meras manifestações públicas, ou eventos. É muito mais do que isso, significa "convocar vontades para atuar na busca de um propósito comum, sob uma interpretação e um sentido também compartilhados".

Um elemento da mobilização é a finalidade. Toda mobilização tem uma finalidade, um propósito comum, enfim, compartilhável. Outro elemento é o horizonte ético da mobilização social. Conforme lecionam Toro e Werneck (2009):

> Uma das formas como um país explicita seu horizonte ético, seu projeto de nação, é através da sua Constituição. Nela ele define seu projeto de futuro, suas escolhas. Quanto mais participativo tiver sido o processo de sua elaboração, mais estas escolhas refletirão a vontade de todos e serão por todos compartilhadas.

Os objetivos traçados pela Constituição Federal são exatamente aqueles previstos no art. 3º, podendo esses objetivos compor a finalidade de uma mobilização para implementar um projeto social.

> Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:I - Construir uma sociedade livre, justa e solidária;II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza, a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;IV - promover o bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Outros fatores importantes da mobilização para implementação de projetos sociais são participação e comunicação.

A participação em um processo de mobilização para implementação de projeto social é ao mesmo tempo meta e meio. Reconhece-se que a participação é elemento fundamental para a legitimidade e eficácia das decisões estatais, uma vez que o sujeito passa a se sentir integrante e responsável pela construção dos resultados. Ademais, a participação, além dos benefícios da legitimidade, é também capaz de transformar o próprio sujeito que participa. É um fator de emancipação política e intelectual do sujeito, gerando autonomia e capacidade para o exercício da cidadania.

É comum observar nas mobilizações para projetos sociais que as pessoas antes de participarem das ações de mobilização – geralmente valendo-se da ferramenta da reunião pública – são pessoas com pouco conhecimento das dinâmicas do Estado (o que é um fator impeditivo do exercício da cidadania), pessoas com pouco conhecimento das relações formais do Estado. Porém, com o passar das reuniões e com a gradual concretização do projeto, essas mesmas pessoas passam a apresentar comportamentos de refinada articulação política, autonomia e conhecimento de seus direitos.

Além de se constituir em uma estratégia de atuação com valor *per se*, a mobilização para projetos sociais é ainda mais relevante na medida em que é meio para o fortalecimento do capital social das comunidades e grupos da sociedade civil mobilizados. Para Coleman (1988), o fortalecimento das redes de capital social de uma coletividade facilita a realização de determinadas ações por atores, individuais ou coletivos. Desse modo, o capital social está relacionado com as potencialidades humanas enquanto ser social.

> Enquanto o capital humano está relacionado mais propriamente com a qualidade de vida da pessoa humana – aí incluídos baixos índices de analfabetismo, nutrição satisfatória, boas condições de saúde, escola ao alcance de todos – o Capital Social está relacionado com características mais subjetivas, como por exemplo, reciprocidade, confiança, valores partilhados, cultura, capacidade para agir em rede e coesão social.

Enfim, o projeto social trata-se de estratégia de atuação ministerial proativa e resolutiva que, além de evitar a judicialização e contribuir para a pacificação social, pretende-se seja utilizada para prevenir violações a direitos fundamentais.

3. DESVELO NA ATUAÇÃO POR MEIO DE PROJETOS SOCIAIS

Há uma tendência que deve ser evitada de monetarização da participação ministerial nos projetos sociais. Busca-se o apoio ministerial para, por meio de recursos decorrentes de termo de ajustamento de conduta ou de eventual fundo do Ministério Público, financiar projetos prontos e acabados.

O ideal, na implementação de um projeto social, é que cada parceiro arque com seus custos ou busque, nas fontes oficiais, fundos públicos para seu próprio financiamento. O que deve ser destacado é que o principal contributo do Ministério Público nessas parcerias é sua própria participação e compromisso com o caminho a ser percorrido, numa perspectiva de garantia de transparência nas ações, de ampla participação, de discussões coletivas e de respeito aos valores e princípios do projeto e da Constituição. Ou seja, o principal capital com que o Ministério Público pode contribuir é sua confiança, diga-se, seu capital social.

A toda evidência, os desafios na elaboração e implementação de um projeto social são patentes. Ter-se *ab initio* a ampla e irrestrita participação dos sujeitos

destinatários do projeto e também dos conselhos de controle social, que tratam da matéria, é imperativo para os bons resultados de qualquer projeto social.

Além disso, garante o conhecimento real das dificuldades e limites da atuação ministerial, o que favorece uma ampliação do reconhecimento e da legitimação da instituição. Lado outro, a ampla participação fomenta a sensação de pertencimento e favorece a continuidade dos projetos em casos de substituição dos sujeitos responsáveis.

A pessoalização dos projetos sociais é outro risco que deve ser evitado. O projeto deve ter cunho institucional. A paralisação do projeto, decorrente de mudança de membro do Ministério Público ou outro parceiro, talvez seja um dos piores efeitos de um projeto elaborado sem base necessária à continuidade.

Uma estratégia para evitarem-se situações que colocam em risco os resultados pretendidos e a própria credibilidade da instituição é a internalização dos projetos nas instituições parceiras e no Ministério Público. Seja por meio da aprovação, como projetos de extensão universitária, seja por meio de regulamentação e estabelecimento de procedimento específico no âmbito do MP, seja por meio da fiscalização da continuidade pelas Corregedorias.

Outro aspecto que deve merecer especial atenção na elaboração e implementação de um projeto social é a seleção de parceiros. Não é incomum a tentativa de aproximação com o Ministério Público por parte de instituições e pessoas que sejam objeto de investigação, ou tenham interesses divergentes do interesse público que se quer tutelar por meio do projeto.

Deve-se, na medida do possível, evitar parcerias com empresas e instituições que tenham fins lucrativos e que, sob a égide da responsabilidade, social limitam-se a ações de marketing institucional com pífios resultados concretos para a sociedade.

Por fim, outra cautela que se deve tomar diz respeito à impossibilidade de substituição de políticas públicas por projetos sociais. A ineficiência das políticas públicas, principal instrumento de efetivação de direitos, não deve ser sanada por meio de projetos sociais, mas deve ser enfrentada pelos instrumentos tradicionais do Ministério Público.

A boa prática para enfrentamento da situação social complexa que desafia a implementação de projeto social, em verdade, tem o condão de, em se obtendo sucesso, convolar-se em estratégia de indução de política pública, mas não o contrário.

4. REGULAMENTAÇÃO DA ATUAÇÃO POR MEIO DE PROJETOS SOCIAIS

A legitimação da atribuição do Ministério Público como coordenador ou parceiro de projeto social decorre da própria finalidade da instituição, como se dessume do art. 129, IX, da CF/88.

Nessa linha, destaque-se que o amparo constitucional do instrumento em foco pode ser tido como decorrente da teoria dos Poderes Implícitos que Pinto Ferreira (1994) assim resume:

> As Constituições não procedem a enumerações exaustivas das faculdades atribuídas aos poderes dos próprios Estados. Elas apenas enunciam os lineamentos gerais das disposições legislativas e dos poderes, pois normalmente cabe a cada órgão da soberania nacional o direito ao uso dos meios necessários à consecução dos seus fins. São os chamados poderes implícitos.

Se cabe ao Ministério Público a defesa dos direitos e garantias mais caros à sociedade, se a Constituição lhe impõe essa importante missão, deve também dar-lhe os meios e instrumentos necessários ao alcance de tais desideratos.

Assim as Corregedorias Gerais e Corregedoria Nacional do Ministério Público em sessão pública, ocorrida em 22/9/2016, celebraram o que se convencionou chamar a "Carta de Brasília", que entre suas diretrizes, tendentes à modernização do controle da atividade extrajurisdicional e ao fomento à atuação resolutiva do Ministério Público Brasileiro, consagrou:

> [...] 1 – Diretrizes estruturantes:[...]
>
> k) Estabelecimento da prática institucional de atuação por meio de projetos executivos e projetos sociais, regulamentada e com monitoramento para verificar a efetividade;Diretrizes direcionadas aos membros do Ministério Público:
>
> [...]
>
> j) Coordenação e/ou participação em Projetos Sociais adequados às necessidades da respectiva comunidade e eficientes do ponto de vista de proteção e da efetivaçãode direitos fundamentais;
>
> [...]
>
> 3 - Diretrizes direcionadas às corregedorias:
>
> [...]
>
> t) Verificação, nas correições avaliativas e nas inspeções, da regularidade e da resolutividade da atuação do Ministério Público na atividade extrajurisdicional, analisando, entre outros, o cumprimento do Planejamento Estratégico, do Plano de Atuação e dos Projetos Executivos, levando-se em consideração os seguintes fatores:
>
> [...]
>
> V Participação em Projetos Sociais
>
> a) Observância dos princípios da transformação social, publicidade ampla e irrestrita, participação social, eficiência, cooperação, utilidade social, priorização da prevenção, reparação integral, máxima coincidência entre o dano e a reparação, máxima precisão dos objetivos e metas, avaliação e

> monitoramento periódicos dos resultados e flexibilização da técnica para atender às necessidades dos direitos e garantias fundamentais;
>
> b) Definição de justificativa, objetivo geral, objetivo específico ou metas, metodologia, cronograma, acompanhamento e indicadores para monitoramento dos resultados;
>
> c) Relevância social e adequação dos Projetos Sociais à defesa dos direitos e garantias fundamentais afetos às atribuições constitucionais do Ministério Público.

Nota-se que os projetos sociais como instrumentos ministeriais de transformação social foram amplamente abarcados no importante consenso construído em Brasília entre as Corregedorias do Ministério Público. Outro caminho não há, senão a sua implementação.

Destaque-se que na citada carta há referências a projetos executivos e projetos sociais, o que merece uma diferenciação. Os projetos executivos, via de regra, são aqueles abarcados pelas administrações do Ministério Público e que importam ônus financeiros para a instituição, inclusive com previsão orçamentária específica. Nem sempre são direcionados à atividade-fim, e, na maioria dos casos, objetivam a estruturação institucional. Já os projetos sociais são aqueles implementados em parceria pelos órgãos de execução e que tenham por finalidade precípua a mudança de uma realidade complexa, numa perspectiva de eficácia de direitos fundamentais.

Os requisitos e princípios que devem informar um projeto social conquanto consagrados na Carta de Brasília também são repetidos em regulamentações internas dos Ministérios Públicos, cite-se a Resolução Conjunta PGJ/CG do Ministério Público de Minas Gerai, des 2 de 11 de julho de 2013, que regulamenta a atuação por meio dos Procedimentos para Implantação e Promoção de Projetos Sociais (Props)

Vê-se que, além dos requisitos e princípios estabelecidos nas diretrizes consensualizadas em Brasília, que instituem condições prévias à elaboração do projeto, na regulamentação mineira destacam-se duas outras fases, a da execução e a da culminância e acompanhamento.

Na fase de execução, em que se dá a implementação do cronograma de execução das atividades pactuadas, o membro do Ministério Público pode valer-se de todas as prerrogativas típicas de atuação em procedimentos administrativos para garantir-se um mínimo de formalidade ao procedimento. Digam-se, notificações e requisições.

Destaque-se que, no caso mineiro, o procedimento tem um prazo de conclusão de 1 (um) ano, podendo ser prorrogado, por decisão fundamentada e para atender ao cronograma pactuado.

A fase de culminância e monitoramento consiste na conclusão do procedimento, que pode se dar pela consecução de seus objetivos ou pela impossibilidade de atendimento devidamente justificada.

Embora na referida resolução não haja referência às formas de monitoramento, este, via de regra, tem se dado a partir da criação de comitês que, com reuniões periódicas, acompanham a implementação do cronograma e, na medida da necessidade, repactuam as atividades acordadas ao alvedrio das circunstâncias do momento.

Como se vê, e na perspectiva de Balman (2001), podemos considerar que o projeto social é um instrumento leve consentâneo com a modernidade líquida, pois, nos tempos atuais, os fluxos da rede se movem facilmente, escorrem, esvaem-se, respingam, transbordam, vazam, não são facilmente contidos e as mudanças verificadas podem ser consideradas na avaliação e aperfeiçoamento do projeto.

No que tange aos requisitos e princípios, cujas diretrizes estabelecidas foram consagradas na Carta de Brasília, é de se ressaltar que devem ser rigorosamente avaliados pelas Corregedorias, vislumbrando-se a eficácia da atuação por meio de projetos sociais.

Nesta seara, deve-se verificar, para a observância do princípio da transformação social, se o escopo do projeto e as necessidades e valores humanos que se quer garantir e efetivar estão em consonância com os direitos fundamentais e o art. 3º da Constituição Federal. Impensável um projeto social que leve à restrição de direitos fundamentais.

A publicidade ampla e irrestrita é essencial para o fortalecimento das parcerias, atração de novos apoiadores, garantia da continuidade e fomento à sinergia institucional. Deve-se avaliar se as reuniões de monitoramento vêm ocorrendo com regularidade, se o projeto é do conhecimento dos órgãos de controle social existentes e afetos à matéria, bem como se há efetiva participação dos sujeitos destinatários do projeto.

A priorização da prevenção tem o condão, via de regra, de garantir resultados mais expressivos e com menor emprego de recursos. A partir da análise da justificativa, é possível verificar a observância desse princípio.

Os princípios da reparação integral, máxima coincidência entre o dano e a reparação, estão relacionados aos casos em que o projeto social se refere a fatos sociais complexos, mas cujos objetivos tenham o caráter reparatório.

O princípio da eficiência deve ser perquirido no que tange aos objetivos alcançados, bem como à observância dos princípios e requisitos durante a implantação. Repise-se, tão importante quanto avaliar os resultados objetivos do projeto é a avaliação se as fases de cunho subjetivo, notadamente a elaboração e monitoramento do projeto, tiveram a observância dos princípios e requisitos sugeridos. Tal observância tem o condão de contribuir para a formação de capital social e a autonomia dos sujeitos.

A cooperação está imbricada com a natureza da parceria e deve ser avaliada no que tange à postura ministerial cooperativa e dialogal. A participação em uma reunião de monitoramento com a presença dos diversos parceiros permitirá facilmente essa avaliação.

O princípio da máxima precisão de objetivos e metas sinaliza a necessidade de se estabelecer metas quantitativas e objetivos específicos, cujo alcance possa ser mensurado objetivamente.

A avaliação e o monitoramento periódicos devem convolar-se em estratégia de aproximação, empoderamento social e autonomia, sendo certo que o membro do MP não deve trazer para si o protagonismo exclusivo da ação.

A participação social deve ser a tônica do projeto social de forma que os parceiros e destinatários da ação conheçam os objetivos e metas e reconheçam nos parceiros e coordenadores os responsáveis pela implementação.

A flexibilização da técnica para atender às necessidades dos direitos e garantias fundamentais sinaliza acerca da necessidade de uma interpretação integradora e teleológica dos aspectos e controvérsias sobre o projeto.

No que toca à formalização e seus requisitos, fundamental é que, entre os parceiros, haja expertos que deem um caráter multidisciplinar ao projeto, em especial, acadêmicos, que possam aprofundar os estudos e análises acerca do projeto e possibilidade de convolação da boa prática em política pública.

Na mesma linha, a multidisciplinariedade deve ser fomentada e perquirida como estratégia de construção de metodologias e indicadores de resultados. As metodologias hão de ser predominantemente participativas e os indicadores pautarem-se pela objetividade.

Além dos princípios estabelecidos, há de ser dada especial atenção à avaliação dos requisitos formais do projeto social, quais sejam:

a) identificação dos parceiros e coordenadores – deve-se constar no próprio projeto elementos, como endereço, cargo, endereço eletrônico, WhatsApp e telefone de contato dos parceiros e do Ministério Público para permitir-se amplo acesso por parte dos destinatários do projeto;

b) justificativa – devem ressaltar informações acerca da situação social complexa que se quer enfrentar, os benefícios econômicos, sociais e ambientais almejados, bem como se fazer referências à observância dos princípios constitucionais e dos princípios dos projetos sociais que serão observados no caso concreto;

c) objetivo geral – deve indicar o resultado final que o projeto visa alcançar;

d) objetivos específicos ou metas – devem estabelecer as atividades específicas que serão realizadas pelos parceiros ou em conjunto, em um determinado período de tempo;

e) metodologia – deve-se "indicar como se pretende atingir os objetivos e como se iniciarão e serão coordenadas as atividades, assim como e quando haverá a participação e envolvimento do grupo social";

f) cronograma – consistente na matriz de responsabilidades, deve estabelecer informação das épocas e prazos em que as atividades serão desenvolvidas pelos responsáveis;

g) orçamento – devem ser indicadas as despesas e as instituições responsáveis por seu pagamento, detalhando-se os custos; preferencialmente não deve haver transferência de recursos entre as instituições. Cada parceiro deverá, na medida do possível, arcar com seus custos de participação no projeto.

h) acompanhamento – deve descrever como será feita a avaliação do projeto, citando-se e relacionando-se indicadores a serem utilizados e valendo-se, inclusive, de reuniões periódicas, ou criação de comitê específico, com os parceiros para monitoramento dos resultados e do processo de implementação.

5. CONCLUSÕES

O projeto social, como instrumento de transformação social e busca da eficácia dos direitos fundamentais e objetivos da República, é adequado para o tratamento de situações sociais complexas em que os instrumentos tradicionais não sejam capazes de dar a resposta social no tempo adequado, deve, portanto, ser utilizado em caráter subsidiário.

Esse instrumento ministerial proporciona a possibilidade de se estabelecerem redes de cooperação e apoio mútuos, potencializando as capacidades e a sinergia institucional para a consecução de objetivos públicos comuns. Permite ao Ministério Público ser um nó dessa rede técnica.

A principal contribuição do Ministério Público em um projeto social é a efetiva participação, com as consequências de seu poder simbólico, que pode contribuir para a formação de capital social, por meio do fomento à autonomia e empoderamento dos sujeitos.

Um desafio e risco da atuação por projetos sociais é a não observância do princípio da continuidade do serviço público. Há de ser fomentada a regulamentação de procedimento específico para atuação por meio projetos sociais, que garanta um mínimo de informação e memória nos órgãos do Ministério Público.

Para se garantir a perenidade do projeto, o Ministério Público não deve se arvorar em protagonista exclusivo, deve também valorizar e reconhecer as parcerias e valer-se de metodologias participativas, com o fomento à construção coletiva e horizontal.

Além da observância dos princípios constitucionais, deve o projeto, sobretudo em sua justificativa, fazer referência à forma como serão concretizados, à luz do caso específico, os princípios da transformação social, publicidade ampla e irrestrita, participação social, eficiência, cooperação, utilidade social, priorização da prevenção, reparação integral, máxima coincidência entre o dano e a reparação, máxima precisão dos objetivos e metas, avaliação e monitoramento periódicos dos

resultados e flexibilização da técnica para atender às necessidades dos direitos e garantias fundamentais.

O projeto social não tem o papel de substituir a política pública, ao contrário, é campo propício, convolando-se em boa prática, para o fomento e indução de novas políticas.

Tão importante quanto os resultados objetivos, que devem ser mensurados e estabelecidos, é a avaliação da observância dos princípios e requisitos do projeto, que tem o condão de fortalecer a rede criada e, por consequência, os laços de confiança, cooperação e reciprocidade, importantes elementos do capital social.

O projeto social só deve ser formalizado e internalizado no Ministério Público após ampla discussão e pactuação dos objetivos, metas e matriz de responsabilidades.

6. REFERÊNCIAS

BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade Líquida*. Tradução Plinio Dentizien. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. São Paulo: Editora Paz e Terra S/A, 2006. v. 1.

COLEMAN, J. S. Social capital in the creation of human capital. *American Journal of Sociology*, 94, p. 95-121, 1998.

FERREIRA, Pinto. *Comentários à Constituição Brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1994.

Goulart, Marcelo Pedroso. *Elementos para uma teoria geral do Ministério Público*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013, p. 107.

HABERLE, Peter. *Hermenêutica constitucional* – a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para interpretação pluralista e "procedimental" da Constituição Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/2353/1204>. Acesso em: 28 fev. 2017.

KLIKSBERG, Bernardo. *Falácias e mitos do desenvolvimento social*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

LIMA, Paulo Cesar Vicente. *O Ministério Público como instituição potencializadora do desenvolvimento sustentável*: reflexões a partir de experiências na Bacia do Rio São Francisco-MG. Disponível em: <http://www.ccsa.unimontes.br/ppgds/images/dissertacoes/2007> Acesso em: 4 ago. 2016._____. Projetos sociais – novos instrumentos de atuação do ministério público. In: ALMEIDA, Gregório Assagra

de; SOARES JÚNIOR, Jarbas. (Coord.) *Teoria geral do Ministério Público*. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

POLANYI, Karl. *A grande transformação:* as origens da nossa época. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

PUTNAM, Robert D. *Comunidade e democracia*: a experiência da Itália moderna. 5. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

SEN, Amartya K. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

TORO, José Bernardo; WERNECK, Nisia Maria Duarte. *Mobilização social* – um modo de construir a democracia e participação. São Paulo: Autêntica, 2009. p. 05.

CORREGEDORIAS E A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA TUTELA COLETIVA

[The Public Prosecutor's Office of Professional Responsibility and the Public Prosecutor's Office Role Concerning Collective Civil Rights Protection]

Elton Venturi[1]

Resumo: Há um enorme abismo entre a promessa constitucional de tutela coletiva dos direitos sociais e a realidade. O modelo adjudicatório tem se revelado insatisfatório no campo da proteção dos direitos transindividuais. O Ministério Público, como protagonista do sistema de tutela coletiva brasileira, deve buscar novos caminhos de atuação judicial e extrajudicial. A atuação das Corregedorias do Ministério Público deve estar pautada na orientação e na fiscalização da execução das metas estabelecidas por programas de planejamento estratégico, incentivando uma atuação institucional proativa no campo da tutela coletiva que reflita com a maior fidelidade possível os anseios comunitários representados e capturados a partir de uma constante e gradativa aproximação com a sociedade civil.

Abstract: There is a huge chasm between the constitutional promise of collective social rights protection and reality. The adjudicatory model has proved to be unsatisfactory in the field of transindividual rights' protection. The Public Prosecutor's Office, as the protagonist of the Brazilian collective and class actions system, must seek new ways of judicial and extrajudicial representation. The work of the Public Prosecutor's Office of Professional Responsibility should be guided by the implementation of the goals established by strategic planning programs, encouraging a proactive institutional role that reflects with the greatest possible fidelity the community's wishes represented and captured from a gradual approach to civil society.

Sumário: 1. O abismo entre o modelo teórico da tutela jurisdicional coletiva brasileira e os resultados sociais obtidos 2. O redimensionamento do papel das Corregedorias do Ministério Público no intuito da orientação e da fiscalização da atuação extrajudicial 3. As Corregedorias, independência funcional e unidade institucional 4. Atividade resolutiva judicial e extrajudicial: a negociação envolvendo direitos indisponíveis? 5. Legitimando a legitimidade: a necessária aproximação entre o Ministério Público e a sociedade civil objetivando a adequada representatividade dos interesses comunitários 6. Referências

1 Procurador Regional da República. Professor da Universidade Federal do Paraná e da Universidade Tuiuti do Paraná. Mestre e doutor pela PUC/SP. Estágio de pós-doutoramento na Universidade de Lisboa. *Visiting Scholar* na Universidade da Califórnia (U.C.) Berkeley Law School. *Visiting Scholar* na Universidade de Columbia – Columbia Law School.

1. O ABISMO ENTRE O MODELO TEÓRICO DA TUTELA JURISDICIONAL COLETIVA BRASILEIRA E OS RESULTADOS SOCIAIS OBTIDOS

O sistema brasileiro de tutela jurisdicional coletiva dos direitos pode ser considerado um dos mais avançados entre os países de *civil law*. A conjugação das técnicas e procedimentos implementados legislativamente ao longo das últimas três décadas tem oportunizado a judicialização de demandas coletivas objetivando a proteção de direitos ou interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos relacionados aos mais diversos aspectos da vida comunitária – em especial dos direitos fundamentais.

O Ministério Público brasileiro sempre foi o protagonista de referido sistema. Muito embora não seja a instituição a única legitimada para a propositura e condução das demandas coletivas, inegavelmente é a maior responsável por sua judicialização, sobretudo em virtude da missão constitucional que lhe foi atribuída quanto à proteção da ordem jurídica, do regime democrático e dos direitos difusos, coletivos e individuais indisponíveis.

Todavia, parece cada vez mais claro que o caminho da judicialização muitas vezes pode representar, paradoxalmente, a inviabilização de soluções adequadas e tempestivas.

A cultura da adjudicação – extremamente arraigada no sistema de justiça brasileiro – tem se revelado insatisfatória para a resolução dos conflitos coletivos. Ao cabo de anos de processamento de ações coletivas das mais diversas espécies (ação populares, ações civis públicas e ações de improbidade administrativa, entre outras), nada ou muito pouco se consegue quando se submetem as sentenças condenatórias e mandamentais a procedimentos executivos. Como todos os que operam o sistema de tutela coletiva bem o sabem, há um imenso abismo entre a promessa de proteção jurisdicional dos direitos e a efetiva tutela das pretensões sociais.

É por isso que o Ministério Público brasileiro não pode mais se restringir a atuar mediante a pura e simples promoção de ações coletivas que, por mais promissoras pudessem se revelar no plano teórico, raras vezes se prestam a propiciar proteção efetiva e adequada aos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos.

A atuação institucional relacionada à proteção coletiva dos direitos necessita, muito mais do que conhecimentos técnico-processuais, de sérias estratégias que devem ser discutidas constante e progressivamente pelos diversos fóruns institucionais, dentre os quais, das Corregedorias.

2. O REDIMENSIONAMENTO DO PAPEL DAS CORREGEDORIAS DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO INTUITO DA ORIENTAÇÃO E DA FISCALIZAÇÃO DA ATUAÇÃO EXTRAJUDICIAL

Não deixa de ser curioso perceber, nesse sentido, a gradativa mutação do papel das Corregedorias do Ministério Público. De um modelo quase que exclusivamente

repressivo – historicamente atrelado à ideia de apuração de desvios no exercício das funções institucionais dos membros –, atualmente vêm sendo repensadas no intuito de orientar e de fiscalizar a adequada execução dos diversos programas previamente traçados no planejamento estratégico das políticas institucionais.

A intervenção das Corregedorias do Ministério Público, portanto, está se adaptando às exigências da atuação proativa de seus membros, o que acaba por demandar, inicialmente, uma adequada e firme orientação a respeito das possibilidades e exigências de atuação extrajudicial, por via não apenas dos instrumentos já consagrados (inquérito civil público, recomendações e compromissos de ajustamento de conduta), mas também pela adoção de outros mecanismos francamente abertos pelas recentes reformas legislativas (em especial, o novo Código de Processo Civil e a nova Lei de Mediação).

Entretanto, para a operacionalidade de referidos instrumentos, é preciso antes encontrar-se meios de quebrar o paradigma adjudicatório que ainda orienta fortemente promotores e procuradores país afora.

Os membros do Ministério Público também acabam por render-se ao modelo adjudicatório, apegando-se à equivocada premissa de que o exercício de sua missão constitucional de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis só poderia ter lugar dentro do sistema jurisdicional. Assim, acabam por não ativar ou subutilizar ferramentas resolutórias extrajudiciais das mais importantes, tais como as audiências públicas[2] e o compromisso de ajustamento de conduta.[3]

A insistência na judicialização de conflitos sociais por parte do Ministério Público brasileiro possui ainda um componente mais grave, na medida em que é estatisticamente a instituição responsável pelo ajuizamento do maior número de ações coletivas no país.

Nesse particular, merece destaque o fato de que não é condição de admissibilidade das ações coletivas a instauração de prévia investigação administrativa (inquérito civil público) por parte do Ministério Público – o que lhe possibilita a imediata judicialização. Assim, muitas vezes o membro do *Parquet*, de ofício ou a partir de provocações, simplesmente prefere propor de imediato a ação judicial ao invés de investigar previamente os fatos e tentar alguma possível solução consensual para o conflito, que pode dizer respeito a milhares ou milhões de pessoas titulares dos chamados direitos ou interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos.

Assim como a partir do final da década de 1980 o Ministério Público liderou e impulsionou o movimento de judicialização de demandas coletivas, talvez agora também possa liderar um renovado movimento de coletivização dos mecanismos

2 OLIVEIRA, Gustavo Henrique de. As audiências públicas e o processo administrativo brasileiro. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 209, p. 153-167, jul./set. 1997.

3 A respeito do compromisso de ajustamento de condutas, vide NERY, Ana Luiza Andrade. *Compromisso de Ajustamento de Conduta*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, e RODRIGUES, Geisa de Assis. *Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta:* teoria e prática. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

extrajudiciais, auxiliando decisivamente para a formatação de modelos de mediação, negociação, conciliação e arbitragens coletivas. Mais do que desafio técnico, trata-se de renovação da postura político-institucional, já conhecida pela expressão "Ministério Público Resolutivo".[4]

3. AS CORREGEDORIAS, INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL E UNIDADE INSTITUCIONAL

A atuação proativa dos membros do Ministério Público no campo da tutela coletiva, entretanto, deve conciliar cuidadosamente os princípios fundamentais da independência funcional e da unidade institucional. Fora disso, corre-se grande risco não apenas de desvirtuamento das missões constitucionais do *Parquet* como também da inviabilização da execução de programas e metas definidas no planejamento estratégico de cada ramo do Ministério Público.

Nesse sentido, abre-se relevante papel a ser desempenhado pelas Corregedorias no intuito de orientar e fiscalizar a atuação de promotores e procuradores nos mais variados temas de tutela coletiva, sobretudo relativamente à execução das políticas institucionalmente definidas como prioritárias.

Como já tivemos a oportunidade de expressar anteriormente,

> [...] a reflexão que se deseja provocar diz respeito ao *processo de construção da personalidade do Ministério Público* que, para além de gradativo, revela-se altamente complexo e problemático em função da forçosa convivência entre princípios constitucionais aparentemente paradoxais. Ao mesmo tempo em que a *independência funcional* e a *unidade institucional* podem ser apontadas como propulsoras de uma multiplicidade de ideologias internas e, por consequência, salutares fontes de oxigenação e democratização no e do *parquet*, por outro lado, podem também gerar significativos efeitos colaterais causadores de uma possível *crise de identidade*, ora derivada do *individualismo* de parcela de seus membros, ora da formação daquilo que poderíamos denominar de *egocentrismo institucional*.
>
> De fato, se não constitui tarefa árdua teorizar sobre os conceitos e tangências dos princípios da independência funcional e da unidade (previstas pelo § 1º do art. 127 da CF), o dia a dia da atuação funcional dos membros do *parquet* muitas vezes os colocam diante de dilemas. Isso ocorre, *v.g.*, quando a providência imaginada pelas pessoais convicções político-ideológicas do promotor não encontram ressonância no plano institucional, vale dizer, divergem dos planos e metas de atuação possivelmente *inferidas* dos diversos canais representativos da Instituição (Procuradoria-Geral, Conselho Superior, Câmaras de Coordenação, Grupos de Trabalho, Colégio de Procuradores etc.), ou, ainda, quando a atuação o promotor público não

4 Sobre o tema: GOULART, Marcelo Pedroso. *Ministério Público e democracia: teoria e práxis*. São Paulo: LED, 1998. ALMEIDA, Gregório Assagra; PARISE, Elaine Martins. Priorização da atuação preventiva pelo Ministério Público: mudança de paradigma como exigência do Estado Democrático de Direito. In: CONGRESSO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO "MINISTÉRIO PÚBLICO E JUSTIÇA SOCIAL, 16., 2005, Belo Horizonte. *Anais*...Belo Horizonte: MPMG, 2005. p. 609-617.

se pauta pelas opções positivadas em princípios e normas constitucionais, mas sim por objeções meramente políticas pessoais do próprio agente.

A isso podemos chamar de *atuação individualista* que, na exata medida em que contraria a unidade, não pode ser considerada *institucional*.

Nestas ocasiões, é inegável que a adoção de soluções consentâneas unicamente com a ideologia pessoal do agente (e fundadas em pretensa independência funcional), constitui tentação a que não podem sucumbir os membros do Ministério Público, sob pena de se negar aquilo que se poderia minimamente conceber como "vontade institucional". Trata-se, aí, da prática de um individualismo que, para além de não ter nada de institucional, contraria e inviabiliza a conformação da unidade constitucionalmente determinada.

A Constituição Federal não assegura a "*independência pessoal*" do promotor público, mas sim a sua "*independência funcional*". Não se trata de mero jogo de palavras, uma vez que se busca acentuar que a liberdade de atuação existe somente dentro de uma concepção necessariamente coletiva de Ministério Público.

Apesar de constituir fenômeno ocasional e pontual, a *patologia do individualismo* da atuação do agente do *parquet*, dissociada da unidade institucional, pode ser explicada (mas não justificada) por fatores como a *juventude* do modelo constitucional do Ministério Público de 1988 (francamente diferenciado do modelo anterior), a *ausência de diretrizes objetivas* capazes de viabilizar uma fácil apreensão do que possa vir a ser considerada a vontade institucional (muitas vezes, até em função da própria novidade da matéria sob análise) e a *falta ou insuficiência de instrumentos internos de supervisão* que atuem no intuito da preservação da unidade da Instituição.

Tal ambiente, repare-se, é profícuo para a adoção de soluções individualistas que, ao comprometerem a formação da personalidade institucional do Ministério Público, não só o expõe negativamente perante as demais Instituições essenciais à prestação da justiça e perante a sociedade civil, como ainda colocam em risco o adequado cumprimento dos objetivos traçados pelo constituinte brasileiro de 1988.

Por outro lado, a presente provocação volta-se também contra uma *visão egocêntrica do Ministério Público*, igualmente responsável pelo comprometimento da atuação institucional condizente com seus misteres constitucionais.

Com efeito, em que pese toda a relevância e essencialidade das funções conferidas ao *parquet* no sentido da canalização e até mesmo da resolução das vontades e necessidades sociais, seja junto aos demais poderes constituídos, seja junto aos próprios particulares, a ninguém é dado esquecer que o Ministério Público *não possui um fim em si mesmo, não é a única Instituição responsável pela tutela dos interesses disseminados na sociedade civil, nem tem por objetivo substituí-la "ad eternum"*.

> Se é fato que os interesses da sociedade civil foram fragmentados (e com isso, sonegados) muito em função da hostilidade do ambiente político vivenciado nas décadas de vigência do regime de exceção, e se também é verdade que o Ministério Público foi repensado pelo constituinte de 1988 para representar tais interesses numa fase de reconstrução da democracia no país, isso não significa que possa ou deva o *parquet* inferi-los e atuá-los à revelia dos seus verdadeiros titulares ou mesmo dos demais colegitimados para a atuação jurisdicional (*v.g.*, associações civis e Defensoria Pública).
>
> Neste passo, parece inconcebível que o membro do Ministério Público, diante de uma representação ou mesmo agindo de ofício, não adote as mínimas cautelas pertinentes à legitimação social de sua atuação judicial ou extrajudicial, por via, *v.g.*, da instauração dos competentes procedimentos investigatórios e da realização de audiências públicas para a oitiva da comunidade afetada. Este, aliás, pode ser considerado como um típico comportamento *individualista* e *egocêntrico* do membro do Ministério Público, responsável pela deformação institucional da entidade.
>
> Da necessária harmonização entre os princípios da independência funcional e da unidade institucional depende o pleno, democrático e constitucional desempenho das funções do Ministério Público, compreendido como Instituição que, apesar de plural, deve encontrar e manter uma personalidade própria, consentânea com a formação de um verdadeiro Estado Social Democrático de Direito.[5]

4. ATIVIDADE RESOLUTIVA JUDICIAL E EXTRAJUDICIAL: A NEGOCIAÇÃO ENVOLVENDO DIREITOS INDISPONÍVEIS?

Muito embora se defenda cada vez mais a ativação e aprimoramento de mecanismos extrajudiciais de tutela coletiva, a obtenção de resultados práticos eficientes passa muito mais pela (re)avaliação dos limites e instrumentos da intervenção do Ministério Público na defesa dos interesses ou direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos.

Costuma-se apontar o *compromisso de ajustamento de conduta* como principal mecanismo pelo qual o Ministério Público lograria "resolver" conflitos coletivos independentemente da judicialização de demandas. Todavia, historicamente tal expediente raras vezes foi ou vem sendo utilizado como verdadeiro *negócio jurídico* capaz de representar autênticas negociações entre as partes. Na prática, muitas vezes o compromisso de ajustamento de condutas acaba se restringindo à mera exigibilidade de sujeição do investigado às prescrições legais, sem abertura de espaços para a obtenção de acordos coletivos que, de fato, poderiam revelar-se bem mais eficazes referentemente à proteção ou à indenização de danos causados aos interesses ou direitos transindividuais.

5 VENTURI, Elton. O Ministério Público em busca de sua personalidade institucional: a problemática harmonização entre a independência funcional e a unidade. *MPMG Jurídico*, v. 12, p. 320-329, 2008.

Mas seria mesmo possível a realização de autênticos acordos coletivos a partir da atuação extrajudicial ou judicial do Ministério Público em temas de tutela coletiva?

É possível obter-se resultados efetivos por via da atividade extrajudicial?

Sobre o tema já nos manifestamos:

> A imprescindibilidade da adjudicação pública como modelo resolutório de todo e qualquer conflito envolvendo direitos indisponíveis sempre constitui premissa absoluta no sistema de justiça brasileiro. [...]
>
> A histórica formatação garantista do modelo processual, assim, pode ser apontada como uma das principais causas da exclusividade da adjudicação pública dos conflitos referentes aos direitos indisponíveis.
>
> Entretanto, há algo de novo no sistema de justiça nacional, capaz de provocar profundas reavaliações da filosofia e da prática da solução de conflitos, inclusive quando correlacionados aos direitos indisponíveis.
>
> É possível afirmar que o Brasil vive um histórico momento no qual se procura criar um novo *sistema de justiça multiportas*, por via da institucionalização dos chamados meios alternativos de resolução de conflitos. Tal como ocorrido nos Estados Unidos da América a partir da década de 1970, quando o colapso do sistema jurisdicional levou à idealização e implementação de um "sistema multiportas" baseado em programas de *alternative dispute resolution* anexos aos Tribunais, o Brasil agora aposta na instauração de modelo similar. [6]
>
> A arbitragem, regulada pela Lei nº 9.307/96, foi recentemente reformada (Lei nº 13.129/2015) para, dentre outras inovações, autorizar o emprego do procedimento arbitral envolvendo o Poder Público. Por força do novo código de processo civil (Lei nº 13.105/2015) e da recente Lei da Mediação (Lei nº 13.140/2015), o emprego de procedimentos conciliatórios e mediatórios passaram a ser incentivados tanto em juízo como fora dele.

6 A instauração de um novo sistema multiportas de solução de conflitos (*Multi-door Courthouse*) foi sustentada em histórica conferência proferida em 1976, pelo professor emérito da *Harvard Law School*, Frank Sander (*The Pound conference: perspectives on justice in the future: proceedings of the National Conference on the Causes of Popular Dissatisfaction with the Administration of Justice* / sponsored by the American Bar Association, the Conference of Chief Justices, the Judicial Conference of the United States. Edited by A. Leo Levin and Russell R. Wheeler, St. Paul, Minn. West Pub. Co., 1979). Na ocasião, para além de sugerir alterações na legislação de direito material no intuito de conter a litigiosidade – inclusive por via de uma atuação legislativa preventiva (*preventive laws*) – Frank Sander destacou a necessidade de se conjugar o tradicional, mas combalido, sistema jurisdicional de disputas com os demais meios alternativos de solução de conflitos (*alternative dispute resolution*). Assim, a depender de variados critérios, tais como a natureza do conflito, o tipo de relacionamento existente entre as partes disputantes, o valor econômico do conflito, os custos envolvidos no procedimento escolhido para sua resolução e o tempo estimado para a resolução, os diferentes mecanismos (mediação, negociação, conciliação e arbitragem) deveriam ser empregados prévia ou concomitantemente ao processo judicial, com flexibilidade procedimental a permitir a utilização conjugada destes. Frank Sander defendeu que o Poder Judiciário deveria ser reorganizado para garantir um adequado gerenciamento dos diversos procedimentos, criando programas alternativos de resolução, chegando, inclusive, a sugerir que, em cada foro judicial, fossem destacados espaços próprios para a sua realização, transformando as estruturas judiciais em verdadeiros centros de resolução de conflitos (*Court Resolution Centers*). O impacto da *Pound Conference* foi avassalador. A partir das ideias nela expressadas iniciou-se um intenso debate acadêmico e um maior interesse dos advogados em explorar as ADRs, o que acabou culminando, já na década de 1990, na institucionalização dos meios alternativos de resolução de conflitos. Em 1998 foi editado o *Alternative Dispute Resolution* Act, pelo qual se determinou que todas as Cortes Federais dos EUA deveriam criar programas próprios de ADR (*Court – Connected programs*), modelo este que acabou sendo replicado pelas Cortes Estaduais. Diante da diversidade de regulamentações dos procedimentos de mediação pelas Cortes americanas, em 2001 foi editado o *Uniforme Mediation Act*, cujo principal objetivo foi criar uma uniformidade regulatória.

> Muito embora a reforma noticiada continue a parametrizar como alvo de atuação dos mecanismos consensuais os conflitos envolvendo *direitos disponíveis*, ao menos alguma abertura aparece na medida em que a Lei de Mediação alude ao cabimento do procedimento mediatório para a solução de conflitos que envolvam *direitos indisponíveis passíveis de transação*.[7]
>
> Em que pese o obscuro significado da expressão, a nova previsão legislativa pode ser considerada um importante marco na busca pela maior adequação dos procedimentos resolutórios no Brasil, apta a influenciar uma gradativa relativização da nebulosa e paternalista concepção que tem marcado o debate a respeito da inegociabilidade e da exclusividade da solução adjudicatória referentemente aos conflitos de direitos indisponíveis no país.
>
> Ao que tudo indica, a aposta nas soluções consensuais para as disputas – a envolver técnicas e procedimentos diversos – pode implicar a reinvenção do sistema de justiça brasileiro, fundamentada na coordenação entre os chamados meios alternativos de solução de conflitos e o indispensável controle jurisdicional.[8]

5. LEGITIMANDO A LEGITIMIDADE: A NECESSÁRIA APROXIMAÇÃO ENTRE O MINISTÉRIO PÚBLICO E A SOCIEDADE CIVIL OBJETIVANDO A ADEQUADA REPRESENTATIVIDADE DOS INTERESSES COMUNITÁRIOS

Entre os inúmeros desafios que se apresentam ao Ministério Público no campo da tutela coletiva (judicial ou extrajudicial), a demonstração da adequada representatividade dos interesses ou direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos é certamente tarefa imprescindível no atual estágio do sistema de justiça nacional.

Não parece mais possível defender uma legitimidade institucional do *Parquet* para a proteção dos direitos comunitários sustentada tão somente em sua "nobreza constitucional" ou em suposta "presunção de legitimação universal", fundamentos meramente retóricos que nada ou muito pouco explicam a necessária aproximação entre Ministério Público e sociedade civil.

Se o modelo brasileiro de tutela coletiva assenta-se na ideia de representatividade, parece óbvio que representantes e representados devem buscar a mais perfeita comunicação a fim de que a tutela coletiva seja empreendida com máxima fidelidade aos anseios sociais.

Portanto, seja quando da propositura de uma demanda coletiva, seja quando da tomada de compromisso de ajustamento de condutas, seja quando da realização de verdadeiros acordos coletivos, o Ministério Público (como, de resto, as demais entidades colegitimadas para a tutela coletiva) deve demonstrar concretamente

7 Conforme o art. 3º da Lei nº 13.140/2015, "Pode ser objeto de mediação o conflito que verse sobre direitos disponíveis ou sobre direitos indisponíveis que admitam transação".

8 VENTURI, Elton. Transação de direitos indisponíveis? *Revista de Processo*, v. 251, p. 391-426, jan. 2016.

de que forma sua atuação está sintonizada com as reais aspirações comunitárias, sob pena de subversão do modelo representativo e, o que é ainda pior, indevida apropriação dos interesses ou direitos tutelados.

Quer parecer, pois, que se trata de mais um tema afeto ao trabalho de orientação e de fiscalização das Corregedorias do Ministério Público no campo da tutela coletiva, na medida em que se deseja aprimorar a atuação institucional. Em síntese, é preciso legitimar socialmente (substancialmente) a legitimidade processual (formal) do Ministério Público para a adequada representatividade no campo da tutela coletiva.

Assim, entre os objetivos a serem fiscalizados pelas Corregedorias poderiam incluir-se:

i) a realização de audiências e consultas públicas periódicas visando à discussão com as comunidades afetadas a respeito da adoção de medidas judiciais e extrajudiciais que envolvam a adequada representatividade dos interesses ou direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos;

ii) reuniões com as demais entidades colegitimadas para a proteção jurisdicional dos direitos transindividuais, a fim de estudar a viabilidade, a conveniência e a oportunidade para atuação conjunta, judicial ou extrajudicial;

iii) atuação direta e imediata com os responsáveis pela adoção de práticas preventivas e ou repressivas quanto aos danos metaindividuais, objetivando possíveis e adequadas soluções consensuais para os conflitos, mediante o emprego de técnicas de negociação, mediação e conciliação; e

iv) implementação ou aperfeiçoamento dos programas de atendimento aos cidadãos.

O Ministério Público brasileiro precisa se reinventar constantemente para continuar a protagonizar a proteção dos direitos sociais. E tal reinvenção, neste momento, deve passar não apenas pela redescoberta e aperfeiçoamento dos mecanismos extrajudiciais de atuação institucional, como também pela gradativa e progressiva abertura de canais de comunicação que viabilizem a participação social para a melhor definição dos objetivos e dos limites de atuação para a tentativa de resolução dos conflitos de massa.

Às Corregedorias, portanto, compete sensibilizar e orientar promotores e procuradores quanto às possibilidades de atuação proativa como, de igual forma, cobrar-lhes a execução de programas estratégicos que se coadunem com uma nova mentalidade de exercitamento das funções constitucionais.

6. REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Gregório Assagra; PARISE, Elaine Martins. Priorização da atuação preventiva pelo Ministério Público: mudança de paradigma como exigência do Estado Democrático de Direito. In: CONGRESSO NACIONAL DO MINISTÉRIO

PÚBLICO "MINISTÉRIO PÚBLICO E JUSTIÇA SOCIAL", 16., 2005, Belo Horizonte. *Anais*... Belo Horizonte: MPMG: 2005. p. 609-617.

GOULART, Marcelo Pedroso. *Ministério Público e democracia:* teoria e práxis. São Paulo: LED, 1998.

NERY, Ana Luiza Andrade. *Compromisso de ajustamento de conduta*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

OLIVEIRA, Gustavo Henrique de. As audiências públicas e o processo administrativo brasileiro. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 209, p. 153-167, jul./set.1997.

RODRIGUES, Geisa de Assis. *Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta:* teoria e prática. 2. ed. Rio de Janeiro, Forense, 2006.

VENTURI, Elton. O Ministério Público em busca de sua personalidade institucional: a problemática harmonização entre a independência funcional e a unidade. *MPMG Jurídico*, v. 12, p. 320-329, 2008.

_____. Transação de direitos indisponíveis? *Revista de Processo*, v. 251, p. 391-426, jan. 2016.

MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO E FORMAÇÃO INICIAL DOS PROMOTORES DE JUSTIÇA

Eduardo Cambi[1]

Leonora Simone Lucchese Piovesan[2]

Tania Teresinha Bruns Zimer[3]

Tania Stoltz[4]

Resumo: Este trabalho apresenta os resultados da pesquisa desenvolvida em parceria com a Universidade Federal do Paraná (UFPR) e o Ministério Público do Paraná (MPPR), sobre o movimento evolutivo das concepções de atuação funcional pelos participantes de IV Curso de Preparação e Aperfeiçoamento, realizado em 2015, destinado ao Ingresso e Vitaliciamento na Carreira do MPPR. Esta pesquisa teve como objetivos dar continuidade à análise quanto à aprendizagem do exercício das funções ministeriais, para o ingresso na carreira do MPPR, dos promotores de Justiça vitaliciandos, participantes do Curso de Preparação e Aperfeiçoamento, iniciado em 2011. Visou, ainda, caracterizar o modo como o vitaliciando se percebe como promotor(a), bem como traçar o perfil conceitual dos vitaliciandos em relação à temática preestabelecida a partir do viés da responsabilidade política e social. Além disso, buscou verificar a possibilidade de tomada de consciência e as reestruturações conceituais, por parte dos vitaliciandos ao longo dos Cursos, com o incremento das estratégias de acompanhamento

1 Promotor de Justiça no Estado do Paraná. Assessor da Procuradoria-Geral de Justiça do Paraná. Coordenador do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional (Ceaf) do Ministério Público do Paraná. Membro colaborador da Comissão de Direitos Fundamentais do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). Pós-doutor em Direito pela Università degli Studi di Pavia. Doutor e mestre em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Professor da Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP) e da Universidade Paranaense (Unipar).

2 Coordenadora Pedagógica do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional (Ceaf) do Ministério Público do Paraná. Graduação em Engenharia Civil pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e Pedagogia pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Especialização em Pedagogia Empresarial pela Faculdade São Paulo, com ênfase em Gestão por Competência pela Fundação Getulio Vargas (FGV). Pesquisadora sobre questões relativas aos processos de ensino e de aprendizagem (UFPR/MPPR).

3 Graduação em Licenciatura em Matemática pela Universidade Federal do Paraná. Mestrado em Educação pela UFPR. Doutorado em Educação pela Universidade de São Paulo. Coordenadora de gestão educacional do Programa de Incentivo de Bolsas de Iniciação à Docência (PIBID/UFPR), vinculado à Capes. Professora adjunta da UFPR, no Setor de Educação, Departamento de Teoria e Prática de Ensino. Coordenadora da pesquisa "O curso de preparação e aperfeiçoamento e a aprendizagem do exercício das funções ministeriais no Ministério Público do Estado do Paraná", registrada no sistema Banpesq/Thales da UFPR sob nº 2011025804.

4 Graduação em Pedagogia pela Universidade Tuiuti PR. Graduação em Educação Artística pela Faculdade de Educação Musical (FEMP). Mestrado em Educação pela Universidade Federal do Paraná. Doutorado em Educação (Psicologia da Educação) pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Pós-doutorado pelos Archives Jean Piaget, em Genebra, Suíça. Pós-doutorado pela Alanus Hochschule, Alemanha. Desde 2008 é coordenadora do acordo de cooperação científica entre a Universidade Alanus, em Alfter, Bonn (Alemanha) e a UFPR. Professora com dedicação exclusiva na UFPR.

e possíveis mediações a serem realizadas pela Corregedoria do Ministério Público. Como instrumento de coleta de dados, utilizou-se de questionários com questões abertas e mapas conceituais, além de expressões criativas, para aprofundamento do viés vinculado à metacognição. Essas coletas foram desenvolvidas por meio de intervenções pedagógicas, ao longo dos cursos de 2011 e de 2015, em um trabalho pautado na Teoria de Mudança Conceitual. Tais dados confirmam que há possibilidade de tomada de consciência e reestruturações conceituais das concepções pessoais dos cursistas sobre o Ministério Público resolutivo. Além disso, permite repensar os métodos de avaliação, para que se dê prevalência ao exame qualitativo, e a implementação de programas educacionais vinculados à educação continuada, com conteúdos programáticos que promovam novas formas de atuação dos membros, para o fortalecimento do MP como uma Instituição mais resolutiva e de maior transformação social.

Palavras-chave: Educação continuada. Formação inicial de promotores. Estágio probatório. Evolução conceitual.

Área do Conhecimento: Educação. Direito.

Sumário: 1. Apresentação 2. Descrição do trabalho 3. Fundamentação teórica 4. Metodologia da pesquisa 5. Intervenções pedagógicas: os instrumentos e o conjunto de atividades realizadas ao longo do IV Curso de Preparação e Aperfeiçoamento do MPPR 6. Organização e análise dos dados 6.1. Panorama da movimentação do conjunto de 20 (vinte) sujeitos pesquisados 6.2. Comparativo da concepção do modelo de Ministério Público entre as pesquisas realizadas entre 2011 e 2015 6.3. Comparativo da concepção da atuação do promotor de Justiça pelo Ministério Público entre as pesquisas realizadas em 2011 e 2015 6.4. Comparativo da concepção do modelo de Ministério Público nos dados coletados em 2015 7. Considerações finais 8. Referências

1. APRESENTAÇÃO

A partir da Teoria de Mudança Conceitual (POSNER et al., 1982), o presente texto pretende explicar e extrair conclusões da pesquisa iniciada em 2011 na fase de elaboração do I Curso de Preparação e Aperfeiçoamento destinado ao ingresso na carreira do MPPR[5], e se consolidou com o desenvolvimento e aplicação do IV Curso de Preparação e Aperfeiçoamento destinado ao ingresso na carreira do MPPR, ocorrido em 2015, com a aprofundamento da proposta pelo viés da metacognição.

A pesquisa adotou como fio condutor os estudos realizados por Zimer (2008), os quais apontam a necessidade do desenvolvimento de atividades metacognitivas no decorrer do processo da formação inicial de profissionais, visando à aprendizagem do exercício de suas funções.

Com esses referenciais teóricos mesclados às diretrizes do Ministério Público resolutivo, buscou-se examinar o perfil dos promotores vitaliciandos no MPPR.

É certo que, a partir da Constituição Federal/1988, o Ministério Público passou a ter um novo perfil constitucional, sendo considerado uma instituição de promoção social, tanto no plano da sua atuação jurisdicional quanto extrajurisdicional. A efetivação desse perfil tem exigido a apropriação de novos conceitos, com a implementação de programas educacionais com conteúdos programáticos que promovam novas formas de atuação dos integrantes dos MPs, bem como a construção de critérios de avaliação voltados a aferir a eficácia social da atuação institucional.

5 O Curso de Preparação e Aperfeiçoamento, no MPPR, foi regulamentado pela Resolução nº 2110/2011-PGJ e a presente pesquisa foi registrada no sistema Banpesq/Thales da UFPR sob nº 2011025804.

Assim, o curso de formação inicial possibilita uma reflexão para a compreensão e a apreensão dessa nova realidade, bem como a predisposição para novas práticas e formas de atuação dos membros do MP, como agentes sociais, para que possam impactar positivamente a vida social.

Nesse sentido, Zimer (2008) sinaliza a necessidade de uma proposta de formação que promova a tomada de consciência de futuros profissionais a respeito de suas próprias estruturas cognitivas em relação ao conhecimento específico da área de atuação, pois, por hipótese, acredita-se que as concepções dos futuros profissionais norteiam a organização de suas práticas e se revelam nas ações do exercício das funções laborais, o que pode ser observado em pesquisas como as de Abib (1996); Porlán et al. (1997); Villani e Freitas (2002).

A respeito da aprendizagem, inúmeras pesquisas realizadas, a partir da década de 1980 (GUIMARÃES; STOLTZ, 2008)[6] mostram que, em um processo ativo, ao interagir com os objetos de conhecimento, o sujeito busca integrar o novo ao seu sistema de conhecimento, por meio de atividades mentais, o que resulta na reformulação de suas concepções prévias, bem como do conhecimento dos objetos.

Além disso, conforme Guimarães e Stoltz (2008)[7], o sujeito "é capaz de adquirir consciência de si mesmo, refletir sobre suas produções e regular sua própria atividade", dirigindo melhor sua aprendizagem e seus processos cognitivos, ou seja, suas habilidades metacognitivas. Porém, para que aplique as habilidades metacognitivas, há a necessidade de tomada de consciência sobre o conhecimento, isto é, a metacognição e o processo de tomada de consciência são duas instâncias inseparáveis e complementares.

Dessa forma, a metacognição é o mecanismo intrapsicológico que "permite a consciência dos conhecimentos que manejamos, bem como dos processos mentais que empregamos para gerir tais conhecimentos" (GUIMARÃES; STOLTZ, 2008, p. 21).

Zimer aponta a metacognição como uma possibilidade estratégica "para deflagrar insatisfações, conscientizações e produção de conhecimentos" (ZIMER, 2008, p. 53)[8], o que seria um dos componentes presentes nos Modelos de Mudança Conceitual. Tal modelo se constitui em um viés teórico de desencadeamento e análise dos processos pelos quais ocorrem mudanças conceituais dos sujeitos, vinculados a um encadeamento formativo que pressupõe a existência de conhecimentos prévios, bem como a resistência às mudanças. Esta última característica é compreendida como uma maneira de os sujeitos tenderem a apresentar dificuldades em assimilar, incorporar, assumir, utilizar, mudar suas ideias pessoais para as concepções veiculadas pela instituição e concebidas como as de referência.

6 GUIMARÃES S. R. K.; STOLTZ T. (Org.). *Tomada de consciência e conhecimento metacognitivo*. Curitiba: Editora UFPR, 2008.

7 Idem, ibidem.

8 ZIMER, T. T. B. *Aprendendo a ensinar matemática nas séries iniciais do ensino fundamental*. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008. Disponível em: <http://www.diaadiaeducacao.pr.gov.br/diaadia/diadia/arquivos/File/conteudo/artigos_teses/MATEMATICA/Tese_Zimer.pdf>. Acesso em: 10 set. 2011.

Zimer ainda sustenta a necessidade de se promover atividades que gerem situações "perturbadoras no processo de ensino aprendizagem as quais compreendem os conflitos entre conhecimentos prévios e os novos", a partir da "percepção de que o conhecimento prévio passa concomitantemente por vários estágios de mudança até ser substituído por completo, ocorrendo assim uma mudança profunda e radical na concepção" (ZIMER, 2008, p. 33)[9].

Com efeito, a pesquisa desenvolvida buscou promover uma tomada de consciência ao longo do curso de ingresso de novos membros do MPPR para que, ao final desse ciclo de qualificação, estivessem conscientes de seus perfis conceituais em relação às funções ministeriais (Ministério Público resolutivo/demandista e promotores de gabinete e de fatos), bem como dotar-lhes de fundamentos e referenciais teóricos suficientes para optarem por uma prática em função de outra e harmonizarem seus modos de pensar e agir.

Desejou-se, também, minimizar a dicotomia entre teoria e prática, para uma transposição mais harmônica entre ambas, com reflexões em torno da prática, para a melhor desenvoltura no desempenho das funções laborais e o abandono gradativo de uma situação de passividade, para que se desenvolvessem a atuação preventiva e proativa.

Assim, a presente pesquisa teve como objetivo analisar a aprendizagem do exercício das funções ministeriais para o ingresso na carreira do MPPR dos promotores substitutos ou promotores de Justiça em estágio probatório participantes IV Curso de Preparação e Aperfeiçoamento e, especificamente, caracterizar o modo como o vitaliciando se percebe como promotor(a) para o ingresso na carreira do Ministério Público do Estado do Paraná. Procurou, ainda, traçar o perfil conceitual dos vitaliciandos em relação à temática preestabelecida, para fomentar a consolidação do MP como uma instituição de promoção social, além de analisar o movimento evolutivo das concepções dos vitaliciandos com vistas à aprendizagem do exercício das funções ministeriais. Além disso, a pesquisa buscou verificar a possibilidade de tomada de consciência e reestruturações conceituais das concepções pessoais por parte dos cursistas ao longo do curso, em relação a uma temática preestabelecida, a partir do "fio condutor teórico" da instituição[10]. Com isso, procurou validar a estratégia metodológica de acompanhamento da aprendizagem do exercício da função ministerial estabelecida no IV Curso de preparação, com o incremento do processo de monitoramento, além de disponibilizar informações para um

9 Idem, ibidem.

10 O pilar teórico de Mudança Conceitual possibilita a fundamentação do trabalho, com as concepções dos vitaliciandos, em relação à temática "MP Restaurativo e a Cultura de Paz", a qual vai ao encontro de um modelo de Ministério Público resolutivo, em detrimento de uma postura demandista, conforme cita Goulart, M. P. (2001). Verificar: ALMEIDA. G. A. de. *O Ministério Público no Neoconstitucionalismo:* perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social. Disponível em: <http://www.unifafibe.com.br/revistasonline/arquivos/revistajuridicafafibe/sumario/5/14042010170607.pdf>. Acesso em: 28 set. 2011; GOULART, Marcelo Pedroso. Missão Institucional do Ministério Público. *Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público do Estado de São Paulo*, n. 1, 2001. Disponível em: <http://www.esmp.sp.gov.br/2010/revista_1.pdf>. Acesso em: 12 set. 2011; SILVA, Cátia Aida. Promotores de justiça e novas formas de atuação em defesa de interesses sociais e coletivos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v.16, n. 45, p. 127-144, fev. 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69092001000100007&script=sci_arttext>. Acesso em: 29 set. 2011.

repensar sobre programas educacionais, no âmbito da educação continuada, com a elaboração de conteúdos programáticos que promovessem formas de atuação resolutivas no âmbito social dos novos membros do MP, com maior abrangência e impacto positivo na sociedade.

Como instrumento de coleta de dados foram utilizados questionários com questões abertas, mapas conceituais e expressões criativas artísticas por meio de intervenções pedagógicas desenvolvidas ao longo do Curso de Formação e Aperfeiçoamento, em um trabalho pautado na Teoria de Mudança Conceitual. A partir de uma amostragem não probabilística, com a seleção por julgamento de uma população de 20 (vinte) de um universo de 47 (quarenta e sete) cursistas, demonstra-se que há possibilidade de tomada de consciência e reestruturações conceituais das concepções pessoais ao longo do curso, em relação a uma temática preestabelecida, a partir do "fio condutor teórico" da instituição, com a apropriação de novos conceitos e a predisposição para novas formas de atuação dos membros do MP no âmbito social, a partir da elaboração de conteúdos programáticos de cursos de formação.

Além disso, demonstra-se que a educação continuada e a prevalência de avaliações qualitativas pela Corregedoria são mecanismos efetivos para a concretização do MP como uma Instituição de promoção social.

2. DESCRIÇÃO DO TRABALHO

No período de 10 de abril a 8 de maio de 2015 (além dos dias 11 e 12 de maio, com atividades práticas orientadas, nas respectivas comarcas de lotação para os que tomarem posse), realizou-se pelo Ministério Público do Estado do Paraná (MPPR), por meio do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional (Ceaf), o IV Curso de Preparação e Aperfeiçoamento, destinado ao ingresso na carreira do Ministério Público do Estado do Paraná.

O curso foi direcionado aos aprovados no Concurso Público Edital nº 1/2014 para provimento de cargos de promotor substituto, que finalizou em 31 de março de 2015, com a publicação do resultado final.

Esse foi o quarto curso realizado, após a edição da Resolução nº 2110/2011-PGJ, que versa sobre a obrigatoriedade da realização de curso de preparação e aperfeiçoamento aos membros ingressos na carreira, e teve como tema "MP Restaurativo e a Cultura de Paz".

Com essa proposição, intentou-se a sensibilização dos novos integrantes, a fim de que compreendessem a dimensão que tem o cargo que passaram a ocupar, bem como de cada membro da carreira, diante da possibilidade de interferir positivamente para melhorar a vida das pessoas sob diversos aspectos, como saúde, habitação, meio ambiente, educação, segurança e tantos outros. Isso cria um grau elevado de solicitações e cobranças, e, consequentemente, põe em relevo a responsabilidade do Ministério Público na defesa da sociedade.

O curso presencial foi dividido em duas etapas. A primeira foi realizada no período de 10 de abril a 8 de maio, em Curitiba, tendo como objetivo fornecer subsídios teóricos e práticos para os cursistas, a fim de melhor dotá-los de conhecimentos para o exercício das funções ministeriais. Em linhas gerais, essa etapa do curso tratou da defesa da ordem jurídica, do Estado Democrático de Direito e dos direitos individuais, sociais e coletivos garantidos pela Constituição Federal e pelas leis infraconstitucionais.

Nesse período, foram proporcionadas aulas de forma mais dinâmica a partir de novas metodologias. Além disso, em atendimento às finalidades do curso, estabelecidas na referida resolução, e a partir da avaliação e sugestões de participantes do curso anterior, o Ceaf promoveu incrementos na programação com a inserção de alguns temas de interesse direto para a atividade nas Promotorias.

A segunda etapa do curso de preparação e aperfeiçoamento previu a vivência de atividades eminentemente práticas, nos dias 11 e 12 de maio, já nas comarcas em que os novos promotores estariam lotados no início de carreira, e contaram com o apoio e a orientação de promotores supervisores.

Com isso, buscou-se aprimorar a proposta e repetir os resultados positivos do curso anterior, com o apoio de toda Administração Superior, bem como a colaboração importante e expressiva dos professores e instrutores, membros e servidores integrantes da Procuradoria-Geral de Justiça, das Subprocuradorias-Gerais de Justiça (Subjur, Subplan e Subadm), Corregedoria-Geral de Justiça, Ouvidoria, dos Centros de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça, Coordenadorias de Recursos, Centro de Apoio Técnico à Execução (Caex) e Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional (Ceaf).

O curso realizou-se, em sua maior parte, no Auditório Ary Florêncio Guimarães, Edifício-Sede do Ministério Público do Estado do Paraná, além de ocorrerem intervenções pedagógicas e treinamentos na subsede Baracat e visitas externas com orientações e atividades práticas. Os cursistas visitaram a Penitenciária Feminina do Paraná (PFP), as Unidades de Internação de adolescentes em conflito com a Lei e o Centro Integrado de Atendimento ao Adolescente Infrator (Ciaadi). Os cursistas também acompanharam uma audiência pública sobre a situação atual da comunidade da Vila Portelinha, no colégio estadual Paula Gomes, em Curitiba.

Por outro lado, em 2011, o curso de preparação e aperfeiçoamento teve como tema “Ministério Público: Responsabilidade Política e Social” e foi realizado no período de 21 de novembro a 8 dezembro, sendo oferecido para os 49 (quarenta e nove) participantes regularmente inscritos.

A primeira etapa desse I Curso de Preparação e Aperfeiçoamento, destinado ao Ingresso na Carreira do MPPR, contou com 120 (cento e vinte) horas presenciais, desenvolveu-se a partir de exposições teóricas, momentos para debates, discussões, atividades em grupo e individuais, visitas a instituições, atividades de intervenção pedagógica, e contou com a participação de 70 (setenta) professores e instrutores.

Nas atividades de intervenção pedagógica, foram desenvolvidas as aplicações dos instrumentos de pesquisa organizados em 12 (doze) tarefas complementares, com intuito de gerar dados para análise e permitir a tomada de consciência e reestruturações conceituais dos futuros promotores a respeito de suas aprendizagens do exercício das funções ministeriais. Para isso, foram reservadas 10 (dez) horas-aulas.

Após a vivência da etapa teórica, os novos promotores, já em suas comarcas, contaram com o auxílio de promotores supervisores, que apoiaram os novos integrantes da carreira. Dessa forma, o promotor recém-ingressado realizou a parte prática do curso, em contato e sob a orientação de um promotor de justiça da Promotoria na qual atuaria como substituto ou, caso tivesse assumido como titular, com outro promotor de comarca próxima, para solucionar dúvidas que possam surgir no início de sua atuação.

3. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

O pilar teórico de Mudança Conceitual possibilita a fundamentação do trabalho, com as concepções dos vitaliciandos em relação a temáticas preestabelecidas, as quais tinham como diretriz norteadora o modelo de Ministério Público resolutivo, em detrimento de uma postura demandista.

Conforme Goulart (2001), as ações desenvolvidas pelo Ministério Público podem pautar-se em vieses distintos, o demandista, que atua perante o Poder Judiciário como agente processual, transferindo a esse órgão a resolução de problemas sociais, o que, de certa forma, afirma o autor, é desastroso, já que o Judiciário ainda responde muito mal às demandas que envolvam os direitos massificados. Ou, então, o resolutivo, no qual passa a

> [...] transformar-se em efetivo agente político, superando a perspectiva meramente processual da sua atuação; atuar integradamente e em rede, nos mais diversos níveis – local, regional, estatal, comunitário e global –, ocupando novos espaços e habilitando-se como negociador e formulador de políticas públicas; transnacionalizar sua atuação, buscando parceiros no mundo globalizado, pois a luta pela hegemonia (a guerra de posição) está sendo travada no âmbito da "sociedade civil planetária"; buscar a solução judicial depois de esgotadas todas as possibilidades políticas e administrativas de resolução das questões que lhe são postas (ter o judiciário como espaço excepcional de atuação). (GOULART, 2001).

No entanto, para que isso se efetive, todos os sujeitos envolvidos nesse processo devem se compreender como articuladores políticos, "trabalhadores sociais, cuja missão principal é o resgate da cidadania e a efetivação dos valores democráticos fundamentais" (ALMEIDA, S.d.).

Essa atuação do Ministério Público como articulador político é um dos fatores essenciais para elevar a defesa de direitos e interesses coletivos e sociais e que os

caracterizam como promotores de fatos, conforme Cátia Aida Silva (2001, p. 127-144).

Para desenvolver essa tipologia, Cátia Aida Silva afirma que utilizou características marcantes de dois modelos de atuação, tipos ideais, que definiu como de promotor de gabinete e promotor de fatos:

> [...] os tipos promotor de fatos e promotor de gabinete pretendem demarcar diferenças significativas em relação a duas formas distintas de atuação. Assim, considerando cada um dos promotores do grupo estudado, eu poderia classificá-los, talvez, numa escala onde os extremos fossem os tipos definidos acima. Certamente, a maioria ocuparia pontos intermediários nessa escala, nenhum deles encarnando exatamente os tipos ideais, uma vez que procedimentos e atitudes que definem ambos os tipos encontram-se entrelaçados na realidade. O tipo ideal é usado como recurso analítico e, como tal, constitui uma "racionalização utópica, que não se encontra jamais ou raramente, na sua pureza, na realidade empírica ou concreta". O tipo ideal é "obtido por racionalização utópica e acentuação unilateral de traços característicos e originais, em vista de dar um significado coerente e rigoroso ao que aparece como confuso e caótico na nossa experiência puramente existencial." (FREUND, 1966, p. 54-55)[11].

Assim a partir de Silva (2001, p. 127 à 140), tem-se como características dos promotores de gabinete:

I – Dão tanta ou mais relevância à proposição de medidas judiciais e ao exame e parecer dos processos judiciais dos quais está encarregado. Não usam os procedimentos extrajudiciais como meios de negociação, articulação e mobilização de organismos governamentais e não governamentais.

II – Consideram que suas principais responsabilidades são dar conta dos processos legais e pareceres ligados à sua área. Nem por isso deixam de realizar trabalhos de fiscalização, quando a área de atuação exige, e de tomarem iniciativas específicas diante de irregularidades e denúncias.

III – Fazem "visitas" periódicas a organismos não governamentais e órgãos governamentais quando necessitam averiguar, orientar, informar e ajudar a resolver problemas relacionados, em sua maioria, a irregularidades que chegam ao conhecimento deles.

IV – Acompanham casos particulares, atendem ao público, orientam pessoas e organizações, investigam denúncias e defendem interesses metaindividuais por meio de inquéritos civis e proposição de ações civis públicas.

V – A participação em ações da comunidade é elogiada, mas os promotores se veem, aqui, como autoridades que devem, prioritariamente, zelar pelo cumprimento da lei. As atuações conjuntas com órgãos e conselhos governamentais e o trabalho

11 SILVA, Cátia Aida. Promotores de justiça e novas formas de atuação em defesa de interesses sociais e coletivos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 16, n. 45, p. 134, fev. 2001 ISSN 0102-6909. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092001000100007>. Acesso em: 06 abr. 2014.

de orientação às pessoas que procuram as promotorias estão ligados a casos individuais e situações específicas.

VI – O envolvimento com organismos governamentais e não governamentais é visto com cautela. Há ceticismo, por exemplo, em relação à proposição de ações civis públicas.

Esses promotores instauram o inquérito civil quando percebem que haverá dificuldades na coleta de documentos e provas necessárias à proposição de ações civis públicas. Convencidos da necessidade de proporem ações, preferem não instaurar inquéritos civis, coletando documentos por outros meios. Assim, veem maior probabilidade de acordos judiciais no âmbito das ações civis públicas, embora tentem chegar a entendimentos antes da proposição de qualquer medida judicial.

Com efeito, os promotores de gabinete centram suas atuações na resolução de questões específicas que são objeto de clara determinação da lei, ou daquelas trazidas por denúncias, como problemas em programas públicos, combate a irregularidades em organizações governamentais e não governamentais. Questionam a abrangência das suas atribuições na defesa de interesses metaindividuais.

Além disso, consideram que as medidas judiciais são o último caminho a ser tomado, uma vez que a via judicial, conhecidamente, é demorada, lenta e nem sempre leva aos resultados pretendidos. Por isso, tendem a evitar medidas judiciais relacionadas aos poderes públicos, ou seja, demandas que envolvam implementação de programas e serviços públicos.

Veem limites muito claros à sua atuação. Em primeiro lugar, limite como autoridades judiciárias que não acham correto ou não se sentem à vontade em atuar como agentes políticos. Em segundo lugar, limites concretos impostos pela ausência de recursos da Administração Pública e pelas respostas do Poder Judiciário.

O trabalho burocrático e processual ligado à área de atuação específica absorve grande parte do seu tempo e, assim, eles visitam e mantêm contatos com organizações quando surgem irregularidades ou problemas específicos. Como autoridades encarregadas de fiscalizar o cumprimento das leis, os promotores de gabinete colocam limites claros na atuação conjunta com órgãos governamentais e organizações não governamentais.

A participação em iniciativas da comunidade tem a dimensão de um envolvimento pessoal. Atende ao público, inicia investigações, apura denúncias, "oficia" autoridades, pessoas jurídicas e físicas, instaura inquéritos civis e propõe ações civis públicas na defesa de interesses metaindividuais. A defesa desses interesses ocorre mais em função das demandas postas aos promotores do que em função dos problemas que estes tenham elegido como prioritários na sua área de atuação.

Portanto, os promotores de gabinete não se veem como autoridades que devem cobrar continuamente do poder público a implementação de políticas e programas sociais. Compreendem-se com agentes judiciários cuja prioridade é o

trabalho "processual" – propor e acompanhar medidas judiciais – e cuja ação na defesa dos interesses metaindividuais se dá, sobretudo, pela via judicial.

Por outro lado, Cátia Aida Silva (2001, p. 127-140) caracteriza os promotores de fatos:

I – Esses promotores se voltam para a via extrajudicial, mostrando uma nova faceta do promotor de justiça, em razão do alargamento das funções do Ministério Público para muito além da esfera jurídica, tornando-os verdadeiros articuladores políticos nas comunidades em que trabalham e defendem causas coletivas.

II – Uma maneira de agirem extrajudicialmente é por meio da organização de "blitz" ou diligências, requisitando a presença de autoridades locais, órgãos governamentais e organizações não governamentais na apuração de irregularidades. Tais iniciativas acabam servindo como meio de cobrar ações de autoridades locais, estaduais e federais contra irregularidades e ilegalidades por vezes conhecidas e toleradas. As diligências aparecem como atos corriqueiros no dia a dia, ao lado da divulgação da legislação, atendimento ao público, orientação, reuniões, audiências públicas, palestras, mobilizações, eventos, campanhas e até mesmo iniciativas conjuntas com outros órgãos locais.

III – Estabelecem contatos, tomam iniciativas e articulam forças locais. A divulgação de informações e atendimento ao público são procedimentos utilizados frequentemente.

IV – Podem estabelecer negociações com autoridades públicas, pessoas jurídicas e físicas, movimentos sociais, conselhos de direitos, instituições da sociedade civil etc. e participar da elaboração de propostas capazes de induzir políticas públicas.

V – Costumam definir prioridades e estabelecem estratégias, dedicando-se à execução de "projetos" e até mesmo à fundação de organizações não governamentais, voltadas à solução de problemas nas áreas em que atua. Quando os promotores de fatos não têm sucesso, acabam recorrendo a medidas judiciais e propondo ações civis públicas que podem resultar em acordos judiciais.

Dessa maneira, as ações civis públicas são propostas quando os procedimentos extrajudiciais não surtiram efeito ou quando não há possibilidade de contato ou negociação, como nos casos de violação de direitos por órgãos municipais, estaduais e federais.

O uso contínuo de procedimentos extrajudiciais leva a estabelecer um vínculo estreito com determinados órgãos governamentais no combate a irregularidades – na área do meio ambiente, com a polícia florestal, por exemplo. Assim, eles atribuem grande importância ao trabalho conjunto com órgãos governamentais e instituições não governamentais, como as universidades.

A via judicial é evitada, não só pela lentidão e incerteza das respostas do Poder Judiciário, mas porque o promotor de fato interpreta o seu papel como atividade que transcende o sistema de justiça e requer legitimação na comunidade. Os

inquéritos civis são usados, muitas vezes, para aumentar as chances de fechamento de acordos judiciais.

Com efeito, são priorizadas as questões que abrangem um grande número de pessoas ou que estejam ligadas a políticas e programas públicos.

Os promotores de fatos influenciam até mesmo no fomento e no conteúdo de legislações, políticas públicas e programas de atendimento. Elegendo o contato e o diálogo com os responsáveis por políticas e programas, eles acabam exercendo uma espécie de "pressão formalizada" sobre os administradores públicos. Nesse processo de negociação, as medidas judiciais são utilizadas como último recurso para que as autoridades públicas cumpram a legislação.

Portanto, inquéritos civis são instaurados para demonstrar aos governantes que há investigações em curso que podem culminar com medidas judiciais. Nesse sentido, consideram que o inquérito civil é o "grande instrumento" do Ministério Público. Ao instaurarem um inquérito civil, coletam provas e reúnem dados que, ao invés de resultarem em uma ação civil pública, podem ser utilizados para pressionar e convencer uma determinada autoridade, pessoa física ou jurídica a estabelecer um acordo extrajudicial.

A especialização como promotores de justiça e o conhecimento que possuem acerca da legislação que protege os interesses metaindividuais assegura uma posição vantajosa nas conversas e na redação dos acordos, que são formalizados extrajudicialmente e se submetem ao controle do Conselho Superior do Ministério Público.

Logo, os promotores de fatos não se veem somente como defensores dos interesses e direitos metaindividuais, mas também como agentes que devem buscar soluções para "resolver o problema social" relacionado a tais direitos.

Dessa forma, as concepções de Marcelo Pedroso Goulart (2001) sobre os modelos de Ministério Público demandista e resolutivo, e as tipologias definidas pela pesquisadora de Cátia Aida Silva (2001) acerca dos dois tipos de atuação dos promotores, de gabinete e de fatos vão constituir o referencial para definição dos perfis conceituais que se esperam dos membros do MPPR.

A Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Paraná (LOMP)[12], Lei Complementar Estadual nº 85, de 27 de dezembro de 1999, define do art. 1º ao art. 84, "Das Disposições Gerais", no "Capítulo I – Da Definição, Dos Princípios e Das Funções Institucionais", mais especificamente nos arts. 1º ao 5º que o Ministério Público é responsável, perante o Poder Judiciário, pela defesa da ordem jurídica e dos interesses da sociedade e pela fiel observância da Constituição Federal. Na Seção V, do art. 67 ao 70, estão regulamentadas as atribuições do promotor de Justiça.

12 Lei Orgânica e Estatuto do Ministério Público do Estado do Paraná. Disponível em: <http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/listarAtosAno.do?action=exibir&codAto=8042&codItemAto=74350> Acesso em: 5 maio 2014.

Assim, além das atribuições contidas na Constituição Federal e nas leis, as atribuições de um promotor de Justiça são:

> [...] exercer a fiscalização dos estabelecimentos que abrigam idosos, inválidos, menores, incapazes e pessoas portadoras de deficiências, supervisionando-lhes a assistência; exercer o controle externo das atividades desenvolvidas nos estabelecimentos prisionais; assistir as famílias atingidas pelo crime e defender-lhes os interesses; exercer o controle externo da atividade policial; receber petições, reclamações e representações de qualquer pessoa por desrespeito aos direitos assegurados na Constituição Federal, nesta Constituição e nas leis. No exercício de suas funções, o órgão do Ministério Público poderá: instaurar procedimentos administrativos e, a fim de instruí-los, expedir notificações para colher depoimentos ou esclarecimentos, requisitar informações, exames, perícias e documentos de autoridades municipais, estaduais e federais, da administração direta e indireta, bem como promover inspeções e diligências investigatórias; requisitar à autoridade competente a instauração de sindicância, acompanhar esta e produzir provas; requisitar informações e documentos de entidades privadas para instruir procedimento e processo em que oficie[13].

Dessa forma, compreende-se que atuações institucionais concebidas pelos procuradores e promotores de Justiça do Ministério Público se desenvolvem a partir de todas as áreas afetas aos direitos constitucionais, cidadania e direitos humanos.

Este trabalho buscou promover uma tomada de consciência ao longo do curso de preparação e aperfeiçoamento, por parte dos vitaliciandos, para que ao final do curso estivessem conscientes de seus perfis conceituais em relação às funções ministeriais, bem como dotar-lhes de fundamentos e referenciais teóricos suficientes para optarem por uma prática em função de outra e harmonizarem seus modos de pensar e agir.

Desejou-se, também, minimizar a dicotomia entre teoria e prática, para uma transposição mais harmônica entre ambas, a partir de reflexões em torno da atuação cotidiana, com maior desenvoltura no desempenho das funções laborais e o abandono gradativo de uma situação de passividade, para que pudessem agir preventiva e proativamente.

4. METODOLOGIA DA PESQUISA

Esta pesquisa possui natureza qualitativa, tendo por metodologia de trabalho o viés da Teoria de Mudança Conceitual (MORTIMER, 2002; ZIMER, 2008); ou seja, pauta-se na coleta das concepções dos sujeitos de pesquisa em diferentes momentos do trabalho de campo, ao mesmo tempo em que desencadeiam ações que visam à geração de perturbações conceituais e de possíveis reestruturações cognitivas.

13 Portal do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: <http://www.mprs.mp.br/imprensa/desc_palavra?idglossario=67>. Acesso em: 5 maio 2014.

O campo de pesquisa foi o "IV Curso de Preparação e Aperfeiçoamento destinado ao Ingresso na Carreira do Ministério Público do Estado do Paraná", promovido pelo MPPR, em 2015, tendo como sujeitos os promotores de Justiça em estágio probatório, participantes desse curso.

Nesse sentido, a partir dos objetivos definidos, optou-se pela aplicação da proposta da pesquisa desenvolvida em 2011, com incremento a partir do viés da metacognição, que incluiu a elaboração dos instrumentos de pesquisa, a aplicação das atividades de intervenção pedagógica, a definição do universo a ser pesquisado, a organização e análise dos resultados, além da elaboração de relatório dos resultados obtidos.

O incremento da pesquisa a partir da metacognição trouxe uma efetiva contribuição para o desenvolvimento dos instrumentos das intervenções pedagógicas e, consequentemente, de fundamentação para a análise do processo de aprendizagem ao longo de cursos de preparação.

Para isso, essa proposta possibilitou, além dos recursos aplicados no I Curso de Preparação, a elaboração de expressões criativas com desenhos, pinturas, colagens, ilustrações etc. Essa inserção teve como objetivo promover o aprender a aprender a partir de novas situações, levando-se em conta os processos metacognitivos e criativos.

A metacognição define que a aprendizagem não depende apenas da experiência e do nível intelectual, mas também da aquisição de estratégias que possibilitem ao aprendiz planejar e monitorar o seu processo de aprendizagem, com a tomada de consciência dos processos que utiliza para aprender. Essas realidades psicológicas metacognitivas são estudadas na escola piagetiana.

Em Piaget, porém, para Hickmann, Asinelli-Luza e Stoltz (2015), há também a valoração do elemento criador e da imaginação, o qual pode levar o aprendiz a "articular o que está sendo apresentado, pelo processo de assimilação e acomodação"[14], com reconstruções mais permanentes. Piaget indica, inclusive, a necessidade de iniciar sempre pelas ideias criativas para o desenvolvimento da racionalidade em níveis mais elevados, pois se observa, conforme Stoltz e Parrrat-Dayan (2012)[15], que ambas estão presentes no desenvolvimento cognitivo e no avanço no conhecimento científico. Assim, a metacognição estaria também vinculada a um processo imaginário.

Além disso, procura-se com esse incremento disponibilizar informações para um repensar sobre esses cursos e a implementação de programas educacionais vinculados à Educação Continuada com conteúdos programáticos que promovam formas inovadoras de atuação dos membros, com a melhora do processo de

14 HICKMANN, Adolfo ; ASINELLI-LUZA, Araci; STOLTZ, Tania. *Piaget e Vigotski*: contribuições para as relações interpessoais no ensino-aprendizagem do século XXI. Disponível em: <http://pgsskroton.com.br/seer/index.php/ensino/article/viewFile/2897/2834>. Acesso em: 21 jul. 2016.

15 STOLTZ, T. PISKE, F.H.R. Vigotsky e a questão do talento e da genialidade. In: MOREIRA, L. C.; STOLTZ, T. (Org.). *Altas Habilidades/ superdotação, talento, dotação e educação*. Curitiba, PR: Juruá, 2012. p. 251-259.

aprendizagem no desenvolvimento profissional dos novos membros do MP, vinculados a ações com maior abrangência e impacto positivo na sociedade.

5. INTERVENÇÕES PEDAGÓGICAS: OS INSTRUMENTOS E O CONJUNTO DE ATIVIDADES REALIZADAS AO LONGO DO IV CURSO DE PREPARAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO DO MPPR

Foram identificadas oito (8) intervenções pedagógicas como os instrumentos (conjunto de atividades realizadas ao longo do IV Curso de Preparação e Aperfeiçoamento do MPPR) que se constituíram na fonte dos dados de investigação das concepções iniciais (Quadro 1), intermediárias (Quadro 2) e finais (Quadro 3) de cada cursista, respectivamente no início, no meio e no final do curso, quanto ao modelo do Ministério Público e/ou a forma de atuação dos promotores de Justiça de que cada participante mais se aproximava.

Essas intervenções utilizaram, além dos recursos aplicados no I Curso de Preparação, a possibilidade de elaboração de expressões criativas com a elaboração de desenhos, pinturas, colagens, ilustrações etc., conforme observado a seguir:

QUADRO 1 – Instrumentos de Coleta de Dados Fase Inicial do Curso

INTERVENÇÕES PEDAGÓGICAS	
Atividade 1 – A1	**Atividade 2 – A2**
Atividade individual Em sala de aula 10/4/2015 Questionário com 5 questões abertas sobre o modelo do Ministério Público e a forma de atuação dos promotores de Justiça.	Atividade individual Extraclasse 10/4/2015 Elaboração de mapa conceitual sobre a atuação do(a) promotor(a) de Justiça.

Fonte: Dados de pesquisa.

QUADRO 2 – Instrumentos de Coleta de Dados Fase Intermediária do Curso

INTERVENÇÕES PEDAGÓGICAS		
Atividade 3 – A3	**Atividade 4 – A4**	**Atividade 5 – A5**
Atividade em grupo Em sala de aula 13/4/2015 Dinâmica desenvolvida a partir da Atividade 2 – A2, sobre a atuação do(a) promotor(a) de Justiça. Uma reflexão no pequeno grupo para análise e possível reelaboração da atividade individual (mapa conceitual).	Atividade individual Em sala de aula 13/4/2015 Elaboração de expressões criativas. Questionário com 5 questões abertas sobre a atuação do(a) promotor(a) de Justiça.	Atividade individual Extraclasse 14/4/2015 Questionário com 1 questão aberta sobre o modelo de Ministério Público. Elaboração de expressões criativas
Atividade 6 – A6	**Atividade 7 – A7**	
Atividade individual Extraclasse 23/4/2015 Questionário com 1 questão aberta sobre a atuação do(a) promotor(a) de Justiça. Elaboração de expressões criativas.	Atividade individual Extraclasse 27/4/2015 Questionário com 2 questões abertas sobre a atuação do(a) promotor(a) de Justiça. Elaboração de expressões criativas.	

Fonte: Dados de pesquisa.

QUADRO 3 – Instrumentos de Coleta de Dados Fase Final do Curso

Atividade 8 – A8
Atividade coletiva e individual Em sala de aula 8/5/2015 Elaboração de mapa conceitual sobre a atuação do(a) promotor(a) de Justiça: elaboração de mapa conceitual representativo de pequenos grupos e elaboração de um (01) mapa conceitual no grande grupo. Atividades individuais: Questionário com 3 questões abertas sobre o modelo de Ministério Público. Elaboração de expressões criativas e registros escritos.

Fonte: Dados de pesquisa.

6. ORGANIZAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

Foram definidas como categorias as concepções de Ministério Público Demandista e Resolutivo, bem como uma denominada de Média, referindo-se à concepção que apresentasse características presentes ao mesmo tempo nas duas classificações anteriores.

Também, em relação às concepções de promotor, definiram-se como categorias as de Gabinete e de Fatos, além de uma terceira chamada Média, a qual foi fixada como a concepção que apresentasse características presentes ao mesmo tempo nas duas categorias anteriores.

Ademais, as categorias foram registradas em fases (iniciais, intermediárias e finais), também compreendidas como zonas.

Dessa forma, conforme já foi definido, para um mesmo promotor de Justiça vitaliciando há a possibilidade da coexistência de zonas.

Por meio de amostragem não probabilística, com a seleção por julgamento, findou-se a composição do universo pesquisado.

Portanto, definiu-se que o grupo de cursistas a ser analisado na 3ª etapa seria selecionado a partir de 3 (três) critérios: 1º) permanência no MPPR, com a exclusão dos cursistas que pediram exoneração; 2º) a totalidade de frequência no curso de ingresso, ou seja, permaneceram no universo pesquisado apenas os sujeitos que participaram de todo o IV Curso de Preparação e Aperfeiçoamento do MPPR; 3º) a realização de todas as oito (8) intervenções pedagógicas:

TABELA 1 – Critérios para composição do universo a ser pesquisado

Etapas de seleção	Critérios*	Nº Sujeitos p/ composição universo pesquisado	Nº Sujeitos excluídos
1º Critério	Exoneração	47	0
2º Critério	Totalidade de frequência	47	26
3º Critério	Totalidade de atividades realizadas	21	01
Nº Sujeitos p/ composição universo pesquisado		20	

Com efeito, pode-se analisar os resultados das intervenções pedagógicas aplicadas a 20 (vinte) promotores vitaliciandos de um universo de 47 (quarenta e sete) cursistas.

Definido o grupo de sujeitos pesquisados, iniciou-se a organização dos dados para a devida análise. Para cada participante da pesquisa, foi identificada a concepção quanto à atuação do Ministério Público e quanto à forma de atuação do promotor de Justiça.

Tais concepções foram organizadas nas fases: iniciais (no começo do curso), intermediárias (no decorrer do curso) e finais (ao término do curso).

6.1. Panorama da movimentação do conjunto dos 20 (vinte) sujeitos pesquisados

A leitura do panorama da movimentação conceitual dos sujeitos se deu pelo somatório das movimentações individuais, conforme as categorias definidas para cada concepção, seja de Ministério Público e de promotor, conforme observado nos Gráficos 1 e 2:

GRÁFICO 1 – Concepção Modelo de Ministério Público – GRUPO

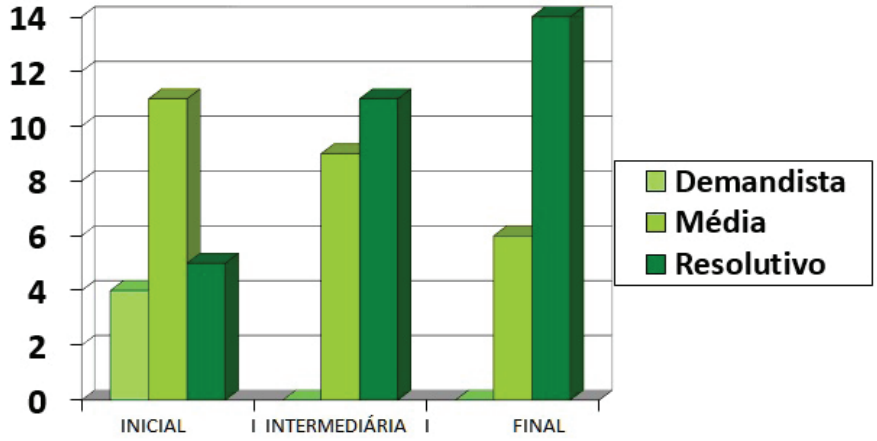
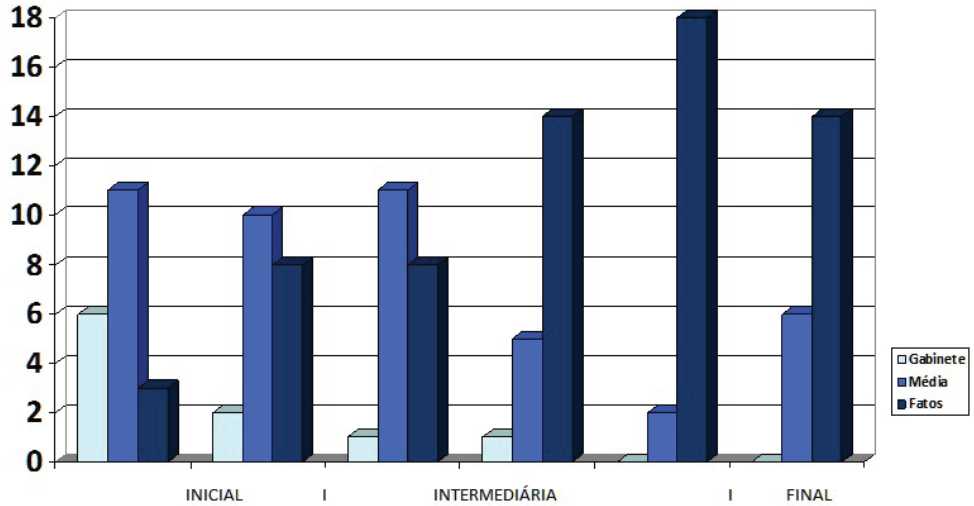


GRÁFICO 2 – Concepção Atuação do Promotor de Justiça pelo MP – GRUPO



Assim, foram analisadas todas as atividades, de A1 a A8. Destaca-se que, para esse exame, não foram inseridos os resultados obtidos com os mapas conceituais elaborados individualmente e coletivamente (A8), tendo em vista a ausência de atividades correlatas para proceder à comparação.

Pelos gráficos 1 e 2, é possível fazer uma leitura do perfil e da movimentação conceitual do grupo pesquisado.

No início do curso, apesar de os promotores vitaliciandos apresentarem todas as zonas conceituais relativas ao Ministério Público, demandista, média e resolutiva, a ênfase estava na média e na resolutiva.

No transcorrer do curso, houve uma reacomodação conceitual, o que resultou em uma intensificação da concepção de Ministério resolutivo em detrimento da concepção de Ministério Público demandista.

Portanto, as concepções iniciais sobre a atuação do promotor de Justiça são de gabinete, média e de fatos; porém, ao final do curso, o grupo analisado dá ênfase à concepção média e de promotor de fatos em detrimento da de gabinete, que desaparece.

Os gráficos 1 e 2 apresentam, na sua maioria, o registro de conexões harmônicas entre as concepções de atuação do promotor de Justiça e o modelo de Ministério Público ao longo de todo o curso; ou seja, as análises sugerem que a intenção de atuação nas funções laborais, exercício das funções ministeriais, correspondem à concepção de modelo de Ministério Público no universo pesquisado.

6.2 Comparativo da concepção do modelo de Ministério Público entra as pesquisas realizadas em 2011 e 2015

Os resultados das análises de 2015 são congruentes com a pesquisa realizada em 2011. Destaca-se que, em 2011, utilizaram-se os seguintes critérios para composição do universo pesquisado: amostragem não probabilística, com a seleção por julgamento, com a utilização do grupo de cursistas, a partir de cinco (5) critérios: 1º) permanência no universo pesquisado, por não terem os cursistas solicitado exoneração; 2º) exclusão dos sujeitos selecionados para a análise piloto; 3º) totalidade de frequência no curso de ingresso; 4º) a realização de todas as 12 (doze) intervenções pedagógicas; 5º) ter o promotor de Justiça sido empossado.

TABELA 2 – Critérios para Composição do Universo a ser pesquisado

Etapas de seleção	Critérios*	Nº de sujeitos p/ composição do universo pesquisado	Nº de sujeitos excluídos
1º Critério	Exoneração	49	4
2º Critério	Exclusão dos sujeitos à análise piloto	45	2[12]
3º Critério	Totalidade de frequência	43	26
4º Critério	Totalidade de atividades realizadas	17	5
5º Critério	Sujeitos não empossados	14	
Nº dos sujeitos para composição do universo pesquisado		12	

12 O número de sujeitos participantes na análise piloto, que correspondeu a quatro, passou a ser dois, pelo fato de que os outros dois solicitaram exoneração.

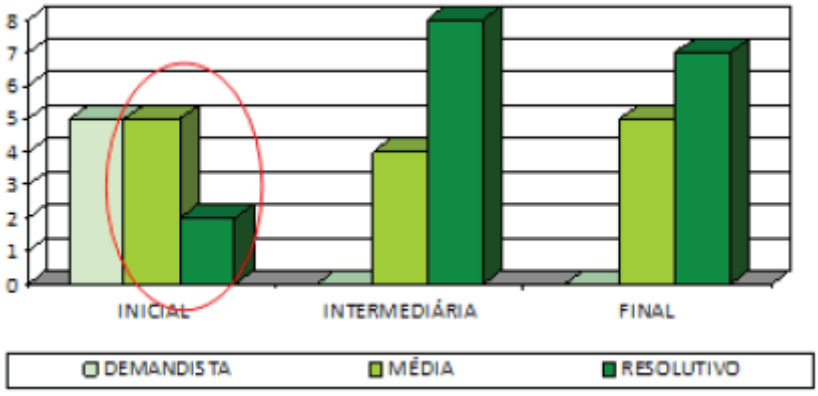
Dessa forma, podem-se analisar os resultados das intervenções pedagógicas aplicadas a 12 (doze) promotores vitaliciandos de um universo de 49 (quarenta e nove) cursistas inscritos de ofício no curso.

Definido o grupo de sujeitos, iniciou-se a organização dos dados para a devida análise. Para cada sujeito foi identificada a concepção quanto à atuação do Ministério Público e quanto à forma de atuação do promotor de Justiça. Tais concepções foram organizadas nas fases: iniciais (no começo do curso), intermediárias (no decorrer do curso) e finais (ao término do curso).

No início do curso, observou-se uma similitude quanto às concepções iniciais. Ambas apresentaram todas as zonas conceituais relativas ao Ministério Público demandista, média e resolutivo. Além disso, manteve-se uma minoração de 40% e 45% entre a categoria Ministério Público média e resolutivo:

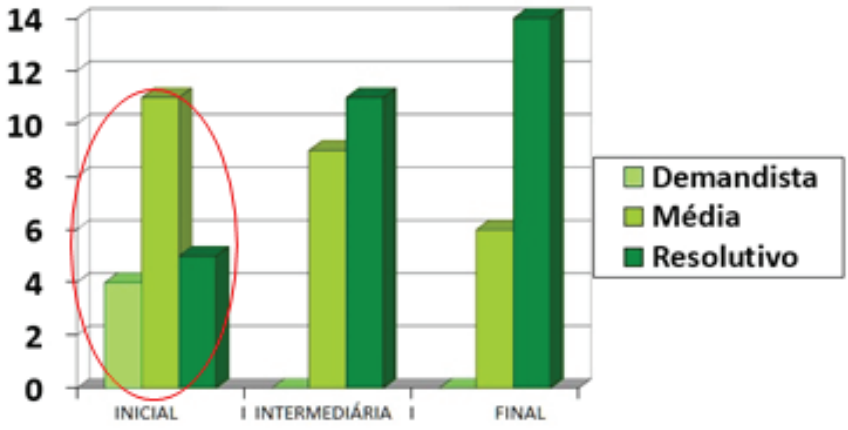
- Concepção Modelo de Ministério Público – GRUPO **Pesquisa 2011**

GRÁFICO 3 – Concepção Modelo de Ministério Público – GRUPO



- Concepção Modelo de Ministério Público – GRUPO **Pesquisa 2015**

GRÁFICO 1 – Concepção Modelo de Ministério Público – GRUPO



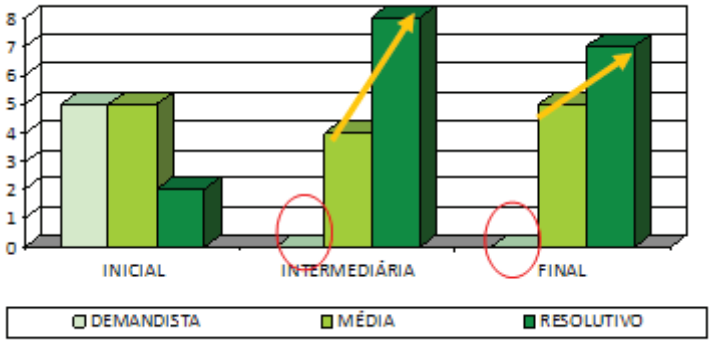
Além disso, em ambas as análises, a categoria Ministério Público demandista desaparece nas investigações das concepções nas fases intermediárias e finais de cada sujeito pesquisado, respectivamente no meio e no final no curso.

Mantém-se um padrão entre as zonas conceituais Média e de Ministério Público resolutivo, nas investigações das concepções intermediárias e finais de cada sujeito, respectivamente no meio e no final no curso.

Observa-se, também, uma congruência entre uma intensificação da concepção de Ministério Público resolutivo em detrimento da concepção de Ministério Público demandista, que desaparece na fase intermediária e final do curso:

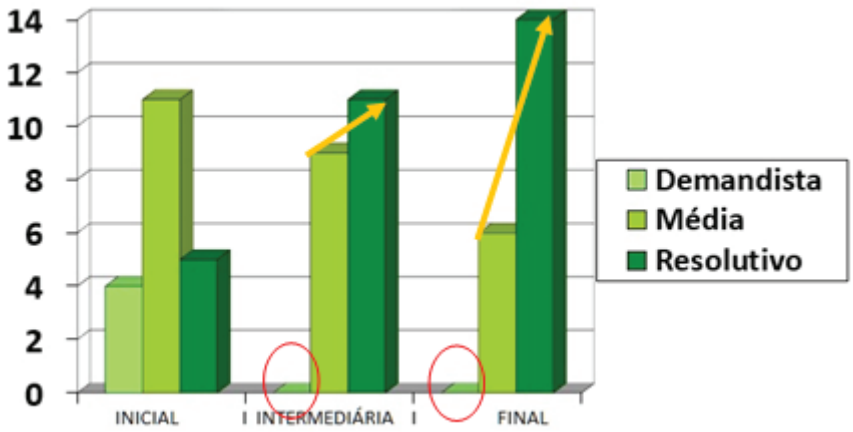
- Concepção Modelo de Ministério Público – GRUPO **Pesquisa 2011**

GRÁFICO 3 – Concepção Modelo de Ministério Público – GRUPO



- Concepção Modelo de Ministério Público – GRUPO **Pesquisa 2015**

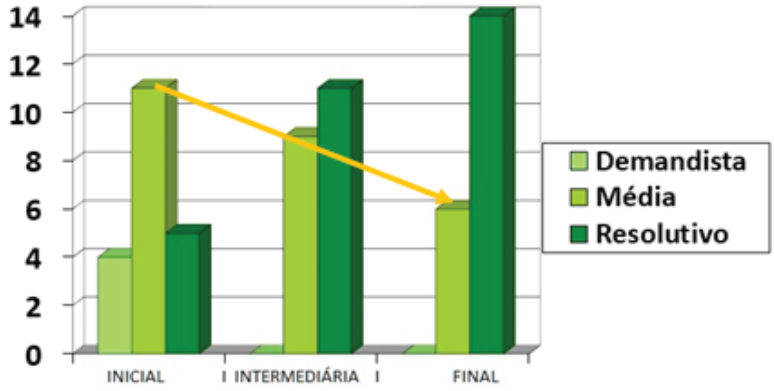
GRÁFICO 1 – Concepção Modelo de Ministério Público – GRUPO



O exame dos resultados sugerem, porém, que, com a utilização das expressões criativas na pesquisa de 2015, há um processo mais harmônico na tomada de consciência.

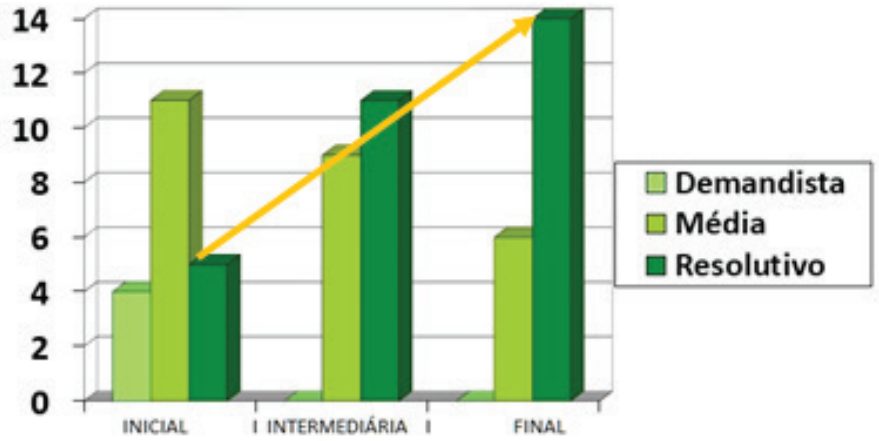
Nessa pesquisa, constata-se um declínio gradativo da zona conceitual Média:

GRÁFICO 1 – Concepção Modelo de Ministério Público – GRUPO



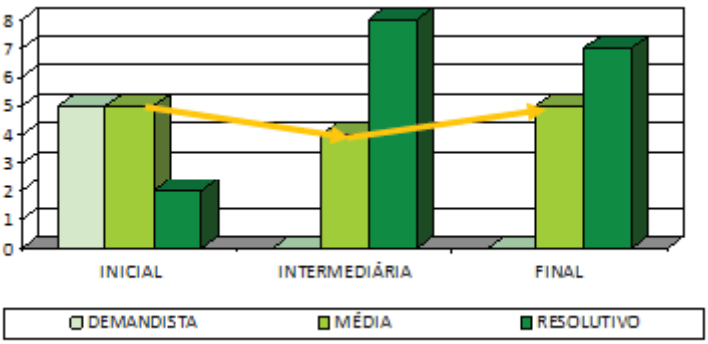
Além disso, também se verifica a ampliação gradativa da zona conceitual resolutiva, o que não ocorre na pesquisa de 2011:

GRÁFICO 1 – Concepção Modelo de Ministério Público – GRUPO



- Concepção Modelo de Ministério Público – GRUPO **Pesquisa 2011**

GRÁFICO 3 – Concepção Modelo de Ministério Público – GRUPO

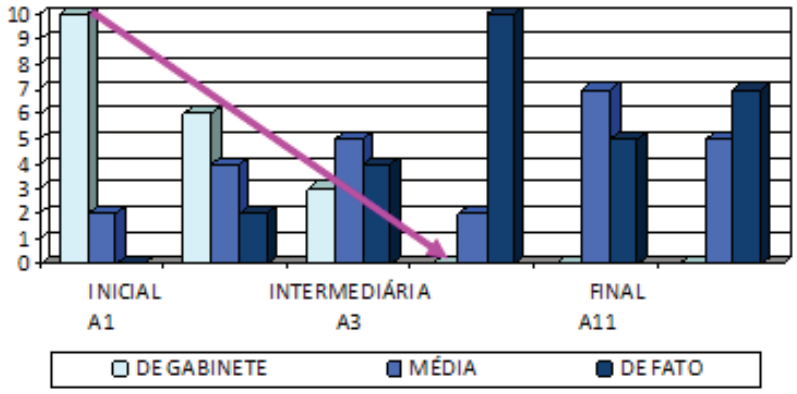


6.3 Comparativo da atuação do Promotor de Justiça pelo Ministério Público entre as pesquisas realizadas em 2011 e 2015

Comparando as pesquisas realizadas em 2011 e 2015, mantém-se um padrão de decréscimo em relação à categoria de promotor de Gabinete, entre as concepções iniciais e intermediárias, respectivamente no início e meio do curso, quando desaparece. Esse padrão que se mantém até o final do curso.

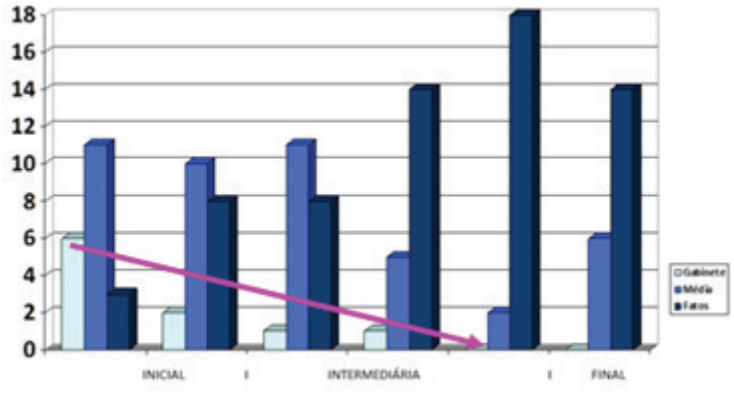
- Concepção Atuação do Promotor de Justiça pelo Ministério Público – GRUPO **Pesquisa 2011**

GRÁFICO 4 – Concepção Modelo de Ministério Público – GRUPO



- Concepção Atuação do Promotor de Justiça pelo Ministério Público – GRUPO **Pesquisa 2015**

GRÁFICO 2 – Concepção Atuação do Promotor de Justiça pelo MP – GRUPO



Em ambas as análises, ao término da fase intermediária e também na fase final do curso, observa-se uma congruência quanto ao resultado dos dados de investigação das concepções, que dão ênfase à zona conceitual do promotor de Justiça de fatos em detrimento da Média:

- Concepção Atuação do Promotor de Justiça pelo Ministério Público – GRUPO **Pesquisa 2011**

GRÁFICO 4 – Concepção Modelo de Ministério Público – GRUPO

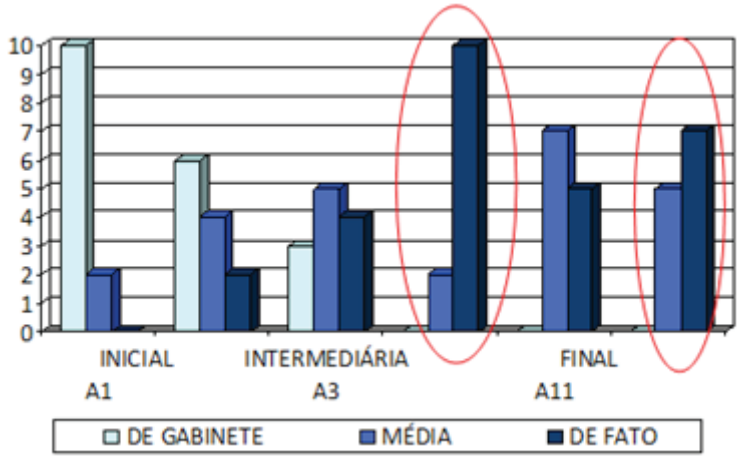
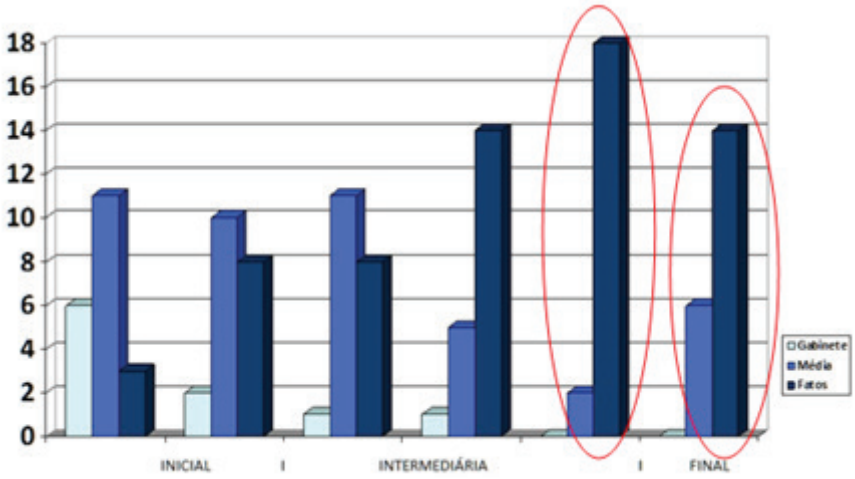


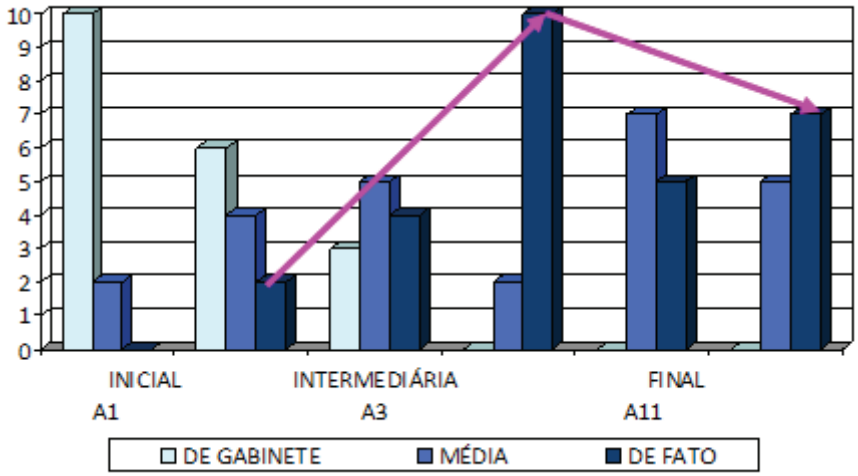
GRÁFICO 2 – Concepção Atuação do Promotor de Justiça pelo MP – GRUPO Pesquisa 2015



Observa-se, nas investigações das concepções intermediárias, uma considerável ampliação das categorias de promotor de Justiça de fatos, com reacomodação posterior. Isso indica que houve um processo de tomada de consciência e mudança conceitual ao longo de todo o curso, apresentando-se nesse período um processo mais intenso de reelaboração de suas concepções a partir do contato com novos referenciais teóricos:

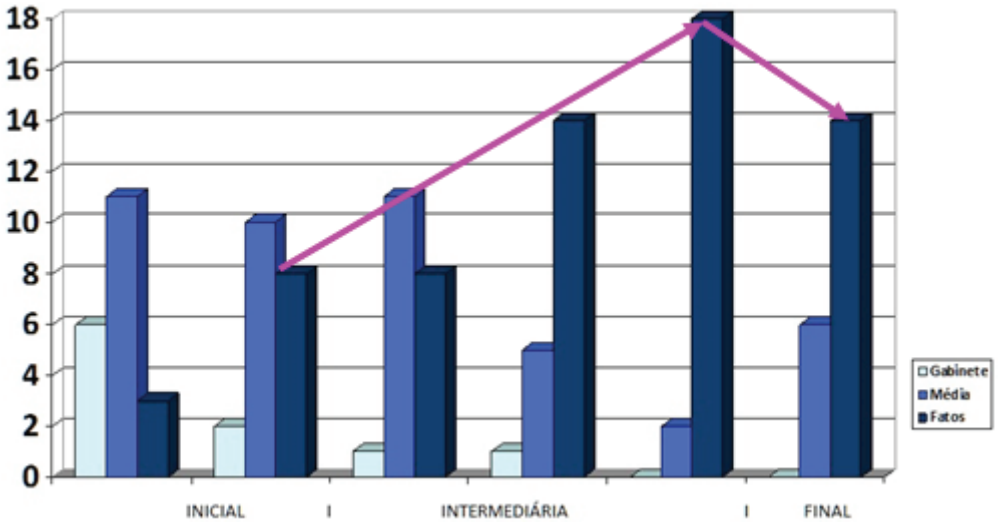
- Concepção Atuação do Promotor de Justiça pelo Ministério Público – GRUPO **Pesquisa 2011**

GRÁFICO 4 – Concepção Modelo de Ministério Público – GRUPO



- Concepção Atuação do Promotor de Justiça pelo Ministério Público – GRUPO **Pesquisa 2015**

GRÁFICO 2 – Concepção Atuação do Promotor de Justiça pelo MP – GRUPO



Na pesquisa de 2015, promoveu-se também uma análise isolada das expressões criativas artísticas. Estas foram comparadas aos resultados da análise global (resultados das intervenções pedagógicas).

Destaca-se que as expressões criativas artísticas foram inseridas apenas na fase intermediária para os registros das Concepções do Modelo de Ministério Público, bem como nas fases intermediária e final para os registros da Concepção Atuação do Promotor de Justiça.

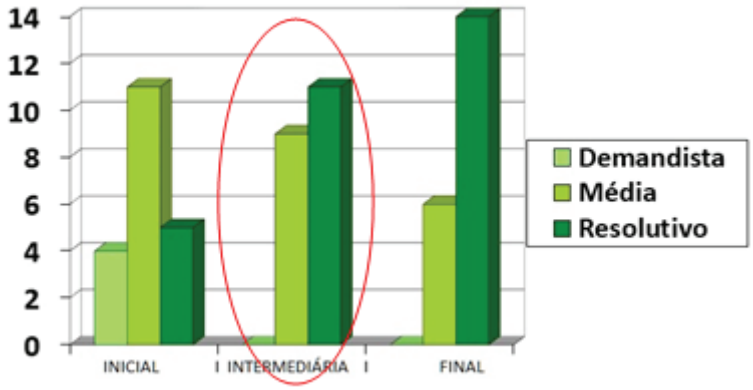
6.4 Comparativo da concepção do modelo de Ministério Público nos dados coletados em 2015

Como já registrado, no início do curso apesar de os sujeitos apresentarem todas as zonas conceituais relativas ao Ministério Público, demandista, média e resolutiva, a ênfase estava na média e resolutiva.

No transcorrer do curso, houve uma reacomodação conceitual, o que resultou em uma intensificação da concepção de Ministério resolutivo em detrimento da concepção média.

Na fase intermediária, há a preponderância da concepção resolutiva em detrimento da média, sendo que a categoria Ministério Público demandista desaparece:

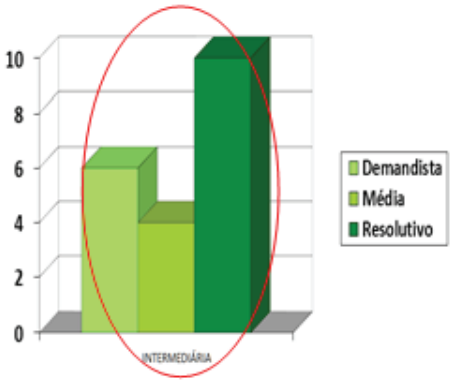
GRÁFICO 1 – Concepção Modelo de Ministério Público – GRUPO



- Concepção Modelo de Ministério Público – GRUPO Pesquisa 2015: análise exclusiva das atividades artísticas

Com a análise exclusiva das expressões criativas artísticas, constata-se todas as zonas conceituais relativas ao Ministério Público, com a prevalência da categoria de Ministério Público resolutiva em detrimento da demandista e média:

GRÁFICO 5 – Concepção Modelo de Ministério Público – análise exclusiva das atividades artísticas



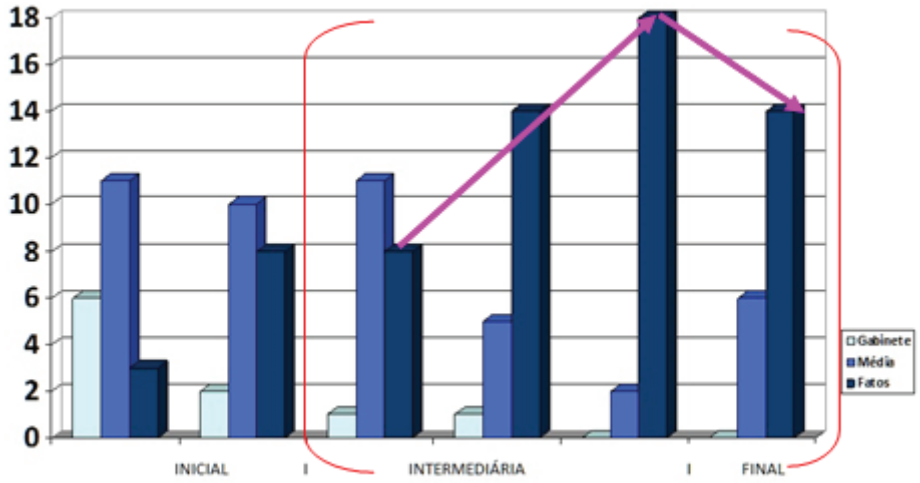
- Concepção Atuação do Promotor de Justiça pelo Ministério Público – GRUPO **Pesquisa 2015**

Observa-se a manutenção do padrão das concepções intermediárias, com uma considerável ampliação das categorias de promotor de Justiça de fatos. Há, contudo, uma reacomodação posterior, o que indica, conforme já asseverado, um processo de tomada de consciência e mudança conceitual ao longo de todo o curso, apresentando-se, nesse período, um processo mais intenso de reelaboração das concepções, a partir do contato com novos referenciais teóricos.

Ao término da fase intermediária e final do curso, observa-se uma congruência quanto ao resultado dos dados de investigação das concepções, uma vez que, nesses períodos, dá-se ênfase à zona conceitual do promotor de Justiça de fatos em detrimento da média e de gabinete:

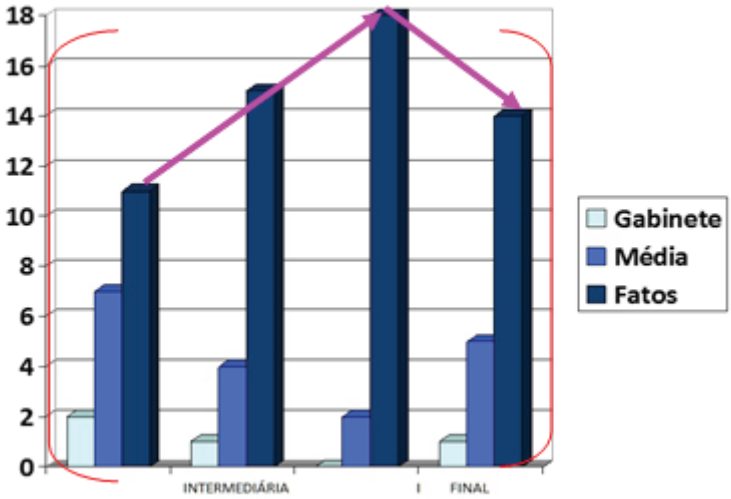
- Concepção Atuação do Promotor de Justiça pelo Ministério Público – GRUPO **Pesquisa 2015:** resultados da análise global (resultados das intervenções pedagógicas)

GRÁFICO 2 – Concepção Atuação do Promotor de Justiça pelo MP – GRUPO



- Concepção Atuação do Promotor de Justiça pelo Ministério Público: somente com a análise das expressões criativas artísticas:

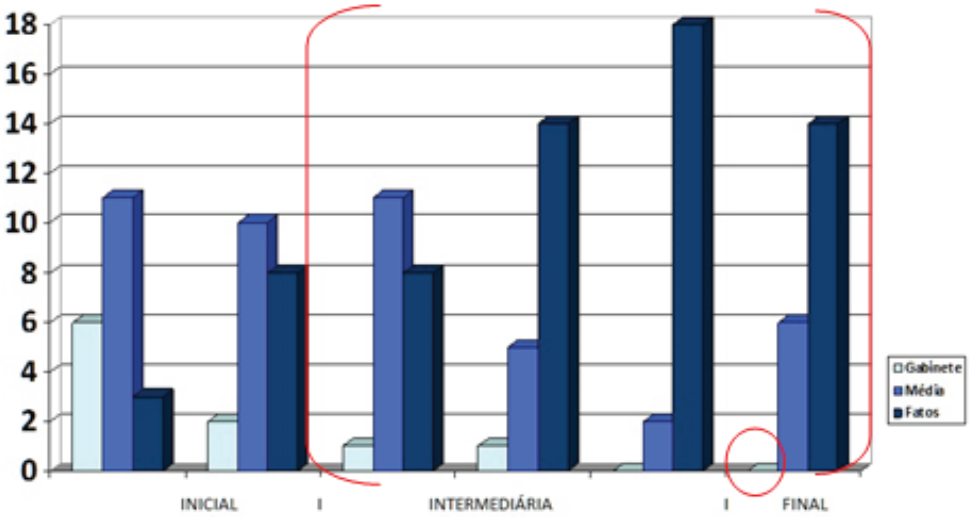
GRÁFICO 6 – Concepção Atuação do Promotor de Justiça pelo MP – GRUPO análise exclusiva das atividades artísticas



Destaca-se, porém, que a análise exclusiva das expressões criativas artísticas apresenta a zona conceitual de promotores de gabinete:

- Concepção Atuação do Promotor de Justiça pelo Ministério Público – GRUPO **Pesquisa 2015:** resultados da análise global (resultados das intervenções pedagógicas)

GRÁFICO 2 – Concepção Atuação do Promotor de Justiça pelo MP – GRUPO



- Concepção Atuação do Promotor de Justiça pelo Ministério Público somente com a análise das expressões criativas artísticas

Com efeito, a inserção na pesquisa de 2015 das expressões criativas artísticas, consideradas pelas pesquisadoras como atividades subjetivas, possibilitam a evidência do papel de fatores afetivos "como elementos de valor e interesse indiscutível no

acompanhamento e na avaliação do processo de ensino-aprendizagem" (CHACÓN, 2003, p. 26).

Conforme Chacón (2003, p. 24), "a tomada de consciência da atividade emocional é um instrumento de controle pessoal, um poderoso mediador nas relações com os outros e um elemento chave da auto-regulação da aprendizagem [...]".

A intenção, com a avaliação a partir das expressões criativas artísticas, foi a ampliação de estratégias que possibilitam a análise e o diagnóstico aprofundado de fatores atitudinais, para além dos instrumentos utilizados na pesquisa anterior. Esta lançou mão de atividades individuais e em grupo, com momentos para autoavaliação e aplicação de registros formais, por meio de questionário com questões abertas e elaboração de mapas conceituais.

Assim, as composições, expressões criativas artísticas possibilitam também a externalização de valores, crenças e compromissos, considerados desejáveis e apropriados por cada cursista.

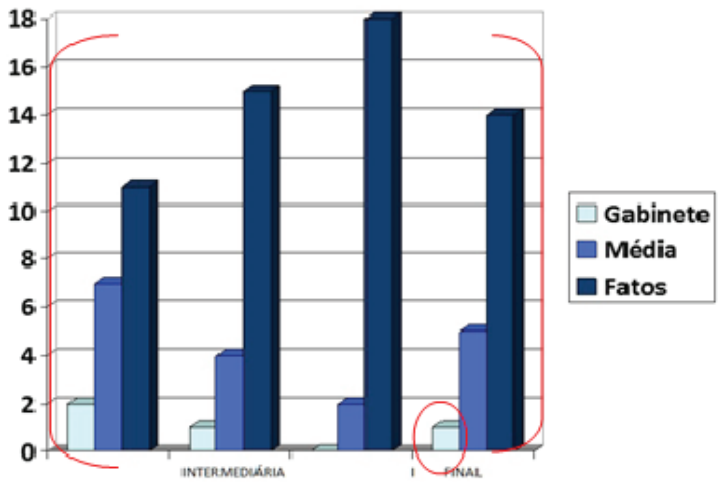
Portanto, a nova proposta buscou diversificar as atividades, considerando-se as diferentes dimensões de estilos de aprendizagem, para a promoção de maior interação, expressão e tomada de consciência dos cursistas.

As interpretações dos resultados das intervenções pedagógicas são analisadas a partir do viés da "Análise Textual Discursiva", a qual considera, conforme Morais (2011, p. 14), os textos como significantes em relação aos quais é possível exprimir sentidos simbólicos.

Dessa forma, pode-se, conforme assevera o mesmo autor, "construir compreensões a partir de um conjunto de textos, analisando-os e expressando a partir dessas investigações alguns sentidos e significados que possibilitam ler/analisar". Para isso, os resultados obtidos dependem tanto dos autores dos textos, cursistas, quanto dos pesquisadores.

Dessa forma, a eleição de categorias como a do Ministério Público Resolutivo e Demandista permite ao pesquisador fazer reflexões e interpretações.

GRÁFICO 6 – Concepção Atuação do Promotor de Justiça pelo MP – GRUPO: análise exclusiva das atividades artísticas



Entretanto, as análises exclusivas das expressões criativas artísticas indicam a permanência de alguns cursistas na zona conceitual do promotor de Justiça de fatos.

Esse olhar investigativo sugere que o discurso desses promotores vitaliciandos em formação, referente às suas crenças sobre como deve ser a atuação de um membro do Ministério Público, poderá não corresponder à sua atuação. Isso preconiza conflitos e contradições entre as ideias e as atitudes, o que pode gerar uma incoerência entre o modo de pensar e de agir.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa alcançou seu objetivo, que foi a ampliação da análise em profundidade, a partir das intervenções pedagógicas propostas na pesquisa de 2011, com a inclusão de expressões criativas artísticas, na avaliação de 2015.

Como na pesquisa de 2011, observou-se em cada caso estudado que a dinâmica de estabelecimento das conexões entre as concepções de Ministério Público resolutivo/demandista e de promotores de Gabinete e de Fatos, no âmbito pré-profissional, constituiu-se em um processo permeado por obstáculos, perturbações conceituais, reflexões e reelaborações da estrutura cognitiva, o que indica a relevância desse processo para que o futuro promotor possa se perceber em seu contexto formativo. Desse modo, compreende-se que o curso de ingresso na carreira pode permitir ao futuro promotor entender o próprio modo de pensar, no interior de um processo contínuo de aprendizagem, bem como favorecer uma aproximação de suas concepções às futuras ações profissionais.

As atividades avaliativas podem ser de diferentes naturezas: dissertativa, individual, em grupo, de percepção do outro (confronto), com ou sem a inserção das expressões criativas artísticas.

Na pesquisa realizada, constatou-se que as duas formas de desencadear o processo de formação, com ou sem a inserção das expressões criativas artísticas, geram uma tomada de consciência e uma tendência à mudança de concepção.

Os resultados também confirmam a necessidade de promotores-formadores acompanharem, de modo sistematizado e articulado, os promotores em fase de ingresso e vitaliciamento, para que a partir de orientações reflexivas possam transpor os obstáculos para acomodações conceituais firmadas durante o início do curso de formação.

Para que isso se efetive, tem-se como desafio a implementação de ações de qualificações com intencionalidades formativas harmônicas.

No processo de formação do promotor de Justiça, deve-se promover a harmonização entre as crenças, visões, conhecimentos, modos próprios de agir e diferentes habilidades do ingressante no Ministério Público e a missão, visão e valores da instituição, descritos no Planejamento Estratégico. Por isso, é importante oferecer uma formação teórico-prática inicial que embase e fundamente processos de aprendizagem e desenvolvimento ao longo de sua trajetória profissional na instituição.

Para isso, é necessário definir claramente, desde a seleção realizada no concurso público, qual é o perfil desejado do agente ministerial e o que é necessário à formação continuada dos promotores de Justiça. Em outras palavras, buscar saber qual é o profissional desejado para o cumprimento eficiente das atribuições constitucionais do Ministério Público, em termos de conhecimentos, habilidades e atitudes.

Nesse sentido, Mizukami (2006, p. 216) destaca que, caso não sejam explicitadas, discutidas, compreendidas e problematizadas, essa aprendizagem pode comprometer a aquisição de novos conceitos ou mesmo possibilitar a tradução equivocada dos conceitos de forma que se conformem às "aprendizagens por observação" anteriores. Logo, o curso de formação e a repetição de avaliações meramente quantitativas pela Corregedoria de Justiça serviriam para reafirmar concepções pessoais, revestidas pela equivocada compreensão da garantia da independência funcional, em detrimento do planejamento estratégico e da filosofia institucional.

Isso indica a importância de uma integração entre a Administração Superior e o Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Profissional (Ceaf), em especial com a troca de experiências pedagógicas com a Corregedoria-Geral, desde o ingresso na carreira, para o alinhamento de intencionalidades, definição do "fio condutor teórico" da instituição e ações de qualificação inicial e continuada no Ministério Público.

Além disso, a prevalência da avaliação qualitativa pelas Corregedorias do Ministério Público, conforme prevê o item 3, letra "a", da Carta de Brasília ("Renovação dos métodos de avaliação, orientação e fiscalização da atividade-fim e das atividades administrativas pelas Corregedorias, para aferir a atuação resolutiva do Ministério Público e a sua relevância social"), ao possibilitar a construção de indicadores que permitam aferir a eficácia social da atuação dos membros do MP, pode auxiliar na criação ou na reprodução de boas práticas que orientem a instituição a buscar os resultados pretendidos na execução do Planejamento Estratégico.

8. REFERÊNCIAS

ALMEIDA. G. A. de. *O Ministério Público no Neoconstitucionalismo:* perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social. Disponível em: <http://www.unifafibe.com.br/revistasonline/arquivos/revistajuridicafafibe/sumario/5/14042010170607.pdf>. Acesso em 28 set. 2011.

BRASIL. Glossário. *Atribuições do Promotor de Justiça*. Rio Grande do Sul: Ministério Público. Disponível em: <http://www.mp.rs.gov.br/imprensa/desc_palavra.ptr/67.htm>. Acesso em: 29 set. 2011.

CHACÓN, Inés Maria Gómez. *Matemática Emocional*: afetos na aprendizagem matemática. Porto Alegre: Artmed, 2003.

GUIMARÃES S. R. K.; STOLTZ T. (Org.). *Tomada de consciência e conhecimento metacognitivo*. Curitiba: Editora UFPR, 2008.

HICKMANN, Adolfo; ASINELLI-LUZA, Araci; STOLTZ, Tania. *Piaget e Vigotski*: Contribuições para as relações interpessoais no ensino-aprendizagem do século XXI. Disponível em: <http://pgsskroton.com.br/seer/index.php/ensino/article/viewFile/2897/2834>. Acesso em: 21 jul. 2016.

MARTINEZ, Miguel M. *La Investigación cualitativa etnográfica em educación*. México: Trillas, 1994.

MIZUKAMI, M. das G. N. *Aprendizagem da docência*: conhecimento específico, contextos e práticas pedagógicas. Belo Horizonte: Autêntica, 2006. p. 206.

MORAES, Roque; GALIAZZI, Maria do Carmo. *Análise textual discursiva*. 2. ed. Ijuí: Ed. Unijuí, 2011. 224 p.

PARANÁ. *Resolução nº 2110/2011-PGJ:* Ministério Público do Estado do Paraná. Disponível em: <http://www.ceaf.mppr.mp.br/arquivos/File/Resolucoes/Res_2110_11_Ingresso_e_Vitaliciamento_Membros.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2013.

POSNER, G. J. et al. Accommodation of a scientific conception: toward a theory of conceptual change. *Science Education*, New York, v. 66, n. 2, p. 211-227, 1982.

SILVA, Cátia Aida. Promotores de justiça e novas formas de atuação em defesa de interesses sociais e coletivos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais,* São Paulo, v. 16, n. 45, p. 127-144, fev. 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69092001000100007&script=sci_arttext>. Acesso em: 29 out. 2011.

STOLTZ, T. PISKE F.H.R. Vigotsky e a questão do talento e da genialidade. In: MOREIRA, L. C.; STOLTZ, T. (Org.). *Altas Habilidades/superdotação, talento, dotação e educação*. Curitiba, PR: Juruá, 2012.

ZIMER, T. T. B. Aprendendo a ensinar matemática nas séries iniciais do ensino fundamental. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008. Disponível em: <http://www.diaadiaeducacao.pr.gov.br/diaadia/diadia/arquivos/File/conteudo/artigos_teses/MATEMATICA/Tese_Zimer.pdf>. Acesso em: 10 maio 2010.

DEFESA ESTRATÉGICA DA PROBIDADE ADMINISTRATIVA – UMA REFLEXÃO PRÉVIA, SOB A PERSPECTIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO, PARA A DEFINIÇÃO DE INDICADORES DE EFETIVIDADE

[Strategic Defense of Administrative Probity – a Preliminary Reflection, from the Resolutive Public Prosecutor's Office Perspective, for the Definition ff Effectiveness Indicators]

Daniel Serra Azul Guimarães[1]

Resumo: Com a Constituição de 1988, o Ministério Público sofreu profunda transformação no plano normativo, estando ainda hoje em processo de atualização institucional para corresponder, no plano concreto, às novas funções recebidas. A área da defesa da probidade administrativa está entre as áreas com maior carência de tal atualização institucional, enfrentando hoje sérios problemas de efetividade. Os critérios de avaliação da atuação em tal área devem ter por base uma devida compreensão das causas de tal carência de efetividade, assim como do que se deve esperar de tal atuação no contexto do projeto de nação instituído pela Constituição.

Palavras-chave: Ministério Público. Corregedoria. Atividade avaliativa. Probidade administrativa. Corrupção.

Abstract: The 1988 Constitution brought profound transformation, at the normative level, for the Public Prosecutor's Offices, that are still in process of institutional updating to correspond concretely to the new functions. The administrative probity defending area is among those with the greatest deficiency of such institutional updating, facing today serious problems of effectiveness. The accountability evaluation criteria for such area should be based on a proper understanding of the causes of such lack of effectiveness, as well as the expectations that can be created about such action, in the context of the nation's project instituted by the Constitution.

Keywords: Public Prosecutor's Office. Accountability. Evaluation activity. Administrative probity. Corruption.

O propósito desta breve reflexão é contribuir para a discussão sobre a atividade avaliativa desenvolvida pelas Corregedorias em relação à efetividade da atuação do Ministério Público na área da defesa da probidade administrativa, tomada aqui

1 Promotor de Justiça no Ministério Público de São Paulo. Mestre em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP).

a expressão em sentido amplo, abrangendo a tutela do patrimônio público e dos princípios que disciplinam o regime jurídico-administrativo.

Trata-se de tarefa árdua, tendo em vista a complexidade inerente ao sistema de controle interno da Administração Pública, somada às peculiaridades da instituição, como a independência funcional, a unidade institucional e, ainda, o processo de permanente atualização de tais conceitos e da maneira como se relacionam.

Soma-se, ainda, o momento de transição, seja no plano estrutural, seja no cultural, de um Ministério Público pré-1988 para o que se tem convencionado nomear como novo Ministério Público ou Ministério Público resolutivo.

Como se sabe, com a promulgação da Constituição da República, há quase trinta anos, houve, no plano normativo, profunda mudança no perfil institucional do Ministério Público. Essa mudança, evidentemente, não se reproduziu automaticamente no mundo empírico, em que ela se dá gradualmente, em um processo contínuo de atualização, com a identificação dos obstáculos para a concretização do Ministério Público pós-1988 e dos caminhos para sua possível superação.

Este texto, aliás, inclui-se no âmbito das discussões necessárias para tal atualização no que diz respeito à dimensão cultural.

Para que se compreenda adequadamente qualquer atividade de controle, é necessária a devida compreensão da atividade controlada, o que é pressuposto da fixação de critérios e indicadores para uma adequada avaliação de tal atividade.

De qualquer modo, desde já é possível ressaltar a inadequação de qualquer controle que se limite à dimensão formal ou burocrática da atuação. Com efeito, o modelo de mera conferência de livros, documentos obrigatórios, cumprimento de prazos etc. é anacrônico e não atende aos fins que inspiraram as competências administrativas das Corregedorias.

Isso não significa que os aspectos formais do trabalho do membro do Ministério Público sejam irrelevantes ou devam ser desconsiderados, mas é fato que a sobrevalorização de tais aspectos gera sérias distorções no modo de a instituição se desincumbir de suas relevantes funções, dificultando o adequado desenvolvimento institucional em direção ao Ministério Público resolutivo, desenhado pela Constituição de 1988.

Como já afirmado, as profundas mudanças promovidas pela Lei Maior na conformação da instituição demandam sua atualização em diversos âmbitos, merecendo especial destaque, para os fins desta breve reflexão, a necessária atualização cultural, uma vez que a atualização estrutural não é algo que esteja a cargo do agente político do Ministério Público no exercício de sua atividade-fim.

Como se sabe, a cultura institucional pertinente ao Ministério Público pré-1988, com papel primordial de agente processual, responsável por responder à demanda apresentada, tendo o processo como principal via de atuação e sem compromisso com o resultado concreto do exercício de suas atribuições não dá conta dos novos desafios que se apresentam à instituição.

Com a elevação do membro do Ministério Público à condição de agente político incumbido da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, sempre sob a perspectiva emancipatória presente nos fundamentos e nos objetivos fundamentais da República (CR, arts. 1º e 3º), passa a ser imprescindível, por exemplo, que a atuação seja planejada e que esse planejamento se dê em processo marcado por ampla participação social, para a construção coletiva de diagnósticos que permitam ir além do senso comum, em contato com o máximo possível de perspectivas sobre os problemas a serem enfrentados, assim como de cronogramas de ações e sistemas de controle que determinem uma atuação consciente e consequente por projetos.

Assim, para que se possa avaliar como deve ser feito o controle do exercício das funções pertinentes à defesa da probidade administrativa, impõe-se a indagação preliminar sobre o que se pode e deve esperar – no contexto do projeto de nação presente na Lei Maior – da atuação do Ministério Público nessa seara.

Também é necessário refletir sobre o que temos feito, como instituição, para atender a tal demanda, que resultados temos obtido, quais são os principais entraves à obtenção dos resultados pretendidos e o que pode ser feito para a superação de tais dificuldades.

A "Constituição Cidadã", após definir um pacto pela construção da democracia formal e material no Brasil, elevou o Ministério Público à condição de instituição fundamental para esse processo, com profunda transformação de seu significado no contexto institucional.

Isso levou à necessidade de construção de uma nova teoria do Ministério Público, hoje consolidada sob o nome de *novo Ministério Público* ou *Ministério Público resolutivo*.

Trata-se de um Ministério Público que deixa de ser um mero agente processual para assumir o papel de agente político, de agente da transformação social projetada na Lei Maior, o que não pode ocorrer sem as devidas adaptações para que a atuação tradicionalmente *intuitiva*, *reativa* e *demandista* seja suplantada pela atuação *reflexiva*, *proativa* e *resolutiva*.

O novo Ministério Público, produto dessa construção progressiva, deve ser uma instituição autônoma, não subordinada ao Poder Executivo e não dependente do Poder Judiciário, com nova organização espacial, pautada por conhecimento transdisciplinar e crítico, capaz de construir democraticamente sua unidade para a intervenção consequente no processo político – sem pretensão de protagonismo, obviamente – e em que a independência funcional seja devidamente compreendida como garantia da sociedade.

A autonomização e a construção de um novo conteúdo institucional determinados pela Constituição têm como obstáculos a serem enfrentados a estrutura e a cultura anteriores, que, presentes no plano ôntico, tendem a se reproduzir, mesmo diante da nova ordem constitucional afirmada no plano deôntico.

A superação de tais entraves pressupõe a democratização e reestruturação da instituição, além da atualização teórica que enseje as práticas transformadoras que lhe foram cometidas pela Lei Maior.

Nesse contexto, é necessário compreender adequadamente a missão institucional de defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis, conceitos que têm em comum a baixa densidade semântica, o que torna ainda mais árduo o desafio.

Assim, a proposta deste texto é, no campo da defesa da probidade administrativa, problematizar o senso comum institucional, em grande medida delineado pela cultura institucional pré-1988 e, com isso, contribuir para a identificação de formas de controle do exercício da atividade-fim compatíveis com a ordem constitucional vigente.

De início, é imprescindível a compreensão das funções ligadas à judicialização em termos de litígio estratégico, ou seja, a partir da compreensão do processo judicial como parte de uma atuação com objeto mais abrangente que a situação litigiosa específica do caso concreto, não sendo um fim em si mesmo.

Refiro-me à necessidade de que a atuação seja adequadamente planejada, pautada por planos, programas e projetos, buscando-se sempre propiciar condições para ampla participação popular na construção de tal planejamento, em atenção, especialmente, ao art. 1º, parágrafo único, da Constituição da República.

É fundamental a compreensão de que, no contexto da Constituição de 1988, todas as instituições estatais devem estar a serviço daqueles que foram definidos como os objetivos estratégicos da República Brasileira: a *construção de uma sociedade livre, justa e solidária*, a garantia do *desenvolvimento nacional*, a *erradicação da pobreza e da marginalização*, a *redução das desigualdades sociais e regionais* e a *promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade ou quaisquer outras formas de discriminação* (CR, art. 3º).

Toda ação de tais instituições, além de ter estes fins no horizonte, deve ainda ser compatível com os fundamentos da República em função da qual existem: a *soberania*, a *cidadania*, a *dignidade da pessoa humana*, os *valores sociais do trabalho e da livre iniciativa* e o *pluralismo político* (CR, art. 1º).

O projeto de nação em que consistiu o pacto de 1988, pressupõe uma sociedade que ainda precisa ser emancipada, não podendo ser considerada livre. Além disso, o constituinte partiu do diagnóstico de uma sociedade que também não é justa nem solidária. Daí o uso do verbo "construir". Parte-se também da constatação da situação de subdesenvolvimento e de que a pobreza, a marginalização, as desigualdades e as diversas formas de discriminação são problemas suficientemente relevantes para que sua superação figure entre os *objetivos fundamentais* da República.

Isso deve ser sempre lembrado, sob pena de a atuação concreta das instituições incumbidas da realização do direito ser desprovida de sentido, o que, infelizmente, muitas vezes acontece. É necessário que sejamos atentos para que nossa intervenção

na realidade social não seja baseada em um discurso tecnicista autorreferenciado, que subverta a hierarquia normativa e leve a inconsistências como o enquadramento de complexas questões sobre políticas públicas e as mudanças sociais que lhes dão sentido no velho arquétipo dos conflitos comutativos.

Nesse contexto, a instituição incumbida da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis assume um importante papel, que exige uma atualização institucional profunda, em variadas dimensões.

Para os fins desta breve reflexão, como já afirmado anteriormente, importa a atualização na dimensão cultural, para que se reduza o risco de que a ação fiscalizadora das Corregedorias concorra para a supramencionada subversão.

O novo Ministério Público é necessariamente comprometido com o resultado concreto de sua atuação, o que impõe desafios que extrapolam em muito o limitado âmbito do processo judicial.

Nesse contexto, a área pertinente à defesa da probidade administrativa certamente é uma das áreas de atuação em que a atualização cultural se faz mais necessária e urgente.

Isso porque está relacionada com o tema da corrupção e seu enfrentamento, sendo ampla e fortemente difundida na sociedade – a mesma sociedade de onde provêm e onde vivem os membros da instituição – uma considerável gama de crenças e mitos a seu respeito. A devida compreensão do fenômeno é o primeiro grande desafio de quem quer que se proponha a compreender o que se deve esperar da atuação nessa área.

A relevância do problema é inquestionável, a corrupção é um nefasto entrave ao processo de consolidação da democracia e concretização da mudança social almejada no pacto de 1988 e, mesmo assim, entre sua percepção baseada no senso comum e sua adequada apreensão pela investigação científica há um verdadeiro abismo, determinado, em larga medida, por um sistema de comunicação social fortemente oligopolizado e associado ao poder econômico, do qual o poder político acaba muitas vezes se revelando como mera expressão na esfera pública, dadas as distorções do sistema político.

Essa situação é agravada pelo fato de que boa parte da produção teórica sobre o tema é baseada em uma teorização tradicional enviesada a respeito do conceito de *patrimonialismo*, teorização esta que tem sido objeto de numerosas e consistentes críticas.

Esses dois elementos somados levam a pressupostos de atuação que muitas vezes acabam por sobrepor a busca de responsabilização individual ao enfrentamento das raízes estruturais do problema. No limite, essa inversão tem dado a muitos membros da instituição a sensação de "enxugar gelo", em uma tarefa infindável de extirpar da Administração Pública os agentes identificados como desonestos.

Além dessa questão cultural que dificulta a adequada percepção do fenômeno da corrupção, outro fator se apresenta para dificultar a identificação de uma missão

que faça sentido: a crença de que "a" ordem jurídica a ser defendida pelo Ministério Público é um objeto estático e perfeitamente identificável a partir de certas técnicas hermenêuticas e, no limite, da convicção subjetiva do agente político, que atua sob o manto da independência funcional – como se fosse senhor de suas atribuições.

Sem entrar em discussões filosóficas que nos lancem para além do propósito específico deste texto, é de se anotar que a dificuldade de compreensão do pluralismo de perspectivas quanto ao direito, assim como da necessidade de que a busca de seu conteúdo se dê a partir do cotejo do projeto de mudança social que ele traz em sua base com a realidade sobre a qual deve incidir, apresenta-se também como óbice à devida identificação da complexa missão do Ministério Público na área de que se trata.

É evidente que a instituição incumbida da defesa do regime democrático e da ordem constitucional que elegeu como fundamento da República, entre outros valores, o pluralismo político (CR, art. 1º, V) e estabeleceu objetivos estratégicos suficientemente claros (CR, art. 3º), deve optar por processos hermenêuticos dialógicos e participativos, a partir de uma perspectiva transformadora, o que é incompatível com qualquer postura que tenha como pressuposto a demonização do Estado e dos agentes estatais, tão presente no senso comum forjado pelos interesses dominantes.

Como já dito anteriormente, a primeira questão que deve ser necessariamente respondida para que se possa especular sobre critérios para o controle da atuação do membro do Ministério Público na área da defesa da probidade administrativa diz respeito ao que se deve esperar de tal agente político.

Se a resposta correta a tal indagação fosse algo como lançar manifestações técnico-jurídicas em processos e procedimentos que lhe forem apresentados, segundo sua convicção, observando prazos e formas, mas sem compromisso com os resultados concretos de sua atuação ou com um planejamento institucional transparente e participativo, poderíamos concluir que o tradicional modelo que prioriza o controle de prazos, livros, pastas, documentos e outros aspectos meramente formais da atuação seria adequado.

Como não é este o caso, impõe-se às Corregedorias a necessidade de reavaliar criticamente seus critérios e formas de fiscalização, bem como a definição de prioridades entre fiscalizar e orientar, especialmente considerada a complexidade do referido momento de transição e a atualização estrutural da instituição ainda muito incipiente.

Sobretudo, é fundamental distinguir a atuação na área em questão da atuação na esfera criminal, com a qual é confundida em grande medida, embora isso nem sempre seja percebido com clareza.

A atuação deve se dar sob a perspectiva da defesa estratégica da probidade administrativa, tida como direito fundamental decorrente dos arts. 1º e 37, *caput*, e § 4º, entre outros dispositivos constitucionais. Trata-se de direito de titularidade difusa que tem como conteúdo o enfrentamento do problema da corrupção, em sentido amplo.

Em última análise, trata-se da defesa do regime jurídico-administrativo construído sobre os valores republicanos presentes na Constituição, algo que pode ser mais complexo do que parece em uma análise menos detida. Trata-se de aspecto específico do dever mais amplo mencionado anteriormente, de defesa da ordem jurídica e do regime democrático.

Como já antecipado, além da adequada compreensão do que seja tal defesa da ordem jurídica e do regime democrático, é necessária uma digressão, ainda que breve, sobre o complexo problema da corrupção, para que a missão que pressupõe o seu enfrentamento estratégico seja devidamente compreendida.

O discurso ainda hegemônico entre nós é fortemente ligado à noção de *patrimonialismo*, nos termos em que tratada por Sérgio Buarque de Holanda, em seu clássico Raízes do Brasil[2].

Ocorre que a teorização de Buarque em torno do *homem cordial* é derivação do mito nacional de Gilberto Freyre, erigido sobre a miscigenação e a plasticidade do colonizador português. Buarque, ao menos na interpretação mais difundida, exclui a ambiguidade presente em Freyre e decreta que o brasileiro é o *homem cordial*, que sobrepõe as relações pessoais às institucionais, a partir de uma determinada leitura de Weber que ainda hoje influencia as ciências sociais. Assim, o Brasil contemporâneo seria pré-moderno, tendo a corrupção como característica atávica de suas relações sociais.

Essa teorização tem sido apontada como conservadora, partindo de uma prévia derrota frente ao problema da corrupção, desconsiderados os conflitos subjacentes à relação público-privado que é colocada no centro das discussões sobre o tema, ao menos no campo do direito.

A corrupção, destarte, originar-se-ia das práticas personalistas dos integrantes de um estamento estatal. Aqui, buscar-se-ia alguma fundamentação na obra de Raymundo Faoro.

Trata-se de uma concepção baseada em verdadeiros mitos que vêm sendo descontruídos pela comunidade científica, tais como a presença do *homem cordial*, de moral plástica, passional, que sobrepõe seus interesses aos institucionais, apenas no Estado e não no mercado, que é idealizado como o reino de todas as virtudes.

Obviamente, a demonização do Estado só interessa a indivíduos e grupos que não dependem das políticas públicas necessárias à consecução dos objetivos fundamentais da República anteriormente mencionados.

Estado e mercado são produtos humanos ambivalentes e interdependentes, mas a teorização tradicional, que naturaliza a corrupção como fenômeno intrínseco e perpétuo na sociedade brasileira, simplifica os respectivos conceitos, colocando-os em uma lógica binária em que um é a fonte da corrupção e da ineficiência e o outro é o lugar onde os seres humanos se desumanizam, despem-se de suas contradições, tornando-se impessoais, honestos e eficientes.

2 HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

Em um país em que os instrumentos de comunicação social ainda são fortemente concentrados em um setor empresarial oligopolizado e a produção do conhecimento acadêmico ainda é consideravelmente elitizada, não é difícil compreender como se chegou a tamanha distorção. O mercado é impessoal, livre das contradições existenciais do ser humano. Por sua vez, o Estado é subjetivado e demonizado.

Soma-se a essa crença a confusão entre os conceitos de sociedade civil e mercado, em um discurso que fala diretamente aos afetos, ao lançar cada indivíduo no âmbito virtuoso permanentemente ameaçado pela ineficiência e pela corrupção dos agentes estatais.

As disputas sociais concretas que determinam o raio de ação do Estado e do mercado ficam ocultas nessa representação simplificada e, assim, a artificial oposição entre Estado e mercado naturaliza as desigualdades sociais.

A questão da corrupção, assim, é percebida como um problema apenas da ordem da moralidade. A atuação em defesa da probidade administrativa se voltaria prioritariamente à responsabilização de sujeitos ou grupos que são ou tornam-se desonestos pelos vícios supostamente inerentes ao setor público, aproveitando-se da posição que ocupam na estrutura estatal para, quase em uma atividade de extorsão contra os sujeitos virtuosos presentes no setor privado, obterem vantagens pessoais.

Constrói-se, assim, um discurso enviesado, completamente dissociado da realidade – mas, como dito, com forte apelo emocional – marcado pela identificação de vilões e vítimas bem definidos. Torna-se, assim, quase intuitivo o papel heroico do agente público envolvido em atividades de controle da Administração Pública, defendendo o mercado e a sociedade civil virtuosos contra a desonestidade de agentes estatais corruptos.

É assim que se dá a subjetivação da discussão sobre a corrupção, o que acaba levando os agentes do sistema de controle, membros do Ministério Público inclusive, a acreditar que seu papel se limita a identificar e buscar a responsabilização de agentes desonestos.

É necessária uma melhor compreensão da política, seara em que se dá a atividade administrativa. É fundamental que se compreenda a dinâmica de disputa entre interesses individuais e de grupos, sob a forma de distintos projetos de sociedade, conformando as políticas públicas, para que uma suposta disputa entre pessoas e grupos honestos e desonestos deixe de ocupar o centro das atenções.

A colocação nesses termos binários propicia a ideia de *combate* e a noção central, de *combate à corrupção*, apresenta-se como enfrentamento dos indivíduos e grupos desonestos para assegurar o bom funcionamento das instituições, da sociedade e do mercado, tidos como categorias ideais, construídas sem grande preocupação com a realidade concreta.

Ocorre que a contextualização histórica é fundamental para a adequada compreensão do uso que Weber faz do conceito de *patrimonialismo*.

É comum identificar na obra de Weber uma oposição simplificada entre o mundo ocidental moderno e o mundo pré-moderno, no qual costumam ser inseridos os países subdesenvolvidos. O mundo moderno seria aquele em que prevalece a racionalidade, a impessoalidade, a sobreposição das relações institucionais às pessoais. O mundo pré-moderno seria o oposto. Teríamos, assim, a tarefa de *modernizar* o país, por meio da moralização do exercício do poder.

Descendo ao mundo concreto, não é difícil perceber que, na história das relações de dominação é frequente a oposição platônica entre corpo e espírito, sendo este o domínio da razão e aquele o dos afetos. O homem comumente é apresentado como mais ligado à razão que a mulher, mais ligada ao corpo, à sexualidade e à realização de tarefas mais simples. O mesmo acontece na oposição entre o branco e o negro, o europeu e o africano, o norte-americano e o latino-americano etc.

Assim, na base de nossa formação cultural está uma enganosa oposição entre povos mais ligados à racionalidade, tidos como *frios*, *impessoais*, um modelo a ser buscado por povos mais afetivos, *calorosos*, *pessoais*, que, não por coincidência, são povos mais vulneráveis nas relações internacionais.

O fato é que há uma ambiguidade constitutiva do racionalismo ocidental que não costuma ser percebida. O mesmo racionalismo que se opôs ao absolutismo se prestou à construção de um mundo repleto de desigualdade, injustiça, violência, intolerância, entre diversas outras mazelas que certamente se incluem entre os entraves à consecução do projeto constitucional anteriormente mencionado[3].

Jessé Souza[4] esclarece que Talcott Parsons, a partir dos anos 1930, valendo-se de aspectos da produção teórica weberiana, desenvolveu uma imagem idealizada da sociedade americana. Essa imagem idealizada acabou se tornando o eixo fundamental de uma *teoria da modernização* muito influente na América Latina, que passou a ser objeto de uma teorização *orientalizada*. Essa tarefa teria sido facilitada por um emprego a-histórico e sem rigor analítico da obra de Weber, ignorando-se a crítica weberiana à hipocrisia presente na ideia de confiança interpessoal utilitária do protestantismo estadunidense.

É daí que nasce o mito do brasileiro como sujeito quase necessariamente desonesto, tendente a sobrepor as relações pessoais às institucionais, como se os

3 Bem observou Jessé Souza, que certamente está entre os intelectuais que contribuíram para a desconstrução dessa teorização deficiente:
"Se o pioneiro protestante ainda possuía perspectivas éticas na sua conduta, seu 'filho' e, muito especialmente, seu 'neto', habitante do mundo secularizado, são percebidos por Weber de modo bastante diferente. Para descrevê-los, Weber utiliza dois 'tipos ideais', ou seja, modelos abstratos – nesse caso, modelos abstratos de condução de vida individual, os quais se encontram sempre misturados em proporções diversas na realidade empírica concreta. Esses 'tipos ideais' que explicam o indivíduo típico moderno para Weber são, por um lado, o 'especialista sem espírito', que tudo conhece sobre seu pequeno mundo de atividade e nada sabe (nem quer saber) acerca de contextos mais amplos que determinam seu pequeno mundo, e, por outro, o 'homem do prazer sem coração', que tende a amesquinhar seu mundo sentimental e emotivo à busca de prazeres momentâneos e imediatos" (*A tolice da inteligência brasileira*. São Paulo: Leya, 2015. p. 19).

4 Idem, p. 23-37.

povos do mundo ocidental já "modernizado" estivessem livres dessa sobreposição, dando-nos o exemplo do que buscar em matéria de enfrentamento do problema da corrupção.

Assim, a energia que poderia servir para a compreensão da maneira como as instituições moldam o comportamento humano, inclusive em direção à corrupção, é desperdiçada na busca de explicações quase de ordem genética para o problema, chegando-se ao ponto de atribuir aos padrões morais dos colonizadores portugueses a responsabilidade por uma cultura de corrupção supostamente inerente ao comportamento do brasileiro.

Na verdade, as instituições (família, escola, mercado de trabalho etc.) moldam o indivíduo, inclusive condicionam a formação de novas instituições, sendo que a instituição com papel fundamental na formação do Brasil, condicionando a formação das demais, foi a escravidão, que praticamente não existiu em Portugal.

A devida compreensão da formação da estrutura social, da cultura e das instituições nacionais a partir da fundação escravocrata certamente contribuiria muito mais para adequada apreensão do problema da corrupção que construções mitológicas em torno do *homem cordial* – que representaria todas as camadas sociais e estaria situado primordialmente no Estado.

A sobreposição de interesses privados aos interesses públicos deve-se muito mais às relações de poder que permeiam os conflitos distributivos entre as diversas camadas sociais que a um certo padrão moral a que o sujeito latino-americano estaria necessariamente associado.

A própria definição do que é público e do que é privado, aliás, depende dos resultados de tais disputas, resultados estes que, ao menos no plano cultural, já são previamente definidos pela ideologia hegemônica que, artificialmente, demoniza o Estado, sempre buscando a redução de seu âmbito de ação e gerando oportunidades de negócios amplamente rentáveis daí decorrentes para as minorias detentoras do poder econômico, em detrimento da maioria vulnerável.

É assim que o discurso que defende um estado "enxuto" e supostamente mais eficiente como solução para o problema da corrupção, condena de antemão as políticas públicas e as camadas sociais delas dependentes, predefinindo os referidos conflitos distributivos.

Esse é o contexto em que se dá a atuação do Ministério Público em defesa da probidade administrativa e que gera a sensação de "enxugar gelo" mencionada anteriormente, priorizando-se o tradicional papel persecutório da instituição em detrimento do relevante papel transformador que lhe foi atribuído pela Constituição de 1988.

É claro que a responsabilização de indivíduos e grupos envolvidos em práticas que atentem contra o patrimônio público e os valores republicanos que inspiram o regime jurídico-administrativo não deve sair do horizonte de atuação do Ministério Público na área em questão, mas talvez não deva ocupar o papel primordial que

ocupa hoje, seja em decorrência da persistência da cultura do velho Ministério Público (reativo e demandista), seja pelas grandes dificuldades de compreensão causadas pela disseminação deste discurso ideológico, de pouca conexão com a realidade, a respeito do problema da corrupção.

É de se perguntar, assim, como poderia ser melhor orientada tal atuação.

Atingido este ponto da reflexão, temos que a Constituição de 1988, a chamada "Constituição Cidadã", estabeleceu o projeto de construção de uma sociedade emancipada e igualitária, a partir de objetivos fundamentais descritos com bastante clareza em seu art. 3º.

Nesse contexto, desenhou-se o Ministério Público como instituição incumbida de interferir neste processo em defesa da ordem jurídica e do regime democrático, tais como definidos na Lei Maior.

Entre as diversas possibilidades semânticas para a expressão *ordem jurídica*, parece-me inquestionável que, no âmbito do projeto de nação presente na Constituição, ela deve ser compreendida como instrumento de mudança social, nos moldes do contratualismo rousseauniano. Isso implica um rompimento com a representação iluminista da sociedade como resultado de uma sequência de atos voluntários e intencionais.

A perspectiva que se propõe aqui parte da compreensão da sociedade como uma teia complexa de relações, expandida a partir de um grande volume de ações quase automáticas que formam regularidades. Essa teia complexa de relações é passível de desconstrução teórica, segundo uma ordem lógica – e não cronológica – em direção à sociabilidade zero, em que se encontra um sujeito associal, embrutecido e solitário, mas livre e inocente.

Nesses termos, uma adequada apreensão do fenômeno da corrupção tem em foco os problemas presentes no processo de socialização humana, e não a honestidade ou desonestidade de sujeitos determinados.

Diante de uma Constituição que estabelece como pressupostos do projeto que traz em seu bojo a existência de uma sociedade que não é livre, justa, nem solidária, marcada por pobreza, marginalização, desigualdades e discriminação e fixa para a República *objetivos fundamentais* direcionados à superação de tais mazelas, seria muito difícil negar o papel transformador da ordem jurídica por ela inaugurada e, em consequência, da instituição a quem foi atribuída a defesa de tal ordem jurídica.

Parece evidente que a nossa ordem constitucional parte da perspectiva que atribui a pobreza, a marginalização, as desigualdades e as discriminações pressupostas aos arranjos sociais, e não às escolhas individuais, dando ampla abertura – em sintonia com a proposta rousseauniana – para a ideia de reforma social. É esse tipo de pacto, certamente, que a Constituição de 1988 veicula.

A corrupção, assim, deve ser entendida mais propriamente como algo pertinente ao modo de vida da coletividade, e não apenas a ações individuais ou coletivas determinadas.

O enfrentamento da corrupção, assim, passa necessariamente pela reforma social em direção à construção do bem comum, entendido como a tradução da liberdade em termos coletivos.

Esse é um ponto de confluência dos deveres institucionais de defesa da ordem jurídica e do regime democrático, ambos entendidos como predispostos à mudança social necessária para a consecução dos propósitos emancipatórios em questão.

O enfrentamento da corrupção aqui tem um papel fundamental, devendo ser buscadas as raízes do problema, para que possam ser formulados planos, programas e projetos adequados.

Nem todas as causas identificáveis da corrupção poderão ser objeto da atuação do Ministério Público, mas elas devem ser devidamente identificadas na máxima extensão e com a maior propriedade possível, até mesmo para que se possa delinear as atuações viáveis de maneira consequente.

Neste ponto, deve ser destacado o papel crucial do sistema político para a reprodução de práticas prejudiciais à probidade administrativa.

Trata-se de um sistema político marcado, entre outras mazelas, por um multipartidarismo extremamente flexível e pouco representativo, por um sistema de financiamento largamente privatizado e com grande abertura para a prática das doações não contabilizadas, pela infidelidade partidária e baixa aderência entre mandatos e programas, por um sistema de coligações que favorece o casuísmo, uma lógica de coalizão para governar inclusive com partidos derrotados, aliada a um aviltamento do Poder Legislativo frente ao Poder Executivo, um sistema de reeleição introduzido de maneira casuísta, sem a necessidade de desincompatibilização e sem a contrapartida de fortalecimento do sistema de controle etc.

Em outros termos, pode-se dizer que, em muitos aspectos, o sistema político propicia uma verdadeira mercantilização do poder político, sendo desnecessário mencionar os efeitos desta realidade em termos de sobreposição de interesses privados aos interesses públicos.

Além do sistema político, as disputas presentes no âmbito socioeconômico, largamente definidas em função do poder econômico, reproduzindo e aprofundando a concentração de riqueza e de privilégios, em movimento contrário ao constitucionalmente prescrito, contribuem para a mercantilização do poder político.

A partir da devida compreensão do fenômeno da corrupção e da necessária identificação do papel transformador do Ministério Público, no sentido da realização dos objetivos estratégicos da sociedade brasileira inscritos no art. 3º da Constituição, revela-se insuficiente para orientar a atuação do membro da instituição em defesa da probidade administrativa o instrumental oferecido pela dogmática tradicional do Direito Administrativo.

Com efeito, o sistema construído tradicionalmente a partir dos valores republicanos que gravitam em torno da supremacia e da indisponibilidade de um interesse público de conteúdo neutro revela-se insuficiente para os desafios do Ministério Público resolutivo, embora tenha tradicionalmente oferecido boas respostas para a tradicional atividade do Ministério Público agente processual, fortemente atrelada à ideia de mera subsunção entre fatos e normas.

É necessário ir além, em direção à construção do interesse público em termos materiais. O ato e o processo administrativo cedem espaço à política pública como categoria fundamental a ser compreendida no bojo do Estado Democrático de Direito fundado pela Lei Maior.

Ensina José Afonso da Silva[5] que o conceito em questão não se restringe à tradicional ideia de Estado de Direito, concepção formal e individualista, marcada pelas noções de abstencionismo e neutralidade e baseada na ideia de um direito natural voltado à proteção da propriedade e da autonomia da vontade. Aponta o constitucionalista a necessidade de construção de uma concepção material.

O autor lembra que a noção de democracia ali presente não se limita à de soberania popular, embora a abranja. A ideia de Estado Democrático de Direito implica uma concepção material, dirigida à construção de um "Estado de legitimidade justa" ou "Estado de justiça material", em que haja a efetiva incorporação de todo o povo nos mecanismos de controle das decisões, somada a uma real participação de todos no produto do processo de produção[6].

Assim, não se trata apenas da soma dos conceitos de Estado de Direito e Estado Democrático, mas sim de um conceito novo. Nas palavras de José Afonso da Silva, trata-se de "um componente revolucionário de transformação do *status quo*[7].

Ainda em consonância com a definição do grande constitucionalista[8], a ideia de Estado Democrático de Direito impõe o influxo dos valores democráticos, em sentido material, sobre todos os elementos do Estado, inclusive a ordem jurídica, devendo o direito se ajustar ao interesse coletivo de construção de uma *sociedade justa, livre e solidária* (CR, art. 3o, I).

Já do art. 1o da Constituição, em seu parágrafo único, extrai-se que todo o poder emana do povo, de modo que toda ação estatal deve se dar em direção à participação crescente, ao pluralismo, ao diálogo e convívio entre as diversas ideias, culturas, etnias etc. em um processo de libertação de todas as formas de opressão, o que não pode se limitar à mera declaração formal de direitos, exigindo a vigência de condições econômicas para seu pleno exercício[9].

5 SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1995. p. 113-123.

6 Idem, p. 119.

7 Idem, ibidem.

8 Idem, p. 120.

9 Idem, ibidem.

Nesse contexto, tem se mostrado necessária uma abordagem dos fenômenos jurídicos que vá além da tradicional dogmática jurídico-administrativa, no bojo de uma compreensão do fenômeno jurídico que não despreze suas dimensões histórica e política, tomando-se a política pública como elemento central.

Não se deve perder de vista, conforme ensina Francisco Fonseca no importante texto "Dimensões críticas das políticas públicas"[10], que elas são processos complexos, multicausais e multidirecionais, marcados pela presença, em sua essência, dos conflitos distributivos acima mencionados. Tais conflitos nem sempre são percebidos, especialmente a partir de um olhar mais superficial que simplifique a política pública como ação governamental de aparência neutra e consensual, supostamente voltada ao bem comum.

Francisco Fonseca ainda aponta complexidades constitutivas do conceito, como a intervenção de grupos real ou imaginariamente atingidos, os vetos decorrentes da correlação de forças e dos assimétricos recursos de poder, as combinações e recombinações de interesses em todas as fases do ciclo (agenda, formulação, implementação e avaliação), a volatilidade de conjunturas, as disputas orçamentárias, os marcos normativos e as intervenções e vetos da mídia.

Essa caracterização concreta das políticas públicas é fundamental para a abordagem aqui proposta, que, em consonância com os pressupostos estabelecidos, busca tomar o fenômeno jurídico a partir do ponto de vista das vítimas dos processos opressivos e excludentes.

Feita essa breve reflexão sobre as bases para a necessária e urgente atualização cultural que permita a concretização, na área da defesa da probidade administrativa, do Ministério Público projetado na Constituição de 1988, podem-se extrair as seguintes conclusões, sobre a atividade avaliativa das Corregedorias:

1. A atuação do Ministério Público em defesa da probidade administrativa ainda é fortemente atrelada, no plano cultural, ao paradigma anterior a 1988, do agente processual, com atuação intuitiva, reativa e demandista.

2. Essa situação, na área em questão, é particularmente grave, dada a crença na efetividade da atuação primordialmente persecutória para o enfrentamento do problema da corrupção.

3. Uma atuação mais condizente com o perfil constitucional atual do Ministério Público teria de ter caráter reflexivo, proativo e resolutivo.

4. O caráter reflexivo estaria presente na construção de diagnósticos consistentes a respeito das mazelas sociais a serem enfrentadas, com a problematização do senso comum, em constante diálogo com a comunidade científica e a sociedade civil.

5. Ao contrário da tradicional e anacrônica atuação pautada pela demanda externa, deve o Ministério Público se pautar por planos gerais de atuação, programas

10 FONSECA, Francisco. Dimensões críticas das políticas públicas. *Cadernos EBAPE.BR*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 3, p. 403, set. 2013. ISSN 1679-3951. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cadernosebape/article/view/8862>. Acesso em: 27 mar. 2017.

de atuação e projetos, todos decorrentes de processos horizontais de construção, com ampla participação social.

6. O processo judicial e mesmo os procedimentos investigatórios devem ser instrumentos a serviço de propósitos mais abrangentes que os respectivos objetos, devendo ser privilegiada a atuação extrajudicial de caráter preventivo.

7. Essa atuação extrajudicial deve ser voltada à facilitação da construção horizontal dos consensos possíveis para os avanços em direção à concretização dos objetivos fundamentais da República.

8. Deve o membro do Ministério Público incumbido da defesa da probidade administrativa priorizar atuação dirigida ao fortalecimento dos mecanismos de participação e controle social.

9. Não há como se prescindir da atuação de caráter persecutório, ensejada pela ciência da prática de determinado ato de improbidade administrativa. Essa atuação, no entanto, com menor potencial de efetividade, deve ser considerada secundária em relação à mencionada na conclusão anterior e, evidentemente, ser levada a efeito com estrita observância dos direitos e garantias fundamentais, considerado o papel fundamental que desempenham no projeto emancipatório presente na Constituição da República.

10. Todos esses aspectos devem ser considerados pelas Corregedorias para a definição de indicadores que permitam a avaliação da atuação na área em questão.

11. É fundamental que seja fomentada a participação na elaboração dos planos gerais de atuação, assim como a consequente formulação de programas de atuação e dos projetos destinados a levar a efeito as ações previstas em tais documentos.

12. Deve ser fomentada a realização de tais processos de planejamento com transparência e a mais ampla participação social possível.

13. Também deve ser esperado do membro do Ministério Público que trave diálogo permanente com os demais órgãos de controle da Administração Pública, as demais instituições do sistema de justiça e todas as instituições públicas e organizações da sociedade civil envolvidas no controle das políticas públicas, contribuindo, assim, para o mencionado fortalecimento dos mecanismos de participação e controle social.

14. Considerada a complexidade da atualização cultural em questão e o estágio ainda inicial de sua implementação na área de que se trata, a atividade avaliativa das Corregedorias deve levar primordialmente à orientação, ao fomento de boas práticas e às contribuições para o desenvolvimento institucional, elevando-se o rigor na avaliação da responsabilidade funcional do agente, na medida em que a Instituição como um todo se atualizar, seja em termos estruturais ou culturais, em direção ao Ministério Público resolutivo.

REFERÊNCIAS

ASSAGRA, Gregório; SOARES JR., Jarbas (Org.). *Teoria Geral do Ministério Público*. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

AVRITZER, Leonardo. *Impasses da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

AVRITZER, Leonardo et al. *Corrupção:* ensaios e críticas. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.

AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando (Org.). *Corrupção e sistema político no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

BERCLAZ, Márcio Soares. *A dimensão político-jurídica dos conselhos sociais no Brasil:* uma leitura a partir da política da libertação e do pluralismo jurídico. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

BUCCI, Maria Paulo Dallari. *Direito Administrativo e Políticas Públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002.

BUCCI, Maria Paulo Dallari (Org.). *Políticas Públicas:* reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

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

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder*. 5. ed. São Paulo: Globo Editora, 2012.

FONSECA, Francisco. Dimensões críticas das políticas públicas. *Cadernos EBAPE. BR*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 3, p. 402-418, set. 2013. ISSN 1679-3951. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cadernosebape/article/view/8862>. Acesso em: 27 mar. 2017.

FREYRE, Gilberto. *Casa grande e senzala*. São Paulo: Global Editora, 2006.

GALLARDO, Helio. *Teoria Crítica:* matriz e possibilidade de direitos humanos. São Paulo: Editora Unesp, 2013.

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

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do Direito Administrativo*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Dicionário de políticas públicas*. 2. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2015.

ROJAS, Rodrigo Cançado Anaya. *Participação popular e Ministério Público no Brasil*. Belo Horizonte: Arraes, 2012.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

SOUZA, Jessé. *A tolice da inteligência brasileira:* ou como o país se deixa manipular pela elite. São Paulo: Leya, 2015.

METODOLOGIA AVALIATIVA DO ESTÁGIO PROBATÓRIO NA CORREGEDORIA-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS: EVOLUÇÃO E DESAFIOS

[Evaluation Methodology of the Probationary Period in the Office of Professional Responsibility of the Public Prosecution of the State of Minas Gerais: Evolution and Challenges]

Paulo Roberto Moreira Cançado[1]

Gregório Assagra de Almeida[2]

Fabíola de Sousa Cardoso[3]

1 Procurador de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Corregedor-Geral do Ministério Público de Minas Gerais, biênio 2016/2017. Foi professor de Processo Penal da Escola de Formação da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais. Foi procurador-geral de Justiça adjunto administrativo 2005/2009. Foi presidente do Fundo do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Foi membro do Conselho Superior e da Câmara de Procuradores de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. É diretor de Comunicação Social do Conselho Nacional dos Corregedores-Gerais dos Ministérios Públicos dos Estados e da União.

2 Pós-doutor pela Faculdade de Direito da Universidade de Syracuse, NY, Estados Unidos e bolsista Capes em Estágio Sênior. Doutor em Direitos Difusos e Coletivos e mestre em Direito Processual Civil pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Graduado em Direito pela Universidade de Ribeirão Preto. Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais desde 1993. Atualmente, é assessor do corregedor-geral do Ministério Público do Estado de Minas Gerais e membro auxiliar em Cooperação Eventual da Corregedoria Nacional do Ministério Público. Foi diretor e coordenador pedagógico do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Membro da Comissão de Juristas do Ministério da Justiça que elaborou o Anteprojeto convertido no Projeto de Lei (PL) nº 5.139/2009 sobre a nova Lei da Ação Civil Pública. Foi professor e coordenador do Curso de Mestrado em Direitos Fundamentais da Universidade de Itaúna. Foi integrante, na vaga de jurista, da Câmara de Desenvolvimento Científico da Escola Superior do Ministério Público da União. Professor visitante do Curso de Doutorado da Universidad Lomas de Zamora, em Buenos Aires (Argentina). Professor visitante do Programa de Postgrado sobre *Gestión de Políticas Públicas Ambientales em el Marco de la Globalización da Universidad de Castilla*, em La Mancha (Espanha). Foi assessor de Projetos e de Articulação Interinstitucional da Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça e membro da Câmara Consultiva Temática de Política Regulatória do Ensino Jurídico do Ministério da Educação. Autor de vários livros, com publicações no Brasil e no exterior. Vencedor do Prêmio Jabuti 2015, como organizador e coautor do livro *Direitos Fundamentais das Pessoas em Situação de Rua*, Editora De Plácido.

3 Analista do Ministério Público do Estado de Minas Gerais desde novembro de 1999. Assessora Técnica da Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado de Minas Gerais desde abril de 2011. Licenciada em Letras pela Universidade Federal de Minas Gerais. Bacharel em Direito pelo Centro Universitário UNI-BH. Especialista em Direito Público. Especialista em Produção de Texto.

Resumo: A atividade de avaliação dos relatórios trimestrais de estágio probatório dos membros do Ministério Público do Estado de Minas Gerais nos últimos 14 anos passou por três importantes momentos, regidos, respectivamente, pela Resolução PGJ nº 90/2003, pela Resolução CSMP nº 2/2014 e pelas inovações decorrentes da publicação do novo Regimento Interno da Corregedoria-Geral, da Carta de Brasília e das mudanças ocorridas no Código de Processo Civil. Concebido para bem orientar o promotor de Justiça em estágio probatório, o formulário de avaliação, intitulado "Parecer sobre Estágio Probatório", apresenta perguntas formuladas com base no texto legal que rege cada uma das manifestações ministeriais escritas, cujas respostas devem ser encontradas na produção judicial e extrajudicial do promotor de Justiça avaliado. A evolução por que passou todo esse processo avaliativo evidencia que, de uma postura subjetiva, influenciada diretamente pelo entendimento individual do assessor avaliador, passou-se a uma avaliação mais objetiva, realizada à luz de critérios explícitos no formulário de avaliação, chegando-se a uma avaliação que combina objetividade com qualidade do trabalho. Não se descurou também de envolver-se o promotor de Justiça em estágio probatório em projetos de relevância institucional, como o cumprimento do Plano Geral de Atuação e do Planejamento Estratégico do Ministério Público, ferramentas importantes para o exercício da função de transformação da realidade social, conferida à Instituição pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Palavras-chave: Ministério Público. Corregedoria-Geral. Estágio probatório. Avaliação.

Abstract: The evaluation carried out in the quarterly reports of the probationary period for public prosecutors of the Public Prosecutors' Office of the State of Minas Gerais has undergone three important stages in the last 14 years. During this period, evaluation was first regulated by the Resolution PGJ n. 90/2003 and by the Resolution CSMP n. 2/2014. Recently, it has been re-structured to incorporate the normative innovations of the Internal Regulation of the Office of Professional Responsibility of the Public Prosecution, the Charter of Brasilia and the changes made in the Civil Procedure Code. Since it was designed to guide the public prosecutor undergoing one's probationary period, the evaluation form, entitled "Report on Probationary Period", presents questions, which were formulated based on the legal text found both in the judicial and out-of-court written work presented by public prosecutors under evaluation. The evolution of the whole evaluation process shows that it ranged from a subjective point of view, directly influenced by the individual understanding of the examiner counsel, to a more objective evaluation that works in the light of explicit criteria in the evaluation form, combining objectivity and work quality. In this process, the public prosecutor undergoing ones' probationary period is also involved in projects of institutional relevance, such as compliance with the General Action Plan and the Strategic Planning of the Public Prosecution Office, important tools to perform the mission of social reality transformation, conferred on the Brazilian Public Prosecution by the Constitution of the Federative Republic of Brazil of 1988.

Keywords: Public Prosecution. Office of Professional Responsibility of the Public Prosecution. Probationary period. Evaluation.

Sumário: 1. Introdução. 2. A Avaliação do Estágio Probatório à luz da Resolução PGJ nº 90, de 15 de dezembro de 2003. 3. A Avaliação do Estágio Probatório à luz da Resolução CSMP nº 2, de 10 de julho de 2014. 4. A Avaliação do Estágio Probatório à luz da Resolução CSMP nº 2, de 10 de julho de 2014, interpretada em conformidade com o Regimento Interno da Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado de Minas Gerais e com a Carta de Brasília. 5. Dificuldades e desafios. 6. Conclusão

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como objetivo expor a metodologia de avaliação dos relatórios trimestrais de estágio probatório dos membros do Ministério Público do Estado de Minas Gerais sob uma perspectiva histórica, com apresentação descritiva da forma como tal ocorria à luz da Resolução PGJ nº 90, de 15 de dezembro de

2003,[4] passando-se pelas inovações introduzidas pela vigente Resolução CSMP nº 2, de 10 de julho de 2014,[5] e chegando-se ao atual modelo, que, a par de se sustentar na sistemática introduzida por esse último ato normativo, decorreu também das recomendações lançadas pela Corregedoria Nacional do Ministério Público quando da realização de inspeção nos serviços afetos à Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, em fevereiro de 2016, do Regimento Interno da Corregedoria-Geral do Ministério Público, das diretrizes traçadas pela Carta de Brasília[6] e das mudanças ocorridas no Código de Processo Civil, buscando, com isso, envolver o órgão de execução em estágio probatório em uma atmosfera de transformação da realidade social, da qual o Ministério Público é um dos principais agentes.

O acompanhamento do estágio probatório dos membros do Ministério Público do Estado de Minas Gerais compete, nos termos da Lei Complementar nº 34, de 12 de setembro de 1994, à Corregedoria-Geral do Ministério Público, órgão incumbido também da elaboração do ato normativo regulador desse período inicial da carreira ministerial.[7]

Foi nesse sentido que, ao longo do tempo – especificamente ao longo desses últimos 14 anos, período a ser retratado neste artigo –, a Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado de Minas Gerais construiu técnicas de avaliação dos trabalhos elaborados por promotores de Justiça em estágio probatório, cuja evolução e aperfeiçoamento serão apresentados detalhadamente a seguir, numa demonstração de que, partindo-se de diretrizes essencialmente subjetivas, passou-se a uma avaliação mais objetiva e transparente, atingindo-se, no estágio atual, uma metodologia para a qual convergem objetividade e qualidade do trabalho, visando, nos termos da Carta de Brasília, aprovada em 22/9/2016, no 7º Congresso de Gestão do Conselho Nacional do Ministério Público, pelas Corregedorias Nacional e dos Ministérios Públicos dos Estados e da União, contribuir para a construção de um sistema de avaliação, de orientação e de fiscalização voltado para contribuir para efetividade social do Ministério Público como instituição constitucional garantidora de acesso à justiça. Essa orientação ficou consagrada no art. 204 do novo Regimento Interno da Corregedoria do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, aprovado aos 28/9/2016 pela Egrégia Câmara de Procuradores de Justiça.

4 Resolução aprovada, por unanimidade, na 21ª Sessão Ordinária do Egrégio Conselho Superior do Ministério Público, realizada em 15 de dezembro de 2003 (expressamente revogada pela Resolução CSMP nº 2, de 10 de julho de 2014).

5 Tal resolução aprovou o regulamento de estágio probatório elaborado pela Corregedoria-Geral do Ministério Público.

6 Documento aprovado em 22 de setembro de 2016, pela Corregedoria Nacional do Ministério Público e pelas Corregedorias-Gerais dos Ministérios Públicos dos Estados e da União, quando do *7º Congresso Brasileiro de Gestão do Ministério Público*.

7 *Vide* art. 39, incisos V e XV, da Lei Complementar nº 34/1994.

2. A AVALIAÇÃO DO ESTÁGIO PROBATÓRIO À LUZ DA RESOLUÇÃO PGJ Nº 90, DE 15 DE DEZEMBRO DE 2003

Até julho de 2014, no âmbito do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, o estágio probatório era regido pela citada Resolução PGJ nº 90/2003, que estabelecia, entre outros requisitos, os seguintes:

> I – idoneidade moral, no âmbito pessoal, profissional e familiar;
> II – conduta pública e particular compatível com a dignidade do cargo;
> III – dedicação e exação no cumprimento dos deveres e funções do cargo;
> IV – eficiência, pontualidade e assiduidade no desempenho de suas funções;
> V – presteza e segurança nas manifestações processuais;
> VI – referências em razão da atuação, inseridas em ficha funcional;
> VII – publicação de livros, teses, estudos e artigos jurídicos, inclusive premiação obtida;
> VIII – atuação em Promotoria de Justiça que apresente dificuldade no exercício das atribuições;
> IX – contribuição à melhoria dos serviços da instituição e da Promotoria de Justiça;
> X – integração comunitária no que estiver afeto às atribuições do cargo;
> XI – freqüência[8] a cursos de aperfeiçoamento realizados pelo Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional.[9]

Como se nota, tais requisitos, não raras vezes, mostram-se coincidentes com os próprios deveres a que está sujeito todo e qualquer membro do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, conforme se comprova de uma leitura do art. 10 da legislação de regência.[10]

8 Por se tratar de citação do texto publicado, optou-se por respeitar-se aqui a grafia vigente à época da publicação do ato normativo.

9 Art. 2º da Resolução PGJ nº 90/2003.

10 "Art. 110 – São deveres dos membros do Ministério Público, além de outros previstos em lei:
I – exercer as atribuições previstas na Constituição Federal, na Constituição Estadual e em outras leis;
II – manter ilibada conduta pública e particular;
III – zelar pelo prestígio da Justiça, por suas prerrogativas e pela dignidade de suas funções;
IV – indicar os fundamentos jurídicos de seus pronunciamentos processuais, elaborando relatório em sua manifestação final e recursal, e nos procedimentos administrativos afetos à sua área de atuação;
V – observar os prazos processuais e procedimentais, justificando os motivos de eventual atraso;
VI – assistir aos atos judiciais ou extrajudiciais, quando obrigatória ou conveniente a sua presença, permanecendo no fórum das 13 às 17 horas, ou além deste horário, quando necessário ou conveniente ao desempenho de sua função, salvo nos casos de realização de diligência indispensável ao exercício de atribuições;
VII – desempenhar com zelo e presteza suas funções;
VIII – declarar-se suspeito ou impedido, nos termos da lei, devendo comunicar os motivos, de forma reservada, ao Corregedor-Geral do Ministério Público, no prazo de 5 (cinco) dias;
IX – adotar, nos limites de suas atribuições, as providências cabíveis em face de irregularidade de que tenha conhecimento ou que ocorra nos serviços afetos a seu cargo;
X – tratar com urbanidade magistrados, advogados, partes, testemunhas, funcionários e auxiliares da Justiça, não prescindindo de igual tratamento;
XI – residir, se titular, na respectiva comarca, ou na sede do Tribunal perante o qual oficie;
XII – prestar informações solicitadas pelos órgãos da instituição;
XIII – identificar-se, mecanicamente ou mediante carimbo, em suas manifestações;
XIV – atender aos interessados, a qualquer momento nos casos urgentes, ou quando necessária a intervenção de membro do Ministério Público;

Especificamente quanto à produção processual do órgão de execução em estágio probatório, esse ato normativo determinava o encaminhamento, para análise e avaliação da Corregedoria-Geral, de dez peças processuais, assim estabelecidas:

I – Matéria Criminal:

a) denúncias e aditamentos;

b) libelos e aditamentos;

c) pedidos de arquivamento de inquérito policial;

d) pareceres e requerimentos;

e) alegações finais;

f) razões recursais;

g) contrarrazões recursais;

XV – acatar, no plano administrativo, as decisões dos órgãos da administração superior do Ministério Público;
XVI – guardar sigilo profissional;
XVII – apresentar, no início do gozo de férias individuais, declaração de regularidade de serviço e informação do local onde possa ser encontrado;
XVIII – apresentar, ao término de substituição de membro do Ministério Público em gozo de férias ou licença, declaração de regularidade de serviço, acompanhada de relatório de atividades desempenhadas no período;
XIX – fornecer, quando da entrada em exercício na Promotoria de Justiça, declaração referente aos processos, inquéritos policiais e outros procedimentos que estejam com vista ao Ministério Público;
XX – apresentar, ao término do exercício na Promotoria de Justiça respectiva, declaração de regularidade de serviço;
XXI – comparecer às reuniões dos órgãos colegiados da instituição aos quais pertencer, até como suplente, se convocado;
XXII – comparecer às reuniões dos órgãos de execução;
XXIII – respeitar a dignidade pessoal do acusado;
XXIV – velar pela regularidade e pela celeridade dos processos em que intervenha;
XXV – usar, em reuniões solenes, ordinárias e extraordinárias dos órgãos colegiados, em audiências e nos julgamentos perante os Tribunais, inclusive o Tribunal do Júri, as vestes talares do Ministério Público;
XXVI – realizar, trimestralmente, inspeção nas secretarias criminais, examinando individualmente os feitos criminais, providenciando ou requerendo, quando for o caso, entre outras medidas:
a) a decretação da extinção da punibilidade;
b) o livramento condicional e a comutação de pena;
c) o '*habeas corpus*';
d) o prosseguimento dos processos que estiverem paralisados injustificadamente;
e) a intimação do réu para justificar, sob pena de cassação do benefício, o motivo de descumprimento de "*sursis*" e do livramento condicional;
f) a intimação do réu da sentença, por mandado e, se ignorado seu paradeiro, por edital, nos termos da lei.
XXVII – fiscalizar, mensalmente ou quando conveniente, as cadeias públicas, os estabelecimentos prisionais e os que abriguem idosos, crianças, adolescentes, incapazes ou pessoas portadoras de deficiência, registrando em livro próprio da Promotoria de Justiça as observações que julgar pertinentes e as providências efetivadas;
XXVIII – prestar assistência judiciária aos necessitados, na defesa de interesses sociais e individuais indisponíveis;
XXIX – prestar as informações necessárias à elaboração do relatório das atividades da Procuradoria e da Promotoria de Justiça, na forma que dispuser o regulamento próprio;
(Inciso com redação dada pelo art. 12 da Lei Complementar nº 136, de 27/6/2014.)
XXX – manter atualizados os dados pessoais junto à administração do Ministério Público;
XXXI – colaborar na organização da biblioteca e do arquivo geral da Procuradoria ou da Promotoria de Justiça;
XXXII – trajar-se adequadamente e de conformidade com as tradições forenses, quando do comparecimento na Procuradoria-Geral de Justiça ou a solenidade promovida pela instituição, bem como, no exercício da função, em qualquer repartição pública.
XXXIII – integrar escala de plantão em finais de semana ou feriados, para adoção de medidas urgentes e atuação perante os Juizados Especiais ou em Promotorias cujas funções demandem atuação naqueles períodos.
(Inciso acrescentado pelo art. 1º da Lei Complementar nº 61, de 12/7/2001.)
Parágrafo único – As declarações a que se referem os incisos XVII, XVIII, XIX e XX serão remetidas à Corregedoria-Geral do Ministério Público, na forma do Regimento Interno."

h) manifestações processuais lançadas em feitos relativos à Justiça da Infância e da Juventude;

i) manifestações processuais lançadas em feitos relativos ao Juizado Especial Criminal.

II – Matéria Cível:

a) petições iniciais;

b) impugnações à contestação;

c) pareceres interlocutórios;

d) pareceres finais;

e) requerimentos;

f) razões recursais;

g) contrarrazões recursais.

É importante destacar que tal resolução preceituava que essas dez manifestações processuais a serem encaminhadas à Corregedoria-Geral deveriam ser as que o próprio promotor de Justiça em estágio presumisse como as de sua melhor produção intelectual durante o trimestre em avaliação.

A dinâmica estabelecida deixava, pois, a cargo do próprio promotor de Justiça a escolha das peças que encaminharia para análise e avaliação da Corregedoria-Geral – circunstância essa que a equipe corregedora, com a experiência em analisar relatórios trimestrais, começou a entender como não ideal para fins de avaliação e, desde então, passou a estudar instrumentos que pudessem substituí-la por outra, cuja seleção de peças ficasse a cargo da Corregedoria-Geral. Apesar dessa constatação, em razão de questões logísticas e de tecnologia da informação, algum tempo ainda se levou para que tal ocorresse, como se verá adiante.

Sob a égide da Resolução PGJ nº 90/2003, a matéria extraprocessual era analisada apenas para fins informativos, consoante se observa do § 2º de seu art. 9º, a seguir transcrito:

> § 2º O relatório trimestral contemplará, ainda, menção às atividades extrajudiciais, mediante o encaminhamento das seguintes peças:
>
> a) cópias de portarias inaugurais e número de inquéritos civis e/ou procedimentos administrativos em andamento, termos de ajustamento de conduta e número de ações civis públicas em andamento;
>
> b) relação de números de manifestações exaradas em procedimentos de habilitação para casamento;
>
> c) relação de número de rescisões de contrato de trabalho homologadas;
>
> d) trabalhos jurídicos publicados no trimestre;
>
> e) informações sobre o atendimento ao público, atuação junto à comunidade, situação dos livros e pastas da Promotoria de Justiça, controle externo da

> atividade policial e sistema penitenciário local, atuação protetiva do meio ambiente, do consumidor, dos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, do patrimônio público e da probidade administrativa, da saúde e de outros interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, consignando eventual falta de atribuição em alguma destas matérias;
>
> f) cópias das atas das sessões de julgamento pelo Tribunal do Júri, acompanhadas das decisões proferidas pelo Juiz-Presidente;
>
> g) cópias de todos os ofícios dirigidos às autoridades.

Embora, como se verifica da norma acima transcrita, cópias de portarias inaugurais de inquéritos civis e/ou de procedimentos administrativos em andamento devessem ser encaminhadas à Corregedoria-Geral, não havia, na prática, obrigação do Órgão Corregedor de analisar o conteúdo delas, computando-as apenas para fins quantitativos ou fazendo apontamentos pontuais decorrentes de alguma análise porventura levada a efeito de forma fortuita, a juízo do assessor CGMP responsável pela análise de um determinado número de relatórios trimestrais, os quais eram fisicamente remetidos ao Órgão Corregedor, por meio dos Correios, em até dez dias após o termo final do trimestre a ser avaliado.

As normas que compunham a referida resolução foram transpostas para um formulário de avaliação, elaborado com o objetivo de analisar de uma forma mais rápida os relatórios trimestrais, evitando-se que a avaliação de algum dos requisitos nela estabelecidos fosse esquecida por qualquer motivo.

Nesse sentido, o formulário intitulado "Parecer de Estágio Probatório", formulado sob a gestão 2003/2005, significou importante passo rumo à transparência da avaliação dos relatórios trimestrais de estágio probatório levada a efeito pela Corregedoria-Geral, uma vez que permitia ao promotor de Justiça saber, sem que necessitasse recorrer ao respectivo ato normativo, os pontos sobre os quais recairia a avaliação do Órgão Corregedor.

À época, os relatórios trimestrais eram distribuídos entre todos os promotores de Justiça assessores CGMP, que, de forma analítica, avaliavam as peças processuais encaminhadas pelos órgãos de execução em estágio e as informações prestadas acerca da atividade extrajudicial, apontando, ao final, a seu juízo, um conceito para o trabalho avaliado.

Certo é que essa sistemática, embora avançada para o momento, implicava elevado grau de subjetividade do assessor na atribuição do conceito ao trabalho avaliado, conceito esse que, obviamente, variava de acordo com o quão rigoroso fosse o avaliador, o que, não raras vezes, fazia com que promotores de Justiça que apresentassem trabalhos de qualidade similar obtivessem conceitos distintos.

Para esclarecer o que se denomina aqui de "grau de subjetividade do avaliador", é necessário apontar que não havia um critério que, previamente, estabelecesse o que o assessor CGMP deveria observar na peça a fim de analisá-la como excelente,

muito boa, ótima, boa, regular ou ruim. O apontamento desses conceitos ficava mesmo à mercê do que o avaliador, com seus critérios próprios, entendesse como tal.

Dada a subjetividade desse critério, algumas vezes a avaliação da Corregedoria-Geral chegou a ser contestada – ora pelo próprio promotor de Justiça avaliado, inconformado com as críticas que foram feitas a seu trabalho, ora pelo Conselho Superior do Ministério Público, que, por vezes, via excesso de rigor na avaliação do Órgão Corregedor, ora por ambos.

Nesse cenário, há de se destacar que a resolução em questão previa ainda que os trabalhos encaminhados à Corregedoria-Geral durante o estágio probatório seriam avaliados sob o aspecto do vernáculo – ponto sobre o qual também recaíam críticas do avaliado e do Conselho Superior, as quais, em sua maioria, apontavam para um excesso de rigor quanto à análise gramatical e linguística das manifestações escritas, embora existissem casos em que o avaliado e o Órgão Colegiado concordassem com os apontamentos feitos nesse sentido, quando notória a dificuldade do promotor de Justiça em expressar-se claramente.

Depois de um período em que utilizado tal formulário para avaliação dos relatórios trimestrais, a equipe corregedora, na gestão 2012-2015, entendendo a necessidade de atualização e aperfeiçoamento da sistemática avaliativa do estágio probatório, submeteu ao Conselho Superior do Ministério Público, para deliberação, nos termos do art. 33, XX, da Lei Complementar nº 34/1994, minuta de regulamento em que estabelecia as diretrizes e normas a regerem o período inicial da carreira do membro do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, as quais serão detidamente analisadas no tópico seguinte.

3. A AVALIAÇÃO DO ESTÁGIO PROBATÓRIO À LUZ DA RESOLUÇÃO CSMP Nº 2, DE 10 DE JULHO DE 2014

Toda a *expertise* em analisar e avaliar relatórios trimestrais de estágio probatório levou a equipe da Corregedoria-Geral à época a apresentar ao Conselho Superior do Ministério Público proposta de regulamento do estágio probatório que levasse em consideração os avanços tecnológicos experimentados pela Instituição e o conhecimento de técnicas de avaliação voltadas para critérios mais objetivos para o lançamento dos conceitos "excelente", "muito bom", "bom", "insuficiente" e "ruim" – conforme prevê o art. 9º da referida resolução, a seguir transcrito – por parte dos assessores CGMP, objetividade essa estendida também ao campo da avaliação do vernáculo, que passou a apresentar critérios coincidentes, no que cabíveis, com o que preconiza o Ministério da Educação e Cultura (MEC) para avaliar as redações formuladas quando da realização do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), conforme pode ser observado nos incisos I, II e III do § 1º do art. 9º da referida resolução, a seguir transcritos. Ou seja: a Corregedoria-Geral, àquela época, buscou adequar seus métodos de avaliação ao que havia de mais moderno, visando, com isso, conferir maior transparência à avaliação dos relatórios trimestrais de estágio probatório e alcançar uma maior igualdade na forma de avaliação, extirpando-se, assim, análises críticas meramente subjetivas, calcadas tão somente no entendimento do assessor CGMP avaliador.

Com essas diretrizes, o regulamento em questão foi detalhadamente apresentado ao Conselho Superior do Ministério Público pelo promotor de Justiça Marcelo de Oliveira Milagres, assessor CGMP que, à época, era o responsável direto pela análise e avaliação dos relatórios trimestrais de estágio probatório, ocasião em que se reconheceu que a nova proposta avaliativa constituía-se em um passo importante para a Instituição, uma vez que representava a substituição da subjetividade (do sistema anterior) pela objetividade, verificada por meio de um formulário avaliativo que apresentava perguntas jurídicas cujas respostas deveriam ser encontradas nas peças avaliadas – peças essas previstas nas alíneas do inciso VI do § 3º do art. 5º da referida resolução, a seguir transcritas.

Uma vez encontrada a devida resposta a determinada pergunta objetiva, geralmente decorrente do texto legal reitor de determinada manifestação processual, o promotor de Justiça seria avaliado com nota máxima (1,00) nesse quesito; encontrando-se na peça uma resposta parcialmente correta, atribuir-se-ia a nota 0,5 ao quesito; não se encontrando resposta ao quesito, a nota do promotor de Justiça quanto ao quesito avaliado seria zero. Todas as notas 0,5 e zero dadas a cada um dos quesitos deveriam trazer explicações expressas para tanto; a nota 1,00 prescindiria de qualquer observação e, não sendo o caso de atribuir-se nota alguma dada a natureza ou a especificidade da peça, marcar-se-ia o campo "Inaplicável", que em nada influenciaria na nota global do promotor de Justiça, que seria a média de todas as notas recebidas em cada uma das partes do parecer de avaliação. Essa

média final corresponderia a um conceito, levado a conhecimento tanto do avaliado quanto do Conselho Superior.

Após tal apresentação, o regulamento foi devidamente aprovado pelo competente Órgão Colegiado, que sugeriu apenas a inserção de campo em que se questionasse a atuação proativa do promotor de Justiça, o que foi prontamente inserido tanto no texto do regulamento – *vide* art. 5º, § 1º, inciso I, da referida Resolução – quanto no novo formulário de avaliação do estágio probatório, intitulado "Parecer sobre Estágio Probatório".

Nesse ponto, é importante ressaltar que todo esse processo de atribuição de notas e de formulação de médias globais foi devidamente articulado pelos Analistas em Estatística lotados na Assessoria Técnica da Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, evitando-se, assim, distorções relativas à contagem dos pontos e à respectiva atribuição de conceitos, distorções essas que pudessem levar a avaliações injustas.

A par de toda essa inovação quanto aos critérios de avaliação, esse novo regulamento também ousou em estabelecer que a remessa dos relatórios trimestrais de estágio probatório não mais se daria pelos Correios, mas sim por meio eletrônico, conforme preceituado em seu art. 5º, *caput*, a seguir transcrito, sendo certo que seria criado um *e-mail* institucional especialmente para receber tais relatórios.

O uso do *e-mail* institucional para o recebimento de todos os relatórios trimestrais de estágio probatório dos promotores de Justiça não era, já àquela época, a ferramenta mais adequada para tanto, uma vez que a capacidade de recebimento de *e-mails* institucionais era sabidamente pequena e até mesmo imprópria para o compartilhamento de muitos textos digitalizados. Porém, naquele momento, essa foi a alternativa mais viável para se exterminarem as remessas de relatórios impressos, até que a Superintendência de Tecnologia da Informação da Procuradoria-Geral de Justiça, sob orientação da Corregedoria-Geral, desenvolvesse um sistema totalmente digital em que o promotor de Justiça postasse todas as suas manifestações escritas e, diante desse banco de dados, a própria Corregedoria-Geral escolhesse as manifestações escritas para analisar e avaliar.

Nesse contexto, faz-se necessário trazer à tona a norma em questão, especificamente no que se refere ao relatório trimestral de estágio probatório:

> Seção II Dos Relatórios Trimestrais
>
> Art. 5º O membro do Ministério Público em estágio probatório deverá encaminhar à Corregedoria-Geral do Ministério Público, **por meio eletrônico**, no prazo de dez dias contados do vencimento de cada trimestre, relatórios de atividades abrangendo as diversas áreas de atuação, na forma deste Regulamento.
>
> § 1º Para os fins deste Regulamento, considera-se Relatório Trimestral o documento eletrônico composto de:

I - **Descrição das atividades proativas ou resolutivas que se destacaram no trimestre, acompanhada da documentação pertinente, quando possível**;

II - informações acerca da situação funcional do membro do Ministério Público em estágio probatório no período;

III - informações quantitativas acerca das atividades judiciais e extrajudiciais desenvolvidas pelo membro do Ministério Público em estágio probatório no período;

IV - informações acerca do controle externo da atividade policial;

V - informações acerca do sistema penitenciário;

VI - informações acerca dos livros e pastas da(s) Promotoria(s) de Justiça em que atuou;

VII - cópias de dez peças processuais;

VIII - cópias de dez ofícios requisitórios ou notificatórios;

IX - cópia de um ofício de mera comunicação ou encaminhamento;

X - cópias dos termos de ajustamento de condutas firmados no período;

XI - cópias das recomendações expedidas no período;

XII - cópias das atas das sessões de julgamento pelo Tribunal do Júri, acompanhadas das decisões proferidas pelo Juiz-Presidente.

§ 2º Presume-se que as dez peças processuais a que se refere o inciso VI do § 1º deste artigo estão entre as de melhor produção intelectual do membro do Ministério Público no período.

§ 3º Para os fins deste Regulamento, consideram-se informações quantitativas acerca das atividades extrajudiciais:

I - o número de manifestações exaradas em procedimentos de habilitação para casamento;

II - o número de rescisões de contrato de trabalho homologadas;

III - o número de trabalhos jurídicos publicados no trimestre;

IV - o número de portarias expedidas no período;

V - o número de audiências públicas realizadas no período;

VI - o número de reuniões realizadas no período.

§ 4º Para os fins deste Regulamento, consideram-se peças processuais:

I - relativas à matéria criminal:

a) denúncias e aditamentos;

b) pedidos de arquivamento de inquérito policial;

c) pareceres e requerimentos;

d) memoriais;

e) razões recursais;

f) contrarrazões recursais;

g) representações.

II - relativas à matéria cível:

a) petições iniciais;

b) impugnações;

c) pareceres interlocutórios;

d) pareceres finais;

e) requerimentos;

f) razões recursais;

g) contrarrazões recursais;

h) memoriais.

§ 5º O Promotor de Justiça em estágio probatório enviará à Corregedoria-Geral do Ministério Público, por meio eletrônico, seis relatórios trimestrais, na forma deste Regulamento.

§ 6º O Relatório Trimestral abrangerá os meses de efetivo exercício, excluindo-se a contagem do prazo nos períodos de afastamento previstos no art. 121 da Lei Complementar nº 34/94.

Art. 6º **Os Relatórios serão organizados em meio eletrônico**, com índice que contenha o nome do Promotor de Justiça, a comarca de residência, a data da nomeação e dos exercícios e o trimestre a que se referem.

Art. 7º Corregedor-Geral do Ministério Público e os membros do Ministério Público orientadores poderão requisitar ao Promotor de Justiça em estágio probatório o envio de cópias de trabalhos referidos nos relatórios trimestrais e não encaminhados.

Art. 8º Secretaria da Corregedoria Geral controlará o recebimento dos relatórios trimestrais eletrônicos até o encerramento do estágio probatório, comunicando ao Corregedor-Geral do Ministério Público, para as providências pertinentes, quando o Promotor de Justiça deixar de proceder à remessa no prazo estabelecido.

Parágrafo único. O membro do Ministério Público que, sem justificativa devidamente acolhida pela Corregedoria-Geral, não enviar o pertinente relatório trimestral eletrônico sujeitar-se-á à imediata requisição dele pelo Corregedor-Geral do Ministério Público, sem prejuízo da anotação na ficha funcional e da instauração de procedimento disciplinar administrativo para apuração de falta funcional.

Art. 9º Recebido o relatório trimestral eletrônico pela Secretaria da Corregedoria-Geral do Ministério Público, este será imediatamente

> distribuído à Assessoria do Corregedor-Geral do Ministério Público, que, **seguindo critérios objetivos, emitirá parecer, com atribuição dos conceitos "excelente", "muito bom", "bom", "insuficiente" ou "ruim",** conforme for o caso, no qual analisará:
>
> I - os aspectos técnico-jurídicos dos trabalhos, com menção a eventuais imperfeições, falhas, omissões, vícios ou erros encontrados e indicação sintética da solução ou orientação sugeridas;
>
> II - a utilização do vernáculo, a apresentação gráfica, a qualidade da redação e lógica no desenvolvimento do raciocínio;
>
> III - as atividades extrajudiciais.
>
> **§ 1º Para os fins deste Regulamento, a utilização do vernáculo e a qualidade da redação e lógica no desenvolvimento do raciocínio, a que se refere o inciso II deste artigo, compreendem:**
>
> **I - aspectos relativos ao domínio da norma padrão da língua escrita;**
>
> **II - aspectos relativos à seleção, organização e interpretação de argumentos em defesa de um ponto de vista;**
>
> **III - aspectos relativos à construção da argumentação.**
>
> § 2º Após a análise na forma estabelecida neste artigo, a Assessoria encaminhará, eletronicamente, o parecer ao crivo do Corregedor-Geral do Ministério Público, que decidirá por sua aprovação ou não e o encaminhará imediatamente, também de forma eletrônica, ao Conselho Superior do Ministério Público.
>
> § 3º Caso o Promotor de Justiça obtenha os conceitos "insuficiente" ou "ruim", a Corregedoria-Geral sugerirá ao Conselho Superior do Ministério Público o encaminhamento dele a curso de aprimoramento a ser ministrado pelo Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional (CEAF).
>
> § 4º Cópia do parecer aprovado pelo Corregedor-Geral nos termos dos §§ 2º e 3º deste artigo será remetida eletronicamente ao Promotor de Justiça em estágio probatório. (grifo nosso)

É de se notar que a atividade extrajudicial ganhou maior visibilidade quando comparada ao modelo anterior, regido pela Resolução PGJ nº 90/2003, uma vez que se passou a exigir o envio de cópias também de TACs e recomendações, para serem avaliadas sob critérios objetivos, por meio de respostas a perguntas previamente elaboradas em relação a essas peças.

Em relação às requisições e notificações, as perguntas do formulário de avaliação foram elaboradas de modo a reforçar ao promotor de Justiça em estágio probatório a necessidade de que tais atos fossem expedidos sempre no bojo de um expediente investigatório, com apresentação dos devidos fundamentos constitucionais e legais e com o cuidado de não se exorbitar do poder requisitório e notificatório. Outrora,

à luz da Resolução nº 90/2003, os ofícios não eram, na prática, analisados com esse rigor, sendo somente eventualmente apontadas incongruências.

O formulário elaborado como "espelho" a essa resolução foi empregado com sucesso para fins de avaliação do promotor de Justiça em estágio probatório, não sendo a avaliação efetuada com base nele objeto de nenhuma crítica pelo Conselho Superior, órgão incumbido de decidir sobre a permanência ou não na carreira do promotor de Justiça em estágio probatório.

4. A AVALIAÇÃO DO ESTÁGIO PROBATÓRIO À LUZ DA RESOLUÇÃO CSMP Nº 2, DE 10 DE JULHO DE 2014, INTERPRETADA EM CONFORMIDADE COM O REGIMENTO INTERNO DA CORREGEDORIA-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS E COM A CARTA DE BRASÍLIA

Já a partir de janeiro de 2016, sob nova gestão, a Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado de Minas Gerais priorizou a elaboração e a aprovação de um novo Regimento Interno, o que se mostrava extremamente necessário, uma vez que o documento então vigente datava de 1984, sendo, portanto, anterior até mesmo à promulgação da Constituição da República de 1988. Referido Regimento foi aprovado pela Egrégia Câmara dos Procuradores de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais no dia 28/9/2016.

Os estudos que embasaram a elaboração da minuta desse novo Regimento Interno levaram em consideração, especialmente no que tange ao Estágio Probatório, recomendações emanadas da Corregedoria Nacional quando da realização de inspeção na Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado de Minas Gerais em fevereiro de 2016. Também teve grande influência a Carta de Brasília, aprovada em 22/9/2016, no 7º Congresso de Gestão do Conselho Nacional do Ministério Público, pelas Corregedorias Nacional e dos Ministérios Públicos dos Estados e da União, que prevê o desenvolvimento de um sistema avaliativo que considere objetivos, metas e indicadores direcionados à análise da eficácia social da atuação dos membros e da Instituição. É o que se poderá extrair do art. 204 do mencionado Regimento Interno.

Assim, no que concerne especificamente ao acompanhamento do estágio probatório pela Corregedoria-Geral, o Órgão Corregedor Nacional recomendou que fossem envidados todos os esforços para que, durante esse período inicial na carreira, o promotor de Justiça laborasse em todas as áreas de atuação do Ministério Público e que, inclusive, participasse de sessões de julgamento pelo Tribunal do Júri, devendo ainda a Corregedoria-Geral assumir papel de protagonista nesse período, acompanhando de perto os cursos de ingresso na carreira e necessariamente realizando, ao menos, uma correição ordinária nesses membros em início de carreira.

Em atenção às determinações e recomendações da Corregedoria Nacional do CNMP, a Corregedoria-Geral, quando do ingresso na carreira dos membros do Ministério Público aprovados no LIV Concurso (2ª chamada), participou de forma efetiva do curso de ingresso ministrado pelo Centro de Estudos e Aperfeiçoamento

Funcional (Ceaf), permanecendo com os recém-empossados, por cinco dias inteiros, observando a sistemática traçada no Ato CGMP nº 15 de 28 de junho de 2016 – que disciplina o módulo "Corregedoria-Geral" no curso de ingresso na carreira do Ministério Público:

ATO CGMP Nº 15, DE 28 DE JUNHO DE 2016

Disciplina o módulo "Corregedoria-Geral" no curso de ingresso na carreira do Ministério Público.

O CORREGEDOR-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS, no uso de suas atribuições legais estabelecidas no art. 39 da Lei Complementar Estadual nº 34, de 12 de setembro de 1994, e extralegais previstas no art. 2º, § 1º, V, do Ato CGMP nº 1, de 15 de dezembro de 2015, e

CONSIDERANDO a necessidade de se promover intenso e próximo relacionamento entre a Corregedoria-Geral do Ministério Público e os Promotores de Justiça que ingressaram na carreira ministerial por meio do LIV Concurso/2ª Chamada;

CONSIDERANDO os desafios próprios da Corregedoria-Geral, consistentes na orientação e fiscalização dos membros do Ministério Público;

CONSIDERANDO a recomendação emanada da Corregedoria Nacional do Conselho Nacional do Ministério Público quando da realização de inspeção na Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado de Minas Gerais quanto à imperiosidade de se conferir protagonismo ao Órgão Corregedor ao se oferecerem cursos de ingresso na carreira ministerial;

CONSIDERANDO o disposto no art. 9º, §§ 1º e 2º, do Ato CGMP nº 11, de 23 de maio de 2016, que estabelece a realização de encontros anuais entre a Corregedoria-Geral e os Promotores de Justiça em estágio probatório, prevendo, inclusive, a ocorrência de entrevista, pessoal e reservada, entre o Corregedor-Geral ou Subcorregedor-Geral e o membro do Ministério Público estagiário,

Resolve:

Art. 1º Disciplinar o módulo "Corregedoria-Geral" na estrutura do curso de ingresso na carreira dos Promotores de Justiça aprovados no LIV Concurso/2ª Chamada.

Art. 2º O módulo a que se refere o art. 1º deste Ato tem por **objetivo geral apresentar os aspectos gerais da Corregedoria-Geral** aos Promotores de Justiça que ingressaram no Ministério Público do Estado de Minas Gerais por meio do LIV Concurso/2ª Chamada e **explicitar-lhes os atos e também procedimentos de atuação do Órgão Corregedor**.

Art. 3º Os **objetivos específicos** do módulo instituído no art. 1º deste Ato são os seguintes:

I - esclarecer as funções exercidas por Subcorregedores-Gerais e Promotores de Justiça Assessores;

II - expor sobre os principais institutos constantes da Consolidação dos Atos Normativos e Orientadores da Corregedoria-Geral (Ato CGMP nº 1, de 15 de dezembro de 2015);

III - apontar os mecanismos de correição e inspeção;

IV - demonstrar como ocorre a avaliação durante o estágio probatório;

V - detalhar a tramitação da notícia de fato, da reclamação disciplinar e do processo disciplinar.

Art. 4º O módulo "Corregedoria-Geral" no curso de ingresso na carreira do Ministério Público será ministrado durante 5 (cinco) dias, conforme cronograma anexo a este Ato.

Art. 5º O módulo "Corregedoria-Geral" no curso de ingresso na carreira do Ministério Público terá como Coordenador-Geral o Subcorregedor-Geral Chefe de Gabinete da Corregedoria-Geral, Procurador de Justiça Rodrigo Sousa de Albuquerque, e, como Subcoordenadores, os Promotores de Justiça Assessores CGMP Gregório Assagra de Almeida e Rodrigo Iennaco de Moraes e a servidora assessora da Corregedoria-Geral Fabíola de Sousa Cardoso.

Art. 6º Este Ato entra em vigor na data de sua publicação.

Belo Horizonte, 28 de junho de 2016.

PAULO ROBERTO MOREIRA CANÇADO
Corregedor-Geral do Ministério Público

Nos estertores do curso de ingresso na carreira, a Corregedoria-Geral procedeu à realização de entrevistas individualizadas com cada um dos promotores de Justiça recém-empossados, sendo tais entrevistas com o Órgão Corregedor antecedidas de conversas individualizadas com profissionais das áreas médica e psicológica da Procuradoria-Geral de Justiça.

Ainda em observância às determinações e recomendações da Corregedoria Nacional do CNMP quando da realização de inspeção, a Corregedoria-Geral expediu o Ato CGMP nº 11, de 23 de maio de 2016 – *que dispõe sobre a realização de correições ordinárias, encontros anuais e entrevistas relacionadas com os promotores de Justiça em estágio probatório*, vazado nos seguintes termos:

ATO CGMP Nº 11, DE 23 DE MAIO DE 2016

Dispõe sobre a realização de correições ordinárias, encontros anuais e entrevistas relacionadas com os Promotores de Justiça em estágio probatório.

O CORREGEDOR-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, no uso das atribuições que lhe foram outorgadas pelo art. 38, II, da Lei Complementar nº 34, de 12 de setembro de 1994, com fundamento no art. 2º, § 1º, inciso V, do Ato CGMP nº 1, de 15 de dezembro de 2015, e

Considerando a determinação contida no Relatório Conclusivo de Inspeção realizada na Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado de Minas Gerais nos dias 2 e 3 de fevereiro de 2016, elaborado pela Corregedoria Nacional do Ministério Público e aprovado pelo Conselho Nacional do Ministério Público, no sentido de que seja realizada pelo menos uma correição/inspeção ordinária em Promotorias de Justiça em que oficiam órgãos de execução em estágio probatório;

Considerando o disposto nas Resoluções nº 43, de 16 de junho de 2009, e nº 61, de 27 de julho de 2010, ambas do Conselho Nacional do Ministério Público,

Considerando o disposto na Resolução CSMP nº 2, de 10 de julho de 2014, que aprovou o regulamento de estágio probatório elaborado pela Corregedoria-Geral do Ministério Público;

Considerando a iminência do prazo estipulado pela Corregedoria Nacional para que esta Corregedoria-Geral informe ao Conselho Nacional do Ministério Publico as medidas tomadas visando à realização de correição ordinária em Promotorias de Justiça em que oficiam órgãos de execução em estágio probatório,

Resolve:

Art. 1º O Corregedor-Geral do Ministério Público realizará, diretamente ou por delegação de competência a Subcorregedores-Gerais ou a Promotores de Justiça Assessores, correições ordinárias, correições extraordinárias ou inspeções nas atividades exercidas por Promotores de Justiça em estágio probatório.

Parágrafo único. As correições ordinárias serão realizadas pela Corregedoria-Geral do Ministério Público para verificar a regularidade dos serviços, a eficiência, a pontualidade, o exercício das funções, o relacionamento no ambiente funcional, o cumprimento dos deveres do cargo e a conduta pública e particular dos membros da Instituição em estágio probatório.

Art. 2º A Corregedoria-Geral do Ministério Público realizará pelo menos uma correição ordinária nas atividades dos membros do Ministério Público em estágio probatório.

Art. 3º O cronograma das correições ordinárias de que cuida o art. 2º deste Ato será divulgado no Diário Oficial Eletrônico do Ministério Público de Minas Gerais com antecedência mínima de 30 (trinta) dias da data da realização da primeira delas.

Parágrafo único. A correição ordinária será comunicada ao Promotor de Justiça em estágio probatório com antecedência mínima de 20 (vinte) dias da data do início dos trabalhos.

Art. 4º A correição de que trata o art. 2º deste Ato poderá ocorrer sob forma virtual ou sob a modalidade presencial, a critério do Corregedor-Geral do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, observada a viabilidade concreta para a realização do ato.

Art. 5º A correição do Promotor de Justiça em estágio probatório, quando ocorrer pela via virtual, será integrada por análise de peças, livros e entrevista a ser realizada, via Skype ou outros meios eletrônicos de semelhante eficácia, inclusive por meio de ligação telefônica, pelo Corregedor-Geral ou Subcorregedor-Geral ou pelo Promotor de Justiça Assessor do Corregedor-Geral.

§ 1º O Promotor de Justiça em estágio probatório que se submeter à correição na forma do “caput” deste artigo deverá informar à Corregedoria-Geral,

em até 10 (dez) dias antes da realização das atividades correcionais, os números de todas as peças processuais produzidas a partir da publicação deste Ato, cabendo ao Órgão Corregedor escolher, entre elas, 10 (dez) ou mais manifestações para análise, excetuando-se aquelas que já tiverem sido avaliadas no âmbito dos relatórios trimestrais, e comunicar ao órgão de execução correcionado as peças escolhidas, para que estas sejam efetivamente encaminhadas para avaliação.

§ 2º Será encaminhado, em até 20 (vinte) dias da realização da correição virtual, formulário de correição ordinária com pedidos de informações que deverão ser preenchidas pelo Promotor de Justiça em estágio probatório até 10 (dez) dias antes da correição.

§ 3º O Promotor de Justiça em estágio probatório que, na data designada para sua submissão à correição ordinária, estiver oficiando em Promotoria de Justiça optante pelo SRU Judicial fica dispensado da providência prevista no § 1º deste artigo, cabendo à Corregedoria-Geral escolher, entre todas as manifestações processuais constantes desse Sistema, 10 (dez) delas para avaliação, excetuando-se aquelas que já tiverem sido examinadas no âmbito dos relatórios trimestrais, e comunicar ao órgão de execução correcionado as peças escolhidas, para que estas sejam efetivamente encaminhadas para avaliação.

§ 4º A Corregedoria-Geral indicará ao Promotor de Justiça em estágio probatório os números das manifestações extrajudiciais que pretende avaliar, para que estas sejam efetivamente encaminhadas ao Órgão Corregedor.

§ 5º A correição ordinária sob a forma virtual não dispensa o Promotor de Justiça correcionado da apresentação do material elencado no art. 44 do Ato CGMP nº 1, de 15 de dezembro de 2015, tampouco da tomada das providências ali estabelecidas.

§ 6º Constatando irregularidades ou anormalidades, o Corregedor-Geral poderá determinar a conversão da correição ordinária virtual em correição extraordinária ou em inspeção extraordinária.

§ 7º A entrevista a que se refere o "caput" deste artigo poderá ser devidamente gravada.

§ 8º A correição sob a forma presencial observará, no que couber, o disposto no art. 44 do Ato CGMP nº 1, de 15 de dezembro de 2015.

Art. 6º A Corregedoria-Geral do Ministério Público, ao final das correições ordinárias, elaborará relatório circunstanciado e fará o encaminhamento ao Conselho Superior do Ministério Público.

Art. 7º O Promotor de Justiça em estágio probatório que, na data da publicação deste Ato, já tiver se submetido aos trabalhos correcionais fica dispensado da submissão a nova correição ordinária até que ocorra sua vitaliciedade na carreira, salvo se a Promotoria de Justiça em que oficia constar do calendário geral de correições ordinárias.

> Art. 8º As correições ordinárias nas Promotorias de Justiça em que atuam órgãos de execução em estágio probatório observarão os termos deste Ato, do Ato CGMP nº 1, de 15 de dezembro de 2015, e das Resoluções n.º 43, de 16 de junho de 2009, e nº 61, de 27 de julho de 2010, ambas do Conselho Nacional do Ministério Público.
>
> Art. 9º Será realizado pelo menos um encontro anual com todos os Promotores de Justiça em estágio probatório, visando à aproximação entre estes e a Corregedoria-Geral e às orientações necessárias.
>
> § 1º No encontro previsto no "caput" deste artigo, o Corregedor-Geral ou o Subcorregedor-Geral entrevistará, pessoal e isoladamente, os Promotores de Justiça em estágio probatório.
>
> § 2º Na entrevista a que se refere o § 1º deste artigo, o Corregedor-Geral ou o Subcorregedor-Geral far-se-á acompanhar por equipe multidisciplinar integrada por profissionais da Procuradoria-Geral de Justiça.
>
> Art. 10. Este Ato entra em vigor na data de sua publicação.
>
> Belo Horizonte, 23 de maio de 2016.
>
> Paulo Roberto Moreira Cançado
> Corregedor-Geral do Ministério Público

Nesse sentido, a Corregedoria-Geral encontra-se em fase de finalização do projeto de implementação de correições virtuais, às quais serão submetidos os membros do Ministério Público ao menos uma vez durante o tempo em que estiverem no estágio probatório.

Além disso, a Resolução CSMP nº 2/2014 foi incorporada ao Regimento Interno da Corregedoria-Geral na parte relativa ao estágio probatório, ao que se acrescentaram as recomendações da Corregedoria Nacional retromencionadas, conferindo-se, pois, maior organicidade ao tratamento desse tema, conforme se depreende do fragmento normativo a seguir transcrito:

> Seção X – Acompanhamento do Estágio Probatório de Membros
>
> Art. 67. Compete à Corregedoria-Geral acompanhar o estágio probatório dos membros do Ministério Público, nos termos do art. 39, V, da LCE nº 34/1994.
>
> § 1º A verificação dos atributos morais, no âmbito pessoal e familiar, dar-se-á, sem prejuízo de outros direitos e garantias fundamentais, conforme previsto no art. 5º, X, da Constituição da República, quando envolver a pesquisa da intimidade e da vida privada do órgão de execução em estágio probatório.
>
> § 2º A Corregedoria-Geral e a Procuradoria-Geral de Justiça zelarão pela realização, por Promotores de Justiça em estágio probatório, de trabalhos em Plenário do Tribunal do Júri e pela atuação em diversas áreas das atribuições do Ministério Público.

Art. 68. Considera-se estágio probatório o período compreendido pelos dois primeiros anos de efetivo exercício na carreira, durante os quais será examinada, pela Corregedoria-Geral e pelo Conselho Superior, a conveniência da permanência e do vitaliciamento na carreira do membro do Ministério Público, observados, entre outros, os seguintes requisitos:

I - eficiência, pontualidade e assiduidade;

II - idoneidade moral revelada com condutas pública e privada compatíveis com a dignidade do cargo;

III - capacidade técnica;

IV - integração comunitária do Promotor de Justiça em estágio no que estiver afeto às atribuições do cargo;

V - atuação do Promotor de Justiça em estágio em relação ao atendimento ao público.

§ 1º Durante o biênio a que se refere o "caput" deste artigo, a atuação do membro do Ministério Público será acompanhada e avaliada pela Corregedoria-Geral do Ministério Público por meio de inspeções, correições, análise de trabalhos e outros meios ao seu alcance.

§ 2º Será obrigatória a realização de pelo menos uma inspeção e ou correição no membro do Ministério Público em estágio probatório, sem prejuizo da realização de outras atividades correcionais.

§ 3º Para fins de orientação quanto à atuação funcional, os Promotores de Justiça em estágio probatório poderão ser convocados a comparecer, a critério do Corregedor-Geral, a reuniões coletivas, em data marcada com pelo menos cinco dias de antecedência.

§ 4º A permanência na carreira e o vitaliciamento do membro do Ministério Público serão deliberados pelo Conselho Superior do Ministério Público, na forma prevista na LCE nº 34/1994.

Art. 69. O Corregedor-Geral designará, no mínimo, um Procurador de Justiça e um Promotor de Justiça de entrância especial para acompanhamento individual do estágio probatório do membro do Ministério Público.

§ 1º A função do orientador consiste no aconselhamento do membro do Ministério Público em estágio probatório, sem caráter vinculativo e respeitada a independência funcional, sobre questões de natureza pessoal, funcional ou institucional que lhe sejam apresentadas, de modo a contribuir para o exercício e aperfeiçoamento do trabalho ministerial.

§ 2º Ficam isentos dessa atribuição os Procuradores de Justiça e os Promotores de Justiça que ocupam cargos de confiança nos Órgãos de Assessoramento da Procuradoria-Geral de Justiça e na Corregedoria-Geral do Ministério Público e os que integram o Conselho Superior do Ministério Público.

Art. 70. A designação prevista no art. 69 deste Regimento Interno será precedida de sorteio dentre Procuradores de Justiça, Promotores de Justiça de entrância especial e os Promotores de Justiça em estágio probatório.

§ 1º Também será realizado sorteio, na forma do "caput" deste artigo, para fins de indicação dos respectivos suplentes de Procurador de Justiça e Promotor de Justiça de entrância especial.

§ 2º Ocorrendo o sorteio de Procurador de Justiça com atuação na área cível, será providenciada a indicação de Promotor de Justiça de entrância especial com exercício na área criminal, e vice-versa.

§ 3º A Corregedoria-Geral designará os membros do Ministério Público escolhidos para orientar os Promotores de Justiça em estágio probatório, observada a necessária rotatividade.

Art. 71. Ao assumir suas funções na Promotoria de Justiça para a qual tiver sido designado, o órgão de execução substituto fará imediata comunicação à Corregedoria-Geral do Ministério Público, acompanhada de declaração sobre a situação dos serviços que lhe forem afetos.

§ 1º Aplica-se o disposto no "caput" deste artigo em caso de nova designação do órgão de execução substituto.

§ 2º Nos casos de desligamento de Promotoria de Justiça, o órgão de execução em estágio probatório deverá comunicar imediatamente à Corregedoria-Geral do Ministério Público a situação dos serviços que estavam a seu cargo, acompanhada da respectiva declaração.

Art. 72. Para todos os efeitos legais, o período de estágio probatório compreende o de orientação e preparação.

Art. 73. O Corregedor-Geral, havendo recomendação para a frequência a curso de aperfeiçoamento funcional, promoverá a inclusão do tema na pauta da sessão subsequente do Conselho Superior, comunicando-se a medida ao Relator do procedimento.

Art. 74. O membro do Ministério Público em estágio probatório disponibilizará, em plataforma digital desenvolvida para esses fins, todas as manifestações judiciais e extrajudiciais que produzir durante o período em que estiver em estágio probatório, devendo a Corregedoria-Geral, no prazo de 10 (dez) dias contados do vencimento de cada trimestre, escolher, no mínimo, dez (10) peças para analisar na forma deste Regimento Interno.

§ 1º Para os fins deste Regimento Interno, além das peças processuais referidas no "caput" deste artigo, considera-se Relatório Trimestral o documento eletrônico composto de:

I - Descrição das atividades proativas ou resolutivas que se destacaram no trimestre, acompanhada da documentação pertinente, quando possível;

II - informações acerca da situação funcional do membro do Ministério Público em estágio probatório no período;

III - informações quantitativas acerca das atividades judiciais e extrajudiciais desenvolvidas pelo membro do Ministério Público em estágio probatório no período;

IV - informações acerca da fiscalização da atividade policial;

V - informações acerca do sistema penitenciário;

VI - informações acerca dos livros e pastas da(s) Promotoria(s) de Justiça em que atuou;

VII - cópias de todos os ofícios requisitórios ou notificatórios;

VIII - cópia dos ofícios de mera comunicação ou encaminhamento;

IX - cópias dos termos de ajustamento de condutas firmados no período;

X - cópias das recomendações expedidas no período;

XI - cópias das atas das sessões de julgamento pelo Tribunal do Júri, acompanhadas das decisões proferidas pelo Juiz-Presidente;

XII - cópia dos projetos sociais instaurados e/ou conduzidos no período, nos termos da Resolução Conjunta PGJ CGMP nº 2, de 11 de julho de 2013.

§ 2º A Procuradoria-Geral de Justiça diligenciará para que, durante o período de estágio probatório, o órgão de execução do Ministério Público atue em sessões de julgamento pelo Tribunal do Júri.

§ 3º Para os fins deste Regimento Interno, consideram-se informações quantitativas acerca das atividades extrajudiciais:

I - o número de manifestações exaradas em procedimentos de habilitação para casamento;

II - o número de rescisões de contrato de trabalho homologadas;

III - o número de trabalhos jurídicos publicados no trimestre;

IV - o número de portarias expedidas no período;

V - o número de audiências públicas realizadas no período;

VI - o número de reuniões realizadas no período.

§ 4º Para os fins do disposto no “caput” deste artigo, consideram-se peças processuais:

I - relativas à matéria criminal:

a) denúncias e aditamentos;

b) pedidos de arquivamento de inquérito policial;

c) pareceres e requerimentos;

d) memoriais;

e) razões recursais;

f) contrarrazões recursais;

g) representações.

II - relativas à matéria cível:

a) petições iniciais;

b) impugnações;

c) pareceres interlocutórios;

d) pareceres finais;

e) requerimentos;

f) razões recursais;

g) contrarrazões recursais;

h) memoriais.

§ 5º A Corregedoria-Geral avaliará, durante o estágio probatório, os relatórios trimestrais disponibilizados pelo membro do Ministério Público na plataforma digital criada para esses fins, na forma deste Regimento Interno.

Art. 75. A Superintendência Administrativa da Corregedoria-Geral controlará o recebimento dos relatórios trimestrais eletrônicos até o encerramento do estágio probatório, comunicando ao Corregedor-Geral do Ministério Público, para as providências pertinentes, quando o Promotor de Justiça deixar de proceder à disponibilização eletrônica dos documentos no prazo estabelecido.

Parágrafo único. O membro do Ministério Público que, sem justificativa devidamente acolhida pela Corregedoria-Geral, não disponibilizar o pertinente relatório trimestral eletrônico sujeitar-se-á à imediata requisição dele pelo Corregedor-Geral do Ministério Público, sem prejuízo da anotação na ficha funcional e da instauração de procedimento disciplinar administrativo para apuração de falta funcional.

Art. 76. Disponibilizado eletronicamente o relatório trimestral pelo Promotor de Justiça em estágio probatório, a Diretoria de Estágio Probatório e de Orientação da Corregedoria-Geral do Ministério Público imediatamente o distribuirá à Assessoria do Corregedor-Geral do Ministério Público, que, seguindo critérios objetivos, emitirá parecer, com atribuição dos conceitos “excelente”, “muito bom”, “bom”, “insuficiente” ou “ruim”, conforme for o caso, no qual analisará:

I - os aspectos técnico-jurídicos dos trabalhos, com menção a eventuais imperfeições, falhas, omissões, vícios ou erros encontrados e indicação sintética da solução ou orientação sugeridas;

II - a utilização do vernáculo, a apresentação gráfica, a qualidade da redação e lógica no desenvolvimento do raciocínio;

III - as atividades judiciais e extrajudiciais e sua relevância e repercussão jurídica e social no plano da proteção e da efetivação dos direitos fundamentais afetos à área de atuação do Ministério Público.

§ 1º Para os fins deste Regimento Interno, a utilização do vernáculo e a qualidade da redação e lógica no desenvolvimento do raciocínio, a que se refere o inciso II deste artigo, compreendem:

I - aspectos relativos ao domínio da norma padrão da língua escrita;

II - aspectos relativos à seleção, organização e interpretação de argumentos em defesa de um ponto de vista;

III - aspectos relativos à construção da argumentação.

§ 2º Após a análise na forma estabelecida neste artigo, a Assessoria encaminhará, eletronicamente, o parecer ao crivo do Corregedor-Geral do Ministério Público, que decidirá por sua aprovação ou não e o encaminhará imediatamente, também de forma eletrônica, ao Conselho Superior do Ministério Público.

§ 3º Caso o Promotor de Justiça obtenha os conceitos "insuficiente" ou "ruim", a Corregedoria-Geral sugerirá ao Conselho Superior do Ministério Público o encaminhamento dele a curso de aprimoramento a ser ministrado pelo Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional (CEAF).

§ 4º Cópia do parecer aprovado pelo Corregedor-Geral nos termos dos §§ 2º e 3º deste artigo será remetida eletronicamente ao Promotor de Justiça em estágio probatório.

Art. 77. A impugnação à permanência e ao vitaliciamento do Promotor de Justiça em estágio probatório obedecerá ao disposto na LCE nº 34/1994 e ao contido no Regimento Interno do Conselho Superior do Ministério Público.

Art. 78. O órgão de execução em estágio probatório será informado dos termos deste Regimento Interno e da Consolidação dos Atos da Corregedoria-Geral do Ministério Público.

Art. 79. O Corregedor-Geral poderá encaminhar ao departamento médico da Procuradoria-Geral de Justiça expediente visando ao acompanhamento psicológico do membro em estágio probatório.

Art. 80. No Curso de Ingresso na Carreira de Promotor de Justiça e nos cursos de vitaliciamento será conferido papel de protagonista à Corregedoria-Geral do Ministério Público.

Ademais, há de se registrar que o Regimento Interno da Corregedoria-Geral do Ministério Público também incorporou em seu arcabouço normativo as normas e diretrizes da Carta de Brasília, assim estabelecendo o seu art. 204:

> Art. 204. A Corregedoria-Geral do Ministério Público desenvolverá sistema de avaliação que leve em conta objetivos, metas e indicadores direcionados à análise da eficácia social da atuação dos membros e da Instituição.
>
> § 1º A Corregedoria-Geral deverá renovar os métodos de avaliação, orientação e fiscalização da atividade-fim e das atividades administrativas para aferir a atuação resolutiva do Ministério Público e a sua relevância social.
>
> § 2º A Corregedoria-Geral avaliará, orientará e fiscalizará o cumprimento do Planejamento Estratégico, do Plano Geral de Atuação e dos Programas de Atuação dos Órgãos de Execução e dos seus respectivos Projetos Executivos.
>
> § 3º A Corregedoria-Geral estabelecerá orientações gerais e critérios de avaliação, orientação e fiscalização com a priorização de demandas a partir do Planejamento Estratégico, do Plano Geral de Atuação e dos Programas de Atuação dos Órgãos de Execução e dos seus respectivos Projetos Executivos.
>
> § 4º A valorização do resultado da atuação dos membros e da Instituição deverá ultrapassar o controle meramente formal, quantitativo e temporal das causas em que atua o Ministério Público.
>
> § 5º As atividades de avaliação e orientação da Corregedoria-Geral deverão fomentar as boas práticas e a efetividade da atuação dos órgãos do Ministério Público como agentes políticos.
>
> § 6º A Corregedoria-Geral deverá superar, nas suas atividades avaliativas, o critério de priorização da atuação judicial, assim como ir além da mera fiscalização ao cumprimento dos prazos procedimentais.
>
> § 7º A avaliação da atividade-fim deverá considerar a totalidade dos mecanismos de atuação extrajudicial, inclusive a realização de audiências públicas e a adoção de medidas de inserção social, como palestras e reuniões, além da atuação por intermédio de Projetos Sociais.
>
> § 8º Deverá ser aferida, nas atividades de avaliação, a utilização eficiente de mecanismos de resolução consensual e a priorização dos mecanismos de resolução extrajurisdicional dos conflitos, controvérsias e problemas.
>
> § 9º Deverá ser aferida a utilização eficiente e objetiva de instrumentos e métodos de investigação na determinação de diligências, bem como dos recursos extrajudiciais e judiciais visando à prevenção e à tempestiva correção de ilícitos.
>
> § 10 A Corregedoria-Geral participará da definição dos Planos de Atuação e de seu acompanhamento.
>
> § 11 A avaliação da atuação dos membros e servidores do Ministério Público levará em conta, sempre que possível, a oitiva, em audiência pública ou

não, dos cidadãos diretamente interessados ou da respectiva sociedade organizada.

§ 12 A Corregedoria-Geral participará das decisões administrativas relacionadas à definição de atribuições, do aperfeiçoamento estrutural das Promotorias e das Procuradorias de Justiça e dos critérios de substituição ou cumulação de funções.

§ 13 A Corregedoria-Geral atuará junto ao Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional (CEAF) para a definição do conteúdo programático do curso de formação dos novos agentes políticos do Ministério Público, bem como dos temas de atualização profissional dos demais membros, fomentando uma cultura institucional de valorização também da atividade extrajurisdicional resolutiva.

§ 14 A priorização da avaliação qualitativa dos procedimentos extrajudiciais em tramitação deverá considerar, entre outros critérios, a natureza, a complexidade e o alcance social da matéria.

§ 15 A avaliação da duração razoável do processo deverá considerar, principalmente, as necessidades do direito material, de modo a aferir se há hipótese concreta de necessidade de agilização do procedimento em situações de urgência ou se há necessidade de alargamento do procedimento nos casos em que a complexidade da matéria de fato e de direito o exigir.

§ 16 Deverão ser criados pela Corregedoria-Geral parâmetros não meramente formais para subsidiar a avaliação e a fiscalização do tempo de tramitação dos procedimentos extrajudiciais, considerando-se, para isso, a efetividade das diligências determinadas, os intervalos entre os impulsionamentos (períodos em que o procedimento resta concluso), assim como a adoção de instrumentos resolutivos e outras medidas.

§ 17 A Corregedoria-Geral deverá verificar, nas correições avaliativas e nas inspeções, a regularidade e a resolutividade da atuação do Ministério Público nas atividades jurisdicional e extrajurisdicional, analisando, entre outros, o cumprimento do Planejamento Estratégico, do Plano de Atuação e dos Projetos Executivos, levando-se em consideração, nas atividades extrajurisdicionais, os seguintes fatores:

I - Inquéritos Civis Públicos e Procedimentos Preparatórios:

a) Instauração com amparo em fundamentos constitucionais ou legais;

b) Delimitação de objeto adequado e relevante do ponto de vista da atuação do Ministério Público na defesa dos direitos fundamentais;

c) Determinação somente de diligências necessárias;

d) Eficiência quanto ao andamento e à conclusão;

e) Apresentação dos fundamentos constitucionais e legais, em caso de tramitação com publicidade restrita;

f) Permissão de participação social, legitimamente interessada;

g) Priorização, sempre que possível, da resolução consensual;

h) Adoção tempestiva e adequada das medidas extrajudiciais e judiciais cabíveis, com vistas à cessação do ilícito ou sua correção.

II - Audiências Públicas:

a) Regularidade e periodicidade das audiências públicas;

b) Acessibilidade do cidadão às audiências públicas;

c) Audiências públicas realizadas com a demonstração de proatividade e eficácia na defesa dos direitos fundamentais.

III - Termos de Ajustamento de Conduta:

a) Apresentação dos devidos fundamentos constitucionais ou legais;

b) Delimitação do fato que resultou na existência ou na iminência do dano;

c) Caracterização do dano;

d) Descrição das obrigações de fazer e/ou não fazer, de forma a contemplar as circunstâncias de modo, tempo, lugar e outras;

e) Estabelecimento de prazo para o cumprimento das obrigações;

f) Cominação, nos casos de não cumprimento das obrigações pactuadas, de eventual sanção (multa) a ser aplicada;

g) Demonstração de resolutividade e eficácia do ponto de vista jurídico e social;

h) Participação social, por intermédio de pessoas ou entes representativos;

i) Ampla publicidade dos termos de ajustamento de conduta do ponto de vista de sua elaboração e dos seus resultados para a sociedade;

j) Efetividade na fiscalização e adoção de providências no sentido de execução de termos de ajustamento eventualmente descumpridos.

IV - Recomendações:

a) Apresentação dos devidos fundamentos constitucionais ou legais;

b) Demonstração da utilidade social, principalmente por expressar a adequada defesa dos direitos e/ou garantias constitucionais fundamentais, individuais ou coletivas.

c) Efetividade na fiscalização sobre o acatamento das recomendações expedidas e adoção das providências eventualmente cabíveis na hipótese de descumprimento e manutenção do ilícito.

V – Participação em Projetos Sociais:

> a) Observância dos princípios da transformação social, publicidade ampla e irrestrita, participação social, eficiência, cooperação, utilidade social, priorização da prevenção, reparação integral, máxima coincidência entre o dano e a reparação, máxima precisão dos objetivos e metas, avaliação e monitoramento periódicos dos resultados e flexibilização da técnica para atender às necessidades dos direitos e garantias fundamentais;
>
> b) Definição de justificativa, objetivo geral, objetivo específico ou metas, metodologia, cronograma, acompanhamento e indicadores para monitoramento dos resultados;
>
> c) Relevância social e adequação dos Projetos Sociais à defesa dos direitos e garantias fundamentais afetos às atribuições constitucionais do Ministério Público.
>
> VI - Outras atividades relevantes:
>
> a) Participação em reuniões de interesse social relativas a temas afetos às atribuições constitucionais do Ministério Público;
>
> b) Palestras em escolas e outros ambientes sociais com função pedagógica emancipadora, principalmente;
>
> c) Participação em cursos, seminários, palestras ou em outros eventos institucionais ou não;
>
> d) Participação em grupos de trabalhos, em atividades de cooperação administrativa institucional;
>
> e) Publicação de livros, artigos e de outros textos de relevância social.

Todas essas inovações normativas levaram à necessidade de novamente se atualizar o formulário de avaliação dos relatórios trimestrais de estágio probatório, denominado, como dito, “Parecer sobre Estágio Probatório”.

A primeira mudança levada a efeito foi inserir, na parte relativa a manifestações processuais, campo próprio para análise das peças que versassem sobre tutela coletiva, o que, até então, era analisado com as peças relativas à matéria cível.

2.1.3. Tutela coletiva (Atuação protetiva do meio ambiente, do consumidor, dos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, do patrimônio público e da probidade administrativa, da saúde e de outros interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos)

☐ Exerce atribuições relativas à tutela coletiva

☐ Não exerce atribuições relativas à tutela coletiva

2.1.3.1. Material analisado

2.1.3.1.1 Petição inicial: ☐ Sim ☐ Não Quantas:

Processo nº

a) Qualifica-se o demandado, nos termos do art. 319, II, do CPC?

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ 0,5-Parcialmente ☐ Inaplicável

i) Observações:

b) O relato dos fatos é feito de forma clara e precisa?

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ 0,5-Parcialmente ☐ Inaplicável

i) Observações:

c) Faz-se de forma fundamentada eventual suscitação de preliminares?

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ 0,5-Parcialmente ☐ Inaplicável

i) Observações:

d) As provas dos fatos e os fundamentos jurídicos do pedido são adequadamente apresentados?

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ 0,5-Parcialmente ☐ Inaplicável

i) Observações:

e) Em havendo indicação de ato normativo, há explicação de sua relação com a causa e a matéria para a qual se busca a tutela jurisdicional?

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ 0,5-Parcialmente ☐ Inaplicável

i) Observações:

f) Emprega conceitos jurídicos indeterminados, explicando o motivo concreto de sua incidência no caso?

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ 0,5-Parcialmente ☐ Inaplicável

i) Observações:

g) Abstém-se de invocar fundamentações genéricas que se prestariam a justificar qualquer outra pretensão?

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ 0,5-Parcialmente ☐ Inaplicável

i) Observações:

h) Apresenta argumentos capazes de justificar a pretensão pleiteada jurisdicionalmente, valorizando as normas constitucionais e infraconstitucionais tuteladoras de direitos fundamentais?

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ 0,5-Parcialmente ☐ Inaplicável

i) Observações:

i) Invoca precedente ou enunciado de súmulas e identifica seus fundamentos determinantes, de modo a demonstrar que o caso sub judice se ajusta àqueles?

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ 0,5-Parcialmente ☐ Inaplicável

i) Observações:

j) Em sendo o caso de colisão entre normas, justifica o objeto e os critérios gerais da ponderação que deve ser efetuada, apresentando as razões que autorizariam a interferência da norma afastada e as premissas fáticas que poderão fundamentar a conclusão?

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ 0,5-Parcialmente ☐ Inaplicável

i) Observações:

k) Em sendo o caso de pretensão que tenha por objeto a prestação de fazer ou não fazer, é pedida a tutela específica, destinada a inibir a prática, a reiteração ou a continuação de um ilícito ou a sua remoção?

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ 0,5-Parcialmente ☐ Inaplicável

i) Observações:

l) Apresenta-se o pedido, com as suas especificações e os requerimentos necessários, entre eles o de produção de provas?

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ 0,5-Parcialmente ☐ Inaplicável

i) Observações:

m) Aponta-se o valor da causa?

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ 0,5-Parcialmente ☐ Inaplicável

i) Observações:

n) Consta a opção, na condição de demandante, pela realização ou não de audiência de conciliação ou de mediação, com as justificativas necessárias (art. 319, VII, do CPC)?

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ 0,5-Parcialmente ☐ Inaplicável

i) Observações:

2.1.3.1.2 Impugnações: ☐ Sim ☐ Não Quantas:

Processo nº

a) O relato dos fatos é feito de forma clara e precisa?

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ 0,5-Parcialmente ☐ Inaplicável

i) Observações:

b) Faz-se de forma fundamentada eventual suscitação ou enfrentamento de preliminares?

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ 0,5-Parcialmente ☐ Inaplicável

i) Observações:

c) Rebatem-se os pontos impugnados pela Defesa, com base em adequada análise do contexto fático-probatório e em pertinentes fundamentos jurídicos?

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ 0,5-Parcialmente ☐ Inaplicável

i) Observações:

d) Em havendo indicação de ato normativo, há explicação de sua relação com a causa e a matéria para a qual se busca a tutela jurisdicional?

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ 0,5-Parcialmente ☐ Inaplicável

i) Observações:

e) Emprega conceitos jurídicos indeterminados, explicando o motivo concreto de sua incidência no caso?

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ 0,5-Parcialmente ☐ Inaplicável

i) Observações:

f) Abstém-se de invocar fundamentações genéricas que se prestariam a justificar qualquer outra pretensão?

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ 0,5-Parcialmente ☐ Inaplicável

i) Observações:

g) Apresenta argumentos capazes de justificar a pretensão pleiteada jurisdicionalmente, valorizando as normas constitucionais e infraconstitucionais tuteladoras de direitos fundamentais?

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ 0,5-Parcialmente ☐ Inaplicável

i) Observações:

h) Invoca precedente ou enunciado de súmulas e identifica seus fundamentos determinantes, de modo a demonstrar que o caso sub judice se ajusta àqueles?

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ 0,5-Parcialmente ☐ Inaplicável

i) Observações:

i) Em sendo o caso de colisão entre normas, justifica o objeto e os critérios gerais da ponderação que deve ser efetuada, apresentando as razões que autorizariam a interferência da norma afastada e as premissas fáticas que poderão fundamentar a conclusão?

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ 0,5-Parcialmente ☐ Inaplicável

i) Observações:

j) Em sendo o caso de pretensão que tenha por objeto a prestação de fazer ou de não fazer, é pedida a tutela específica, destinada a inibir a prática, a reiteração ou a continuação de um ilícito ou a sua remoção?

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ 0,5-Parcialmente ☐ Inaplicável

i) Observações:

k) Ao final, apresenta-se pedido de procedência/improcedência/parcial procedência/prosseguimento do feito, de forma correlata à fundamentação apresentada?

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ 0,5-Parcialmente ☐ Inaplicável

i) Observações:

2.1.3.1.3 Pareceres: ☐ Sim ☐ Não Quantos:

Processo nº

a) O relato dos fatos é feito de forma clara e precisa?

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ 0,5-Parcialmente ☐ Inaplicável

i) Observações:

b) Faz-se de forma fundamentada eventual suscitação ou enfrentamento de preliminares?

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ 0,5-Parcialmente ☐ Inaplicável

i) Observações:

c) Apresenta-se análise apropriada e criteriosa do contexto fático-probatório e apontam-se os fundamentos jurídicos relacionados ao objeto da manifestação?

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ 0,5-Parcialmente ☐ Inaplicável

i) Observações:

d) O pedido mantém correlação com a fundamentação apresentada?

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ 0,5-Parcialmente ☐ Inaplicável

i) Observações:

2.1.3.1.4 Memoriais: ☐ Sim ☐ Não Quantos:

Processo nº

a) Os memoriais apresentam relatório claro e preciso, com identificação da parte contrária, descrição sucinta do caso e indicação dos atos essenciais do processo e das principais questões discutidas?

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ 0,5-Parcialmente ☐ Inaplicável

i) Observações:

b) Faz-se de forma fundamentada eventual suscitação ou enfrentamento de preliminares?

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ 0,5-Parcialmente ☐ Inaplicável

i) Observações:

c) Apresenta-se análise apropriada e criteriosa do contexto fático-probatório e apontam-se os fundamentos jurídicos relacionados ao objeto da manifestação?

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ 0,5-Parcialmente ☐ Inaplicável

i) Observações:

d) Em havendo indicação de ato normativo, há explicação de sua relação com a causa e a matéria para a qual se busca a tutela jurisdicional?

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ 0,5-Parcialmente ☐ Inaplicável

i) Observações:

e) Emprega conceitos jurídicos indeterminados, explicando o motivo concreto de sua incidência no caso?

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ 0,5-Parcialmente ☐ Inaplicável

i) Observações:

f) Abstém-se de invocar fundamentações genéricas que se prestariam a justificar qualquer outra pretensão?

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ 0,5-Parcialmente ☐ Inaplicável

i) Observações:

g) Apresenta argumentos capazes de justificar a pretensão pleiteada jurisdicionalmente, valorizando as normas constitucionais e infraconstitucionais tuteladoras de direitos fundamentais?

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ 0,5-Parcialmente ☐ Inaplicável

i) Observações:

h) Invoca precedente ou enunciado de súmulas e identifica seus fundamentos determinantes, de modo a demonstrar que o caso sub judice se ajusta àqueles?

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ 0,5-Parcialmente ☐ Inaplicável

i) Observações:

i) Em sendo o caso de colisão entre normas, justifica o objeto e os critérios gerais da ponderação que devem ser efetuados, apresentando as razões que autorizariam a interferência da norma afastada e as premissas fáticas que poderão fundamentar a conclusão?

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ 0,5-Parcialmente ☐ Inaplicável

i) Observações:

j) Justifica a inaplicabilidade de súmula, jurisprudência ou precedente invocado pela parte ou acolhido na decisão recorrida, demonstrando a existência de distinção no caso sub judice ou a superação do entendimento?

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ 0,5-Parcialmente ☐ Inaplicável

i) Observações:

k) Em sendo o caso de pretensão que tenha por objeto a prestação de fazer ou não fazer, é pedida a tutela específica, destinada a inibir a prática, a reiteração ou a continuação de um ilícito ou a sua remoção?

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ 0,5-Parcialmente ☐ Inaplicável

i) Observações:

l) O pedido final mantém correlação com a fundamentação fática e jurídica e traz suas especificações e os requerimentos necessários, entre eles o de citação e produção de provas?

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ 0,5-Parcialmente ☐ Inaplicável

i) Observações:

2.1.3.1.5 Razões recursais: ☐ Sim ☐ Não Quantas:

Processo nº

a) A peça de interposição do recurso é precisa quanto aos elementos necessários à sua admissibilidade e explicita o objeto da impugnação e a base legal e/ou constitucional da interposição?

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ 0,5-Parcialmente ☐ Inaplicável

i) Observações:

b) As razões recursais apresentam relatório claro e preciso, com identificação da parte contrária, descrição sucinta do caso e indicação dos atos essenciais do processo e das principais questões discutidas?

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ 0,5-Parcialmente ☐ Inaplicável

i) Observações:

c) As razões recursais explicitam o cabimento, a tempestividade (datas inicial e final do prazo recursal) e, porventura, outros elementos necessários à admissibilidade do recurso?

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ 0,5-Parcialmente ☐ Inaplicável

i) Observações:

d) As razões recursais diferenciam com clareza os elementos que integram a peça recursal, distinguindo entre admissibilidade e mérito do recurso (objeto da impugnação)?

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ 0,5-Parcialmente ☐ Inaplicável

i) Observações:

e) As razões recursais apresentadas quanto à matéria impugnada estão devidamente fundamentadas em relação aos aspectos fáticos, probatórios e jurídicos e, em sendo o caso, foi feito o devido prequestionamento quanto às matérias relacionadas à violação ao direito nacional constitucional ou infraconstitucional?

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ 0,5-Parcialmente ☐ Inaplicável

i) Observações:

f) Em havendo indicação de ato normativo, há explicação de sua relação com a causa e a matéria para a qual se busca a tutela jurisdicional?

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ 0,5-Parcialmente ☐ Inaplicável

i) Observações:

g) Emprega conceitos jurídicos indeterminados, explicando o motivo concreto de sua incidência no caso?

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ 0,5-Parcialmente ☐ Inaplicável

i) Observações:

h) Abstém-se de invocar fundamentações genéricas que se prestariam a justificar qualquer outra pretensão?

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ 0,5-Parcialmente ☐ Inaplicável

i) Observações:

i) Apresenta argumentos capazes de justificar a pretensão pleiteada jurisdicionalmente, valorizando as normas constitucionais e infraconstitucionais tuteladoras de direitos fundamentais?

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ 0,5-Parcialmente ☐ Inaplicável

i) Observações:

j) Invoca precedente ou enunciado de súmulas e identifica seus fundamentos determinantes, de modo a demonstrar que o caso sub judice se ajusta àqueles?

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ 0,5-Parcialmente ☐ Inaplicável

i) Observações:

k) Em sendo o caso de colisão entre normas, justifica o objeto e os critérios gerais da ponderação que deve ser efetuada, apresentando as razões que autorizariam a interferência da norma afastada e as premissas fáticas que poderão fundamentar a conclusão?

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ 0,5-Parcialmente ☐ Inaplicável

i) Observações:

l) Justifica a inaplicabilidade de súmula, jurisprudência ou precedente invocado pela parte ou acolhido na decisão recorrida, demonstrando a existência de distinção no caso sub judice ou a superação do entendimento?

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ 0,5-Parcialmente ☐ Inaplicável

i) Observações:

m) Em sendo o caso de pretensão que tenha por objeto a prestação de fazer ou não fazer, é pedida a tutela específica, destinada a inibir a prática, a reiteração ou a continuação de um ilícito ou a sua remoção?

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ 0,5-Parcialmente ☐ Inaplicável

i) Observações:

n) O pedido final, de conhecimento ou provimento do recurso, mantém correlação com as razões apresentadas?

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ 0,5-Parcialmente ☐ Inaplicável

i) Observações:

2.1.3.1.6 Contrarrazões recursais: ☐ ***Sim*** ☐ ***Não Quantas:***

Processo nº

a) As contrarrazões recursais apresentam relatório claro e preciso, com identificação da parte contrária, descrição sucinta do caso e indicação dos atos essenciais do processo e das principais questões discutidas?

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ 0,5-Parcialmente ☐ Inaplicável

i) Observações:

b) As contrarrazões recursais explicitam o cabimento, a tempestividade (datas inicial e final do prazo recursal) e, porventura, outros elementos necessários à admissibilidade do recurso?

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ 0,5-Parcialmente ☐ Inaplicável

i) Observações:

c) As contrarrazões recursais diferenciam com clareza os elementos que integram a peça recursal, distinguindo entre admissibilidade e mérito do recurso (objeto da impugnação)?

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ 0,5-Parcialmente ☐ Inaplicável

i) Observações:

d) As contrarrazões recursais apresentadas quanto à matéria impugnada estão devidamente fundamentadas em relação aos aspectos fáticos, probatórios e jurídicos e, em sendo o caso, foi feito o devido prequestionamento quanto às matérias relacionadas à violação ao direito nacional constitucional ou infraconstitucional?

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ 0,5-Parcialmente ☐ Inaplicável

i) Observações:

e) Em havendo indicação de ato normativo, há explicação de sua relação com a causa e a matéria para a qual se busca a tutela jurisdicional?

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ 0,5-Parcialmente ☐ Inaplicável

i) Observações:

f) Emprega conceitos jurídicos indeterminados, explicando o motivo concreto de sua incidência no caso?

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ 0,5-Parcialmente ☐ Inaplicável

i) Observações:

g) Abstém-se de invocar fundamentações genéricas que se prestariam a justificar qualquer outra pretensão?

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ 0,5-Parcialmente ☐ Inaplicável

i) Observações:

h) Apresenta argumentos capazes de justificar a pretensão pleiteada jurisdicionalmente, valorizando as normas constitucionais e infraconstitucionais tuteladoras de direitos fundamentais?

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ 0,5-Parcialmente ☐ Inaplicável

i) Observações:

i) Invoca precedente ou enunciado de súmulas e identifica seus fundamentos determinantes, de modo a demonstrar que o caso sub judice se ajusta àqueles?

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ 0,5-Parcialmente ☐ Inaplicável

i) Observações:

j) Em sendo o caso de colisão entre normas, justifica o objeto e os critérios gerais da ponderação que devem ser efetuados, apresentando as razões que autorizariam a interferência da norma afastada e as premissas fáticas que poderão fundamentar a conclusão?

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ 0,5-Parcialmente ☐ Inaplicável

i) Observações:

k) Justifica a inaplicabilidade de súmula, jurisprudência ou precedente invocado pela parte ou acolhido na decisão recorrida, demonstrando a existência de distinção no caso sub judice ou a superação do entendimento?

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ 0,5-Parcialmente ☐ Inaplicável

i) Observações:

l) Em sendo o caso de pretensão que tenha por objeto a prestação de fazer ou não fazer, é pedida a tutela específica, destinada a inibir a prática, a reiteração ou a continuação de um ilícito ou a sua remoção?

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ 0,5-Parcialmente ☐ Inaplicável

i) Observações:

m) As contrarrazões recursais contêm elemento conclusivo em que há manifestação expressa pelo conhecimento/ não conhecimento, provimento/não provimento/provimento parcial do recurso, de forma correlata à fundamentação apresentada?

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ 0,5-Parcialmente ☐ Inaplicável

i) Observações:

2.1.3.2. Aspectos gerais

a) As manifestações contam com endereçamento, cabeçalho (identificação do caso, número do feito, partes e comarca) e identificação do órgão de execução?

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ 0,5-Parcialmente ☐ Inaplicável

i) Observações:

b) As manifestações evitam a utilização de meras reprografias impessoais (chapas)?

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ 0,5-Parcialmente ☐ Inaplicável

i) Observações:

c) As manifestações trazem transcrições pertinentes de dispositivos legais e constitucionais, de julgados e de lições doutrinárias, evitando-se as desnecessárias e excessivas ou de matérias já superadas pelos Tribunais?

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ 0,5-Parcialmente ☐ Inaplicável

i) Observações:

2.1.3.3. Avaliação global – tutela coletiva

Avaliação da Subseção 2.1.3 – Tutela Coletiva:

Se Média Subseção 2.1.3 ≥ 0,95 → Excelente;
Se 0,75 ≤ Média Subseção 2.1.3 < 0,95 → Muito Boa;
Se 0,55 ≤ Média Subseção 2.1.3 < 0,75 → Boa;
Se 0,40 ≤ Média Subseção 2.1.3 < 0,55 → Insuficiente;
Se 0,00 ≤ Média Subseção 2.1.3 < 0,40 → Ruim.

No que tange às atribuições relativas à tutela coletiva, a qualidade técnica do serviço do(a) promotor(a) de Justiça pode ser avaliada como _____.

Figura 1: Fragmento extraído do Parecer sobre Estágio Probatório. Parte referente à análise da tutela coletiva judicial.[11]

Fonte: Assessoria Técnica da Corregedoria-Geral do Ministério Público

Como se nota na Figura 1, as perguntas previamente formuladas para cada uma das espécies de manifestações (cf. § 4º do art. 74 do Regimento Interno da Corregedoria-Geral, acima transcrito) passaram a levar em conta também as inovações introduzidas pelo Novo Código de Processo Civil.

Também em relação às manifestações extrajudiciais, formularam-se algumas perguntas voltadas à avaliação da eficácia social do trabalho desenvolvido pelo promotor de Justiça em estágio probatório por meio da instauração de inquéritos civis, da celebração de TACs e da expedição de recomendações, passando-se a avaliar também eventual elaboração de Props (projeto social) no período, seguindo-se, assim, a tendência já inaugurada anteriormente, quando da edição da Resolução CSMP nº 2/2014, incrementando-se, porém, a análise sob um aspecto mais qualitativo.

2.1.4. Atuação Extrajudicial

2.1.4.1. Material analisado

2.1.4.1.1. Aspecto quantitativo (A subseção 2.1.3.1.1 não possui peso na avaliação global do relatório; tem valor apenas informativo)

a) Número de portarias instauradas no período:

b) Número de inquéritos civis e/ou procedimentos administrativos em andamento no período:

c) Número de audiências públicas realizadas no período:

i) Enviou cópia do edital de convocação e da ata da audiência? ☐ Sim ☐ Não

ii) Observações:

d) Número de reuniões realizadas no período:

i) Enviou cópia de documento comprovando as reuniões? ☐ Sim ☐ Não

ii) Observações:

11 É de se ressaltar que campos idênticos aos citados na Figura 1 compõem o relatório para análise e avaliação tanto da matéria criminal quanto da cível, sendo certo que, obviamente, no que se refere à área criminal, o campo relativo à petição inicial é substituído por um concernente à denúncia.

e) Número de TACs firmados no período:

i) Enviou cópia? ☐ Sim ☐ Não

ii) Observações:

f) Número de recomendações expedidas no período:

i) Enviou cópia? ☐ Sim ☐ Não

ii) Observações:

2.1.4.1.2 Aspecto qualitativo

2.1.4.1.2.1 Inquéritos Civis instaurados no período: ☐ Sim ☐ Não Quantos:

a) Os inquéritos civis instaurados estão amparados em fundamentos constitucionais e ou legais?

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ 0,5-Parcialmente ☐ Inaplicável

i) Observações:

b) Os objetos dos inquéritos civis instaurados são adequados e relevantes do ponto de vista da atuação do Ministério Público na defesa dos direitos e das garantias fundamentais?

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ 0,5-Parcialmente ☐ Inaplicável

i) Observações:

c) Foram determinadas as diligências necessárias e a eficiência quanto ao andamento e à conclusão dos inquéritos civis?

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ 0,5-Parcialmente ☐ Inaplicável

i) Observações:

d) Em caso de tramitação em publicidade restrita, foram apresentados os fundamentos constitucionais e legais para a restrição da publicidade?

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ 0,5-Parcialmente ☐ Inaplicável

i) Observações:

e) Foi permitida a participação social, legitimamente interessada, no inquérito civil?

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ 0,5-Parcialmente ☐ Inaplicável

i) Observações:

f) Sempre que possível, foi priorizada a resolução consensual nos inquéritos civis?

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ 0,5-Parcialmente ☐ Inaplicável

i) Observações:

g) Em havendo pedido de arquivamento, este foi devidamente fundamentado?

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ 0,5-Parcialmente ☐ Inaplicável

i) Observações:

2.1.4.1.2.2. Audiências públicas realizadas no período:

☐ Sim ☐ Não Quantos:

a) As audiências públicas ocorrem com regularidade e periodicidade?

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ 0,5-Parcialmente ☐ Inaplicável

i) Observações:

b) Foi conferida ao cidadão a devida acessibilidade às audiências públicas?

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ 0,5-Parcialmente ☐ Inaplicável

i) Observações:

c) As audiências públicas realizadas demonstraram proatividade e eficácia na defesa dos direitos fundamentais?

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ 0,5-Parcialmente ☐ Inaplicável

i) Observações:

d) As audiências públicas realizadas visaram também à prestação de contas à sociedade ou tiveram como finalidade apenas a colheita de propostas?

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ 0,5-Parcialmente ☐ Inaplicável

i) Observações:

e) As audiências públicas realizadas visaram também à prestação de contas à sociedade ou tiveram como finalidade apenas a colheita de propostas?

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ 0,5-Parcialmente ☐ Inaplicável

i) Observações:

2.1.4.1.2.3. Termos de ajustamento de conduta: ☐ Sim ☐ Não Quantos:

a) Nos termos, são apresentados os devidos fundamentos constitucionais e/ou legais?

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ 0,5-Parcialmente ☐ Inaplicável

i) Observações:

b) As partes que participam do compromisso de ajustamento de conduta são qualificadas?

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ 0,5-Parcialmente ☐ Inaplicável

i) Observações:

c) Nos termos, houve a delimitação do fato que resultou na existência ou na iminência do dano?

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ 0,5-Parcialmente ☐ Inaplicável

i) Observações:

d) Nos termos, o dano é devidamente caracterizado?

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ 0,5-Parcialmente ☐ Inaplicável

i) Observações:

e) Nos termos, são descritas as obrigações de fazer e/ou não fazer, de forma a contemplar as circunstâncias de modo, tempo, lugar e outras?

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ 0,5-Parcialmente ☐ Inaplicável

i) Observações:

f) Nos termos, é estabelecido prazo para cumprimento das obrigações?

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ 0,5-Parcialmente ☐ Inaplicável

i) Observações:

g) Nos termos, é cominada, nos casos de não cumprimento das obrigações pactuadas, eventual sanção (multa) a ser aplicada?

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ 0,5-Parcialmente ☐ Inaplicável

i) Observações:

h) Os termos demonstram resolutividade e eficácia do ponto de vista jurídico e social?

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ 0,5-Parcialmente ☐ Inaplicável

i) Observações:

i) Nos termos, houve participação social, por intermédio de pessoas ou entes representativos?

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ 0,5-Parcialmente ☐ Inaplicável

i) Observações:

j) Houve a ampla publicidade dos termos de ajustamento de conduta do ponto de vista da sua elaboração e dos seus resultados para a sociedade?

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ 0,5-Parcialmente ☐ Inaplicável

i) Observações:

k) Sendo o objeto dos TACs a prestação de fazer ou não fazer, é pedida a tutela específica, destinada a inibir a prática, a reiteração ou a continuação de um ilícito ou a sua remoção?

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ 0,5-Parcialmente ☐ Inaplicável

i) Observações:

2.1.4.1.2.3. Recomendações: ☐ Sim ☐ Não Quantos:

a) Nas recomendações, são apresentados os devidos fundamentos legais?

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ 0,5-Parcialmente ☐ Inaplicável

i) Observações:

b) Nas recomendações, as partes são indicadas?

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ 0,5-Parcialmente ☐ Inaplicável

i) Observações:

c) Nas recomendações, são apresentados os devidos “considerandos”?

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ 0,5-Parcialmente ☐ Inaplicável

i) Observações:

d) O objeto das recomendações mostra-se compatível com os “considerandos”?

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ 0,5-Parcialmente ☐ Inaplicável

i) Observações:

e) Nas recomendações, são apresentados, ao final, o local e a data de expedição?

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ 0,5-Parcialmente ☐ Inaplicável

i) Observações:

f) As recomendações mostram-se úteis socialmente, principalmente por expressar a adequada defesa dos direitos e/ou das garantias constitucionais fundamentais, individuais ou coletivas?

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ 0,5-Parcialmente ☐ Inaplicável

i) Observações:

2.1.4.1.2.3. Notificações e requisições: ☐ Sim ☐ Não Quantas:

a) Nas notificações ou requisições, são apresentados os devidos fundamentos legais?

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ 0,5-Parcialmente ☐ Inaplicável

i) Observações:

b) Nas notificações ou requisições, o destinatário é devidamente identificado?

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ 0,5-Parcialmente ☐ Inaplicável

i) Observações:

c) Nas notificações, o(a) notificado(a) e o local de comparecimento são devidamente indicados?

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ 0,5-Parcialmente ☐ Inaplicável

i) Observações:

d) Nas requisições, a finalidade é devidamente apontada?

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ 0,5-Parcialmente ☐ Inaplicável

i) Observações:

e) Ao formular os ofícios, o órgão de execução observa os limites de seu poder notificatório/requisitório?

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ 0,5-Parcialmente ☐ Inaplicável

i) Observações:

f) Nas notificações ou requisições, são apresentados o local e a data de sua expedição?

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ 0,5-Parcialmente ☐ Inaplicável

i) Observações:

2.1.4.1.2.4. Projetos Sociais

a) Os objetivos dos projetos sociais apresentados estão em conformidade com o estabelecido na Resolução Conjunta PGJ CGMP nº 2, de 11 de julho de 2013?

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ 0,5-Parcialmente ☐ Inaplicável

i) Observações:

b) Nos Projetos Sociais apresentados, foram observados os princípios da transformação social, publicidade ampla e irrestrita, participação social, eficiência, cooperação, utilidade social, priorização da prevenção, reparação integral, máxima coincidência entre o dano e sua reparação, máxima precisão dos objetivos e metas, avaliação e monitoramento periódicos dos resultados e flexibilização da técnica para atender às necessidades dos direitos ou interesses fundamentais?

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ 0,5-Parcialmente ☐ Inaplicável

i) Observações:

c) Os Projetos Sociais apresentados atendem aos requisitos de admissibilidade, tais como identificação dos parceiros e coordenadores; justificativa (destacando as razões que levaram à articulação ministerial para sua elaboração, tais como importância do problema ou da situação social que se quer transformar e os benefícios econômicos, sociais e ambientais almejados), objetivo geral (consistente na indicação do resultado final que o projeto visa atingir ou alcançar a longo prazo), objetivos específicos ou metas (correspondem às ações e medidas que devem ser executadas dentro de determinado período de tempo), metodologia (na qual se deve indicar como se pretende atingir os objetivos e como se iniciarão e serão coordenadas as atividades, assim como e quando haverá a participação e envolvimento do grupo social), cronograma (consistente na informação das épocas e prazos em que as atividades serão desenvolvidas), orçamento (no qual devem ser indicadas as despesas e as instituições responsáveis por seu pagamento, detalhando-se os custos), acompanhamento (no qual se deve descrever como será feita a avaliação do projeto, citando-se e relacionando-se indicadores a serem utilizados e valendo-se, inclusive, de reuniões periódicas com os parceiros para monitoramento dos resultados e do processo de implementação)?

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ 0,5-Parcialmente ☐ Inaplicável

i) Observações:

d) Os Projetos Sociais apresentados contêm portaria, com o fundamento legal que autoriza a atuação do órgão ministerial e a descrição do objetivo geral e problema social violador de direitos e interesses cuja defesa incumbe ao Ministério Público, o nome e a qualificação dos parceiros e coordenadores do Projeto Social, o nome e a qualificação possível do autor da solicitação, se for o caso, a data e o local da instauração e a determinação de diligências iniciais?

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ 0,5-Parcialmente ☐ Inaplicável

i) Observações:

e) Os Projetos Sociais apresentados estão registrados no SRU?

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ 0,5-Parcialmente ☐ Inaplicável

i) Observações:

f) Os Projetos Sociais apresentados são relevantes socialmente e expressam adequação quanto à defesa dos direitos e das garantias fundamentais afetos às atribuições constitucionais do Ministério Público?

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ 0,5-Parcialmente ☐ Inaplicável

i) Observações:

2.1.4.2. Avaliação global – atividade extrajudicial

Avaliação da Subseção 2.1.4 – Atividade Extrajudicial:

Se Média Subseção 2.1.3 ≥ 0,95 → Excelente;
Se 0,75 ≤ Média Subseção 2.1.3 < 0,95 → Muito Boa;
Se 0,55 ≤ Média Subseção 2.1.3 < 0,75 → Boa;
Se 0,40 ≤ Média Subseção 2.1.3 < 0,55 → Insuficiente;
Se 0,00 ≤ Média Subseção 2.1.3 < 0,40 → Ruim.

No que tange às atribuições relativas à atuação extrajudicial, a qualidade técnica do serviço do(a) Promotor(a) de Justiça pode ser avaliada como _____.

Figura 2: Fragmento extraído do Parecer sobre Estágio Probatório. Parte referente à análise da parte extrajudicial.

Fonte: Assessoria Técnica da Corregedoria-Geral do Ministério Público.

Não se olvidou também de estimular-se o promotor de Justiça a cumprir o Plano Geral de Atuação e o Planejamento Estratégico do Ministério Público, conforme se pode observar da Figura 3, a seguir, alíneas "q" e "r":

2.1.5 Outras atuações (A seção 2.1.5 possui peso na avaliação global do relatório, e não mero valor informativo)

a) Informou o número de manifestações exaradas em procedimentos de habilitação para casamento:

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ Inaplicável

i) Quant.:

ii) Observações:

b) Informou o número de rescisões de contrato de trabalho homologadas:

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ Inaplicável

i) Quant.:

ii) Observações:

c) Informou sobre o atendimento ao público:

☐ 1-Sim ☐ 0-Não

i) Observações:

d) Informou sobre a atuação na comunidade:

☐ 1-Sim ☐ 0-Não

i) Observações:

e) Informou sobre a regularidade dos livros e pastas da Promotoria de Justiça:

☐ 1-Sim ☐ 0-Não

i) Observações:

f) Informou sobre o controle externo da atividade policial:

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ Inaplicável

i) Observações:

g) Informou sobre o sistema penitenciário local:

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ Inaplicável

i) Observações:

h) Realizou visitas nos hospitais e casas de internação locais:

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ Inaplicável

i) Observações:

i) Realizou inspeção nas casas de abrigo de idosos locais:

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ Inaplicável

i) Observações:

j) Realizou inspeção nas casas de abrigo de deficientes locais:

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ Inaplicável

i) Observações:

k) Realizou palestras informativas e educativas nas escolas e/ou outros centros sociais e educacionais locais:

☐ 1-Sim ☐ 0-Não

i) Observações:

l) Enviou cópias das atas das sessões de julgamento pelo Tribunal do Júri, acompanhadas das decisões proferidas pelo Juiz-Presidente:

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ Inaplicável

i) Observações:

m) Descreveu atividades proativas ou resolutivas que se destacaram no trimestre, especialmente com repercussão social no plano da tutela e efetivação de direitos fundamentais, individuais ou coletivos, acompanhadas da documentação pertinente, quando possível:

☐ 1-Sim ☐ 0-Não

i) Observações:

n) Foram realizadas sessões de negociação, mediação, conciliação ou de práticas restaurativas?

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ Inaplicável

i) Observações:

o) As sessões de negociação, mediação, conciliação ou de práticas restaurativas mostraram-se produtivas e eficazes do ponto de vista social?

☐ 1-Sim ☐ 0-Não ☐ Inaplicável

i) Observações:

p) Foram publicados trabalhos jurídicos no trimestre em análise?

☐ 1-Sim ☐ 0-Não

i) Observações:

q) Cumpre o Plano Geral de Atuação?

☐ 1-Sim ☐ 0-Não

i) Observações:

r) Cumpre o Planejamento Estratégico do Ministério Público?

☐ 1-Sim ☐ 0-Não

i) Observações:

2.1.5.1. Avaliação global – outras atividades

Avaliação da Subseção 2.1.5 – Outra atividades:

Se Média Subseção 2.1.3 ≥ 0,95 → Excelente;
Se 0,75 ≤ Média Subseção 2.1.3 < 0,95 → Muito Boa;
Se 0,55 ≤ Média Subseção 2.1.3 < 0,75 → Boa;
Se 0,40 ≤ Média Subseção 2.1.3 < 0,55 → Insuficiente;
Se 0,00 ≤ Média Subseção 2.1.3 < 0,40 → Ruim.

No que tange a outras atividades, a atuação do(a) Promotor(a) de Justiça pode ser avaliada como _____.

Figura 3: Fragmento extraído do Parecer sobre Estágio Probatório. Parte referente a Outras Atuações

Fonte: Assessoria Técnica da Corregedoria-Geral do Ministério Público.

É de se destacar também que, desde o advento da Resolução CSMP nº 2/2014, a análise do vernáculo é feita de forma detalhada em uma peça selecionada entre as dez escolhidas para compor o relatório, observando-se os critérios postos pelo Enem para a correção das provas de redação:

3. DO USO DO VERNÁCULO

3.1 Avaliação por competência

3.1.1 Aspectos relativos ao domínio da norma padrão da língua escrita

☐ 1 – Não apresenta desvios graves ou leves e/ou apresenta pouquíssimos desvios gramaticais leves.

☐ 0,8 – Apresenta pouquíssimos desvios graves e/ou apresenta poucos desvios gramaticais leves.

☐ 0,6 – Apresenta poucos desvios graves e/ou apresenta alguns desvios gramaticais leves.

☐ 0,4 – Apresenta alguns desvios graves e/ou apresenta muitos desvios gramaticais leves.

☐ 0,2 – Apresenta muitos desvios graves e/ou apresenta frequentes desvios gramaticais leves.

☐ 0 – Apresenta frequentes desvios graves.

3.1.2 Aspectos relativos à seleção, organização e interpretação de argumentos em defesa de um ponto de vista.

3.1.2.1 Introdução

☐ 1 – A peça está estruturada com: introdução, que orienta efetivamente o leitor para a tese a ser defendida.

☐ 0,8 – A peça está estruturada com: introdução, que orienta o leitor de forma suficiente para a tese a ser defendida.

☐ 0,6 – A peça está estruturada com: introdução, que orienta o leitor de forma suficiente para a tese a ser defendida, embora possa ser breve ou subdesenvolvida.

☐ 0,4 – A introdução pode não orientar o leitor de forma suficiente para a tese a ser defendida.

☐ 0,2 – A introdução não orienta o leitor de forma suficiente para a tese a ser defendida.

☐ 0 – A peça não apresenta uma tese.

3.1.2.2 Desenvolvimento

☐ 1 – A peça apresenta argumentos consistentes, efetivamente desenvolvidos e claramente relacionados com a tese e que possam comprová-la, distribuídos em diferentes parágrafos.

☐ 0,8 – A peça apresenta argumentos pertinentes, suficientemente desenvolvidos e relacionados com a tese e que possam comprová-la, distribuídos em diferentes parágrafos.

☐ 0,6 – A peça apresenta argumentos suficientes e relacionados com a tese, distribuídos em diferentes parágrafos, embora aleatórios e desconectados entre si (pouca articulação entre os argumentos).

☐ 0,4 – A peça apresenta argumentos insuficientes e irrelevantes para a tese, pouco articulados ou contraditórios; não são distribuídos em diferentes parágrafos.

☐ 0,2 – A peça apresenta argumentos irrelevantes para a tese e pouco relacionados entre si; não são distribuídos em diferentes parágrafos.

☐ 0 – Ausência de argumentos. Repetição de ideias, discurso circular.

3.1.2.3 Conclusão

☐ 1- A peça apresenta parágrafo final que comenta/reafirma e reforça a tese de forma efetiva e coerente, funcionando como uma conclusão.

☐ 0,8 – A peça apresenta parágrafo final que comenta/reafirma e reforça a tese de forma suficiente e coerente, funcionando como uma conclusão.

☐ 0,6 – A peça apresenta parágrafo final que comenta/reafirma e reforça a tese, funcionando como uma conclusão.

☐ 0,4 – A peça apresenta parágrafo final que apenas reafirma/comenta a tese.

☐ 0,2 – A peça apresenta parágrafo final que não comenta nem reforça a tese, não funcionando como conclusão.

☐ 0 – Não há conclusão.

3.1.3 Aspectos relativos à construção da argumentação

☐ 1- O(a) promotor(a) de Justiça articula as partes do texto sem inadequações ou com pouquíssimas inadequações na utilização de recursos coesivos.

☐ 0,8 – O(a) promotor(a) de Justiça articula as partes do texto, com poucas inadequações na utilização de recursos coesivos.

☐ 0,6 – O(a) promotor(a) de Justiça articula as partes do texto, com algumas inadequações na utilização de recursos coesivos.

☐ 0,4 – O(a) promotor(a) de Justiça articula as partes do texto, com muitas inadequações na utilização de recursos coesivos.

☐ 0,2 – O(a) promotor(a) de Justiça articula as partes do texto, com frequentes inadequações na utilização de recursos coesivos.

☐ 0- O(a) promotor(a) de Justiça não articula as partes do texto.

3.2. Avaliação global – uso do vernáculo

Avaliação da Seção 3 – Uso do vernáculo:

$$\begin{cases} \text{Se Média Subseção 2.1.3} \geq 0{,}95 \rightarrow \text{Excelente;} \\ \text{Se } 0{,}75 \leq \text{Média Subseção 2.1.3} < 0{,}95 \rightarrow \text{Muito Boa;} \\ \text{Se } 0{,}55 \leq \text{Média Subseção 2.1.3} < 0{,}75 \rightarrow \text{Boa;} \\ \text{Se } 0{,}40 \leq \text{Média Subseção 2.1.3} < 0{,}55 \rightarrow \text{Insuficiente;} \\ \text{Se } 0{,}00 \leq \text{Média Subseção 2.1.3} < 0{,}40 \rightarrow \text{Ruim.} \end{cases}$$

Quanto aos aspectos relativos ao uso do vernáculo, a qualidade da redação do(a) promotor(a) de Justiça pode ser avaliada como_____.

Figura 4: Fragmento extraído do Parecer sobre Estágio Probatório. Parte referente à análise do vernáculo.

Fonte: Assessoria Técnica da Corregedoria-Geral do Ministério Público.

Por fim, há de se destacar que atualmente a Corregedoria-Geral já tem acesso a toda a produção escrita dos promotores de Justiça relativa a um trimestre de atuação, uma vez que, a partir de janeiro deste ano, todo o material produzido por eles passou a ser compartilhado com a Diretoria de Estágio por meio da Pasta Virtual, ferramenta criada no âmbito administrativo do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, que funciona como uma "nuvem" de compartilhamento de arquivos. Essa inovação foi extremamente importante, uma vez que permitiu à própria Corregedoria-Geral escolher, entre todas as peças processuais produzidas por cada um dos promotores de Justiça em estágio, as dez que analisará, sendo certo ainda que, quanto à produção extrajudicial, todas as manifestações compartilhadas são também analisadas e avaliadas.

5. DIFICULDADES E DESAFIOS

Embora sejam grandes os avanços experimentados pela Corregedoria-Geral no que atine ao acompanhamento e à avaliação do estágio probatório dos membros do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, a vivência mostra que ainda há muito a se aperfeiçoar.

Nesse cenário, percebe-se que, por vezes, o promotor de Justiça confecciona seu relatório, mas deixa de apresentar informações importantes para o conhecimento e o exame da Corregedoria-Geral; em outras vezes, o promotor de Justiça informa tudo o que é necessário, mas não o faz de forma organizada, o que acaba por atrasar um pouco a avaliação de seu relatório.

Diante disso, a Diretoria de Estágio e a Assessoria Técnica da Corregedoria-Geral já estão produzindo um formulário – que deverá ser preenchido pelo promotor de Justiça em estágio probatório – que, em forma de *checklist*, servirá para que ele preste todas as informações que interessam à Corregedoria-Geral.

Também em relação ao cumprimento do Plano Geral de Atual e do Planejamento Estratégico do Ministério Público, pilares para uma boa gestão da Instituição como um todo, está sendo preparado um modelo de projeto executivo a fim de que o promotor de Justiça em estágio probatório tenha um norte seguro para organizar suas boas práticas institucionais e dar concretude a elas.

6. CONCLUSÃO

Toda atividade avaliativa é essencialmente complexa e de grande responsabilidade, uma vez que aponta questões em um trabalho que, na maioria das vezes, é produzido com cuidado e dedicação.

No que diz respeito aos relatórios trimestrais de estágio probatório dos membros do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, busca-se avaliá-los sem se perder de vista o essencial fundamento orientador dessa função, objetivando, assim, que o resultado seja positivo, e não uma forma de melindre para o promotor de Justiça que, embora inicie uma carreira tomado pelos nobres ideais de transformação da realidade social, enfrenta uma realidade dura, difícil, designado, não raro, para atuar em comarcas distantes, historicamente desprovidas de uma atuação de juízes e promotores de Justiça com regularidade. É necessário, pois, incentivá-los a produzirem um trabalho socialmente relevante, e não constituir-se em mais um problema a ser enfrentado por eles.

É firme nesse propósito de bem orientar o membro do Ministério Público nos anos iniciais de sua carreira, com a crença inabalável de que todo esse aprendizado o acompanhará durante toda sua vida funcional, que a Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado de Minas Gerais sempre estuda novas técnicas e metodologias de avaliação dos relatórios trimestrais, fazendo-o com o propósito de realçar a grandeza e a relevância das funções delegadas ao Ministério Público pela Constituição da República de 1988.

É justamente nesse sentido que tem sido importante a implementação pela Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado de Minas Gerais da Carta de Brasília, aprovada em 22/9/2016, no 7º Congresso de Gestão do Conselho Nacional do Ministério Público, pelas Corregedorias Nacional e dos Ministérios Públicos dos Estados e da União, que prevê o desenvolvimento de um sistema avaliativo que considere objetivos, metas e indicadores direcionados à análise da eficácia social da atuação da Instituição, dos seus membros e servidores.

DADOS EMPÍRICOS E PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO COMO SUPORTE À ATUAÇÃO DAS CORREGEDORIAS-GERAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO – ESTUDO DE CASO A PARTIR DE UMA NOVA VISÃO DO PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL

[Empirical Data And Strategic Planning As A Support For The Operation Of The Public Prosecution's Offices Of Professional Responsabilities - Example From The Case Of Councils And Municipal Environmental Funds In The Municipalities Of Minas Gerais]

Cássio Henrique Afonso da Silva[1]

Resumo: Tem ganhado importância, no Brasil, a utilização, por parte das instituições componentes do sistema de justiça, de dados produzidos por centros produtores de informações estatísticas. Observa-se, por outro lado, a formação de uma nova teoria sobre o papel das Corregedorias do Ministério Público, apontando que estas devem buscar a valoração da atividade institucional baseada no conhecimento empírico da realidade com o escopo de alcançar melhores resultados sociais por parte da Instituição. Nessa visão, ganha importância também o planejamento estratégico institucional, cujos diagnósticos e metas se habilitam a orientar a atuação tanto finalística como administrativa da Instituição. Partindo dessas premissas, o presente trabalho tem por objetivo abordar tais questões a partir de um caso específico, a situação dos Conselhos e Fundos Municipais do Meio Ambiente em Minas Gerais, a fim de tentar mostrar a viabilidade dos instrumentos mencionados como suporte à atuação das Corregedorias-Gerais do Ministério Público.

Palavras-chave: Ministério Público. Corregedorias-Gerais. Atuação. Dados empíricos. Planejamento Estratégico. Princípio da Independência Funcional.

Abstract: In Brazil, the importance of using statistical data has been growing lately by institutions of justice. It's observed, on the other hand, the formation of a new theory about the role of the Public Prosecution's Offices of Professional Responsabilities pointing out that they should seek valorize the institutional activity based on the empirical knowledge with the scope of achieving best social results by the institution. In this vision, the strategic planning also becomes important, which diagnoses and goals are ables to guide the performance of the Institution, finalistic and administrative. Starting from this premises, the present work aims to address these issues from a specific case, the situation of the councils and municipal environmental funds in the municipalities of Minas Gerais, to try to show the ability of these instruments as a support for the performance of the Public Prosecution's Offices of Professional Responsabilities.

Keywords: Public Prossecution's Office of Professional Responsabilities. Acting. Empirical data. Strategic Planning.

1 Servidor da Corregedoria-Geral do Ministério Público de Minas Gerais.

Sumário: 1. Introdução. 2. Estudo de caso: o Fundo Municipal do Meio Ambiente nos municípios de Minas Gerais. 3. A situação dos Conselhos Municipais do Meio Ambiente em Minas Gerais. 4. Planejamento e meio ambiente. 4.1 O meio ambiente nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio da ONU (ODS). 4.2. O meio ambiente no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI). 4.3. O meio ambiente no Planejamento Estratégico do MPMG. 5. Conclusões. 6. Referências. 7. Anexo A – Tabela 1. 8. Anexo B – Mapa 1. Mapa 2.

1. INTRODUÇÃO

Parte da doutrina brasileira sobre o Ministério Público tem buscado, nos últimos anos, reformular a maneira como são pensados alguns conceitos e princípios institucionais. Tal reformulação tem por base uma mudança no próprio entendimento sobre a conformação da Instituição na Constituição de 1988.

Nesse sentido, para Goulart, a

> Constituição de 1988, ao definir o novo perfil do Ministério Público, lança-o no cenário político nacional como *agente da vontade política transformadora*. Do ponto de vista jurídico-constitucional (formal), o Ministério Público estruturou-se para cumprir a função de promover os valores democráticos, como *instituição catártica, universalizante, não corporativa*. (GOULART, 2013).

Com base nesse entendimento, passam os princípios da unidade e da independência funcional a sofrer uma ressignificação.

A **Unidade** passa a ser entendida como ação conjugada, coordenada, articulada e sistematizada com o escopo de implementar os objetivos definidos no planejamento estratégico institucional (GOULART, 2007).

A **Independência Funcional**, por sua vez, passa a ser pensada como a garantia – não propriamente do membro, mas sobretudo da sociedade – de que, ao buscar a concretização das metas estratégicas definidas, o membro possa atuar imune "às pressões internas e externas que frustrem e inviabilizem o cumprimento da estratégia institucional" (GOULART, 2007).

Engendra-se, desse modo, a formação de um novo paradigma relativamente à atuação e às práticas institucionais em que ganha importância o planejamento estratégico institucional.

De acordo com Berclaz, os planejamentos institucionais configuram-se como elementos concretos dotados de credibilidade para exercerem o papel de instrumentos balizadores da atuação institucional (BERCLAZ, 2009).

Planejamento aqui, conforme ressalta o autor, deve ser entendido como aquele democraticamente construído pelos atores institucionais, com a incorporação de elementos advindos da própria sociedade. Tal entendimento acerca do papel e da função do planejamento institucional não deixa de resguardar tanto o princípio da unidade quanto o da independência funcional (BERCLAZ, 2009).

O **princípio da unidade,** porque os interesses da Instituição como um todo estariam sendo executados, de forma programada e coordenada (BERCLAZ, 2009).

Já o **princípio da independência funcional,** porque "a forma e o conteúdo da atuação sobre determinada pauta ou prioridade continuarão sempre a cargo da consciência e da capacidade intelectual do membro do Ministério Público que opera e vivencia determinada realidade ou situação-problema" (BERCLAZ, 2009).

Nessa nova conceitualização, reformula-se também o papel das Corregedorias do Ministério Público que, para além de suas funções correcionais e orientadoras, passam a assumir o papel de verificadoras da atuação voltada para a busca da realização do planejamento Institucional.

Mais uma vez assevera Berclaz que

> De nada adiantará as Procuradorias-Gerais esforçarem-se no estudo, na discussão e na implementação de planejamento estratégico institucional, se, por outro lado, de parte da Corregedoria-Geral como órgão da Administração Superior, não houver radical reformulação de métodos de correição, capacitação técnica e humana de seus integrantes e, sobretudo, **compromisso e convencimento da importância do seu papel na necessária orientação e fiscalização de programas, metas, prioridades e objetivos traçados** (BERCLAZ, 2009).

2. ESTUDO DE CASO: O FUNDO MUNICIPAL DO MEIO AMBIENTE NOS MUNICÍPIOS DE MINAS GERAIS

'Fundo municipal', na definição do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), é um "fundo destinado ao gerenciamento dos recursos financeiros obtidos para conclusão de políticas setoriais estabelecidas por um conselho municipal" (IBGE, 2013).

Fundo Municipal do Meio Ambiente é, assim, um instrumento cuja criação deve ser autorizada por lei e que tem por objetivo assegurar "recursos financeiros necessários ao desenvolvimento das ações da política de meio ambiente no município" (IBGE, 2013).

Tais recursos podem ser utilizados por:

- Órgãos das administrações direta e indireta do município;
- Organizações não governamentais;
- Oscips;
- Sindicatos; e
- Associações de produtores, associações de reposição florestal, entre outras organizações sem fins lucrativos. (IBGE, 2013).

A Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Perfil dos Municípios Brasileiros 2013, realizada pelo IBGE, apontou que 42,8% municípios brasileiros dispunham, naquele ano, de Fundo do Meio Ambiente.

Na mesma pesquisa, como se verá em seguida, **o IBGE apontou a precariedade da situação do referido Fundo nos municípios de Minas Gerais.**

Com relação à Região Sudeste, 42,6% de seus municípios dispunham do Fundo em 2013, ou seja, quase o mesmo índice verificado no país como um todo.

Entretanto, tal índice é inferior ao observado nas Regiões Sul (59,5%), Centro-Oeste (58,9%) e Norte (53,1%) do país.

E, conforme apontado pelo IBGE, **o baixo desempenho da Região Sudeste foi, em grande parte, influenciado pelos baixos resultados obtidos entre os municípios de Minas Gerais**, em que apenas 29,5% possuíam Fundo Municipal de Meio Ambiente em 2013[2] (IBGE, 2013).

A situação de alguns municípios do estado pode ser verificada na Tabela 1 (anexo A), conforme levantamento realizado pela Fundação João Pinheiro e disponibilizado na plataforma do Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS) daquela instituição.

Já o Mapa 1 (Anexo B) traz a distribuição espacial dos municípios mineiros de acordo com a existência ou não de Fundo Municipal do Meio Ambiente.

3. A SITUAÇÃO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DO MEIO AMBIENTE EM MINAS GERAIS

Conselho é "um órgão colegiado, de natureza permanente, que tem por finalidade elaborar e desenvolver, em conjunto com a prefeitura municipal, os projetos destinados à promoção das atividades relacionadas" (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2015).

A pesquisa do IBGE acima referida mostrou, para o ano de 2013, que 67,9% dos municípios brasileiros dispunham desse tipo de Conselho, sendo Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo os estados que apresentavam "as maiores participações relativas de municípios com existência desse fórum" (IBGE, 2013).

Com relação a Minas Gerais, o IMRS aponta que 77% de seus municípios possuíam Conselho Municipal do Meio Ambiente instalado em 2013.

Entretanto, em apenas 61% desses municípios os respectivos Conselhos estavam em atividade[3], índice inferior ao observado no país como um todo, em que

2 A título de comparação, registre-se que o estado do Rio de Janeiro apresentou, de acordo com a pesquisa, 95,6% de municípios que dispunham do referido Fundo.

3 Conselho Municipal de Meio Ambiente em atividade, para efeito do levantamento realizado, é aquele que realiza o mínimo de uma reunião por ano.

75,9% dos municípios "declararam ter realizado reunião no período de 12 meses que antecederam a aplicação do questionário" (IBGE, 2013).

4. PLANEJAMENTO E MEIO AMBIENTE

Planejamento é "o conjunto de atividades e processos por meio dos quais atores expressam suas opiniões, debatem e constroem de forma compartilhada uma visão de futuro a ser perseguida. Isto é, trata-se fundamentalmente de um instrumento de transformação social e de produção do desenvolvimento" (PIRES; AMARAL; SANTOS, 2014).

A utilização das ferramentas de planejamento tem ganhado relevo no Brasil nos últimos anos, seja por imposição normativa, pelo desenvolvimento da técnica ou pela conscientização de sua importância por parte das organizações.

Ao lado do planejamento, os dados e informações produzidos por órgãos e instituições de pesquisa, como o IBGE, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e, no caso de Minas Gerais, a Fundação João Pinheiro, são importantes instrumentos para o conhecimento da realidade social.

4.1 **O meio ambiente nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU (ODS)**

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável fazem parte da agenda da Organização das Nações Unidas (ONU) a ser cumprida pelos países signatários até 2030. Nessa Agenda estão presentes quatro preocupações principais: acabar com a pobreza; promover a prosperidade e o bem-estar para todos; proteger o meio ambiente e enfrentar as mudanças climáticas.

Para enfrentar essas preocupações, foram definidos 17 objetivos que trazem as ações a serem tomadas para seu efetivo cumprimento.

Com relação ao meio ambiente, os principais objetivos são:

- Promover a agricultura sustentável (Objetivo 2);
- Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos (Objetivo 6);
- Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos (Objetivo 7);
- Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável (Objetivo 8);
- Promover a industrialização inclusiva e sustentável (Objetivo 9);
- Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis (Objetivo 12);
- Tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos (Objetivo 13);

- Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade (Objetivo 15); e
- Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável (Objetivo 17).

4.2 O meio ambiente no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI)

O atual Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI 2016-2027)[4], atualizado pela Lei Estadual nº 21.967/2016, regulamenta o disposto no art. 231 da Constituição do Estado de Minas Gerais, *verbis*:

> Art. 231 O Estado, para fomentar o desenvolvimento econômico, observados os princípios da Constituição da República e os desta Constituição, estabelecerá e executará o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado, que será proposto pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social e aprovado em lei.

No tocante às questões ambientais, as principais disposições do PMDI são:

Promover o desenvolvimento regional sustentável;

- Ampliar e manter as áreas ambientalmente conservadas do estado;
- Modernizar os sistemas de regularização, monitoramento e fiscalização ambiental no estado;
- Ampliar a participação das fontes renováveis na matriz energética estadual;
- Desenvolver ações de mitigação e adaptação às mudanças climáticas, incluindo a prevenção, a preparação, a resposta e a recuperação, a fim de prevenir e contingenciar os efeitos delas decorrentes, além daquelas provenientes dos desastres naturais e tecnológicos; e
- Monitorar e assegurar o uso da água em quantidade, qualidade e regime satisfatórios.

A fim de alcançar tais objetivos, foram definidas pelo PMDI as seguintes estratégias prioritárias:

Desenvolver as políticas de meio ambiente de forma transversal às estratégias de desenvolvimento do estado e suas políticas setoriais;

- Incentivar iniciativas dos municípios e de particulares na criação e manutenção de áreas ambientalmente conservadas;
- Fortalecer as unidades de conservação existentes;

4 O PMDI é um documento que estabelece as principais diretrizes para a atuação do governo estadual até 2027.

- Apoiar os municípios na execução de suas competências na regularização e fiscalização ambiental;
- Estabelecer e aprofundar parcerias com organismos subnacionais, nacionais e internacionais na área de energia e mudanças climáticas;
- Avançar no desenvolvimento de novas tecnologias para combate ao desflorestamento e melhoria da qualidade dos recursos hídricos;
- Apoiar os municípios na implementação de ações de redução das emissões de gases de efeito estufa e da vulnerabilidade às mudanças climáticas;
- Ampliar a soltura de animais silvestres recebidos nos Centros de Triagem, a fim de restaurar os processos ecológicos e restabelecer as populações na natureza;
- Apoiar os municípios na implementação e execução de seus respectivos planos de gestão de resíduos, em especial, no que se refere aos Resíduos Sólidos Urbanos, dada a competência destes na execução dessa política pública; e
- Aumentar o percentual da área do estado com monitoramento da quantidade e qualidade das águas superficiais e subterrâneas.

Foram, finalmente, definidas as seguintes estratégias complementares:

Fortalecer o sistema de combate a incêndios em áreas de Unidades de Conservação estaduais;

- Fortalecer parcerias entre os órgãos e entidades que tratam da temática de recursos hídricos;
- Prover instrumentos para a ampliação da utilização de fontes renováveis de energia pelos empreendimentos públicos e privados e por pequenos consumidores;
- Fortalecer a estrutura para análise e cobrança das medidas compensatórias florestais; e
- Estabelecer parcerias para desenvolvimento de planos de contingência para enfrentamento de eventos críticos relacionados à escassez de recursos hídricos.

4.3 O meio ambiente no Planejamento Estratégico do MPMG

Segundo o atual Plano Geral de Atuação (PGA Finalístico) 2016-2017 do MPMG, na visão geral dos membros e servidores da Instituição, os maiores problemas relacionados à área de atuação "Meio Ambiente e Patrimônio Histórico e Cultural" são:

- Degradação ambiental de áreas de preservação permanente – reserva legal;

- Degradação ambiental de áreas protegidas; e
- Conflitos socioambientais decorrentes da implementação de grandes empreendimentos.

Na visão exclusiva dos membros, as três maiores preocupações citadas foram:

- Degradação ambiental – APP – reserva legal;
- Inexistência de equipamentos de saneamento básico; e
- Conflitos socioambientais decorrentes da implementação de grandes empreendimentos.

Finalmente, os servidores mencionaram como principais problemas:

Degradação ambiental – APP – reserva legal;

- Conflitos socioambientais decorrentes da implementação de grandes empreendimentos;
- Degradação ambiental de áreas protegidas;
- Deficiência na fiscalização da emissão de licenciamento ambiental;
- Poluição sonora;
- Irregularidades no parcelamento do solo;
- Morosidade do Poder Judiciário;
- Destinação inadequada de resíduos sólidos; e
- Falta de tratamento de esgoto e indisponibilidade de água para a zona rural.

A oitiva da sociedade também revelou que o meio ambiente deve ser uma das áreas prioritárias de atuação do MPMG.

Na distribuição conforme as Regiões de Planejamento do Estado, a pesquisa com a sociedade mostrou que os maiores índices de preocupação vieram, nessa ordem, das seguintes Regiões:

- Rio Doce;
- Jequitinhonha-Mucuri;
- Triângulo Mineiro e Centro-Oeste;
- Central;
- Zona da Mata;
- Alto Paranaíba;
- Norte;
- Sul; e

- Noroeste.

5. CONCLUSÕES

A partir de um caso concreto, o trabalho buscou analisar a importância do planejamento estratégico e do conhecimento de informações empíricas como forma de orientar a atuação institucional.

Tais instrumentos possibilitam maior conhecimento a respeito da realidade, identificando problemas e prioridades.

No estudo de caso apresentado, a pesquisa do IBGE e os dados apresentados pela Fundação João Pinheiro permitem ter uma visão global da situação dos conselhos e fundos municipais do meio ambiente nos municípios de Minas Gerais, o que, aliado aos resultados do planejamento institucional, permite traçar estratégias de atuação que tenham por objetivo melhorar os índices mostrados.

Tudo isso, como descrito, com base em uma nova visão do princípio da independência funcional, permitindo às Corregedorias-Gerais disciplinarem formas de valoração da atuação institucional voltada à busca da eficácia social.

Essa busca, de acordo com Assagra, justifica-se pelo fato de que o Ministério Público brasileiro, inserido no neoconstitucionalismo, possui um perfil que o atrela à defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, configurando-se como "uma das grandes instituições constitucionais de promoção social." (ASSAGRA, 2012).

6. REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Gregório Assagra de. O Ministério Público no neoconstitucionalismo. Perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social. In: FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson; ALVES, Leonardo Barreto Moreira (Org.). *Temas atuais do Ministério Público*. 3. ed. Salvador: Juspodium, 2012. p. 41-91.

BERCLAZ, Márcio Soares. A Corregedoria-Geral do Ministério Público e a necessidade de (re)definição do seu papel de orientação e fiscalização dos membros no compromisso de cumprimento e concretização do planejamento estratégico institucional. *Revista jurídica do Ministério Público de Mato Grosso*, Cuiabá, v. 4, n. 6, p. 57-71, jan./jun. 2009.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. *Perfil dos municípios brasileiros 2013*. Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv64638.pdf>. Acesso em: 26 set. 2016.

GOULART, Marcelo Pedroso. Princípios institucionais do Ministério Público: a necessária revisão conceitual da unidade institucional e da independência funcional.

In: CONGRESSO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 17., 2007. *Livro de Teses*... Salvador: Venture Soluções Gráficas, 2012. p. 713-716.

_____. *Elementos para uma teoria geral do Ministério Público*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013.

MINAS GERAIS. Fundação João Pinheiro. *Índice Mineiro de Responsabilidade Social*. Belo Horizonte, 2015. Disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/produtos-e-servicos1/2741-indice-mineiro-de-responsabilidade-social-imrs-2>. Acesso em: 20 jun. 2016.

MINAS GERAIS. Ministério Público. Coordenadoria de Planejamento Institucional – COPLI. PGA: *Plano Geral de Atuação Finalístico*: 2016-2017 – Caderno III – Diagnóstico / Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Coordenadoria de Planejamento Institucional. Belo Horizonte: 2016. 115 p. Disponível em: < file:///C:/Users/Cassio/Downloads/PGA-Finalistico-2016-2017-Caderno-III-Diagn_stico.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2017.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2016-2027. Belo Horizonte, v.1: Seplag, 2011. Disponível em: <http://www.planejamento.mg.gov.br/images/phocadownload/plano%20mineiro%20de%20desenvolvimento%20integrado%20-%20pmdi%202016%20-%202027%20-20vol.%201.pdf>. Acesso em: 26 set. 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*. Nova York, 2015. Disponível em: https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/. Acesso em: 26 set. 2016.

7. ANEXO A[5]

Tabela 1

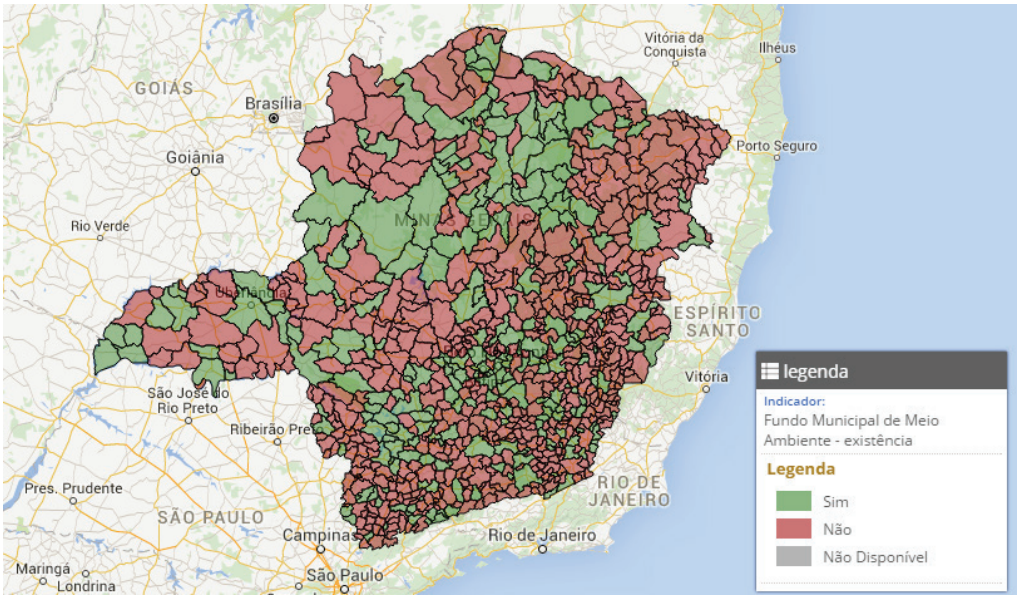
Comarca	Município	Fundo Municipal do Meio Ambiente – 2013	Conselho Municipal do Meio Ambiente – 2013	Conselho Municipal do Meio Ambiente em Atividade – 2013
ABAETÉ	ABAETÉ	Não	Sim	Não
	CEDRO DO ABAETÉ	Não	Sim	Sim
	PAINEIRAS	Não	Sim	Não
ALVINÓPOLIS	ALVINÓPOLIS	Não	Não	Não aplicável
	DOM SILVÉRIO	Não	Sim	Sim
	SEM PEIXE	Não	Sim	Sim
BARÃO DE COCAIS	BARÃO DE COCAIS	Sim	Sim	Sim
	BOM JESUS DO AMPARO	Não	Sim	Não
	ALFREDO VASCONCELOS	Não	Sim	Não
	ANTONIO CARLOS	Não	Sim	Sim
	BARBACENA	Sim	Sim	Sim
	BIAS FORTES	Não	Sim	Não
	DESTERRO DO MELO	Não	Sim	Sim
	IBERTIOGA	Não	Sim	Sim
	PIEDADE DO RIO GRANDE	Não	Sim	Não
	RESSAQUINHA	Não	Sim	Sim
	SANTA BÁRBARA DO TUGÚRIO	Não	Não	Não aplicável
	SANTA RITA DO IBITIPOCA	Sim	Sim	Sim
	SANTANA DO GARAMBÉU	Não	Sim	Sim
	SENHORA DOS REMÉDIOS	Não	Sim	Não
BARROSO	BARROSO	Não	Sim	Sim
BELO HORIZONTE	BELO HORIZONTE	Sim	Sim	Sim
BELO VALE	BELO VALE	Sim	Sim	Sim
	MOEDA	Não	Não	Não aplicável
BETIM	BETIM	Sim	Sim	Sim
BONFIM	BONFIM	Não	Sim	Sim
	CRUCILÂNDIA	Não	Sim	Sim
	PIEDADE DOS GERAIS	Não	Sim	Sim
	RIO MANSO	Não	Sim	Sim
BRUMADINHO	BRUMADINHO	Sim	Sim	Sim
BUENÓPOLIS	AUGUSTO DE LIMA	Não	Sim	Sim
	BUENÓPOLIS	Não	Sim	Sim
	JOAQUIM FELÍCIO	Sim	Sim	Sim
CAETÉ	CAETÉ	Não	Sim	Sim
	NOVA UNIÃO	Sim	Sim	Sim
	TAQUARACU DE MINAS	Não	Não	Não aplicável

5 A fim de atender às normas referentes à delimitação do número de páginas, bem como tomando-se o caráter exemplificativo do trabalho, o presente quadro limitou-se à disponibilização dos dados das comarcas com iniciais de 'A' a 'D'.

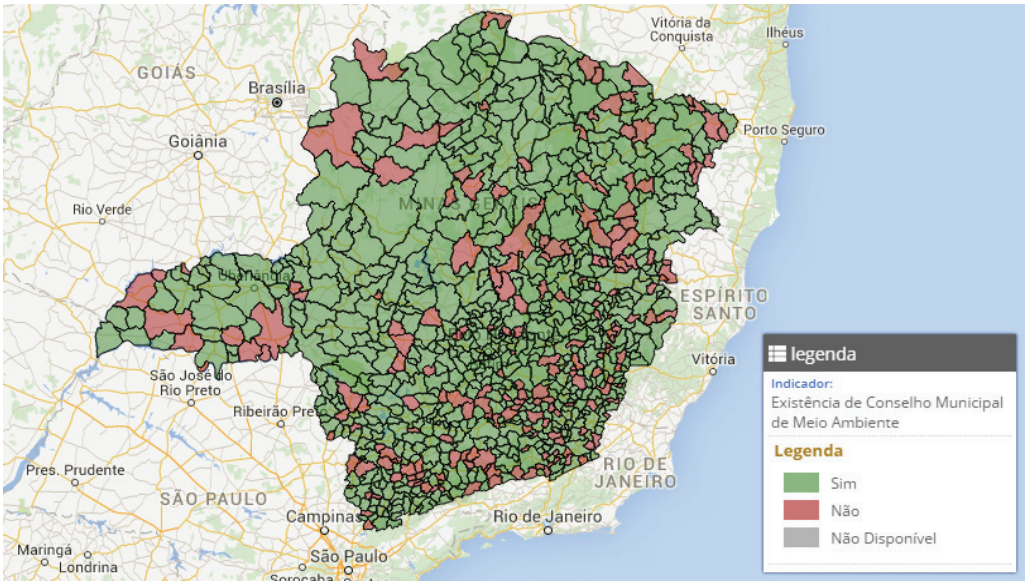
Comarca	Município	Fundo Municipal do Meio Ambiente – 2013	Conselho Municipal do Meio Ambiente – 2013	Conselho Municipal do Meio Ambiente em Atividade – 2013
CARANDAÍ	CAPELA NOVA	Não	Sim	Sim
	CARANAÍBA	Não	Não	Não aplicável
	CARANDAÍ	Não	Não	Não aplicável
CONCEIÇÃO DO MATO DENTRO	CONCEIÇÃO DO MATO DENTRO	Não	Sim	Não
	CONGONHAS DO NORTE	Sim	Sim	Sim
	DOM JOAQUIM	Não	Não	Não aplicável
	MORRO DO PILAR	Sim	Sim	Não
	SANTO ANTÔNIO DO RIO ABAIXO	Não	Sim	Não
	SAO SEBASTIÃO DO RIO PRETO	Não	Sim	Sim
CONGONHAS	CONGONHAS	Não	Sim	Sim
CONSELHEIRO LAFAIETE	CASA GRANDE	Não	Sim	Não
	CATAS ALTAS DA NORUEGA	Não	Sim	Sim
	CONSELHEIRO LAFAIETE	Sim	Sim	Sim
	CRISTIANO OTONI	Sim	Sim	Sim
	ITAVERAVA	Não	Não	Não aplicável
	LAMIM	Não	Sim	Sim
	QUELUZITO	Não	Não	Não aplicável
	RIO ESPERA	Não	Sim	Sim
	SANTANA DOS MONTES	Não	Não	Não aplicável
CONTAGEM	CONTAGEM	Não	Sim	Sim
CORINTO	CORINTO	Não	Não	Não aplicável
	SANTO HIPÓLITO	Não	Sim	Sim
CURVELO	CURVELO	Sim	Sim	Não
	FELIXLÂNDIA	Não	Sim	Sim
	INIMUTABA	Sim	Sim	Sim
	MORRO DA GARÇA	Não	Sim	Não
	PRESIDENTE JUSCELINO	Não	Não	Não aplicável
DIAMANTINA	COUTO DE MAGALHÃES DE MINAS	Não	Sim	Sim
	DATAS	Não	Sim	Sim
	DIAMANTINA	Não	Não	Não aplicável
	FELÍCIO DOS SANTOS	Não	Não	Não aplicável
	GOUVEIA	Não	Não	Não aplicável
	MONJOLOS	Não	Sim	Não
	PRESIDENTE KUBITSCHEK	Sim	Sim	Não
	SÃO GONÇALO DO RIO PRETO	Sim	Sim	Sim
	SENADOR MODESTINO GONÇALVES	Não	Sim	Não

8. ANEXO B

Mapa 1
Existência de Fundo Municipal de Meio Ambiente – 2013



Mapa 2
Existência de Conselho Municipal de Meio Ambiente – 2013



DEMONSTRAÇÃO DO RESULTADO ECONÔMICO COMO INSTRUMENTO DE APOIO À ATIVIDADE CORREICIONAL: UMA ANÁLISE TEÓRICA DA NÃO PUBLICIZAÇÃO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO PERNAMBUCANO

[Demonstration of the Economic Result as an Instrument for Supporting Correctional Activity: a Theoretical Analysis of Non-Disclosure by the Pernambuco Public Prosecution Service]

Gean Carlos Guimarães Gomes[1]

Resumo: Diante do contexto de mudanças globais recentes verifica-se, em países democráticos de economia avançada ou emergente, particularmente no caso do Brasil, um crescente aumento na demanda social por uso mais eficiente dos recursos públicos e por prestação de serviços de qualidade, no pressuposto do estado gerencial com foco no cidadão. Nesse contexto, este estudo aplicou, no Ministério Público Pernambucano (MPPE), a Demonstração do Resultado Econômico (DRE) como instrumento de avaliação de resultado e desempenho capaz de reduzir lacunas decorrentes da assimetria informacional Estado/sociedade, bem como sugerindo seu uso como indicador para avaliação da efetividade da atuação dos membros do Ministério Público pelas respectivas Corregedorias. Para a realização desta pesquisa utilizou-se a análise bibliográfica, visando identificar opiniões, limitações deparadas pelos autores, metodologia empregada, bem como se utilizou do quadro teórico composto pelas teorias da agência, dos *stakeholders*, da firma, da racionalidade e da legitimidade para explicação dos resultados apurados no modelo e problemas levantados pela pesquisa. No estudo de caso, procederam-se a coletas de dados a partir dos portais do MPPE, OAB-PE e Zapimóveis, em que foram mensurados os custos de oportunidade relativos às receitas e despesas econômicas. Com base no tratamento econômico e inserção dos dados no modelo, demonstrou-se que o órgão ministerial agregou valor econômico à sociedade local, em 2012, em R$ 110.558.434,15, ao passo que em 2013 houve destruição desse parâmetro de valor, no montante de R$ 1.919.737,52. Concluiu-se que, em razão da ausência da elaboração, evidenciação e publicidade da eficiência econômica demonstrada na média dos dois períodos, pela promotoria pública pernambucana, desprezou-se um instrumento potencialmente relevante para maior percepção de sua legitimidade, bem como à redução de assimetria informacional tendente a existir entre o gestor público (agente) e a sociedade (principal). Alternativamente, sugere-se a utilização do modelo para formação de *ranking* e identificação de *benchmarking* nacional dos Ministérios Públicos.

Palavras-chaves: Avaliação de resultado econômico. Assimetria informacional. Gestão pública. Custos de oportunidade. Legitimidade.

1 Analista ministerial – contador, no Ministério Público de Pernambuco.

Abstract: In the context of recent global changes, there is a growing increase in social demand for more efficient use of public resources and for the provision of quality services, in the case of Managerial status focused on the citizen. In this context, this study applied, in the Public Ministry of Pernambuco (PMPE), the Statement of Economic Results (SER) as an instrument for the evaluation of results and performance capable of reducing gaps arising from State / society informational asymmetry, as well as suggesting its use as an indicator To evaluate the effectiveness of the performance of the members of the Public Prosecution Service by the respective Corregedoria. For the accomplishment of this research the bibliographical analysis was used, aiming to identify opinions, limitations faced by the authors, methodology used, as well as using the theoretical framework composed by theories of the agency, the stakeholders, the firm, the rationality and the legitimacy for explanation Of the results found in the model and problems raised by the research. In the case study, data were collected from the portals of PMPE, OAB-PE and Zapimóveis, where the opportunity costs related to economic revenues and expenses were measured. Based on the economic treatment and insertion of the data in the model, it was demonstrated that the ministerial body added economic value to the local society in 2012 at R$ 110,558,434.15, while in 2013 this value parameter was destroyed in the Amount of R$ 1,919,737.52. It was concluded that, due to the lack of elaboration, disclosure and publicity of the economic efficiency demonstrated in the average of the two periods, by the public prosecutor's office in Pernambuco, a potentially relevant instrument for a greater perception of its legitimacy, as well as the reduction of asymmetry Information that tends to exist between the Public Manager (agent) and the (principal) company. Alternatively, it is suggested to use the model for ranking formation and identification of national benchmarking of Public Prosecutors.

Keywords: Assessment of economic result. Information asymmetry. Public management. Opportunity costs. Legitimacy.

Sumário: 1. Introdução 2. Referencial Teórico 2.1 Teoria das Escolhas Racionais 2.2 Teoria da Agência 2.3 Teoria da Firma 2.4 Teoria da Legitimidade 2.5 Teoria dos Grupos de Interesses 2.6 Eficiência no Setor Público 3 Metodologia 3.1 Campo de Pesquisa 3.2 Coleta de Dados 3.3 Determinação do Custo de Oportunidade 3.4 Alocação das Despesas do Período 4 Apresentação e Discussões dos Resultados 4.1 Mensuração da Receita Econômica Produzida pelo MPPE 4.2 Detalhamento das Despesas e Custos do MPPE 4.3 Apuração do Resultado Econômico 5. Conclusões 6. Referências

1. INTRODUÇÃO

O Brasil, como uma nação em evidência no contexto econômico internacional, a partir do século XXI passou a implementar, objetivamente, medidas efetivas para se inserir no cenário de mudanças na contabilidade.

Esses esforços, considerados como ímpares em nossa história, têm sido empregados em prol da convergência e da utilização da técnica contábil internacional, materializadas pelas normas internacionais de contabilidade. No setor público, as normas internacionais são editadas pela *International Federation of Accountants* (Ifac) e aplicadas no trato das informações patrimoniais e resultado das operações desenvolvidas pelas entidades desse setor para atingir seus fins.

Especificamente no setor público, a conjuntura relativa às alterações na contabilidade tem ocasionado emergentes e significativos questionamentos e discussões no campo teórico, decorrentes das mudanças em sua estrutura legal, a partir do início do século XXI. As agendas de discussões, cursos e audiências públicas sobre o assunto no Brasil têm propiciado, além da atualização profissional, construções de cenários de incertezas em nível de implementação das determinações

normativas e de criação de estruturas e alocação de recursos em inovação necessários ao processamento e controle das novas informações. Portanto, esse momento representa uma fase de expectativa de crescimento e conquistas com reflexos profissionais, sociais e econômicos positivos.

Naturalmente, após a maturação das discussões em torno das alterações propostas, foram publicadas pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC) as normas convergentes com as práticas internacionais: Normas Brasileiras de Contabilidade Técnica (NBCT) de números 16.1 a 16.10, em 2008, e a Norma 16.11, em 2011. Portanto, essas normas constituíram-se no marco da convergência da contabilidade do setor público brasileiro aos padrões internacionais de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (Casp). Em decorrência, passa-se a haver, no setor público, a ênfase no enfoque patrimonial, ao contrário da metodologia de mensuração do equilíbrio das contas públicas meramente por meio do enfoque orçamentário.

Dentro desse conjunto de Normas, a NBC T 16.6 contemplava, inicialmente, a exigência da Demonstração do Resultado Econômico (DRE), notadamente dos serviços oferecidos pela Administração Pública direta. Contudo, essa obrigatoriedade foi excluída pela Resolução CFC. nº 1.437/2013. Por sua vez, essa mesma Resolução incluiu, na NBC T 16.11, o tópico "Demonstração do Resultado Econômico" agora sugerindo (e não obrigando) sua apresentação a partir das informações de custos, descritas nessa Norma, e assim frustrou a expectativa da sociedade em ser atendida satisfatoriamente com prestação de contas do nível de eficiência da gestão dos recursos públicos.

Nesse contexto, independentemente da falta de exigência legal, o Ministério Público do Estado de Pernambuco (MPPE) se insere como ator na criação de seu modelo específico para apresentação da DRE, mediante o pressuposto de que busca por melhores práticas alinhadas ao modelo racional de gestão baseada em desempenho e resultados, segundo mandamento constitucional da eficiência na Administração Pública.

Assim, esta pesquisa refere-se à sistematização da apresentação da Demonstração do Resultado Econômico das atividades-fins da promotoria pública, aplicada no caso do MPPE, como instrumento de informação aderente às expectativas sociais de construção de uma nova gestão pública, focada no cidadão e na agregação de valor aos recursos públicos. Os resultados demonstraram que o órgão ministerial pernambucano agregou valor econômico à sociedade pernambucana, na média dos dois períodos pesquisados (2012 e 2013). Analisou-se o resultado do ponto de vista da legitimidade e da geração de informações úteis perante a sociedade pernambucana. Alternativamente, o resultado da aplicação do modelo pode servir como indicador de desempenho econômico comparativo entre os Ministérios Públicos brasileiros. Consequentemente, o ranqueamento e a identificação do *benchmarking* contribuiriam com o propósito de criação de uma cultura institucional de gestão por resultados e como importante insumo à elaboração do planejamento estratégico. De outra forma, configurar-se-iam num relevante instrumento de

prestação de contas e governança, visando minimizar a assimetria informacional provocada pela existência de conflitos de agência tendente a acontecer entre o agente (gestor público) e o principal (sociedade).

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Este tópico apresenta um quadro teórico composto pelas teorias das escolhas racionais, da agência, da firma, da legitimidade e dos grupos de interesses. Os estudos contribuirão com explicações de fatores que influenciam as decisões relativas à questão da sustentabilidade econômica e à determinação dos valores institucionais dos Ministérios Públicos, bem como subsidiarão a análise dos resultados da DRE.

2.1 Teoria das escolhas racionais

Comumente, as pessoas deparam-se com escolhas entre possibilidades e alternativas apresentadas ou disponíveis no ambiente organizacional dentro da visão sistêmica. Hoque e Moll (2006) abordam, pois, a *RCT* como uma teoria que oferece as bases para a explicação de como e por que tais escolhas são feitas nas organizações.

A perspectiva de maximização dos resultados a partir de escolhas elegidas pelos gestores é entendida como maximização das utilidades ou minimização das desutilidades. A *RCT* pressupõe que essas escolhas são feitas de forma mais racional possível buscando atender às suas necessidades, metas e planos estabelecidos.

Para efetividade do processo decisório, a premissa básica refere-se ao fato de que o indivíduo possui informação completa e previsão que sempre permite uma escolha racional a ser feita (KATONA, 1964; MONROE, 2001 apud HOQUE; MOLL, 2006).

Outros enfoques mais humanistas foram dados à *RCT*, considerando que as decisões são tomadas por pessoas, por natureza, possuidoras de capacidade limitada e emoções (SIMON, 1957).

Para o agente, ao se deparar com a decisão em utilizar ou não a DRE, considerada como um instrumento gerencial que mensura o seu próprio desempenho econômico, possivelmente tenderá a decidir pela alternativa que lhe garanta uma situação de conforto e que maximize sua utilidade pessoal, mesmo que em detrimento do resultado do proprietário diante de ausência de mecanismos de *accountability*. Do lado da sociedade, verdadeira proprietária dos recursos públicos, a expectativa é que obtenha conhecimentos por intermédio de indicadores úteis à tomada de decisões, por meio de informações fidedignas dos resultados alcançados pela gestão. Portanto, a sociedade espera que haja maximização dos resultados da gestão em forma de serviços públicos de qualidade e quantidade necessárias ao atendimento das demandas sociais prioritárias.

2.2 Teoria da agência

Essa teoria ganhou amplo campo de pesquisa diante do contexto da abertura do comércio internacional que impactou em maior complexidade nas relações organizacionais contemporâneas, devido ao fato da existência de um agente contratado para gerir o empreendimento em nome do proprietário. Com o surgimento dessa nova relação adminsitrativa, Zey (1992) entende que, mediante a configuração da delicada decisão de contratação de agentes para gerir em nome dos proprietários, passou a surgir, naturalmente, incompatibilidade entre as metas dos agentes e da entidade, bem como que há problema de assimetria de informação entre ambos, ou de pleno desconhecimento de habilidades, competências, ou integridade dos agentes na gestão da entidade.

Jensen e Meckling (2008, p. 89), definem a relação de agência como:

> [...] um contrato sob o qual uma ou mais pessoas (o(s) principal(is)) emprega uma outra pessoa (agente) para executar em seu nome um serviço que implique a delegação de algum poder de decisão ao agente. Se ambas as partes da relação são maximizadoras de utilidade, existe uma boa razão para acreditar que o agente não atuará sempre nos melhores interesses do principal.

Hendriksem e Van Breda (2009) aduzem que a característica da informação incompleta tem sido objeto de estudo em trabalho mais recente na área da teoria da agência. Esse problema informacional decorrente da relação de agência pode ser dividido em dois tipos, quais sejam: o risco moral e a seleção adversa. O primeiro tipo está associado à ideia de que, havendo garantia da continuidade de uma situação confortável em que se encontra o agente, sem que nenhum mecanismo de controle de abuso deste estado seja implementado, isso poderia servir de propensão dos indivíduos a adotarem medidas preventivas ou mesmo a provocarem situações com vistas a obter vantagens pessoais e abuso no uso mais intenso da utilidade (ARROW, 1985). Quanto à Seleção adversa, Lambright (2008) entende que ela corresponde à ocorrência de informações relevantes detidas pelo agente, desconhecidas pelo principal e que para cuja tomada de decisão deste há potencialidade de fazer alguma diferença.

No setor público também ainda há a necessidade da implementação de controles e monitoramento que propicie informações claras, tempestivas, transparentes, verdadeiras e úteis para que ocorra congruência entre as expectativas do cidadão com as do Estado.

Este estudo adota a abordagem positivista, pois a direção da pesquisa primou pela identificação de prováveis ações conflituosas que impactem nos objetivos do principal e do agente, havendo, portanto, necessidade de soluções diante da tendência de limitação das ações dos agentes (gestores públicos) contratados pelo Estado para administrar recursos públicos entregues pelo principal (o povo) sob a restrição de ações daqueles em benefício dos objetivos esperados por este.

Busca-se, dessa forma, explicar o motivo que leva ao desprezo da melhor escolha entre as formas de gestão dos recursos entregues ao Estado, admitindo a premissa de que a sociedade tem expectativa de que a gestão se dará de forma eficiente, eficaz e econômica. Caso essa expectativa seja frustrada, surgirá um *gap* informacional, configurado na assimetria de informação, o que provoca o conflito da relação de agência.

No setor público há, ainda, a necessidade da implementação de controles e monitoramento que propicie informações claras, tempestivas, transparentes, verdadeiras e úteis para que ocorra congruência entre as expectativas dos cidadãos e as do Estado.

2.3 Teoria da firma

Mediante os pressupostos da teoria da agência, verifica-se que a atuação do agente deve ser monitorada a fim de buscar garantir o atendimento das expectativas do principal. Nesse sentido, a criação de mecanismo de governança contínua torna-se imprescindível para a redução dos problemas de agência, configurado no risco moral e seleção adversa.

Inicialmente, Coase (1937) caracterizou a firma como sendo uma relação contratual implícita ou explícita sobre a qual o sistema de mercado era abandonado quando o custo do fornecimento de mercadorias ou serviços eram maiores que os custos dos recursos alocados por autoridade e direção. Para esse autor, a escolha por uma das alternativas dependerá tanto do mecanismo de preços de mercado quanto dos custos para seu funcionamento, configurado em custos associados às transações adicionais com mercadorias ou serviços negociados.

A esses custos de funcionamento do mercado, Williamson (1985) chamou de custos de transação. Para esse autor, cada agente busca a criação das respectivas estruturas de governança para lidar com os custos de transação. Nesse sentido, em função da existência e importância desses custos, a necessidade de construção de mecanismos de governança visa permitir lidar com a incerteza e a variabilidade, reduzindo o comportamento oportunista e atenuando esses custos adicionais do mecanismo de preço (AZEVEDO, 2000). Quanto aos meios a serem utilizados nos controles dessas transações, Peres (2007, p. 17) aduz que "não existe *a priori* uma estrutura de governança superior às demais. O conceito de eficiência apoia-se na adequação da estrutura de governança em questão às características da transação específica.".

Quanto à necessidade de estabelecimento de mecanismos de governança, Firth (1980) apresentou a importante existência de conflito de interesses, consonante a ocorrência das teorias: da maximização dos lucros, cuja perspectiva encontra tendência de maximização do valor da firma pelos gestores a partir da motivação das forças de mercado; e da teoria da maximização da utilidade gerencial, a qual preconiza que os gestores tentarão maximizar sua utilidade configurada na garantia

de seu emprego, salário e satisfação, mesmo que em detrimento da maximização da riqueza dos acionistas.

Assim, no tocante às decisões a serem apreciadas pelo Estado para suprir as necessidades da demanda social, existem duas opções possíveis: produção própria de bens ou serviços, ou aquisição de tais bens ou serviços no mercado. O *trade-off* entre tais opções repousa nas premissas da firma, ou seja, a decisão dependerá do valor dos custos da produção própria ou da aquisição no mercado. Se o custo de produção for menor do que o de mercado, a opção de produção deverá ser escolhida. Caso contrário, a aquisição no mercado deverá ser considerada (SLOMSKI, 2010).

O Estado, na busca pela eficiência do atendimento das demandas sociais, deve considerar as premissas da firma, visto que tem como função suprir as necessidades da sociedade, alocando os recursos que esta disponibiliza para gestão. A gestão de tais recursosdeve, pois, ocorrer de forma eficiente, considerando os interesses sociais (SLOMSKI, 2009).

Contudo, Machado e Pinto (2005, p. 77) advertem que o necessário equilíbrio e razoabilidade na tomada de decisão acerca da realidade pública devem ser moderados com análise não apenas sob a ótica da escassez de recursos públicos para investimentos, para não se correr o risco de criar novos problemas ou agravar dificuldades já existentes. Os autores aduzem que:

> Essa transferência de papéis, seja através de privatização, delegação ou concessão, precisa ser avaliada também através do papel do Estado em relação a realidades sociais específicas que, se deixadas de lado devido à lógica vigente decorrente dos mecanismos de mercado, demandarão novas formas de intervenção estatal por meio de políticas sociais (MACHADO; PINTO, 2005, p. 77).

Portanto, a relação de firma nos serviços públicos precisa ser analisada de tal forma a se evitar aplicar soluções iguais para realidades diferentes, bem como se devem ampliar as informações para que a decisão seja baseada em estudos que considerem, prioritariamente, o interesse social, como também os aspectos de sustentabilidade econômica.

2.4 Teoria da legitimidade

As ações do Estado devem sempre ser compatíveis com o interesse público, não sendo, portanto, suficiente considerar exclusivamente a relação de firma na decisão de manter ou não a produção de serviços pelo Estado. Além de outros elementos, deve-se considerar a legitimidade das instituições públicas que atuam em função do interesse público, materializado por meio da participação social no processo decisório de políticas públicas.

Essa participação social, "como princípio de organização da República brasileira, consubstanciou-se com a Constituição de 1988, a qual declara em seu artigo primeiro, parágrafo único, que todo o poder emana do povo, que o exerce

por meio de representantes eleitos ou diretamente" (ALMEIDA, 2014, p. 99). A autora pontua repertório amplo de influência direta dos cidadãos, e afirma:

> As práticas participativas/representativas vão desde as mais tradicionais, como o referendo e o plebiscito, até as menos conhecidas, como as conferências de políticas públicas, passando pela reestruturação e ampliação de experiências preexistentes, como as audiências públicas, os conselhos e os comitês de bacia hidrográfica, sem prescindir da valorização de práticas menos afamadas, como as ouvidorias e as mesas de negociação e de diálogo, e da criação de espaços completamente distintos, como os orçamentos participativos (ALMEIDA, 2014, p. 99).

Nesse sentido, a definição de legitimidade pressupõe a existência de congruência entre o sistema de valor praticado por uma entidade e o sistema de valores sociais maiores no qual a entidade encontra-se inserida (LINDBLOM, 1994). Esse autor entende que diante da possibilidade de haver incompatibilidade real ou potencial entre esses dois sistemas, a legitimidade da entidade perante os componentes do sistema social estará ameaçada. Portanto, considera-se que a legitimidade é estreitamente relacionada às variáveis tempo e lugar, pois os fenômenos sociais divergem em função dessas variáveis (SUCHMAN, 1995).

Para Suchman (1995), a definição de legitimidade é compreendida como uma percepção generalizada ou suposição de que uma entidade tem suas ações desejáveis, adequadas, ou apropriadas dentro do sistema social construído de normas, valores, crenças e definições. O mesmo autor enfatiza que determinadas práticas podem resultar no aumento ou diminuição do grau de legitimidade e, consequentemente, na competitividade e sobrevivência da organização.

2.5 Teoria dos grupos de interesses

Depreende-se dessa teoria, segundo Alam (2006), que o sucesso das organizações modernas depende da sustentabilidade que pode ser alcançada mediante a consideração das necessidades de seu grupo de interesses. O autor entende que a avaliação do seu desempenho pode se dar a partir de sistemas de medição, bem como de controles por meio da contabilidade.

Considera-se que a primazia dada ao atendimento das expectativas dos acionistas é amplamente aceita em áreas de finanças e contabilidade, mas, quando o foco recai sobre os grupos interessados nas operações, a organização assenta-se na realização dos objetivos das partes interessadas (FREEMAN, 1984). Esse autor entende que as empresas devem se responsabilizar pelos reflexos de suas atividades e devem focalizar os interesses de todos os seus *stakeholders*.

Nesse sentido, o foco dado ao amplo grupo de interesses alinha-se à visão sistêmica das organizações, realmente consideradas como um organismo vivo que mantém relacionamentos internos e externamente com o ambiente, ou seja, influencia e é influenciado positiva ou negativamente, numa troca permanente e

tendente a um equilíbrio. Nesse contexto, as organizações devem assumir seu papel socialmente responsável por suas atividades que provocam reflexos na sociedade, além do objetivo de maximização do resultado, que só terá êxito com medidas de apoio e cumprimento das expectativas da sociedade, configuradas no pressuposto da existência do contrato social, base da teoria da legitimidade (DEEGAN, 2006).

Assim, a congruência entre as expectativas da sociedade, bem como outros interesses, e o desempenho da empresa deve se dar com a ampliação do papel da gestão para atendimento de objetivo de outros interesses, além dos interesses dos proprietários.

Contudo, essa ideia do surgimento de múltiplos interesses, naturalmente dá margens a várias críticas à teoria, basicamente sob o argumento de haver dificuldade em conciliar a necessidade de atendimento de múltiplos objetivos e necessidades com os objetivos dos acionistas. Nessa linha, Faria e Sauerbronn (2008) acreditam que as estratégias de responsabilidade social das empresas não são adequadas aos países do sul, mas o são propriamente aos países desenvolvidos por ter sido neles originadas.

Outro pilar crítico da teoria, notadamente quanto à consideração da responsabilidade social, encontra em Xavier e Maranhão (2010) o argumento de que a empresa utiliza-se de "ações paliativas que velam a (des)ordem vigente", julgando as carências da sociedade e escolhendo as alocações dos investimentos, sem envolvimento da opinião desse grupo de interesse em qualquer decisão tomada.

Empiricamente, ainda se nota a tendência para que o interesse dominante mais forte prevaleça como ator principal.

Nesse sentido, conceitualmente, no setor público a aplicação da teoria dos grupos de interesses adapta-se perfeitamente com uma natural coexistência de um amplo rol de grupos de interesses decorrentes de suas funções administrativa, política, econômica e social. Assim, qualquer organização, pública ou privada, alinhada aos princípios da governança corporativa deve apresentar seus papéis a serem desempenhados e as suas responsabilidades de forma bem definida para a compreensão clara das relações existentes entre seus múltiplos *stakeholders* e outros interesses, "para controlar os seus recursos e dividir resultados", como instrumento de boa gestão, em especial, no nível estratégico (MARQUES, 2007, p. 17).

Diante de todo o exposto, os grupos de interesses apresentam amplo repertório de influência direta dos cidadãos por meio de plebiscito, referendo, iniciativa popular e outras formas de participação, bem como indiretamente podem introduzir interações constantes com o Estado, podendo impactar as atividades organizacionais dos entes relacionados a seus interesses.

2.6 Eficiência no setor público

Este tópico objetiva enunciar alguns conceitos como suporte à necessidade de utilização da DRE, bem como sua evidenciação e transparência perante a

sociedade, para que esta avalie, além dos aspectos da eficácia e eficiência, o aspecto da economicidade na utilização dos recursos alocados nos órgãos públicos.

Conceitualmente, o objetivo da contabilidade, segundo Iudícibus (2009) é suprir o usuário com informações econômicas, possibilitando segurança no julgamento de suas decisões. Assim, de início, Lima e Castro (2003) atentam para o fato de que na Administração Pública direta, a receita pode ou não afetar a apuração do resultado do exercício, dependendo da natureza do seu ingresso como sendo efetiva ou não efetiva. Independentemente do tipo, não servem ao propósito da apresentação da DRE, pois as receitas registradas geralmente não representam recursos advindos de suas operações e atividades, mas derivam de recursos apenas orçamentários.

Assim, para apresentação do resultado econômico, parte-se do conceito econômico para definir as receitas. Na realidade, busca-se mensurar seu valor com base no conceito de custo de oportunidade, ou seja, obtém-se a alternativa desprezada de preços que o mercado pagaria pelo mesmo nível do bem ou serviço ofertado pela Administração Pública. A receita econômica é, pois, encontrada "pela multiplicação do custo de oportunidade, que o cidadão desprezou ao utilizar o serviço público, pelos serviços que ela tenha efetivamente executado" (SLOMSKI, 1996, p. 62). Para efeito de seu cálculo, "deve-se considerar como custo de oportunidade o menor preço de mercado à vista, com similar qualidade e oportunidade daquele que o cidadão desprezou ao utilizar o serviço público." (SLOMSKI 2010, p. 410).

A discussão dessas bases visando à sustentabilidade econômica dos serviços ofertados à sociedade pelo Estado pode ser apresentada na contribuição de Silva (2000, p. 9) ao aduzir que:

> [...] a sustentabilidade envolve não só o levantamento e a adequada utilização de recursos financeiros, implica investir no desenvolvimento das pessoas que fazem parte da organização, melhorar a qualidade dos serviços e adequá-los às necessidades das comunidades, buscar adesão da sociedade à causa da organização e informar de forma transparente.

O mesmo autor responsabiliza o gestor por desempenhar essa tarefa, ressaltando a função da gestão na execução do papel socioeconômico do ente.

Ainda mais, deve haver transparência e controle na elaboração e acompanhamento dos gastos públicos, pois na literatura há evidências de que os países com maior nível de transparência e gerenciamento na execução orçamentária obtêm melhores resultados mensurados de seus gastos públicos (AMORIM NETO; BORSANI, 2002).

Por outro lado, o sistema legal pertinente às ações da Administração Pública traz vários dispositivos regulando a postura e o perfil de gestão e formas de utilização das informações e dos recursos públicos sob sua responsabilidade, bem como a responsabilização por eventuais desvios de condutas ou não observância das determinações. Assim é que, em função da necessidade de reforço na criação de mecanismos de governança no setor público, o estabelecimento das normas deve

nortear as ações dos gestores públicos, os quais ficam condicionados a agir no estrito cumprimento do que a lei determina. Nesse sentido a CF/88, em seu art. 37, apresenta os princípios a serem observados pelo administrador público, entre os quais o da Eficiência, *in verbis*:

> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e **eficiência**.

Esse princípio é básico para as discussões na presente pesquisa, pois é patente que a Administração Pública deve aplicar os recursos escassos de forma a perseguir a maximização do atendimento prioritário da sociedade, materializada em oferta de serviços e bens com qualidade.

Para Bezerra Filho (2006), a definição de eficiência pode ser vista como o resultado gerado a partir da relação existente entre o volume de bens ou serviços produzidos e o volume de recursos consumidos, para alcançar o melhor desempenho por meio das ações de competência de uma organização. Ao considerar a escassez dos recursos públicos, pode-se deduzir que a economicidade, como uma condição inerente à forma de condução da gestão, é refletida no grau de eficiência do gestor. Essa eficiência serve de indicador da avaliação de desempenho (BEZERRA FILHO, 2006).

Bresser-Pereira (2001, p. 10), ao referir-se à perspectiva de eficiência econômica na gestão pública, teceu importantes comentários ao afirmar:

> Nesta conferência estou interessado nas mudanças institucionais que afetam a boa governança. [...] No novo estado que está surgindo, supõe-se que a estabilidade política e a eficácia do estado na aplicação da lei tenham sido razoavelmente alcançadas: as maiores preocupações políticas são agora aquelas que dizem respeito à responsabilização democrática e à eficiência administrativa – ou seja, transpor para os serviços públicos a eficiência econômica que os mercados asseguram à produção de bens e serviços, mantendo ao mesmo tempo seu caráter público.

Ao considerar o aspecto da eficiência econômica, pressupõe-se o reconhecimento do custo de oportunidade de suma relevância na análise econômica devido à escassez dos recursos de produção.

Nesse sentido, Burch e Henry (1974, p. 119) aduzem que:

> o conceito de custo de oportunidade originou-se com Frederich Von Wieser (1851-1926). O conceito foi aplicado na determinação do valor dos fatores de produção. Ele definiu o valor de um fator de produção em qualquer situação como o seu custo de oportunidade, sendo tal custo de oportunidade definido como "a renda líquida gerada pelo fator em seu melhor uso alternativo".

Outros economistas apresentaram outros conceitos para custo de oportunidade tendo por base a ideia de custos alternativos, conforme apresentação a partir do Quadro 1:

Quadro 1 – Conceitos acerca do custo de oportunidade

Autor	Conceito
Bilas (1980, p. 168)	"o custo dos fatores para uma empresa é igual aos valores destes mesmos fatores em seus melhores usos alternativos. Esta é a doutrina dos custos alternativos ou de oportunidade e é a que o economista aceita, quando fala de custos de produção"
Miller (1981, p. 188)	"custo tem um significado muito especial em Economia, não apenas quando nos referimos à teoria da firma mas também quando nos referimos à tomada de decisões do consumidor. O custo em economia significa apenas uma coisa – o custo de oportunidade"
Leftwich (1970, p. 23)	"o custo de uma unidade de qualquer recurso usado por uma firma é o seu valor em seu melhor uso alternativo."
Lipsey e Steiner (1969, p. 215)	"O custo de se utilizar alguma coisa num empreendimento específico é o benefício sacrificado (ou custo de oportunidade) por não utilizá-lo no seu melhor uso alternativo."
Meyers (1960, p. 107-109)	"Custo de produção de qualquer unidade de uma mercadoria é o valor dos fatores de produção empregados na obtenção desta unidade – o qual se mede pelo melhor uso alternativo que se poderia dar aos fatores se aquela unidade não tivesse sido produzida"

Fonte: Dados da pesquisa (2015).

De acordo com os conceitos apresentados, fica claro o desafio para a contabilidade no sentido de incorporar integralmente em suas técnicas segundo esses ensinamentos, visando à obtenção da real situação econômica e patrimonial das entidades, pois, conforme Pereira et al. (1990, p. 9):

> Apesar de economistas e contadores concordarem com o fato das despesas serem mensurações monetárias de recursos consumidos por uma empresa no processo de obter suas receitas, no campo prático um economista raciocina em termos de que o custo é o valor do "custo de oportunidade" reconhecendo explicitamente o problema de escolha entre alternativas, em quanto que o contador ("tradicional") raciocina em termos de alternativas tomadas e, em isso ocorrendo, não considera as alternativas, que nos diversos momentos no processo decisório, existam para serem tomadas (PEREIRA, et al., 1990, p. 9).

Por outro lado, Silva (2010b, p. 1), apresenta, de forma simples, a diferenciação entre custos monetário e econômico:

> Todo o gasto público supõe um custo monetário para o governo. No conceito corrente sempre associamos custos àquilo que temos de pagar por alguma coisa. Dizemos que uma impressora custa "X" reais, ou que uma geladeira custou "Y" reais. O conceito econômico de custos é diferente, pois o custo de uma atividade não se limita ao que pagamos por ela. Inclui tudo o que deixamos de obter por ter canalizado recursos para uma atividade e não para outra, a melhor alternativa que tenhamos para a atividade empreendida.

Diante de todo o exposto, a eficiência no setor público deve ser perseguida pelos agentes públicos, por meio de práticas que visem à alocação mais racional e menos política dos recursos públicos em benefício da coletividade, reforçada pela perspectiva de melhorias nos sistemas de informações de custos e apresentação da DRE aplicada à realidade pública como elemento de inovação completa no sentido econômico, podendo resultar na geração de riqueza, segundo estudos de

Schumpeter (1988). Assim, a proposta de inclusão dessas inovações nas exigências legais demandará alocação eficiente dos custos pelos entes públicos, para que sejam demonstrados os valores fidedignos pela contabilidade pública brasileira, no sentido do controle das contas públicas capaz de reduzir a assimetria informacional entre o Estado e a sociedade, propiciando a esta mensurar o nível de eficiência econômica da gestão pública.

3. METODOLOGIA

Este tópico apresenta os procedimentos realizados em cada fase da pesquisa para servir de verificação de sua validade ou subsídio a novas pesquisas, tanto dentro do contexto dos demais Ministérios Públicos – e nesta perspectiva, podendo servir de ranqueamento do desempenho econômico, nacionalmente – quanto para aplicação a quaisquer outros entes públicos.

3.1 Campo da pesquisa

A pesquisa refere-se ao caso do MPPE, considerado pela CF/88, genericamente, em seu art. 127, *caput,* como "instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.". Suas atribuições específicas, exaustivamente mencionadas nos incisos do art. 129, são desenvolvidas por seus membros com independência e autonomia observando os princípios enunciados no *caput* do art. 127, § 1º, quais sejam unidade, indivisibilidade e independência funcional. Ademais, suas funções específicas e significativas como fiscal da ordem jurídica serão exercidas apenas por integrantes da carreira, conforme preceitua o § 2º do art. 129 (BRASIL, 1988, p. 67-69).

O texto constitucional prescreve que as funções do órgão ministerial cabem apenas aos integrantes de carreira, promotores e procuradores de justiça. Portanto, não cabe, apenas em função disso, uma análise da possibilidade de substituí-lo pela advocacia privada mediante eventual mensuração de desempenho econômico deficitário, por meio da aplicação da DRE, objeto desta pesquisa. Assim, outros indicadores devem ser considerados em tais argumentos, entre os quais a confiabilidade perante a opinião pública.

A favor do órgão pesa o fato de que em pesquisa realizada pela Fundação Getulio Vargas (FGV), publicada no relatório do Índice de Confiança na Justiça Brasileira (ICJ Brasil), do 2º trimestre de 2011 ao 4º trimestre de 2012, o Ministério Público foi classificado entre as três instituições mais confiáveis e honestas para a população brasileira. No período levantado, ficou com índice de confiança entre 50 e 55% dos entrevistados que confiam ou confiam muito, atrás apenas das Forças Armadas e da Igreja Católica, conforme a Tabela 1.

Tabela 1 – *Resultado do Ministério Público na pesquisa ICJ Brasil*

Trimestre/ano	%	Classificação
2º/2011	50	Terceiro
3º/2011	52	Terceiro
4º/2011	51	Terceiro
1º/2012	55	Terceiro
2º e 3º/2012	53	Terceiro
4º/2012	53	Terceiro

Fonte: ICJ Brasil (FGV, 2012).

Em outra pesquisa local de opinião pública, realizada entre os meses de abril e maio de 2011, para identificar a percepção da sociedade pernambucana sobre a atuação do órgão ministerial pernambucano, em parceria com a Faculdade Frassinetti do Recife (Fafire), foi encontrado um resultado de confiança de 69% dos pesquisados.

Assim, esta pesquisa não se trata da apresentação de um indicador para avaliação da contratação (ou não) do serviço de advocacia no mercado, ou mesmo de atribuir legitimidade (ou não) ao MPPE apenas mediante os pressupostos da teoria da firma. O que se pretende é ampliar as discussões em torno da utilização de informações gerenciais, complementares às informações orçamentárias, capazes de mensurar o desempenho econômico das ações do MP, bem como dos demais entes públicos. Consequentemente, busca-se minimizar a assimetria informacional entre o Estado e a sociedade, utilizar os resultados para formação de *benchmarking* de órgãos similares e como insumo ao estabelecimento do planejamento estratégico dos órgãos do Estado na busca por contínuas melhorias, na perspectiva da nova gestão pública aliada às expectativas sociais por maiores e melhores ofertas de bens e serviços públicos.

3.2 Coleta dos dados

A coleta de dados físicos e financeiros institucional, utilizada no desenvolvimento da DRE, foi obtida por meio da pesquisa e análise documental e acesso ao portal eletrônico da instituição, a partir dos relatórios da Execução Orçamentária e Financeira, dos Mapas Demonstrativos dos bens imóveis e móveis, bem como das informações de produtividade dos promotores e procuradores de justiça.

Quanto à necessidade de obtenção de dados externos para formatação das informações ao propósito do conceito de custo de oportunidade, valeu-se de preços extraídos no sítio da Ordem dos Advogados do Brasil em Pernambuco (OAB-PE) e da Zapmóveis, os quais serviram de referência para mensuração, respectivamente, da receita econômica dos serviços finalísticos realizados pelos membros do órgão ministerial, e dos custos de oportunidade dos imóveis ocupados sem ônus (próprios ou cedidos).

3.3 Determinação do custo de oportunidade

A apuração do resultado econômico foi feita a partir do modelo desenvolvido por Slomski (2010). Dessa forma, o valor da receita econômica foi determinado com base nos dados físicos de cada serviço realizado pelos membros do MPPE a preço dos honorários específicos ou similares encontrados na tabela da OAB-PE. Estabeleceram-se os honorários advocatícios fixos mínimos da referida tabela, devido ao fato de não existir base de dados no MPPE para aplicação dos honorários variáveis, pois na prática da advocacia privada relativa ao honorário variável comumente é aplicado o valor correspondente a 20% incidentes sobre o ganho patrimonial da causa a favor do cliente. Seria esta a melhor alternativa de receita econômica a ser aplicada na DRE para o Órgão, caso houvesse registro de todos os ganhos patrimoniais.

Do lado da despesa, foi reconhecido um custo de locação para imóveis ocupados sem ônus (próprios ou cedidos). Para tanto, a atribuição do valor deu-se pelo produto da metragem do imóvel constante no MDI pelo preço de mercado pernambucano[2], conforme justificativa na obs. 3 da Tabela 11. Finalmente, foi reconhecida a quota de depreciação para os bens.

3.4 Alocação das despesas do período

Nos demonstrativos de natureza orçamentária, apresentados pelo setor público, o termo "despesa" não tem o mesmo significado que o usado nas ciências contábeis. Nos primeiros, todos os desembolsos de dinheiro imediato ou seu compromisso para o futuro são chamados de "despesas", independentemente do reflexo no resultado líquido do ente; já para a ciência contábil, segundo Pereira et al. (1990), as despesas são mensurações monetárias de recursos consumidos no processo de obter receitas, portanto, diminuindo a situação líquida patrimonial, independentemente de qualquer forma de pagamento, ou seja, seu reconhecimento no período dar-se-á no momento de seu consumo.

Importante salientar, ainda, que a "despesa" no setor público está dividida nas fases de fixação, empenho, liquidação e pagamento. A fase de liquidação foi adotada por corresponder ao momento de seu fato gerador.

Com esses subsídios, os ajustes que se fizeram necessários foram os seguintes:

1. Obteve-se a apresentação, no modelo, das despesas liquidadas conforme "Obs. 1, da Tabela 11".

2. Foram reconhecidas apenas as despesas do período, portanto excluíram-se as contas de "despesas de exercícios anteriores" (Obs. 2, da Tabela 11), bem como 80% do total dos investimentos (Obs. 4, da Tabela 11). Para cálculo de tais despesas, utilizou-se a seguinte equação para reconhecimento da contribuição econômica dos períodos de 2012 e 2013:

2 O referencial de mercado foi a Zapimóveis (http://www.zap.com.br/imoveis/fipe-zap/. Acesso em: 14 fev. 2013, às 18h13).

Quota linear de Depreciação Anual = valor total dos investimentos / período de vida útil dos investimentos (anual)

4. APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Este capítulo apresenta os resultados obtidos pela DRE do MPPE e a análise acerca de suas implicações, bem como da omissão de sua divulgação à sociedade, apoiados no quadro composto pelas teorias: agenciamento, *stakeholders*, racionalidade, legitimidade e da firma.

4.1 Mensuração da receita econômica produzida pelo MPPE

A partir das informações obtidas no Relatório das Tabelas Unificadas, coletadas *in loco*, extraiu-se o quantitativo de produtividade, evidenciada por meio das Tabelas 2 a 10 nas respectivas colunas "Item", apresentadas por tipo de serviços executados pelos promotores de Justiça e procuradores, nas seguintes áreas de atuação: extrajudicial, cível, eleitoral, infância e juventude, processo criminal, execução penal, inquérito policial militar, processo militar e execução militar.

Semelhante a Slomski (2010), o valor da receita econômica na presente pesquisa foi calculado com base nos quantitativos de cada serviço realizado pelos membros do MPPE a preço vigente da tabela da OAB-PE para honorários advocatícios fixos mínimos.

Assim, os resultados das receitas por tipo de serviço e área de atuação podem ser visualizados nas Tabelas 2 a 10. Nelas, vê-se que os resultados totais correspondem ao produto da quantidade pelo preço de mercado (tabela da OAB-PE), dos respectivos períodos.

Tabela 2 – Cálculo das receitas econômicas do MPPE: extrajudicial

Item	2012			2013		
	Quantidade	Preço de mercado	Total (R$)	Quantidade	Preço de mercado	Total (R$)
Petição Inicial	142	1.400,00	198.800,00	13	1.400,00	18.200,00
Requerimento de Medida Protetiva	15	1.400,00	21.000,00	0	1.400,00	0,00
Denúncia	225	3.000,00	675.000,00	10	3.000,00	30.000,00
Arquivamento sem TAC	997	700,00	697.900,00	145	700,00	101.500,00
Arquivamento c/ TAC	56	1.400,00	78.400,00	10	1.400,00	14.000,00
Audiência Extrajudicial	251	1.000,00	251.000,00	8	1.000,00	8.000,00
Diligência/ Requisição de Perícia	7.258	800,00	5.806.400,00	483	800,00	386.400,00
Recomendação	150	1.000,00	150.000,00	8	1.000,00	8.000,00
Total receita econômica	-	-	**7.878.500,00**	-	-	**566.100,00**

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 3 – Cálculo das receitas econômicas do MPPE: cível

Item	2012			2013		
	Quantidade	Preço de mercado	Total (R$)	Quantidade	Preço de mercado	Total (R$)
Manifestação	104.195	1.400,00	145.873.000,00	24.453	1.400,00	34.234.200,00
Petição Inicial	286	1.400,00	400.400,00	133	1.400,00	186.200,00
Alegações Finais	555	1.400,00	777.000,00	87	1.400,00	121.800,00
Réplica e Contestação	156	800,00	124.800,00	9.228	800,00	7.382.400,00
Recurso	508	1.400,00	711.200,00	525	1.400,00	735.000,00
Total receita econômica	-	-	**147.886.400,00**	-	-	**42.659.600,00**

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 4 – Cálculo das receitas econômicas do MPPE: eleitoral

Item	2012			2013		
	Quantidade	Preço de mercado	Total (R$)	Quantidade	Preço de mercado	Total (R$)
Manifestação	4.805	1.400,00	6.727.000,00	656	1.400,00	918.400,00
Petição Inicial	44	1.400,00	61.600,00	0	1.400,00	0,00
Alegações Finais	50	1.400,00	70.000,00	12	1.400,00	16.800,00
Ciência Favorável	513	700,00	359.100,00	192	700,00	134.400,00
Ciência Favorável Parcialmente	6	700,00	4.200,00	4	700,00	2.800,00
Ciência Desfavorável	79	700,00	55.300,00	0	700,00	0,00
Recurso	79	1.400,00	110.600,00	0	1.400,00	0,00
Total receita econômica	-	-	**7.387.800,00**	-	-	**1.072.400,00**

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 5 – Cálculo das receitas econômicas do MPPE: infância e juventude

Item	2012			2013		
	Quantidade	Preço de mercado	Total (R$)	Quantidade	Preço de mercado	Total (R$)
Remissão ECA	1.955	1.400,00	2.737.000,00	247	1.400,00	345.800,00
Representação p/ Ato Infracional	3.224	800,00	2.579.200,00	232	800,00	185.600,00
Requerimento de Medida Protetiva	55	1.400,00	77.000,00	4	1.400,00	5.600,00
Ciência Favorável	0	700,00	0,00	520	700,00	364.000,00
Ciência Parcialmente Favorável	0	700,00	0,00	7	700,00	4.900,00
Ciência Desfavorável	0	700,00	0,00	14	700,00	9.800,00
Audiência Extrajudicial (adolescente infrator)	475	1.000,00	475.000,00	28	1.000,00	28.000,00
Arquivamento c/ Remessa ao Poder Judiciário	186	1.400,00	260.400,00	28	1.400,00	39.200,00
Total receita econômica	-	-	**6.128.600,00**	-	-	**982.900,00**

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 6 – Cálculo das receitas econômicas do MPPE: processo criminal

Item	2012			2013		
	Quantidade	Preço de mercado	Total (R$)	Quantidade	Preço de mercado	Total (R$)
Manifestação	25.906	1.400,00	36.268.400,00	3.151	1.400,00	4.411.400,00
Alegações Finais	5.977	1.400,00	8.367.800,00	897	1.400,00	1.255.800,00
Condicional Proposta de Suspensão do Processo	396	1.400,00	554.400,00	57	1.400,00	79.800,00
Ciência Favorável	0	700,00	0,00	1.133	700,00	793.100,00
Ciência Parcialmente Favorável	0	700,00	0,00	47	700,00	32.900,00
Ciência Desfavorável	0	700,00	0,00	87	700,00	60.900,00
Recurso	2.542	1.400,00	3.558.800,00	318	1.400,00	445.200,00
Requerimento de Medida Protetiva	1	1.400,00	1.400,00	0	1.400,00	0,00
Total receita econômica	-	-	**48.750.800,00**	-	-	**7.079.100,00**

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 7 – Cálculo das receitas econômicas do MPPE: execução penal

Item	2012			2013		
	Quantidade	Preço de mercado	Total (R$)	Quantidade	Preço de mercado	Total (R$)
Baixa de I. P.: c/ Dilig; s/ Dilig.; Diligência	4.115	800,00	3.292.000,00	5.510	800,00	4.408.000,00
Manifestação	37.589	1.400,00	52.624.600,00	58.194	1.400,00	81.471.600,00
(Proposta de) Transações Penais Oferecidas	3.499	1.400,00	4.898.600,00	8.215	1.400,00	11.501.000,00
Denúncia	23.061	3.000,00	69.183.000,00	42.974	3.000,00	128.922.000,00
Arquivamento c/ Remessa ao Poder Judiciário	5.477	1.400,00	7.667.800,00	6.573	1.400,00	9.202.200,00
Total receita econômica	-	-	**137.666.000,00**	-	-	**235.504.800,00**

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 8 – Cálculo das receitas econômicas do MPPE: inquérito policial militar

Item	2012			2013		
	Quantidade	Preço de mercado	Total (R$)	Quantidade	Preço de mercado	Total (R$)
Baixa de I. P.:c/ Dilig; s/ Dilig.; Diligência	9	800,00	7.200,00	0	800,00	0,00
Manifestação	12	1.400,00	16.800,00	11	1.400,00	15.400,00
Denúncia	23	3.000,00	69.000,00	12	3.000,00	36.000,00
Arquivamento c/ Remessa ao Poder Judiciário	20	1.400,00	28.000,00	6	1.400,00	8.400,00
Total receita econômica	-	-	**121.000,00**	-	-	**59.800,00**

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 9 – Cálculo das receitas econômicas do MPPE: processo militar

Item	2012			2013		
	Quantidade	Preço de mercado	Total (R$)	Quantidade	Preço de mercado	Total (R$)
Manifestação	10.616	1.400,00	14.862.400,00	1.342	1.400,00	1.878.800,00
Alegações Finais	10	1.400,00	14.000,00	0	1.400,00	0,00
Ciência Favorável	5.103	700,00	3.572.100,00	810	700,00	567.000,00
Ciência Favorável Parcialmente	34	700,00	23.800,00	10	700,00	7.000,00
Ciência Desfavorável	232	700,00	162.400,00	57	700,00	39.900,00
Recurso	1.061	1.400,00	1.485.400,00	130	1.400,00	182.000,00
Total receita econômica	-	-	**20.120.100,00**	-	-	**2.674.700,00**

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 10 – Cálculo das receitas econômicas do MPPE: execução militar

Item	2012			2013		
	Quantidade	Preço de mercado	Total (R$)	Quantidade	Preço de mercado	Total (R$)
Manifestação	6.178	1.400,00	8.649.200,00	0	1.400,00	0,00
Recurso	13	1.400,00	18.200,00	0	1.400,00	0,00
Total receita econômica	-	-	**8.667.400,00**	-	-	**0,00**

Fonte: Elaboração própria.

4.2 Detalhamento das despesas e custos do MPPE

No que concerne às despesas e custos, buscaram-se informações em três relatórios: (1) Relatório de Detalhamento das Despesas (RDD); (2) Mapa Demonstrativo dos Imóveis (MDI) e; (3) Relatório de Despesa por Ação Orçamentária (RDAO).

O RDD inclui gastos com despesas de custeio e investimentos pagos, considerando-se que: as despesas de custeio referem-se aos gastos com a manutenção das atividades do período; os investimentos referem-se à aquisição de bens que beneficiarão vários períodos.

Em relação aos valores dos gastos com investimentos, foi utilizada neste modelo a cota de depreciação desses bens, a uma base de 20% de seu valor total, para apropriação a cada período.

O MDI apresenta a relação dos imóveis ocupados, seus respectivos valores e metragens. A partir desse Mapa, foi reconhecido o custo de oportunidade desses imóveis ocupados pelo órgão sem ônus. O cálculo do custo de oportunidade deu-se a partir dos valores da metragem de cada imóvel a preço de mercado. No RDAO extraiu-se o total das despesas de custeio e investimentos que foram liquidadas no exercício social.

Para a construção do modelo, utilizaram-se as informações contidas nos três relatórios. No RDD, buscaram-se os valores pagos referentes aos gastos por tipos de despesa apenas do período. Assim, excluíram-se as despesas de exercícios anteriores

e 80% dos investimentos para que fosse mantida apenas a cota de depreciação de 20% para o período. O MDI foi utilizado para o cálculo do custo de oportunidade dos imóveis ocupados sem ônus. No RDAO, utilizou-se o total do valor liquidado no período, haja vista ser liquidação no setor público a fase da despesa na qual há ocorrência do fato gerador e, portanto, reconhecimento da despesa efetiva que será utilizada ao propósito da elaboração da DRE.

Dessa forma, procedeu-se à estimativa, conforme "Obs. 1" a seguir, em função da inexistência do valor das despesas liquidadas no RDD do órgão, mas apenas do pagamento que representa conceito de caixa, e não de competência, que é o que vale para propósito do modelo e corresponde à fase da liquidação.

Enfim, tendo em vista que o MPPE não dispunha de sistema de informações de custos capaz de segregar os custos diretos dos indiretos, seguindo os preceitos de Slomski (2010), as despesas e custos apurados no período foram segregados em diretos e indiretos, sendo 80% das despesas e custos totais classificados como diretos e 20% como indiretos, conforme se evidenciam os resultados encontrados na Tabela 11.

Tabela 11 – Despesas e custos do MPPE

Objeto	2012				2013			
	Desp. Liquid. (Estimada)	Obs.	Despesas e Custos Diretos	Despesas e Custos Indiretos	Desp. Liquidada Real	Obs.	Despesas e Custos Diretos	Despesas e Custos Indiretos
Pessoal e Encargos Sociais	**234.602.487,48**	**2**	**187.681.989,98**	**46.920.497,50**	**244.295.244,99**		**195.436.195,99**	**48.859.049,00**
Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil	166.455.448,10	1	133.164.358,48	33.291.089,62	186.774.187,92		149.419.350,34	37.354.837,58
Outras Obrigações Patronais	470.004,55	1	376.003,64	94.000,91	424.099,60		339.279,68	84.819,92
Outras Despesas Variáveis - Pessoal Civil	716.385,40	1	573.108,32	143.277,08	758.877,21		607.101,77	151.775,44
Indenizações e Restituições	-	-	-	-	-		-	-
Indenizações e Restituições Trabalhistas	3.280.423,78	1	2.624.339,02	656.084,76	-		-	-
Obrigações Patronais	63.680.225,65	1	50.944.180,52	12.736.045,13	56.338.080,26		45.070.464,21	11.267.616,05
Outras Despesas Correntes	**39.445.678,37**	**2**	**31.556.542,70**	**7.889.135,67**	**48.223.892,53**		**38.579.114,02**	**9.644.778,51**
Outros Benefícios Assistenciais	431.346,90	3	345.077,52	86.269,38	440.864,84		352.691,87	88.172,97
Diárias - Civil E Militar	2.057.786,25	4	1.646.229,00	411.557,25	4.658.582,96		3.726.866,37	931.716,59
Material e Consumo e Distrib. Gratuita	2.106.127,95	5	1.684.902,36	421.225,59	1.926.019,30		1.540.815,44	385.203,86
Aux. Transporte e Outras Desp. com Locomoção	814.058,94	6	651.247,15	162.811,79	1.131.301,77		905.041,42	226.260,35
Serviços de Terceiros	17.385.577,31	7	13.908.461,85	3.477.115,46	21.221.166,64		16.976.933,31	4.244.233,33
Auxílio Alimentação	13.968.224,45	8	11.174.579,56	2.793.644,89	16.264.311,44		13.011.449,15	3.252.862,29
Obrigações Tributárias E Contributivas	38.583,52	9	30.866,82	7.716,70	53.471,64		42.777,31	10.694,33
Indenizações e Restituições	84.105,18	10	67.284,14	16.821,04	52.698,24		42.158,59	10.539,65
Aluguel de Imóveis (Custo Oportunidade)	687.078,71	11	549.662,97	137.415,74	725.044,62	13	580.035,69	145.008,92
Depreciação	1.872.789,16	12	1.498.231,33	374.557,83	1.750.431,08		1.400.344,87	350.086,22
Total Geral	**274.048.165,85**	2	**219.238.532,68**	**54.809.633,17**	**292.519.137,52**	14	**234.015.310,02**	**58.503.827,50**

Fonte: Elaboração própria.

A seguir são apresentados os enunciados das observações constantes da Tabela 11:

Obs. 1: O RDD apresenta valor dos pagamentos em 2012 de R$ 310.777.214,15. Contudo, como nesse relatório não existe o valor liquidado, tais informações foram buscadas no RDAO, no qual consta o montante de R$ 312.815.600,88. Arbitrou-se distribuir a diferença positiva entre a liquidação e o pagamento, no valor de R$ 2.038.386,73, proporcionalmente entre os elementos do grupo "Pessoal e Encargos Sociais". Para 2013, não houve a necessidade de tais ajustes.

Obs. 2: Com relação ao período de 2012, o valor de R$ 31.963.357,10 corresponde à soma de três contas de "despesas de exercícios anteriores", constante

no RDD de 2012. Esse valor foi deduzido do total no RDD por não se constituir em despesas do referido período. Igual procedimento foi adotado para 2013.

Obs. 3-10: Para ambos os períodos, foram considerados os valores correspondentes ao somatório dos seguintes códigos constantes do relatório do "Detalhamento das Despesas":

Obs.	Códigos das Despesas
3	339008, 339108
4	339014, 339015
5	339030, 339032
6	339033, 339049
7	339035 a 37, 339039 e 339139
8	339046
9	339047 e 339147
10	339093

Obs. 11: O valor econômico do aluguel dos referidos imóveis, ocupados pelo MPPE, para ambos os períodos, teve como fundamento a ideia de que o órgão, caso não dispusesse dos imóveis ou do benefício da cessão sem ônus, pagaria o preço de mercado para operacionalizar suas atividades. Assim, obtiveram-se, por meio do MDI, as áreas (m^2) de cada um dos imóveis cedidos à instituição sem ônus e próprios. Com esses dados físicos, o valor do custo de oportunidade atribuído aos imóveis cedidos sem ônus e os próprios foi calculado pelo produto da área pelo preço de referência do mercado no estado, da seguinte forma:

a) Utilizou-se a escala de valores por m^2 de R$ 13,00, R$ 17,00 e R$ 34,00, atribuídos, respectivamente, ao conjunto: das cidades não componentes da região metropolitana de Recife; da região metropolitana de Recife; e dos bairros de Recife;

b) Os seguintes valores médios (em maio/2013) foram obtidos a partir da Zapimóveis com os seguintes parâmetros de pesquisa: R$ 13,00 corresponde à locação de casa, no centro da cidade de Goiana; R$ 17,00 corresponde ao valor médio de locação de casa, no bairro de Piedade, Cidade de Jaboatão dos Guararapes; e R$ 34,00 corresponde à locação de apartamento no bairro da Boa Vista, em Recife.

Obs. 12: Nesta pesquisa utilizou-se o método linear com estimativa de cinco anos de vida útil econômica sobre o valor total dos investimentos pagos, que correspondeu ao valor de R$ 9.363.945,80, conforme RDD. Considerou-se valor residual de zero ao final dos cinco anos. A fórmula utilizada para reconhecimento da perda econômica do período de 2012 foi a seguinte: **Quota de Depreciação Anual** = 9.363.945,80 (valor total dos investimentos) ÷ 5 (período de vida útil dos investimentos) = **1.872.789,16.** Para o período de 2013, adotou-se o mesmo procedimento.

4.3 Apuração do resultado econômico

A DRE comparativa foi elaborada como forma de análise do nível de evolução do órgão nos períodos de 2012 e 2013. O Demonstrativo foi apresentado com

fundamento no modelo simples apresentado no Anexo 19, da Lei nº 43.210/1964, e conforme os dados obtidos pelo somatório das receitas econômicas apresentadas nas Tabelas 2 a 10, em que constam as ações, por tipo, desenvolvidas pelos membros do MPPE. As receitas foram confrontadas com as despesas e custos incorridos no período, apresentados na Tabela 11. Dessa forma, chegou-se ao resultado econômico, como demonstrado na Tabela 12.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE PERNAMBUCO
Procuradoria-Geral de Justiça de PE

DEMONSTRAÇÃO DO RESULTADO ECONÔMICO
Período: 1/1/2012 a 31/12/2012

	Var. %	Exercício atual	Exercício anterior
1. Receita econômica dos serviços prestados	**-24,4%**	**290.599.400,00**	**384.606.600,00**
Extrajudicial (Anexo I)	**-92,8%**	566.100,00	7.878.500,00
Cível (Anexo II)	**-71,2%**	42.659.600,00	147.886.400,00
Eleitoral (Anexo III)	**-85,5%**	1.072.400,00	7.387.800,00
Infância e Juventude (Anexo IV)	**-84,0%**	982.900,00	6.128.600,00
Processo Criminal (Anexo V)	**-85,5%**	7.079.100,00	48.750.800,00
Execução Penal (Anexos VI)	71,1%	235.504.800,00	137.666.000,00
Inquérito Policial Militar (Anexo VII)	**-50,6%**	59.800,00	121.000,00
Processo Militar (Anexo VIII)	**-86,7%**	2.674.700,00	20.120.100,00
Execução Penal Militar (Anexo IX)	-100,0%	0,00	8.667.400,00
2. (–) Custos diretos identif. c/ a exec. da ação pública	6,7%	**234.015.310,02**	**219.238.532,68**
Vencimentos e vantagens fixas	12,2%	149.419.350,34	133.164.358,48
Outras obrigações patronais	**-9,8%**	339.279,68	376.003,64
Outras despesas variáveis	5,9%	607.101,77	573.108,32
Indenizações e restituições trabalhistas	**-100,0%**	0,00	2.624.339,02
Obrigações patronais	**-11,5%**	45.070.464,21	50.944.180,52
Outros benefícios assistenciais	2,2%	352.691,87	345.077,52
Diárias – civil e militar	126,4%	3.726.866,37	1.646.229,00
Material de consumo e de dist. gratuita	**-8,6%**	1.540.815,44	1.684.902,36
Aux. transporte e outras desp. c/ locomoção	39,0%	905.041,42	651.247,15
Serviços de terceiros	22,1%	16.976.933,31	13.908.461,85
Auxílio alimentação	16,4%	13.011.449,15	11.174.579,56
Obrigações tributárias e contributivas	38,6%	42.777,31	30.866,82
Indenizações e restituições	**-37,3%**	42.158,59	67.284,14
Aluguel de Imóveis (Custo oportunidade)	5,5%	580.035,69	549.662,97
Depreciação	**-6,5%**	1.400.344,87	1.498.231,33
3. Margem bruta	**-65,8%**	**56.584.089,98**	**165.368.067,32**
4. (–) Custos indiretos identif. com a exec. da ação pública	6,7%	**58.503.827,50**	**54.809.633,17**
Vencimentos e vantagens fixas	12,2%	37.354.837,58	33.291.089,62
Outras obrigações patronais	-9,8%	84.819,92	94.000,91
Outras despesas variáveis	5,9%	151.775,44	143.277,08
Indenizações e restituições trabalhistas	**-100,0%**	0,00	656.084,76
Obrigações patronais	**-11,5%**	11.267.616,05	12.736.045,13
Outros benefícios assistenciais	2,2%	88.172,97	86.269,38
Diárias – civil e militar	126,4%	931.716,59	411.557,25
Material de consumo	**-8,6%**	385.203,86	421.225,59
Aux. transporte e outras desp. c/ locomoção	39,0%	226.260,35	162.811,79
Serviços de terceiros	22,1%	4.244.233,33	3.477.115,46
Auxílio alimentação	16,4%	3.252.862,29	2.793.644,89
Obrigações tributárias e contributivas	38,6%	10.694,33	7.716,70
Indenizações e restituições	**-37,3%**	10.539,65	16.821,04
Aluguel de Imóveis (Custo oportunidade)	5,5%	145.008,92	137.415,74
Depreciação	**-6,5%**	350.086,22	374.557,83
5. Resultado econômico apurado	**-101,7%**	**-1.919.737,52**	**110.558.434,15**

Fonte: Adaptação a partir de Slomski (2010, p. 953-954).

Tal como o resultado apurado pela pesquisa empírica de Slomski (2010), em que foi evidenciado um lucro econômico de R$ 184.836.115 da Procuradoria-Geral do Município de São Paulo, no período de 2006, o resultado econômico apurado nesta pesquisa apresenta um lucro econômico de R$ 110.558.434,15, produzido pelo MPPE durante o exercício de 2012, demonstrando que o órgão agregou valor ao estado de Pernambuco no período, mediante sua atuação em defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, conforme art. 129 da CF/88 (BRASIL, 1988). Atendeu, portanto, ao atributo legal do princípio constitucional da eficiência, inscrito desta Constituição, bem como os pressupostos da teoria da firma defendida por Coase (1937).

Contudo, a falta de publicação e evidenciação da DRE pelo MPPE, além de contribuir com o problema da assimetria informacional, não possibilitou à sociedade a assimilação de relevantes informações que redundariam em melhores escolhas, segundo estudos de Monroe (2001). Consequentemente, deixa-se de reforçar a sua legitimidade em função da ausência de informações relativas ao elemento da gestão econômica agregadora de valor, congruente com as atuais expectativas sociais, o que representaria, segundo Lindblom (1994) e Suchman (1995) potencial variação negativa do grau de legitimidade do MPPE percebida pela sociedade.

Ao contrário dos resultados apresentados em 2012, observa-se que, no período atual (2013), o órgão obteve prejuízo econômico de R$ 1.919.737,52. Alterou-se o *status* de agregador de valor econômico no período anterior, para redutor desse valor em 2013. Diante da expressiva variação dos resultados alcançados, segue-se com a necessária evidenciação por meio da Tabela 12, servindo como mecanismo de governança para minimizar a assimetria informacional entre a gestão e a sociedade, configurada no problema da seleção adversa proposta por Lambright (2008).

Assim, visando evidenciar a evolução da publicidade, configurada na transparência das informações, torna-se indispensável e relevante uma análise dos dados de 2013 em relação a 2012 para explicação da grande variação positiva: do lado da receita econômica com a Execução Penal, em 71,1%; do lado dos custos diretos e indiretos com a rubrica de "Diárias – civil e militar", em 126,4%.

Por outro lado, igualmente necessária deve ser a evidenciação das expressivas quedas nos demais itens de receitas, bem como do leve crescimento dos custos diretos e indiretos gerais, os quais influenciaram no resultado geral obtido. Assim, pode-se concluir a breve análise com o fato de que a queda de receita em 24,4%, aliada ao crescimento de 6,7% nos custos, resultou no resultado econômico negativo em R$ 1.919.737,52.

Nesse sentido, diante do resultado econômico negativo em 2013, o MPPE, alinhado ao entendimento de Marques (2007), publicaria essa informação de forma bem definida para a compreensão clara das relações existentes entre seus diversos grupos de interesses (governos, sociedade, Conselho Nacional do Ministério Público, ONGs, OAB etc.), em conformidade com os princípios da governança, com suas missões e responsabilidades.

Nessa perspectiva, dever-se-ia haver uma justificativa para tais resultados, materializados em apresentação de outros elementos, indicadores ou ações compensatórias em favor do interesse público, visando à apreciação da sociedade por meio do amplo repertório de influências listado por Almeida (2014, p. 99). Isso, considerando a perspectiva de oferecimento de mais bens e serviços de qualidade à sociedade, pois "apesar do Brasil arrecadar como país desenvolvido, apresenta indicadores econômico-sociais menores que os demais países emergentes, ou seja, apesar do enorme esforço fiscal o governo não devolve à sociedade bens e serviços suficientes." (PAES; CAVALCANTI; SANTANA, 2012, p. 265).

Nessa perspectiva, a presente pesquisa teve como foco a defesa da proposta de inclusão da DRE no rol de demonstrações obrigatórias no setor público e se desenvolveu com o objetivo de propiciar à sociedade e aos demais grupos de interesses das entidades públicas informações complementares à atual sistemática de avaliação por meio de demonstrativos de natureza meramente orçamentária.

Como instrumento realmente capaz de aferir o nível de agregação de valor da entidade no âmbito do setor público, o importante conceito de custo de oportunidade foi utilizado na apresentação da DRE como forma de avaliação adequada da gestão econômica dos recursos públicos alocados no desenvolvimento das atividades finalísticas do MPPE.

5. CONCLUSÕES

Considera-se atingido o objetivo de elaborar e evidenciar a DRE no MPPE, referente aos exercícios de 2012 e 2013, oferecendo subsídios à gestão pública, especialmente ao órgão correicional e à sociedade ao abordar aspectos importantes à compreensão da contabilidade aplicada ao setor público e de custos para a tomada de decisões.

Conclui-se que os resultados demonstram que a *performance* econômica da gestão do MPPE, em relação ao exercício de 2012, atendeu ao atributo legal do princípio constitucional da eficiência, pois o lucro econômico de R$ 110.558.434,15 produzido pelo confronto entre as receitas econômicas de R$ 384.606.600,00 e as despesas e custos incorridos de R$ 274.048.165,85 pode ser traduzido em ganhos para a sociedade pernambucana, obtidos por meio das operações desenvolvidas pelo MPPE quando comparado com o preço que pagaria caso, em tese, optasse pela contratação dos mesmos serviços advocatícios no mercado.

Entretanto, com a ausência da divulgação à sociedade desse importante resultado deixou-se, potencialmente, de respaldar ainda mais a atuação do órgão, não contribuindo para a melhoria da percepção da sociedade em relação aos indicadores de confiabilidade e sustentabilidade econômica. Em relação ao período de 2013, houve prejuízo econômico no valor de R$ 1.919.737,52, havendo a necessidade de justificação dos resultados por meio de medidas compensatórias que foram adotadas ou por meio de estudos que garantam a implantação de sistema efetivo

de governança tendente a rastrear processos ou ações que denotaram gestão econômica ineficiente.

À luz da teoria das escolhas racionais, notadamente quanto ao pressuposto de que as decisões mais efetivas se dariam em situações de apreensão de informações completas que permitissem uma escolha racional a ser feita, a sociedade pernambucana, porventura pesquisada acerca de alguns aspectos da legitimidade do MPPE, desconhecendo tais informações, possivelmente deixaria de avaliar melhor o órgão por não conhecer as relevantes informações de 2013. Ao passo que, em relação a 2013, teria as informações do desempenho econômico insuficientes para ponderar em sua decisão quanto à avaliação a ser atribuída ao órgão ministerial.

Deixou-se, igualmente, de reforçar o aspecto da legitimidade considerando seus pressupostos da teoria da legitimidade, pois o órgão, ao omitir relevantes informações positivas de natureza econômica agregadora de valor, no período de 2012, assume o risco potencial, nesse aspecto, de ser percebido pela sociedade pernambucana como mais uma instituição pública que gasta mal seus recursos. Consequentemente, perde-se a oportunidade de apresentar valores congruentes com os valores sociais tendentes a consolidar-se, atualmente, em defesa da gestão pública eficiente e eficaz, constituindo-se, portanto, em ameaça à sua legitimidade.

Sob a perspectiva da teoria da firma defendida, a maximização dos lucros da firma (MPPE) e a riqueza dos acionistas (sociedade) foram alcançadas em 2012 mediante alocação de recursos na realização dos serviços pelo próprio MPPE ao invés de contratá-los no mercado, uma vez que os custos deste foram maiores que os daquele no período. Conforme verificado nos resultados do período, o valor de mercado correspondente a R$ 384.606.600,00 superou em 40,34% (R$ 110.558.434,15) o valor das despesas e custos incorridos que foram alocados no MPPE (R$ 274.048.165,85), composto por R$ **219.238.532,68** de custos diretos e R$ **54.809.633,17**, indiretos estimados, para oferecer uma mesma quantidade de serviços. Em relação ao período de 2013, a referida maximização não foi alcançada, haja vista ter havido resultado negativo de R$ **1.919.737,52.**

Percebe-se, ainda, que, ao não evidenciar os resultados alcançados pela DRE, o MPPE não contribuiu com a redução do problema decorrente da assimetria das informações existentes entre o Estado (gestor dos recursos públicos) e a sociedade (provedora dos recursos). Publicaram-se apenas informações exigidas, evidenciando somente a posição orçamentária, ou seja, o quanto foi alocado no período em termo de recursos, em comparação com o que foi gasto, sem, contudo, ser apresentado relatório do nível de eficiência econômica desses gastos.

Dessa forma, houve problema decorrente da seleção adversa e risco moral apresentados por Arrow (1985), configurada, respectivamente:

1) pela ocorrência de informações relevantes detidas pelo agente (MPPE), desconhecidas pelo principal (sociedade pernambucana) e para cuja tomada de decisão há potencialidade de fazer alguma diferença (avaliação da gestão).

2) pela propensão do agente (nível hierárquico inferior) em adotar medidas preventivas ou mesmo, em provocar situações visando obter vantagens pessoais no uso mais intenso da utilidade ou em mantera situação confortável em que se encontra (não elaboração da DRE por falta de exigência legal), em função da inexistência de mecanismos efetivos de cobrança por maximização de desempenho econômico pelo principal (nível hierárquico superior).

No caso, os resultados revelam a simplicidade informacional proporcionada pela DRE em favor da sociedade e da gestão.

Quanto à limitação desta investigação, nota-se que houve apenas apuração do resultado econômico global do MPPE e a análise de sua eficiência, segundo a teoria da firma, devendo outros elementos passarem pelo crivo correicional, quando da tomada de decisões acerca do desempenho do órgão, como o aspecto de sua legitimidade perante a sociedade e o amplo alcance de suas atuações em defesa da ordem jurídica, dos interesses sociais e individuais indisponíveis e do próprio regime democrático, mesmo em situações antieconômicas exercidas de forma autônoma e independente.

Portanto, outras pesquisas podem ser desenvolvidas de forma a seguimentar os resultados econômicos por atuação de cada promotoria de justiça, ou mesmo por atividade-meio. Nesse último caso, podendo servir de suporte à tomada de decisões quanto à análise da viabilidade de terceirização de algumas atividades, segundo os pressupostos da teoria da firma, ficando a sugestão para futuras pesquisas, no sentido de apresentar os resultados por atuação de cada membro ou mesmo por atividade-meio, a partir da criação de base de informações de custos que permitam tais mensurações de forma mais justa possível. Para isso, recomenda-se a utilização do método de custeio variável.

Enfim, sugere-se que o MPPE melhore o nível de informações, notadamente quanto à mensuração dos ganhos patrimoniais para a sociedade pernambucana advindo da atuação dos seus membros, bem como melhore seus mecanismos de governança e *accountability* da gestão econômica, necessárias à produção de informações aos gestores e à sociedade. Igualmente, sugere-se que o modelo possa ser apreciado e utilizado pelos demais Ministérios Públicos como indicador de desempenho e estabelecimento do *benchmarking* nacional, perseguindo, dessa forma, as melhores práticas. Pelos mesmos motivos, sugerem-se nesta pesquisa a elaboração e divulgação da DRE no âmbito dos Ministérios Públicos como forma de minimização da assimetria informacional existente entre o Estado e o interesse social.

Nesse sentido, conforme Marques (2007), as organizações públicas ou privadas, alinhadas aos princípios da governança, devem apresentar seus papéis a serem desempenhados e suas responsabilidades de forma bem definida para a compreensão clara das relações existentes entre seus grupos de interesses, objetivando controlar seus recursos e dividir resultado como instrumento de boa gestão. Consequentemente, com maior eficiência dos gastos públicos em geral, o Brasil teria condições de oferecer mais bens e serviços de qualidade à sociedade, respaldando a realidade de sua arrecadação em nível de países desenvolvidos.

6. REFERÊNCIAS

ALAM, M. Stakeholder Theory. In: HOQUE, Z. (Org.). *Methodological Issues in Accounting Research:* theories, methods and issues. Londres: Spiramus Press Ltda., 2006. p. 207-219.

ALMEIDA, D. R. de. Pluralização da representação política e legitimidade democrática: lições das instituições participativas no Brasil. *Opinião Pública*, v. 20, n. 1, p. 96-117, 2014.

AMORIM NETO, O.; BORSANI, H. *Os determinantes políticos do comportamento fiscal na América Latina*. Rio de Janeiro: IPEA, 2002. (Seminários DIMAC n. 123).

ARROW, K. J. The Economics of Agency. In: PRATT, J. W.; ZECKHAUSER, R. J. *Principals and agents:* the structure of business. Boston: Harvard Business School Press, 1985. p. 37-51.

AZEVEDO, P. F. *Nova economia institucional*: referencial geral e aplicações para a agricultura. São Carlos: UFSCar, 2000.

BEZERRA FILHO, J. E. *Contabilidade pública:* teoria, técnica de elaboração de balanços e questões. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

BILAS, R. A. *Teoria microeconômica*. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1980.

BURCH, E. E.; HENRY, W. R. Opportunity and incrementall cost: attempt do define in systems terms:a comment. *The Accounting Review,* p. 248-251, 1974.

BRASIL. *Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964*. Brasília, 1964.

_____. *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. *Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000*. Brasília, 2000.

_____. *Lei nº10.180, de 6 de fevereiro de 2001*. Brasília, 2001.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. *Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público*: aplicado a União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. 2. ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Coordenação-Geral de Contabilidade, 2009. 279 p.

_____. Comitê de Pronunciamentos Contábeis – CPC. *Pronunciamento Conceitual Básico*. Estrutura conceitual para a elaboração e apresentação das demonstrações contábeis. Correlação com as normas internacionais de contabilidade – estrutura para a preparação e a apresentação das demonstrações contábeis. 2011. Disponível em: http://www.cpc.org.br/CPC/ Documentos-Emitidos/Pronunciamentos/ Pronunciamento?Id=80. Acesso em: 25 nov. 2014.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Uma nova gestão para um novo estado: liberal, social e republicano. *Revista do Serviço Público*, v. 52, n. 1, p. 5-24, 2001.

COASE, Ronald H. The nature of the firm. *Economic*, v. 4, n. 16, p. 386-405, 1937.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE – CFC. *Resolução CFC nº 1.133/2008*. Aprova a NBCT 16.06 – Demonstrações Contábeis do Setor Público. Brasília: CFC, 2008.

_____. *Resolução CFC nº 1.366/2011*. Aprova a NBCT 16.11 – Sistema de Informação de Custos do Setor Público. Brasília: CFC, 2011.

_____. *Resolução CFC nº 1.437/2013*. Altera, inclui e exclui itens das NBCs T 16.1, 16.2, 16.4, 16.5, 16.6, 16.10 e 16.11 que tratam das Normas Brasileiras de Contabilidade Técnicas aplicadas ao Setor Público. Brasília: CFC, 2013.

_____. *NBCT 16.6 (R1)*. Altera a NBC T 16.6 que dispõe sobre demonstrações contábeis. Brasília: CFC, 2014.

DARÓS, L. L.; PEREIRA, A. S. *Análise das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público – NBCASP*: mudanças e desafios para a contabilidade pública. 2009. Disponível em: <http://www.congressousp.fipecafi.org/artigos92009/ 467.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2010.

DEEGAN, C. Legitimacy Theory. *In:* HOQUE, Z. (Org.). *Methodological Issues in Accounting Research:* theories, methods and issues. Londres: Spiramus Press Ltda., 2006. p. 161-179.

FARIA, A.; SAUERBRONN, F. F. A Responsabilidade Social é uma questão estratégica? Uma abordagem crítica. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 42, n. 1, p. 7-33, jan./fev. 2008.

FIRTH, M. Takeovers shareholders returns, and the theory of the firm. *The Quaterly Journal of Economics*, v. 94, n. 2, p. 235-260, mar. 1980.

FREEMAN, R. E. *Strategic management:* a stakeholder approach. Boston: Pitman, 1984.

HENDRIKSEN, Eldon. S.; VAN BREDA, Michael F. *Teoria da Contabilidade*. Tradução de Antônio Zoratto Sanvicente. São Paulo: Atlas, 2009.

HOQUE, Z.; MOLL, J. Rational Choice Theory. *In:* HOQUE, Z. (Ed.). *Methodological Issues in Accountig Research:* Theories, methods and issues. London: Spiramus, 2006.

IUDÍCIBUS, S. de. *Teoria da contabilidade*. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

IUDÍCIBUS, S. de; MARTINS, E; GELBCKE, E. R. *Manual de Contabilidade das Sociedades por Ações*: aplicável às demais sociedades. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

JENSEN, M. C.; MECKLING, W. H. *Teoria da firma:* Comportamento dos administradores, custo de agência e estrutura de propriedade. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 48, n. 2, jun. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_ arttext&pid=S0034-75902008000200013&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 27 mar. 2013.

LAMBRIGHT, K. T. Agency Theory and Beyond: contracted providers' motivations to properly use service monitoring tools. *Journal of Public Administration Research and Theory, London*, v. 19, p. 207-227, Apr. 2008.

LEFTWICH, R. H. *Introduction to Microeconomics. New York: Holt, Renehart and Winston*, 1970.

LIMA, D. V. de; CASTRO, R. G. de. *Contabilidade Pública*: integrando União, estados e municípios (Siafi e Siafem). 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LINDBLOM, C. K. The implications of organizational legitimacy for corporate social performance and disclosure. Critical Perspectives on Accounting. In: CRITICAL PERSPECTIVES ON ACCOUNTING CONFERENCE, New York, 1994. *Paper*... New York: CSEAR, 1994.

LIPSEY, R.G.; STEINER, P. O. *Economics*. 2nd ed. New York: Harper & Row, 1969.

MACHADO, K. M.; PINTO, F. L. B. Serviços Públicos: da lógica estatal à lógica empresarial. *Domus Online*, v. 2, n. 1, 2005.

MARQUES, M. C. C. Aplicação dos princípios da governança corporativa ao sector público. *RAC*, v. 11, n. 2, abr./jul., 2007.

MEYERS, A. L. *Elementos de economia moderna*. 4. ed. Rio de Janeiro: Livro Ibero-Americano, 1960.

MILLER, R. L. *Microeconomia*: teoria, questões e aplicações. São Paulo: McGraw-Hill, 1981.

MONROE, K. R. Paradigm Shift: from Rational Choice to Perspective. *International Political Science Review*, v. 22, n. 2, p. 151-172, 2001.

PAES, N. L.; CAVALCANTI, T. V. de V.; SANTANA P. J. Impactos de longo prazo de reformas fiscais sobre a economia brasileira. *Revista Brasileira de Economia* [online], v. 66, n. 2, p. 247-269, 2012.

PEREIRA, A. C. *et al*. Custo de oportunidade: conceitos e contabilização. *Caderno de estudos* [online], n. 2, p. 01-24, 1990.

PERES, U. Custos de transação e estrutura de governança no setor público. *Revista Brasileira de Gestão de Negócios*, São Paulo, v. 9, n. 24, p. 15-30, 2007.

SCHUMPETER, J. *Teoria do desenvolvimento econômico*: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e ciclo econômico. São Paulo: Nova Cultura, 1988.

SILVA, A. L. de P. e. *Utilizando o Planejamento como Ferramenta de Aprendizado*. São Paulo: Global, 2000. 127 p. (Coleção Gestão e Sustentabilidade).

SILVA, L. M. da. *Contabilidade governamental*: um enfoque administrativo da nova contabilidade pública. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

_____. *Contabilidade pública*: desafios para uma transição segura. 2010a. Disponível em: <http://linomartins.wordpress.com/2010/04/20/contabilidade-publica-desafios-para-uma-tran sicao-segura/>. acesso em: 6 dez. 2012.

_____. *Reflexões sobre a demonstração do resultado econômico*: aplicação nas relações custo-volume. 2010b. Disponível em: <http://linomartins.wordpress.com/2009/09 /09/reflexoes-sobre-a-demonstracao-do-resultado-economico-%E2%80%93-aplicacao-nas-relacoes-custo-volume/>. Acesso em: 15 mar. 2013.

SIMON, H. *Models of Man:* social and rational. Nova York: Wiley, 1957.

SLOMSKI, V. *Mensuração do resultado econômico nas entidades públicas*: uma proposta. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo. São Paulo, 1996.

_____. *Controladoria e governança na gestão pública*. 1. ed. 3. Reimpr. São Paulo: Atlas, 2009.

_____. *Manual de contabilidade pública*: um enfoque na contabilidade municipal, de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

SLOMSKI, V et al. A demonstração do Resultado Econômico e Sistemas de Custeamento como Instrumentos de Evidenciação do Cumprimento do Princípio Constitucional da Eficiência, Produção de Governança e Accountability no Setor Público: uma aplicação na procuradoria geral do município de São Paulo. *Revista de Administração Pública,* Rio de Janeiro, v. 44, n. 4, p.933-957, jul./ago. 2010.

SUCHMAN, Mark C. Managing legitimacy: strategic and institutional approaches. *Academy of Management Review*, v. 20, n. 3, p. 571-610, 1995.

WILLIAMSON, O. E. *The economic institutions of capitalism*. London: Free Press, 1985.

ZEY, M. E. D. Criticism of rational choice models. In: _____. *Decision making:* Alternatives to rational choice models. Newbury Park: Sage, 1992. 389 p.

XAVIER, W.; MARANHÃO, C. Responsabilidade social: a privatização do público. *Organizações e Sociedade*, Salvador, v. 17, n. 53, p. 297-309, abr./jun. 2010.

COMO TORNAR UM TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA (TAC) EXEQUÍVEL?

[How To Make an Environmental Agreement Enforceable?]

Luciana Lepri[1]
lucianalepri@gmail.com

Harrysson Luiz da Silva[2]
harrysson@uol.com.br

Resumo: Este artigo tem por objetivo descrever os processos que levam tanto à inviabilização quanto à falta de controle do cumprimento do Termo Ajustamento de Conduta na área ambiental. Nesse contexto serão apresentados: os conflitos de competência comum e concorrente; o planejamento e a avaliação institucional do Ministério Público; e a compreensão integrada da ação jurisdicional frente à estrutura legal desintegrada dos objetos de tutela ambiental para tratamento dos termos de ajustamento de conduta. Ao final serão apresentados mecanismos que poderão ser objeto de controle do cumprimento dos Termos de Ajustamento de Conduta pelo Ministério Público na área ambiental conforme demandas verificadas na Carta de Brasília no ano de 2016, pela Corregedoria Nacional do Ministério Público.

Palavras-chave: Termos de Ajustamento de Conduta. Cumprimento da Função Jurisdicional. Ministério Público

Abstract: The purpose of this paper is to describe the processes that lead to both unfeasibility and lack of compliance to the agreements in the environmental area. In this context, the authors will present: the legal conflicts related to jurisdiction; institutional evaluation of the Brazilian Department of Public Prosecution; the integrated understanding of the jurisdictional action against the disintegrated legal structure of environmental protection objects in order to treat the environmental agreements. The paper will also present mechanisms that may be object of compliance to the Agreements by the Department of Public Prosecution in the environmental

1 Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado do Paraná. Mestre em Engenharia de Produção (Gestão Ambiental) pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Mestre em Direito Ambiental Internacional pela American University Washington College of Law (EUA). Membro do Grupo de Pesquisa do CNPq da UFSC Resolução Cientifica de Conflitos.

2 Pós-doutor em Ergonomia Cognitiva e doutor em Inteligência Artificial pela Universidade Federal de Santa Catarina. Mestre em Desenvolvimento Regional e Urbano pela UFSC. Professor do Departamento de Geociências da UFSC e do Curso de Mestrado Profissional em Desastres Naturais da UFSC. Líder dos Grupos de Pesquisa do CNPq da UFSC Resolução Científica de Conflitos e Inteligência Vibracional Reversa. Laureado pela Universidade de Nice Sophie-Antípolis na França, em 2007, na categoria Água e Direito, pela consultoria nos resultados das ações para diplomáticas no Ministério Público do Estado do Paraná na tríplice fronteira para resolução de conflitos ambientais. Consultor do Ministério Público do Estado do Paraná e do Amapá para desenvolvimento de Planejamento Institucional do Ministério Público por Bacia Hidrográfica para Gestão de TAC, e de Curso de Capacitação em Resolução Científica de Conflitos a partir de princípios de justiça restaurativa para promotores de justiça dos estados do Amapá e do Paraná.

area, according to demands observed in the Letter of Brasília in 2016, by the National Office of the Public Prosecutor, and discuss strategies to make the environmental agreements enforceable.

Keywords: Environmental Agreement. Enforcement and Compliance. Public Prosecutor's Office.

Sumário: 1. Introdução. 2. A Compreensão Equivocada do Legislador sobre o Meio Ambiente na Lei da Ação Civil Pública 3. Os Conflitos de Competência Comum e Concorrente e o Termo de Ajustamento de Conduta. 4. A Carta de Brasília e os Caminhos para Controle e Monitoramento da Exequibilidade do Termo de Ajustamento de Conduta 4.1 Caracterização da Estrutura das Diretrizes da Carta de Brasília 4.2 As Diretrizes Estruturantes da Corregedoria Nacional do Ministério Público na Carta de Brasília 4.3 As Diretrizes para a Corregedoria Nacional e as Corregedorias dos Ministérios Públicos 4.4 Diretrizes Dirigidas à Corregedoria Nacional do Ministério Público e as Corregedorias dos Ministérios Públicos para Avaliação, Orientação e Fiscalização das Atividades Jurisdicionais 4.4.1 Discussão dos Parâmetros de Gestão do TAC para Corregedoria Nacional e as Corregedorias dos Ministérios Públicos 5. Discussão dos Parâmetros de Gestão do TAC para Corregedoria Nacional e as Corregedorias dos Ministérios Públicos 5.1 Os Níveis de Gestão do TAC pela Corregedoria Nacional do Ministério Público e pelos Ministérios Públicos 5.2 Mecanismos de Controle da Atividade Jurisdicional (TAC): Uma Contribuição Preliminar 7. Referências

1. INTRODUÇÃO

Desde que a Lei da Ação Civil Pública foi aprovada, em 1985, o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) [3] ainda não se constituiu como instrumento de cumprimento e controle efetivo da prestação jurisdicional no âmbito do Ministério Público, nem como instrumento de justiça social. Muitas discussões já foram realizadas sobre o TAC, fazendo considerações diversas. Entretanto, até o presente momento, em que pese diversas iniciativas, nenhuma dessas discussões apresentou uma metodologia prática que orientasse os promotores de justiça a estruturar um conjunto de informações e de procedimentos operacionais, bem como, mecanismos de gestão, para verificação do cumprimento dos Tacos, no âmbito da sua prestação jurisdicional no Brasil, em termos de reparação, mitigação e compensação. Da mesma forma, não foram criados mecanismos com variáveis e indicadores financeiros e técnicos, que norteassem a atividade diária dos promotores de justiça nos espaços de negociações em auxílio à elaboração dos ajustamentos de conduta.

A definição de um plano de ação com marco lógico, que deveria ser parte de todo TAC, para fins de avaliação da sua exequibilidade com controle de resultados, enquanto recurso de gestão, não é utilizado enquanto procedimento da atividade jurisdicional. A necessidade de mecanismos de gestão e marco lógico na elaboração dos TACs é tão marcante que, no ano de 2016, a Corregedoria Nacional do Ministério Público, num documento chamado "Carta de Brasília"[4], levantou um conjunto

3 O termo de Ajustamento de Conduta está previsto no § 6º do art. 5º da Lei nº 7347/1985 e no art. 14 da Recomendação do CNMP nº 16/2010: "§ 6º Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial. Art. 14. O Ministério Público poderá firmar compromisso de ajustamento de conduta, nos casos previstos em lei, com o responsável pela ameaça ou lesão aos interesses ou direitos mencionados no artigo 1º desta Resolução, visando à reparação do dano, à adequação da conduta às exigências legais ou normativas e, ainda, à compensação e/ou à indenização pelos danos que não possam ser recuperados. CNMP – Conselho Nacional do Ministério Publico. Disponível em: <http://www.cnmp.gov.br/direitoscoletivos/index.php/4-o-que-e-o-termo-de-ajustamento-de-conduta>. Acesso em: mar. 2017.

4 Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/CARTA_DE_BRAS%C3%8DLIA.pdf>. Acesso em: dez. de 2017

de diretrizes que teriam por objetivo a resolução dessas questões, já reclamadas desde a proclamação da Lei da Ação Civil Pública em 1985 e identificadas em sua integralidade por Lepri (2002). Em que pese o esforço meritório da Corregedoria Nacional do Ministério Público, a Carta de Brasília resulta em apontar "o que fazer" e não "como fazer" para resolver essas questões. Nesse contexto, convém ressaltar que se a execução das diretrizes propostas não for realizada por meio de uma fundamentação que torne possível a integração dos resultados do controle e monitoramento, o processo continuará da mesma forma como começou, ou seja, sem os resultados esperados decorrentes das diretrizes propostas. É preciso ter em mente que o TAC, por necessitar de informações diversas para o seu "cumprimento de fazer", demanda a implicação de variáveis de natureza pericial (aspectos e impactos ambientais); custos associados aos impactos ambientais (passivos contábeis); danos (infringências legais); dispositivos de conciliação (realização de acordos); procedimentos administrativos (controle e monitoramento do cumprimento legal), bem como, em caso de descumprimento, precisa de uma ação institucional integrada, até a finalização do processo via sentenças judiciais.

Além disso, pelos regimes de competência comum (administrativa) e concorrente (legislativa), as variáveis descritas anteriormente assumem contornos e regramentos diferentes nas esferas federais, estaduais e municipais, que por si só são um óbice à eficácia do "cumprimento de fazer" dos TACs, considerando respectivamente cada objeto de tutela. Para que todos esses processos e procedimentos sejam cumpridos, eles devem estar integrados numa estrutura de gestão certificada, por meio das etapas de planejamento, auditoria, administração e melhoria contínua do processo operacional, envolvendo fases de investigação, intervenção e avaliação. Na investigação, o legislador deve ter a clareza do contexto para propositura do objeto a ser tutelado. Na intervenção, o promotor de Justiça deve ser orientado sobre como proceder para que a prestação jurisdicional seja eficiente[5], eficaz[6] e efetiva[7], a partir de um planejamento estratégico institucional[8]. E, na avaliação, os Centros de Apoio Operacional do Meio Ambiente das Promotorias de Justiça deverão fazer a verificação do cumprimento da função jurisdicional do Ministério Público por meio do que foi acordado no TAC, bem como o reconhecimento pela sociedade da função jurisdicional, e não da pessoa do agente público em questão. Por sua vez, o modelo de competências comuns e concorrentes nas diversas escalas espaciais (União, estados e municípios) não permite esse tipo de ação conjunta de forma sistematizada, em relação ao cumprimento do TAC.

Conforme a Carta de Brasília,

> [...] a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 consagrou dois sistemas de acesso à Justiça, sendo um deles o sistema de acesso à Justiça por adjudicação, viabilizado por decisões judiciais liminares ou finais

5 Capacidade administrativa de produzir o máximo de resultados com o mínimo de recursos e tempo.

6 Relação entre resultados pretendidos e resultados obtidos num tempo determinado.

7 Resultado concreto em termos de mudanças significativas e permanentes.

8 Planejamento orientado para instituições, tendo como foco o atendimento dos objetivos públicos e das demandas sociais.

(art. 5º, XXXV, da CR/1988), e, o outro o sistema de acesso à justiça pela resolução consensual dos conflitos, controvérsias e problemas (Preâmbulo e art. 4º, inciso VII, da CR/1988).

Esses dois sistemas de acesso à justiça também precisam ser discutidos no tratamento do cumprimento do TAC, pois a ineficácia do sistema de acesso à justiça pela resolução consensual dos conflitos, controvérsias e problemas tem um impacto direto sobre o sistema de acesso à Justiça por adjudicação, viabilizado por decisões judiciais liminares ou finais. Da mesma forma que o Ministério Público procura saídas para controle e monitoramento dos seus procedimentos relativos aos TACs, o Poder Judiciário, em seu processo de reforma[9], também está procurando a celeridade de suas atribuições constitucionais.

Concomitantemente, a Corregedoria do Ministério Público, por meio da Carta de Brasília, suscitou a necessidade da criação de parâmetros de controle e monitoramento de todas as etapas que envolvem as suas atividades, entre elas, os TACs. Dessa forma, as diretrizes descritas na Carta de Brasília, ao serem implantadas, afetarão o cotidiano de todos os promotores de Justiça do Brasil, não só em sua atividade jurisdicional, mas também em mudanças significativas na sua estrutura funcional, considerando que a ineficácia da prestação jurisdicional se dá pela ausência desses requisitos de controle e de monitoramento. Esse processo promoverá a necessidade de que se pense num projeto nacional para todo o Brasil, organizando as ações de cada Ministério Público, para que todos tomem iniciativas distintas, em relação aos mesmos procedimentos. Essa medida acarretaria novamente um novo tipo de descontrole regional do princípio e dos resultados da independência funcional dos respectivos Ministérios Públicos em relação ao controle unificado dos procedimentos operacionais, entre os quais, o TAC. Necessário também ter um cuidado especial para redução do impacto das demandas vindouras, considerando que conflitos regionais de escala inter-regional (diferentes estados da Federação), ou transfronteiriços (diferentes países), mobilizarão concomitantemente diferentes ações da estrutura de Ministérios Públicos brasileiros e estrangeiros, para resolução dos conflitos ambientais.

Nessa perspectiva, não basta somente criar uma metodologia para verificação de cumprimento, controle e monitoramento desse título executivo extrajudicial. Há necessidade de que um conjunto de adaptações institucionais seja realizado para fazer frente a essa nova exigência que vem, de longe, reclamando uma solução, levando-se em consideração que o Ministério Público é o curador dos bens de interesse difusos e coletivos, e a sua ação no sentido de resolver essa questão impacta diretamente na promoção de uma nova cultura célere, para resolução de danos patrimoniais e extrapatrimoniais, em sua dimensão individual ou coletiva. Concomitantemente, estará reafirmando, enquanto instituição pública, seu compromisso com o erário público e suas ações de "investimento comunitário estratégico (ICE)"[10] com toda a coletividade brasileira.

9 Projeto Financiado pelo Banco Mundial, que tem, entre outros objetivos, capacitar juízes e melhorar o desempenho operacional para promoção da cidadania por meio do acesso à Justiça.

10 Nova versão da responsabilidade social advogada pelo Banco Mundial. No ICE as ações devem estar voltadas para respostas às diretrizes da CNMP, e não somente em benefícios a fundo perdido para sociedade de uma maneira geral.

A adoção de uma metodologia de controle e monitoramento do TAC, por melhor que seja, sendo implantada na estrutura institucional do Ministério Público, sem as devidas mudanças de procedimentos operacionais, administrativos, legais e sociais, tornar-se-á mais um óbice à sua própria atividade. Consequentemente, daqui a alguns anos surgirá uma nova "Carta", apontando novas diretrizes, para as diretrizes lançadas em 2016, que não foram implantadas de modo sistematizado numa estrutura de gestão. As mudanças a serem operadas não serão consideradas "encargos administrativos", mas instrumentos que reduzirão a carga de trabalho dos promotores de Justiça, ampliando o tempo para melhorar a sua prestação jurisdicional.

A partir da análise comparada das diretrizes da Carta de Brasília, considerando o Ministério Público como instituição depositária de todas essas estratégias, se verifica que muitas das diretrizes propostas ainda estão sustentadas nos mesmos fundamentos que deram origem às não conformidades que a Corregedoria Nacional do Ministério Público pretende resolver. Isso significa que, se as diretrizes forem mais uma vez implantadas de forma descoordenada, e com alguns pressupostos já definidos nas considerações iniciais, constituir-se-ão num óbice futuro à gestão dos respectivos procedimentos em discussão.

Diante das ocorrências objetivas descritas, coloca-se a seguinte questão que irá nortear a discussão deste artigo: Quais diretrizes a Corregedoria Nacional do Ministério Público, bem como os Ministérios Públicos, deverão traçar para ter controle de todos os procedimentos operacionais, e entre eles, o TAC, garantindo, dessa forma, a prestação jurisdicional e a manutenção do Estado Democrático de Direito?

Este artigo está assim estruturado: na primeira parte far-se-á uma compreensão do *status* corrente equivocado dos legisladores sobre a produção da legislação ambiental que se remeterá às dificuldades da aplicação da Lei da Ação Civil Pública e do cumprimento do TAC; na segunda parte serão descritos os conflitos de competência comum e concorrente, bem como, a temporalidade envolvida no impedimento do cumprimento dos TACs desde procedimentos administrativos até as sentenças judiciais; na terceira parte buscar-se-á uma compreensão ambiental da legislação ambiental, e não uma compreensão do meio ambiente como objeto de tutela; e, na quarta etapa será apontado um caminho para que o conjunto das diretrizes da Carta de Brasília, lançada em 2016 pela Corregedoria Nacional do Ministério Público, seja exequível.

2. A COMPREENSÃO EQUIVOCADA DO LEGISLADOR SOBRE O MEIO AMBIENTE NA LEI DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA[11]

Ao propor a tutela ambiental, o legislador acabou por segmentá-la em legislações específicas e incomunicáveis, rompendo com a compreensão ecossistêmica do meio

11 Nosso objetivo neste item não é discutir a Lei da Ação Civil Pública, mas trazer experiências já realizadas no tratamento dessa questão a partir dos desafios já constatados no percurso da gestão e mediação dos conflitos ambientais em atividades de consultoria e pesquisas orientadas, a partir de análises de Termos de Ajustamento de Conduta no âmbito do Ministério Público brasileiro.

ambiente. Por sua vez, se a compreensão do que será objeto de fundamentação legal já está equivocada, a intervenção, enquanto etapa subsequente sobre o conflito decorrente, não será diferente, ou seja, não será passível de controle de resultados.

Conforme figura 1, a seguir, cada objeto de tutela é regulado isoladamente no âmbito do Direito Ambiental por um conjunto de legislações específicas.



Figura 1 – Regulação Doutrinária do Meio Ambiente por Objeto de Tutela
Fonte: Harrysson Luiz da Silva (Org.), 2004.

Assim, por exemplo, a legislação florestal não tem relação com a legislação dos recursos hídricos, dos animais e dos seres humanos que habitam determinada área. *Logo, o solo sobre o qual uma árvore está plantada, os animais habitam e os homens constroem suas edificações, não apresenta nenhuma relação* (grifos nossos). A legislação sobre uso e ocupação do solo tratará desse uso e ocupação, a legislação florestal tratará das árvores, a legislação que regula a proteção dos animais cuidará só dos animais, e as edificações humanas terão legislação específica no código de obras municipal.

Todas essas legislações ainda assim não estarão implicadas com a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil e as legislações relacionadas às mudanças climáticas. Dessa forma, *enquanto promotor de Justiça, como resolver essa questão, no âmbito de um conflito ambiental, integrando todas essas variáveis num Termo de Ajustamento de Conduta, quando a legislação não previu sanções para essas implicações, que surgirão quando da busca do acordo para a criação de um TAC?* (grifos nossos).

Aqui começa o processo da ineficiência, ineficácia e inefetividade do Termo de Ajustamento de Conduta. *O legislador, ao conceber a legislação ambiental numa perspectiva dicotômica e não ecossistêmica, gerou o "princípio da impossibilidade de gestão de um TAC" e da respectiva impossibilidade de realização do cumprimento de fazer, pelos seus respectivos agentes. (grifos nossos).*

Entretanto, antes do conflito ambiental chegar ao Ministério Público por meio de uma denúncia, um conjunto de variáveis já se implicou. Por sua vez, essa implicação muitas vezes é desconhecida dos promotores de Justiça. Nesse caso, seria necessário que todo esse contexto de implicações fosse conhecido pelo promotor de Justiça, para que ele tivesse fundamentos concretos para a propositura de um TAC com controle de resultados.

Existe, nesse contexto, uma dificuldade muito grande em identificar o "objeto de conflito" que mobilizou uma denúncia e a proposição do TAC. Na maior parte das vezes, por ocasião da celebração de um acordo de "cumprimento de fazer ou não fazer", discutem-se os "interesses e as dificuldades das partes envolvidas" no conflito conforme rege a legislação. Sem o completo acesso aos *fundamentos geradores do conflito, informações, avaliações periciais, conhecimento do contexto, avaliações econômicas, nexos de causalidade, bem como inexistência de indicadores de monitoramento, como será possível propor um TAC?* (grifos nossos).

É por isso que a grande parte dos TACs propostos não são exequíveis. A falta de informação, que levaria à estruturação de um plano de ação com estrutura de marco lógico, para fins de controle e monitoramento do TAC pelas Promotorias de Justiça, acarreta eventual descumprimento e proposição de Ação Civil Pública, sendo enviado para o judiciário para finalização por meio de sentença judicial.

Diante desse contexto, o legislador, ao não permitir uma compreensão ecossistêmica da legislação, promoverá o primeiro óbice ao descumprimento do TAC, quando da avaliação pericial dos aspectos e impactos ambientais no âmbito do Ministério Público. Da mesma forma, o promotor de Justiça não terá noção, tanto da "dimensão espacial" de reparação, mitigação e compensação, quanto da "dimensão temporal" necessária para que as ações sejam realizadas, pois não saberá por onde começar e até onde poderá ir. Na maior parte dos casos, as soluções mais adequadas são inviáveis financeiramente e podem comprometer a capacidade de inversão de recursos financeiros do agente poluidor inviabilizando o TAC. Por outro lado, os prazos legais se inviabilizam pelo tipo de ação requerida a ser desenvolvida, sem falar na dificuldade de apoio técnico especializado na maioria das Promotorias de Justiça do país, impossibilitando a adoção de regimes de controle e monitoramento que deverão ser realizados, não só na perspectiva da reparação, mitigação e compensação em cada caso, mas também no conjunto das implicações das ações a ser acordado no ajustamento de conduta.

Por outro lado, os Centros de Apoio Operacional do Meio Ambiente, mesmo fornecendo subsídios para as Promotorias de Justiça do interior e das capitais, muitas vezes, não conseguem atender tecnicamente às demandas e às especificidades de cada caso. Dessa forma, pode-se inferir que o Ministério Público precisaria de uma universidade, com todas as áreas de conhecimento, prestando suporte técnico, para atender ao conjunto de todas as demandas dos TACs, dada a complexidade envolvida num dano ambiental. Convém ressaltar ainda que, além da necessidade de suporte técnico para a proposição de TAC para os danos patrimoniais individuais e coletivos

lesados, há a questão dos danos ambientais de natureza extrapatrimonial, em sua dimensão individual e coletiva, cujos indicadores de controle e monitoramento são praticamente inexistentes em termos de sua aplicabilidade, considerando a possibilidade de reparação do direito da personalidade lesada pelo impacto ambiental, seja ela individual ou coletiva.

Assim, conforme descrito anteriormente na figura 1, o Direito Ambiental estaria regulando a base de cada objeto de tutela sem uma implicação das soluções a serem acordadas, no contexto de um conflito ambiental. Nessa perspectiva, a partir de análise de cenários, pode-se constatar que o resultado não irá aparecer, diferentemente do que ocorre na figura 2 a seguir:



Figura 2 – Regulação Doutrinária Ecossistêmica do Meio Ambiente
Fonte: Harrysson Luiz da Silva (Org.), 2004.

Conforme figura 2 acima, para que os Termos de Ajustamento de Conduta sejam efetivos no seu cumprimento com controle de resultados, dever-se-ia fazer uma "avaliação ambiental estratégica das legislações"[12] que incidem sobre cada tipo de impacto ambiental objeto do TAC, para dimensionar não conformidades legais que possam ser objeto de discussões, bem como da inviabilização de uma solução viável para o nexo de causalidade constatado objetivamente. Entretanto, como não se poderá mudar toda a legislação, nem a estrutura do Ministério Público para atender a todas essas questões, num primeiro momento, torna-se necessário pensar que alguma atitude precisa ser tomada, pois grande parte dos "110 milhões de processos que estão na esfera judiciária"[13] poderia ter sido resolvida em fase pré-processual por meio de Termos de Ajustamento de Conduta, a partir de mecanismos de "justiça restaurativa", e não somente "retributiva".

12 Não será discutida a avaliação ambiental estratégica de políticas, planos e programas ambientais neste artigo.

13 Informação extraída das considerações da Carta de Brasília, lançada em 2016 pela Corregedoria Nacional do Ministério Público brasileiro.

Corroborando as discussões anteriores, a Carta de Brasília, ao colocar a necessidade de desenvolvimento de uma "nova teoria do Ministério Público, embasada nos direitos e nas garantias constitucionais fundamentais, que possa produzir práticas institucionais que contribuam para a transformação da realidade social", como a sua primeira diretriz estruturante, reforça a "hipótese de refundamentação da função jurisdicional do Ministério Público na esfera ambiental, por meio de uma compreensão fenomenológica do meio ambiente" para gestão dos TACs conforme figura 2. A mudança buscada deverá trazer tanto novos mecanismos de intervenção e avaliação com controle de resultados para o Ministério Público, quanto o fortalecimento das práticas diárias dos promotores de Justiça na celebração dos Termos de Ajustamento de Conduta.

Concomitantemente, será a primeira vez, que um Termo de Compromisso de Ajustamento levará em consideração o contexto integrado de um impacto ambiental promovido no âmbito de um conflito social, passível de consenso e de controle de resultados, a partir dos objetos envolvidos nos conflitos, e não dos interesses das partes envolvidas. Nessa perspectiva, pode-se afirmar que a função jurisdicional do Ministério Público se concretizará no âmbito do TAC, garantindo constitucionalmente o tão propalado "Estado Democrático de Direito".

3. OS CONFLITOS DE COMPETÊNCIA COMUM E CONCORRENTE E O TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA[14]

Para Silva[15] (1989) "competências são as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar as suas funções". As competências, por sua vez, estão organizadas da seguinte forma, conforme figura 3, a seguir, em competências material (exclusiva e comum) e legislativa (exclusiva, privativa, concorrente e suplementar). Conforme a figura 3, no âmbito da aplicação de um TAC, em sua dimensão espacial e temporal, há que haver uma preocupação com o regime de competências estabelecido pela Constituição da República Brasileira.

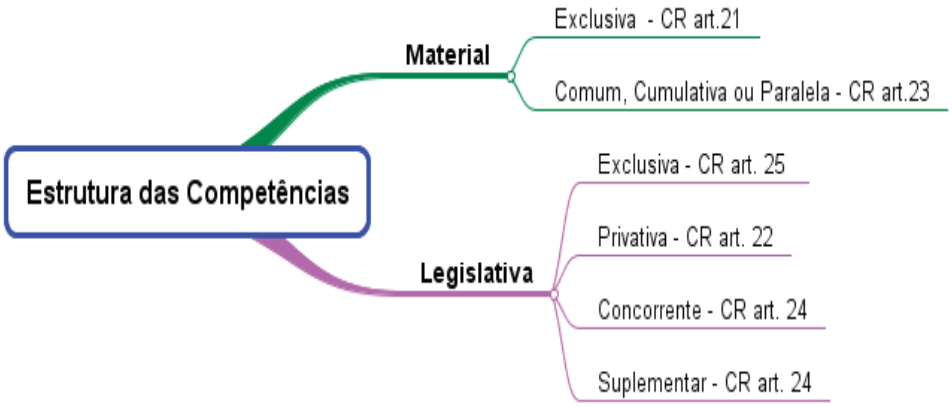


Figura 3 – Estrutura das Competências na Constituição da República (CR)
Fonte: Harrysson Luiz da Silva (Org.), 2016.

14 Não será objetivo nesse item discutir a fundamentação doutrinária referente à competência comum (administrativa) e concorrente (legislativa), mas situar a sua importância para efetivação dos TACs no âmbito do Ministério Público.

15 SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 5. ed. São Paulo: RT, 1989, p. 413.

Nessa perspectiva, faz-se necessário que o promotor de justiça tenha conhecimento tanto do "objeto" quanto do "contexto" do conflito" para que, em seguida, possa estabelecer um "mapa" do que será seu instrumento de intervenção, com vistas à proposição de um futuro TAC. Sem conhecer efetivamente o que será objeto de intervenção não se tem como identificar quem está envolvido direta e indiretamente no conflito em discussão, para que as respectivas competências sejam reconhecidas como agentes públicos participantes solidários da viabilização do TAC.

A gestão dos conflitos de competências comuns e concorrentes ainda é um dos maiores problemas para a efetividade dos procedimentos operacionais para finalização dos TACs. Muitas vezes por falta de informações, o promotor de Justiça convoca as partes envolvidas e instituições públicas, que pretensamente teriam competências para regularem ações diversas (deliberativas, consultivas, fiscalizatórias, administrativas, avaliativas etc.) sobre o conflito em questão. O resultado é que as ações se tornam inócuas pelo fato de que muitas instituições públicas convocadas não teriam competência comum nem concorrente, em face de não terem relação direta com a demanda requerida pela Promotoria de Justiça. Esse tipo de mapeamento deveria ser realizado pelos Centros de Apoio Operacional do Meio Ambiente dos Ministérios Públicos, melhorando a prestação jurisdicional e o controle da eficiência, eficácia e efetividade dos TACs.

O promotor de Justiça, nesse caso, ao não considerar "a capacidade de fazer da instituição pública" objetivamente por meio de uma avaliação institucional acaba por propor um TAC inexequível. Nesse sentido, a Carta de Brasília, ao propor o planejamento estratégico como garantidor da Unidade do Ministério Público enquanto diretriz estruturante estará dando o primeiro passo para invalidar o processo que está iniciando.

Com relação ao Planejamento Estratégico, deve-se considerar que este não foi pensado para a avaliação institucional. Por essa razão, o Ministério Público, em suas diretrizes, levanta questões que não são de sua competência constitucional e regimental. A utilização da avaliação institucional traria, tanto para a Corregedoria Nacional do Ministério Público quanto para os Ministérios Públicos, num primeiro momento, a noção de suas capacidades de fazer e, num segundo momento, serviria para dotar os Centros de Apoio Operacional de Meio Ambiente dessa competência técnica para avaliar as instituições a serem envolvidas nos TACs e suas reais capacidades de intervenção. Tem-se verificado que toda vez que se ignorou o planejamento institucional, em detrimento do planejamento estratégico, os objetivos não foram atingidos, pois cada um deles foi pensado para um tipo de aplicação diferente, com objetivos diversos, o primeiro em responder as demandas da sociedade a partir da avaliação das instituições públicas, e o segundo para atender ao mercado. Assim, os modelos cognitivos dos agentes públicos, e entre eles, os promotores de Justiça, ainda estão presos a discussões, pressupostos e metodologias que os impedem de avançar em direção à solução dos seus conflitos institucionais mais imediatos. Não se pode mais ignorar que todas as instituições

públicas possuem problemas estruturais, tampouco fazer de conta que o puro cumprimento da lei, por si só, resolverá todos os problemas. Se nem mesmo o Ministério Público conseguiu ainda se institucionalizar no âmbito de sua ação, para controle e monitoramento dos TACs, como adjudicar idêntico procedimento para instituições públicas das diversas esferas da Administração Pública, exigindo "cumprimento de fazer"?

As instituições públicas, por sua vez, quando convocadas por estarem vinculadas a um determinado conflito ambiental, deixam sempre claros problemas de "natureza institucional", e não de "natureza estratégica", relativamente ao cumprimento de fazer. As dificuldades apontadas são sempre de caráter financeiro (falta de recursos financeiros para inversão na solução proposta), técnico (falta de mão de obra especializada na temática em questão), operacional (logística para fiscalização etc.), tecnológicos (equipamentos, laboratórios etc.).

Se as instituições que deveriam fazer parte do cumprimento de fazer, ao serem convocadas pelo Ministério Público, não têm a mínima condição de realizar um tipo de controle e monitoramento, como chegar à efetividade do TAC? (grifos nossos).

Aqui cabe uma mudança de perspectiva, para que as competências constitucionais de base administrativa e legislativa sejam reconhecidas e voltadas para a realidade das instituições públicas brasileiras que operam o controle e o monitoramento do meio ambiente. Da mesma forma, o Ministério Público não poderá ser responsabilizado civil, penal e criminalmente pela inefetividade dos TACs. Cabe à Corregedoria Nacional do Ministério Público repensar a Carta de Brasília como a saída para as diretrizes propostas, e não sustentar as diretrizes que levarão as novas exigências técnicas e operacionais na contramão da história ao utilizar metodologias, pressupostos, sistemas de planejamento, procedimentos operacionais, procedimentos técnicos, recursos metodológicos que inviabilizaram, até o presente momento, a efetividade do TAC.

Se o conhecimento da real condição da instituição se tornou claro, é hora de reavaliar se tudo o que foi realizado até o presente momento não deu certo, por que utilizar os mesmos recursos que não deram certo para resolver as diretrizes atuais? (grifos nossos).

4. A CARTA DE BRASÍLIA E OS CAMINHOS PARA CONTROLE E MONITORAMENTO DA EXEQUIBILIDADE DO TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA

Nesta parte será analisada a estrutura da Carta de Brasília em suas diferentes proposições de diretrizes como esforço inicial da Corregedoria Nacional do Ministério Público visando estabelecer orientações o controle e o monitoramento de suas competências jurisdicionais, que ficaram sistematizadas em três partes: as diretrizes estruturantes, as diretrizes para membros do Ministério Público e as diretrizes para controle, fiscalização e monitoramento das atividades relacionadas à prestação jurisdicional dos promotores de Justiça.

4.1 A Caracterização da Estrutura das Diretrizes da Carta de Brasília

Nesta parte serão caracterizadas as "diretrizes estruturantes" da Carta de Brasília, produzidas pela Corregedoria Nacional do Ministério Público, conforme figura 4 a seguir, com vistas ao cumprimento do TAC. A Carta de Brasília foi organizada da seguinte forma:

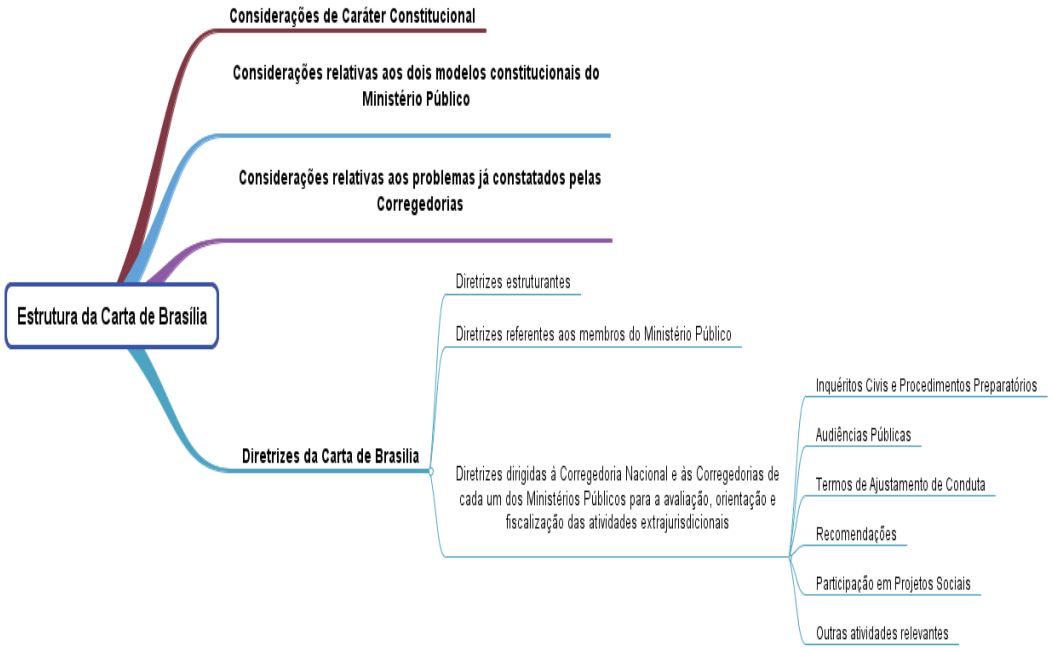


Figura 4: Estrutura das Diretrizes Estruturantes para o Ministério Público da Carta de Brasília
Fonte: Harrysson Luiz da Silva e Luciana Lepri (Org.), 2016.

- Na **primeira parte,** foram realizadas considerações constitucionais referentes à natureza da atividade da Corregedoria Nacional do Ministério Público e dos Ministérios Públicos, demarcando objetivamente seu campo de atuação e prerrogativas legais. As considerações, por sua vez, dividiram-se em duas partes: a primeira referente aos dois modelos constitucionais de atuação do Ministério Público, e a segunda referente às não conformidades já levantadas pelas Corregedorias no âmbito da atuação do Ministério Público referente ao cumprimento de sua prestação jurisdicional;
- Na **segunda parte,** foi estabelecido o conjunto das diretrizes levantadas pela Corregedoria Nacional do Ministério Público que ficaram divididas em três partes, conforme será descrito a seguir: as diretrizes estruturantes, as diretrizes referentes aos membros do Ministério Público e as diretrizes dirigidas à Corregedoria Nacional e ao Ministério Público para avaliação, orientação e fiscalização das atividades extras jurisdicionais.

Com relação à primeira parte, dever-se-á verificar se as não conformidades já levantadas pela Corregedoria Nacional do Ministério Público, referentes ao cumprimento de sua prestação jurisdicional, podem ser plenamente satisfeitas pelas determinações referentes aos dois modelos constitucionais de atuação em que o Ministério Público se assenta, principalmente em relação às implicações ao planejamento estratégico funcional, conforme já discutido anteriormente.

A Corregedoria Nacional do Ministério Público desempenha papel ordenador inestimável com os Ministérios Públicos que deverá ser reforçado não só por meio de orientações, mas também por meio de uma estrutura de controle nacional em moldes de certificação que garanta os padrões mínimos de qualidade da prestação jurisdicional. Ao final, deverá resultar na institucionalização do Ministério Público, e não da figura do promotor de Justiça, elevando o grau de institucionalização perante a sociedade brasileira.

Na avaliação da segunda parte deverá ser reforçada a necessidade de que todas as variáveis institucionais tenham precedência sobre as variáveis para planejamento das ações do Ministério Público brasileiro: as diretrizes estruturantes remetem-se às questões de organização da Instituição, as diretrizes referentes aos membros do Ministério Público aos recursos humanos, e as diretrizes dirigidas à Corregedoria Nacional e ao Ministério Público para avaliação dizem respeito à orientação e fiscalização das atividades extra jurisdicionais, de natureza operacional na avaliação institucional. Dessa forma, urge sinalizar que são as diretrizes da primeira parte que deverão ser revistas para viabilizar as diretrizes da segunda parte, caso contrário, o processo inverso acontecendo será iniciado mais um processo sem controle dos resultados definidos nas diretrizes.

4.2 As Diretrizes Estruturantes da Corregedoria Nacional do Ministério Público na Carta de Brasília

As diretrizes estruturantes, conforme figura 5, a seguir dizem respeito aos fundamentos que deverão guiar tanto a Corregedoria Nacional do Ministério Público quanto os Ministérios Públicos de uma maneira geral, no âmbito da fiscalização, controle e monitoramento das atividades que envolvem a prestação jurisdicional, entre elas, o TAC. Para isso, as ocorrências que levaram às diretrizes devem ser consideradas como "fenômeno institucional". Caso contrário, assim como foi discutida a perda da compreensão ecossistêmica do meio ambiente pelo legislador acontecerá em relação à estrutura do Ministério Público, quando de sua prestação jurisdicional.

Se a diretriz estruturante inicial da Corregedoria Nacional do Ministério Público parte da necessidade de transformação da realidade social, esta assumiu para si uma responsabilidade de ser agente não só de fiscalização, controle e monitoramento das atividades relativas à prestação jurisdicional, mas também de criar uma resposta nova para questões não resolvidas na Instituição. Dessa forma, a questão não é inicialmente operacional, mas de fundamentação de princípios que deverão nortear a Instituição daqui para frente, diante dos novos contextos e desafios a serem trilhados. Nessa perspectiva, convém levantar as seguintes questões: a) *a partir dessa diretriz estruturante, todas as determinações legais, constitucionais e regimentais vigentes tornariam possível que a Corregedoria Nacional do Ministério Público e os Ministérios Públicos avançassem na direção pretendida com controle de resultados?; e b) Por onde a Corregedoria Nacional do Ministério Público vai começar a definir os parâmetros de gestão de sua atividade jurisdicional tornando possível, inclusive, novas modalidades de controle, fiscalização e monitoramento da prestação jurisdicional?* (grifos nossos).

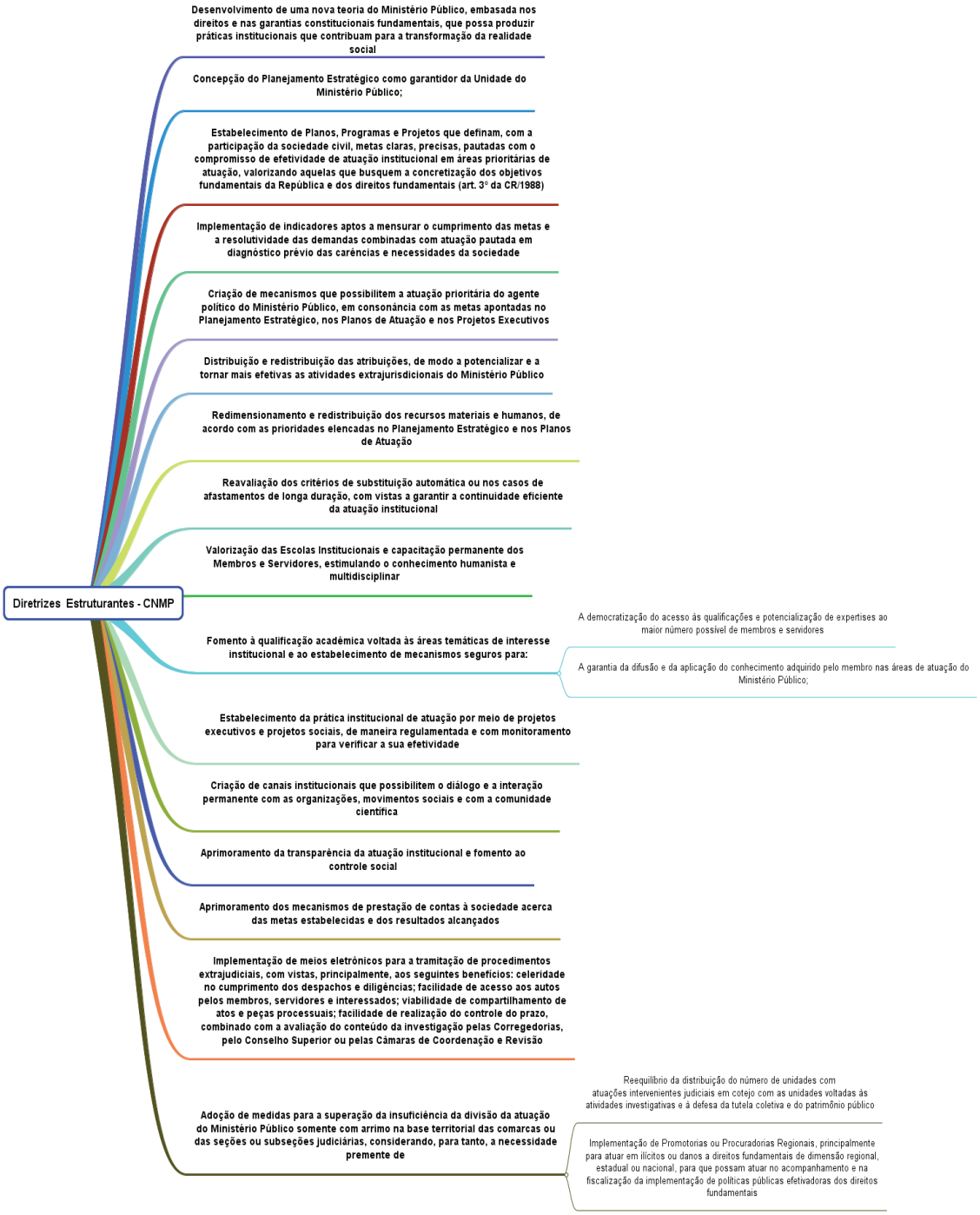


Figura 5: Diretrizes Estruturantes para o Ministério Público da Carta de Brasília
Fonte: Harrysson Luiz da Silva (Org.), 2016.

A partir das respostas às questões postas no parágrafo anterior, a Corregedoria Nacional do Ministério Público e os Ministérios Públicos poderão afirmar futuramente se as diretrizes promoverão: a transformação da realidade social; se o planejamento estratégico foi a melhor saída; se conseguiram realizar o controle de todos os planos, programas e projetos decorrentes de políticas públicas em que o Ministério Público deve ser o agente legitimador, e não outras instâncias deliberativas, já que a prestação da atividade jurisdicional diz respeito à referida Instituição; se os indicadores criados mensuraram efetivamente as atividades

relativas à prestação jurisdicional; se o Ministério Público conseguiu ser o agente político relativo à prestação jurisdicional; se o Ministério Público conseguiu ser o agente político intermediador de questões relativas à natureza de sua atividade; se todos os novos princípios conseguiram mudar o perfil de gerenciamento dos processos operacionais visando redimensionar o volume de atividades com os ativos de pessoal para desenvolvimento das atividades; se os processos de formação de pessoal estavam voltados para atendimento das demandas institucionais e de seu corpo funcional; se muitos de seus projetos de outras naturezas são de sua competência regimental; se os mecanismos de comunicação social funcionaram e tornaram visíveis para a sociedade e seus diferentes agentes tanto a função quanto as atividades desenvolvidas pelos Ministérios Públicos; se nesse novo contexto foram criados mecanismos efetivos de prestação de contas, em suas mais diversas acepções para os diferentes interlocutores; e, por fim, se os princípios adotados criaram um clima interno voltado para compartilhamento de processos de gestão de conhecimento, e de comunidades de práticas jurisdicionais, para celeridade do processo de prestação dos serviços jurisdicionais perante a sociedade brasileira.

Nesse diapasão, a Corregedoria Nacional do Ministério Público deve considerar que cada diretriz é uma ação a ser desenvolvida no seu âmbito interno e dos Ministérios Públicos, inserida primeiramente numa política que dê bases para o desenvolvimento de planos, programas e projetos, com orçamentos definidos e prazos a serem cumpridos. Se a Carta de Brasília não for institucionalizada como instrumento de gestão, será mais uma "Carta de Intenções" num contexto em que suas diretrizes não terão amparo institucional, a exemplo de outras iniciativas desse tipo na Administração Pública brasileira.

Conforme pode ser observado, a partir da descrição das diretrizes estruturantes, será necessária uma reforma no Ministério Público brasileiro, numa escala progressiva para que a prestação jurisdicional seja garantida para toda a sociedade brasileira.

As diretrizes apontam para a confecção de um plano e programa, que deverá ter amparo para ações de planejamento institucional, que se reverterá em projetos nacionais, e dos respectivos Ministérios Públicos considerando as suas especificidades. O projeto é ambicioso, entretanto possível, dentro de uma perspectiva institucional, e não de mandatos eletivos. O que está em discussão é a instituição, bem como a efetividade de sua prestação jurisdicional, e nessa perspectiva um processo de mudança dessa natureza deve ser independente de qualquer tipo de interferência externa que venha pôr termo às mudanças em andamento.

Tomemos como exemplo o Projeto "Brasil 3 Tempos"[16], que iniciou em 2004 uma proposta inédita de planejamento governamental de longo prazo, estabelecendo o cumprimento de metas reais até o ano de 2110[17]. De igual forma, a Corregedoria Nacional do Ministério Público deve se repensar como Instituição numa perspectiva de ações

16 Esse projeto foi iniciado em 2004 pela Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República do Brasil, visando iniciar a noção de planejamento governamental de longo prazo, pensando o país como nação.

17 O ano de 2110 foi adotado como o ano em que a diversidade social teria sido extinta do Brasil, com base nos estudos de prospecção estratégica do Projeto Brasil 3 Tempos.

de curto, médio e longo prazo, ou seja, onde quer estar daqui a 10, 20 ou 50 anos. Para isso, será necessário que promotores de Justiça tenham a mínima noção de gestão de conflitos ambientais em seu contexto jurisdicional, bem como das implicações de suas atividades nesse novo marco regulatório que será estabelecido, pois haverá mudanças de procedimentos administrativos que precisarão ser integrados aos TACs para que a celeridade no processo de prestação jurisdicional seja eficiente, eficaz e efetiva.

4.3 As Diretrizes para a Corregedoria Nacional e as Corregedorias dos Ministérios Públicos

As diretrizes para os membros do Ministério Público são as mais complexas em termos de realização, dado o conjunto de não conformidades levantadas pela Corregedoria Nacional do Ministério Público, conforme figura 6 a seguir.

Todo sistema de gestão, seja ele de que tipo for, precisa estar voltado para os objetivos fundamentais a serem atingidos (operacionalmente) e atendidos (sociedade de uma maneira geral). As diretrizes, enquanto instrumento de gestão, são indicações do que fazer, portanto não se constituem num plano de ação, pois nem sequer foram avaliadas em termos de gravidade, urgência e tendência. Portanto, será necessária, agora sim, a partir de uma visão estratégica institucional da Corregedoria Nacional do Ministério Público e dos Ministérios Públicos, a definição das prioridades.

A caracterização de cada diretriz, a partir do cruzamento das variáveis de gravidade, urgência e tendência, fornecerá, a partir de uma perspectiva institucional, a prioridade das ações de curto, médio e longo prazo, considerando as pressões legais e da sociedade relativamente ao cumprimento da prestação jurisdicional. Stiglitz,[18] ao analisar os erros cometidos pelo Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial em suas orientações a projetos desenvolvidos em diversos países, aponta equívocos cometidos no "sequenciamento" e "cadenciamento" do financiamento de projetos para diversos países, que se tornaram ineficazes ou inócuos, como também, por vezes, contraproducentes, exatamente porque não consideram questões desse tipo como relevantes.

As contribuições de Silva (2013) são importantes para demarcar a relação entre "tempística"[19] e o processo de gestão das diretrizes levantadas pela Corregedoria Nacional do Ministério Público a serem implantadas nos Ministérios Públicos dos diversos estados brasileiros. Quando se analisa a implantação de projetos, sejam públicos ou privados, não se pode esquecer, da importância em integrar tipos de finalidades desses projetos em relação aos diferentes públicos-alvo, que possuem princípios, perspectivas e valores distintos entre si. A compreensão desse tipo de entendimento, muitas vezes, leva anos para ser identificada, colocando em risco os cronogramas dos planos, programas e projetos que estão em fase de desenvolvimento. Como as diretrizes ainda não fazem parte de um plano ou programa que redundará em vários projetos, sem marco lógico,

18 STIGLITZ, J. *Globalization and its Discountents*. [S.l.]: Ed. Norton, 2002. p. 149

19 SILVA, Harrysson Luiz da. Tempística em Projetos. In: AVILA, Antônio Victorino. *Gestão do controle e planejamento de empreendimentos*. Florianópolis: Autores, 2013. p. 443-467.

cronograma e orçamentos definidos, seu processo inicial descoordenado se torna um óbice, que irá multiplicar não conformidades operacionais pela impossibilidade do cumprimento dos TACs e de todos os procedimentos operacionais que tenham relação com a prestação jurisdicional. Dessa forma, torna-se temerário esquecer que a avaliação do "tempo ou horizonte" de execução de um plano, programa ou projeto decorrente das diretrizes da Corregedoria Nacional do Ministério Público é de fundamental importância para seu cumprimento.

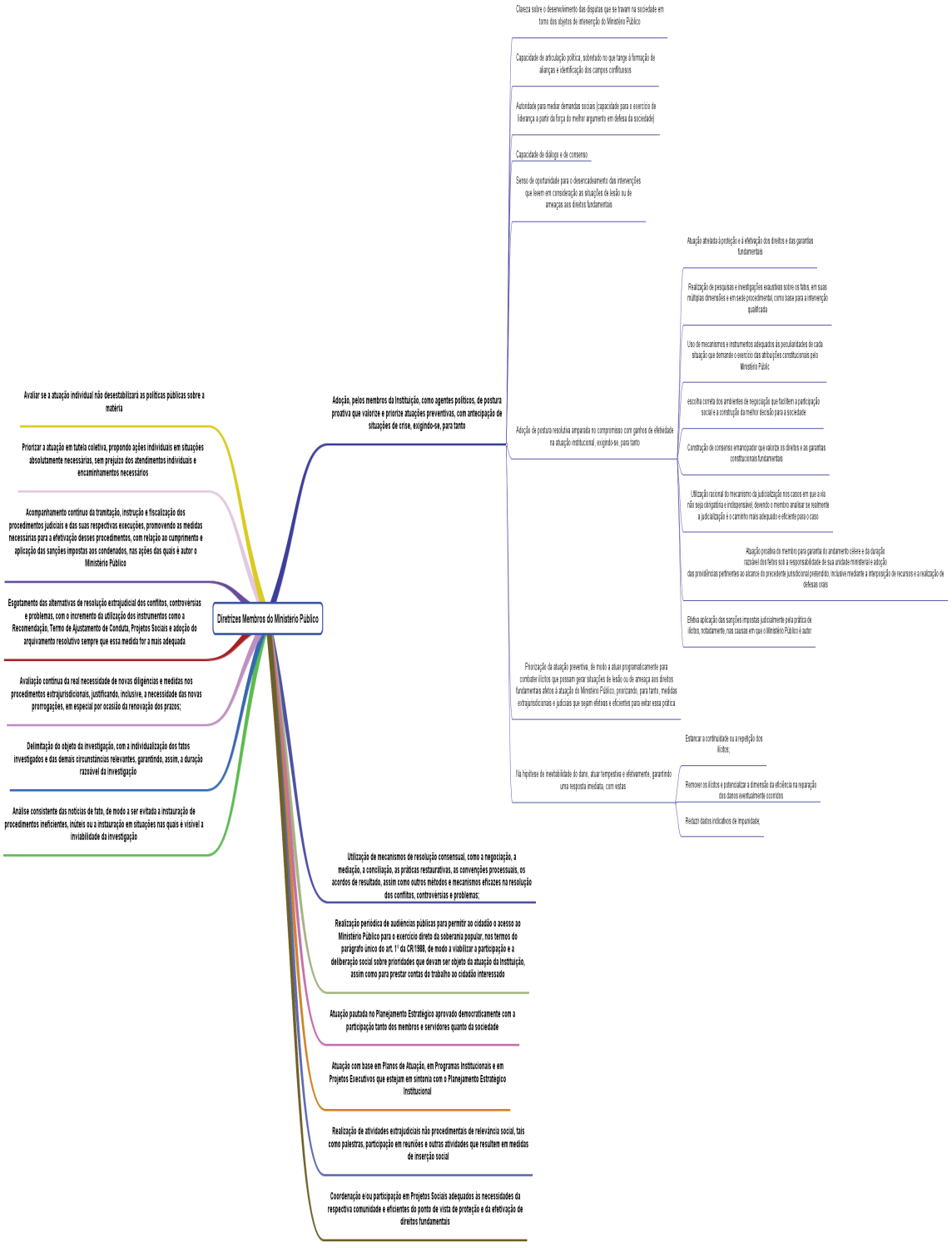


Figura 6: Diretrizes da Carta de Brasília para os membros do Ministério Público
Fonte: Harrysson Luiz da Silva e Luciana Lepri (Org.), 2016.

Já se tornou frequente que grandes empreendimentos sejam objeto de denúncias no Ministério Público por impactos presumíveis, sem uma verificação objetiva dos seus resultados, mesmo considerando que todas as licenças exigidas para a sua execução tenham sido expedidas, regularmente, pelas autoridades competentes. Para que as diretrizes tenham um impacto direto nos Ministérios Públicos, o maior problema será identificar a sequência com que se iniciarão os planos e programas, bem como identificar em que estágio institucional está cada Ministério Público em relação às diretrizes da Carta de Brasília. Será necessário avaliar essa sequência de atividades em cada caso, para que a adesão dos Ministérios Públicos ocorra de forma integral e que as atividades ocorram sem perda de continuidade por problemas diversos, principalmente de recursos humanos.

Por **"sequência"** entende-se o conjunto de ações e iniciativas que deveriam vir antes ou depois, sua ordem de inserção no projeto, bem como implicações relativas ao momento em que cada ação deva ser idealmente aplicada relativamente a outras ações previstas. A sequência será diferente em cada Ministério Público em decorrência de seu estágio atual de institucionalização. Essa sequência de ações não consideraria somente a estrutura lógica do plano ou programa de cada diretriz, mas também as intervenções resultantes das consultas e dos processos de governança democrática, relativamente às demandas de cada Ministério Público.

Nessa perspectiva, a **"cadência"** será a velocidade com que os diferentes Ministérios Públicos estarão inseridos no planejamento das mudanças propostas pela Corregedoria Nacional do Ministério Público, quanto ao seu estágio de desenvolvimento institucional e de sua prestação jurisdicional. Da mesma forma que na sequência, a cadência da implantação das diretrizes será diferente em cada Ministério Público a partir da consideração de seu estágio de institucionalização.

Por **"cadenciamento"** entende-se a compreensão do processo de integração dos diferentes públicos-alvo na estrutura, resultados e impactos dos planos e programas que cada Ministério Público irá desenvolver, com vistas à alteração da sua prestação jurisdicional em relação ao TAC.

Por sua vez, a Corregedoria Nacional do Ministério Público não deverá esperar que os Ministérios Públicos entrassem em "bloco" para começar o processo das mesmas metas, considerando os diferentes níveis de estágio institucional destes, nos diferentes estados da Federação brasileira. O consenso em processos de gestão de conflitos não é a unificação de uma decisão, mas a compatibilização dos diferentes interesses envolvidos numa diretriz que atenda aos interesses de cada Ministério Público no contexto das diretrizes da Corregedoria Nacional do Ministério Público. Se os diferentes níveis de institucionalização não forem verificados adequadamente, o processo iniciado estará fadado ao fracasso. Por isso é necessário que a Corregedoria Nacional

do Ministério Público seja o órgão coordenador das diretrizes no âmbito das ações para cada Ministério Público.

Aqui se inicia o princípio da capacidade de gestão da Corregedoria Nacional do Ministério Público com os Ministérios Públicos para efetivação do conjunto das diretrizes da Carta de Brasília. Em alguns casos, a Corregedoria Nacional do Ministério Público precisará fortalecer as capacidades locais dos Ministérios Públicos para dirimir qualquer tipo de problema relativo à implantação das diretrizes de fiscalização, controle e monitoramento dos TACs e de todas as atividades relacionadas à sua atividade jurisdicional.

Nessa perspectiva, o planejamento e o cronograma executivo dos planos e programas de cada Ministério Público deverão ser revistos permanentemente, a cada possível não conformidade encontrada. Da mesma forma, a Corregedoria Nacional do Ministério Público deverá conduzir seu processo de governança de modo dirigido, proporcionando, nessa perspectiva, a implantação dos planos, programas e projetos dos Ministérios Públicos que estarão em processo de desenvolvimento de seus procedimentos operacionais.

Uma vez compreendido o "sequenciamento" adequado para implantação dos planos e programas das diretrizes, a Corregedoria Nacional do Ministério Público deverá avaliar a **"intensidade"** de implantação das diretrizes, que podem ser exequíveis ou não, conforme os recursos disponíveis, dependendo do grau de mobilização dos Ministérios Públicos. Essa intensidade pode ser mensurada pela quantidade de recursos envolvidos em um determinado momento em termos físicos, humanos e financeiros. Esse também é um grave problema em planos e programas institucionais de média e longa duração. A Corregedoria Nacional do Ministério Público deverá também condicionar a intensidade de implantação das diretrizes a partir da concentração de uso de recursos no tempo. Dessa forma, quanto mais recursos se concentram em um determinado período de tempo, maior a intensidade de implantação das diretrizes, mas isso não deve ser levado em consideração relativamente aos Ministérios Públicos, que estão em diferentes níveis de institucionalização.

A verificação da capacidade dos diferentes Ministérios Públicos para o desenvolvimento das atividades em períodos concentrados ou esparsos é que dará o tom da intensidade do desenvolvimento da implantação das diretrizes, em função do envolvimento com outras atividades. A predisposição a ações de aprendizado e mobilização coletiva está limitada pela absorção imposta pelas atividades diárias, e, na mesma perspectiva, a alternância no cronograma do projeto, entre ações de baixa, média e alta intensidade, tende a permitir uma gestão mais sólida do que sequências de ações de uma mesma intensidade. A Corregedoria Nacional do Ministério Público pode, nessa perspectiva, pensar numa Plataforma de Planos e Programas para implantação das diretrizes levantadas, como princípio norteador para que cada Ministério Público tenha parâmetros para iniciar o seu processo interno.

Dessa forma, a partir dos princípios utilizados para implantação das diretrizes, poder-se-á verificar se o tipo de fundamento que sustenta a compreensão de cada Ministério Público acerca das diretrizes tornará possível que o MP não tenha problemas com relação à gestão da sua prestação jurisdicional. Todas as atividades a serem desenvolvidas no âmbito de projetos institucionais internos e externos deverão ser avaliadas na perspectiva da **cadência**, da **intensidade** e do **sequenciamento**, para que recursos envolvidos nessas atividades também não sejam efetivamente eficazes nos resultados a serem atingidos. Todas as diretrizes relacionadas para os membros do Ministério Público devem ser consideradas para todos os níveis das respectivas instituições, já que o processo é sinérgico. Não se deve considerar que o problema é somente dos procedimentos operacionais, deve-se pensar a instituição como um todo e parte de um mesmo processo de mudança, que começará a ser operado a partir da implantação das diretrizes da Corregedoria Nacional do Ministério Público.

Todas as diretrizes descritas e relativas ao corpo funcional do Ministério Público devem também ser objeto de avaliação dos Ministérios Públicos, considerando que essa avaliação partiu de suas Corregedorias. Se o processo é de mudança e a transparência é exigida, nada como submeter aos avaliados os resultados de sua avaliação para a Corregedoria, com base nos procedimentos relacionados às atividades jurisdicionais.

4.4 Diretrizes Dirigidas à Corregedoria Nacional do Ministério Público e às Corregedorias dos Ministérios Públicos para Avaliação, Orientação e Fiscalização das Atividades Jurisdicionais

Nesta parte serão analisadas as diretrizes produzidas pela Corregedoria Nacional do Ministério Público para avaliação, orientação e fiscalização das atividades jurisdicionais, conforme figura 7 a seguir.

As diretrizes propostas relativas à avaliação, à orientação e à fiscalização das atividades jurisdicionais estão vinculadas diretamente aos procedimentos operacionais e à capacidade de recursos físicos, humanos, financeiros, tecnológicos, à gestão do conhecimento, à formação e à capacitação técnica no atendimento a todas as demandas descritas pelas diretrizes e que serão objeto de implantação de cada Ministério Público. Não se pode esquecer que as diretrizes para avaliação, orientação e fiscalização das atividades jurisdicionais, por si só, se forem alteradas não conseguirão se sustentar institucionalmente. O que isso quer dizer?

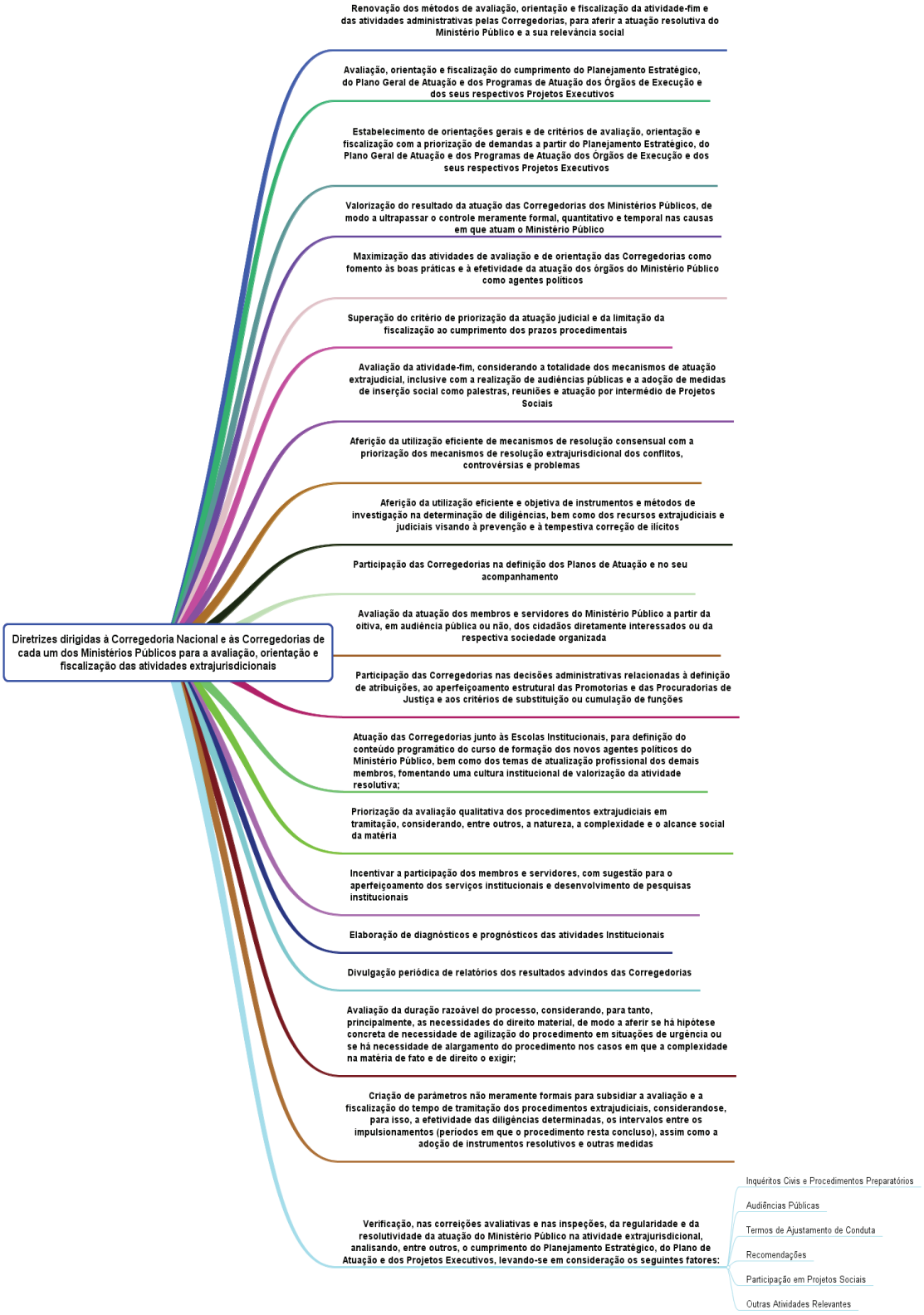


Figura 7: Diretrizes para a Corregedoria Nacional e de cada Ministério Público da Carta de Brasília – Parte I
Fonte: Harrysson Luiz da Silva e Luciana Lepri (Org.), 2016.

Quando no início deste artigo se falou da compreensão ecossistêmica do meio ambiente perdida pelo legislador ao sistematizar a legislação ambiental, derivando disso o potencial de ineficácia do TAC, processo idêntico ocorrerá em relação às diretrizes. Mesmo as diretrizes sendo setorizadas e classificadas segundo a lógica interna da Corregedoria Nacional do Ministério Público no levantamento realizado, estas devem ser consideradas em bloco para que os resultados esperados sejam atingidos.

Como já se sabe, em função da estrutura organizacional das instituições públicas, em certos casos, terem autonomia administrativa, segmentos começam a desenvolver mudanças de procedimentos internamente, sem uma relação com o contexto do qual fazem parte, dessa forma acabam por gerar mais problemas do que soluções, pois a instituição é uma só. Nessa mesma perspectiva, se tal contexto for base para os Ministérios Públicos desenvolverem ações à revelia da Corregedoria Nacional do Ministério Público, todo esforço nacional de sistematização de diretrizes comuns não será objeto de gestão, nem pela Corregedoria, nem pelos respectivos Ministérios Públicos que adotarem isoladamente essas mudanças propostas pelas diretrizes nacionais. No afã de resolver as questões de caráter imediato, gestores públicos proativos acabam antecipando-se em certas ações, e, por fim, acabam por criar demandas que não terão respaldo institucional e muito menos operacional.

Em linhas gerais, o correto seria realizar uma avaliação de gerenciamento de processos operacionais de cada diretriz operacional para se verificar todos os problemas decorrentes em todas as áreas que têm relacionamento com aquela atividade na estrutura organizacional do Ministério Público. Nessa perspectiva deverão ser tomadas a avaliação, a orientação e a fiscalização como macroprocessos operacionais que nortearão a identificação dos processos, subprocessos, atividades e tarefas.

Essa sequência lógica implicará um mapa de identificação de todas as não conformidades operacionais em todas as áreas, processos, atividades e tarefas de todos os setores relacionados às atividades de prestação jurisdicional.

A partir dessas considerações, ter-se-á em mãos um diagnóstico da estrutura institucional de cada Ministério Público, que deverá ser utilizado como base pela Corregedoria Nacional do Ministério Público para verificar, acompanhar, fiscalizar e controlar a implantação das diretrizes da Carta de Brasília, tendo como diferencial de análise os níveis de institucionalização do Ministério Público.

4.4.1 Discussão dos Parâmetros de Gestão do TAC para Corregedoria Nacional e as Corregedorias dos Ministérios Públicos

Nesta parte serão analisados os parâmetros de gestão do TAC pela Corregedoria Nacional do Ministério Público para si e para os Ministérios Públicos, conforme figura 8, a seguir, para cumprimento de sua função jurisdicional.

A Corregedoria Nacional do Ministério Público considerou, na sua avaliação relativa às diretrizes para mudança de direção da atuação jurisdicional dos Ministérios Públicos, os seguintes macroprocessos operacionais: inquéritos civis; procedimentos preparatórios; termos de compromisso de ajustamento de conduta; audiências públicas; recomendações; participações em projetos sociais; e, outras atividades relevantes.

Num primeiro momento, o conjunto desses macroprocessos operacionais deverá ser avaliado em cada Ministério Público para verificar: se todos os Ministérios Públicos possuem os mesmos macroprocessos como atividades em seus organogramas funcionais; se existe algum macroprocesso não implantado, ou se todos estão implantados, e qual o estágio destes relativamente ao cumprimento de fazer do TAC. Todas as atividades relacionadas e seus processos, subprocessos, atividades, documentos e tarefas devem ser constantemente verificados desde o início da implantação das mudanças. O resultado da avaliação de um conjunto de mudanças documentadas, ao longo de um período, poderá ser utilizado numa auditoria, como resultado de melhoria contínua do processo operacional das funções jurisdicionais.

Convém ressaltar que membros do Ministério Público envolvidos em suas atividades diárias dificilmente estarão disponíveis para o desenvolvimento dessas novas atividades, já que a rotina diária os absorve nos afazeres jurisdicionais, não abrindo tempo para esse tipo de participação em mudança dos processos operacionais.

Será necessário que uma equipe independente avalie e forneça os subsídios necessários para que o processo ocorra. Nesse caso, seria interessante que a Corregedoria Nacional do Ministério Público se integre num programa de qualidade, em que todas as diretrizes podem ser objeto de sistematização em modelos de planejamento de sistema de gestão institucional. Essa, sem dúvida, é a parte mais demorada, conflituosa, trabalhosa, em função dos encargos decorrentes das exigências das diretrizes que, segundo as orientações dos programas de qualidade, podem ser selecionadas num primeiro momento, considerando as pressões que o Ministério Público recebe dos seus diferentes interlocutores frente à natureza das suas atividades nas áreas já descritas anteriormente.

Da mesma forma, todas as atividades, bem como todo tipo de participação, deveriam estar centradas na nova modalidade definida pelo Banco Mundial de "Investimento Comunitário Estratégico", em que as ações sociais devem responder às diretrizes da instituição para atendimento à população beneficiária, e não à destinação de recursos "a fundo perdido" para ações sem controle de resultados, e que não impactam diretamente sobre as diretrizes já levantadas.

Nessa perspectiva, esperar-se-ia que ações dessa natureza fossem estruturadas visando dar não só ao TAC, mas também a todas as atividades relacionadas aos Ministérios Públicos, um conjunto de projetos que impactem diretamente na efetividade das diretrizes propostas.

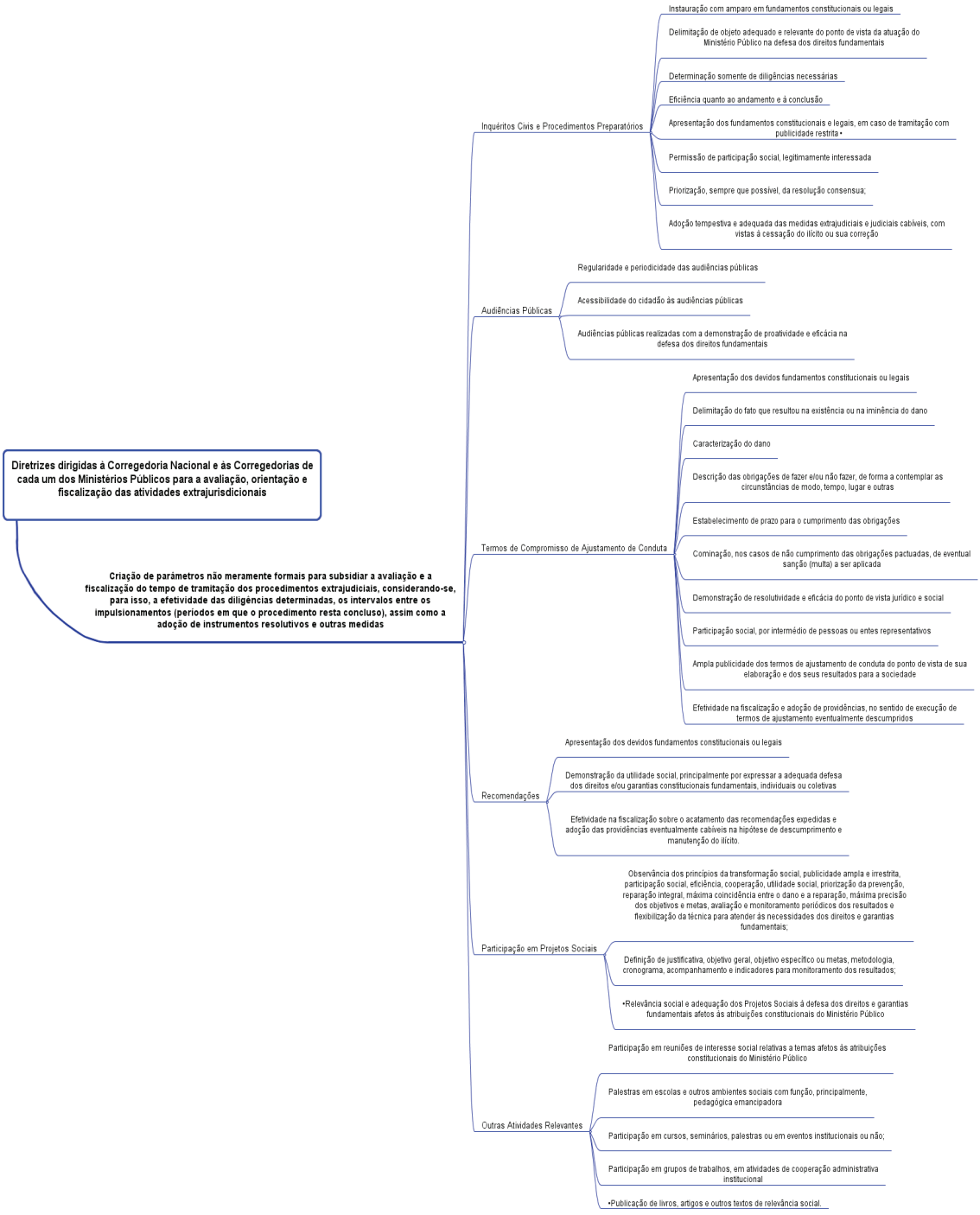


Figura 8: Diretrizes para a Corregedoria Nacional e de cada Ministério Público da Carta de Brasília – Parte II
Fonte: Harrysson Luiz da Silva e Luciana Lepri (Org.), 2016.

5. DISCUSSÃO DOS PARÂMETROS DE GESTÃO DO TAC PARA A CORREGEDORIA NACIONAL E AS CORREGEDORIAS DOS MINISTÉRIOS PÚBLICOS

A partir da discussão sobre os limites e possibilidades de viabilidade da implantação das diretrizes para melhoria da qualidade da prestação das atividades jurisdicionais, serão apresentados alguns recursos que poderão ser objeto de controle do cumprimento dos Termos de Ajustamento de Conduta pelo Ministério Público

na área ambiental, conforme demandas verificadas na Carta de Brasília no ano de 2016, pela Corregedoria Nacional do Ministério Público.

5.1 Os Níveis de Gestão do TAC pela Corregedoria Nacional do Ministério Público e pelos Ministérios Públicos

Conforme figura 9, a seguir, serão apontados os níveis de gestão que deverão dar base para a Carta de Brasília, a partir das diretrizes que invocam a necessidade de uma avaliação institucional dos Ministérios Públicos e do dimensionamento de suas variáveis de suporte e ligação, para o cumprimento de sua ação jurisdicional.

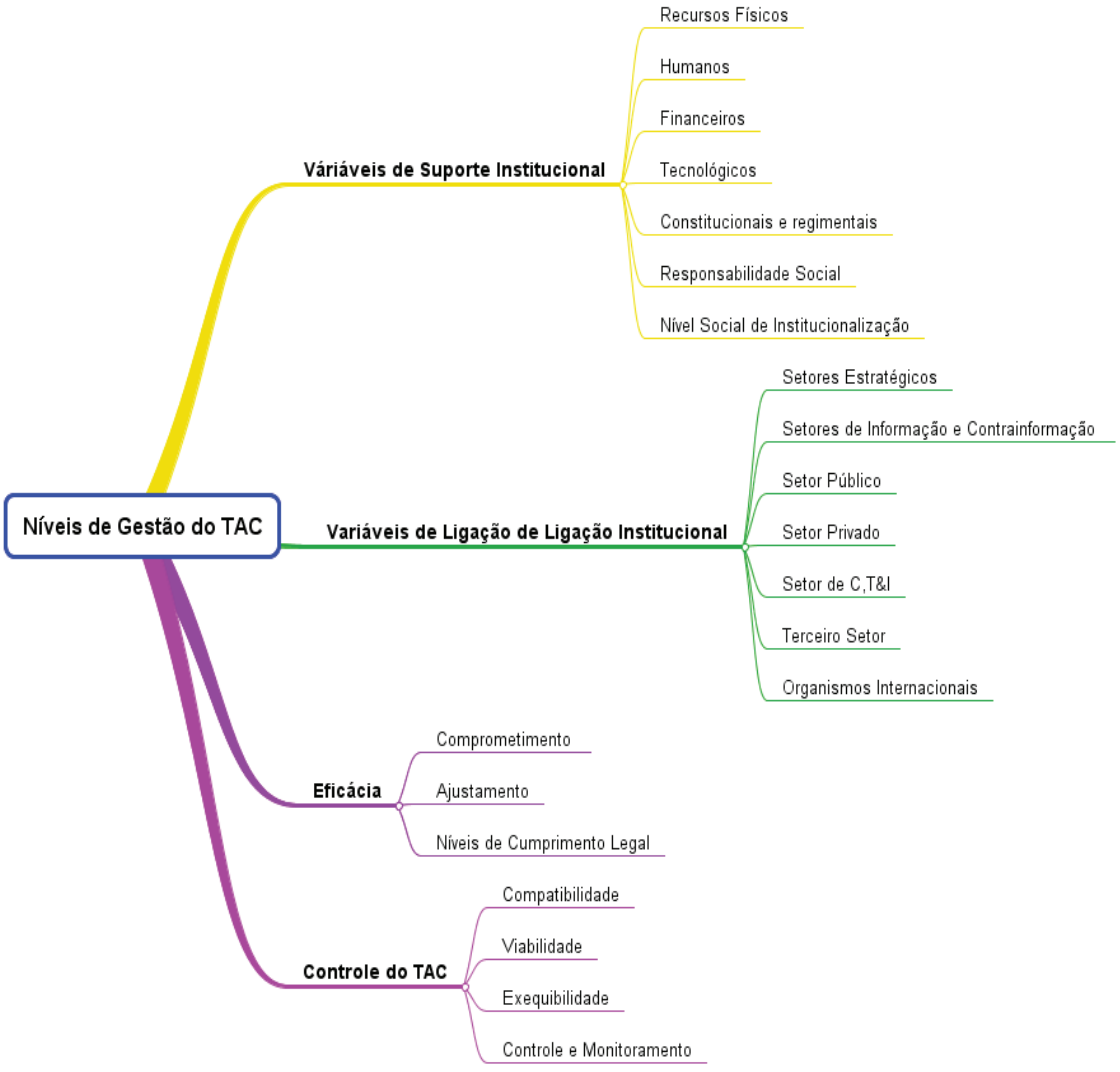


Figura 9: Níveis de Gestão do TAC
Fonte: Harrysson Luiz da Silva e Luciana Lepri (Org.), 2004.

Convém ressaltar que, na área ambiental, a unidade espacial de referência para o estabelecimento de um planejamento estratégico institucional e atuação jurisdicional deve ser a bacia hidrográfica, e não a comarca, como são tradicionalmente organizadas as Promotorias Regionais no interior dos estados da Federação.

A bacia hidrográfica inclusive poderá, dependendo de sua extensão territorial, possuir várias comarcas que deverão trabalhar de forma integrada para que haja coerência nos processos relativos aos TACs, constituindo-se numa ação entre Promotorias de Justiça por Bacia Hidrográfica, conforme já proposto por Lepri (2002) para o Ministério Público do Estado do Paraná.

O que deve ser observado pelos promotores de Justiça é que cada tipo de atribuição que possuem para atuar, tais como: meio ambiente, improbidade administrativa, entre outras, apresenta uma forma de ocorrência distinta no âmbito geográfico, em função das diferentes escalas espaciais em que os referidos fenômenos ocorrem. No caso do meio ambiente, a situação não é diferente e a bacia hidrográfica tem sido historicamente a escala espacial de intervenção para controle de ações relativas aos impactos ambientais em TACs.

Após a realização da avaliação institucional dos diferentes Ministérios Públicos, a partir das variáveis de suporte e de ligação, conforme figura 9, é que cada um, em sua especificidade, poderá pretender empreender algum tipo de ação de planejamento orientado para cumprimento do controle e monitoramento dos TACs, bem como da função jurisdicional do Ministério Público.

As principais não conformidades operacionais já verificadas no *âmbito do controle do TAC* que deverão ser observadas pela Corregedoria Nacional do Ministério Público e os Ministérios Públicos são as seguintes:

- Níveis de Compatibilidade das Diretrizes;
- Níveis de Viabilidade das Diretrizes;
- Níveis de Exequibilidade das Diretrizes; e
- Níveis de Controle e Monitoramento das Diretrizes.

No que diz respeito à *eficácia do TAC,* deverá ser observada:

- A eficácia no comprometimento das diretrizes;
- A eficácia no ajustamento das diretrizes; e
- A eficácia no cumprimento das medidas legais das diretrizes.

Deve-se integrar as variáveis de controle e de eficácia no tratamento das atividades operacionais, bem como na estrutura do TAC que será objeto de fiscalização, controle e monitoramento, enquanto ação jurisdicional.

A estrutura operacional deve estar preparada, para fazer a gestão das variáveis e operações em que foi organizada, do contrário o processo também não caminhará, a exemplo de outras instituições e Ministérios Públicos brasileiros.

5.2 Mecanismos de Controle da Atividade Jurisdicional (TAC): Uma Contribuição Preliminar

Os mecanismos de controle da atividade jurisdicional, considerando o conjunto das diretrizes elencadas pela Corregedoria Nacional do Ministério Público, deveriam ponderar todas as **variáveis de suporte** (recursos físicos, humanos, financeiros, tecnológicos, constitucionais, regimentais, níveis de institucionalização e de responsabilidade social); e **de ligação** (setor estratégico, privado, público, terceiro setor, informação e contrainformação, CT&I e organismos internacionais) de uma avaliação institucional.

Entretanto, descrever os diversos mecanismos relacionados a cada uma das variáveis de suporte e de ligação não é o objetivo deste artigo. Entretanto, a fim de demonstrar que existem mecanismos que poderiam ser utilizados para controle, fiscalização e monitoramento da prestação jurisdicional das atividades do Ministério Público, entre elas o TAC, listaram-se cinco sistemas operacionais utilizados pela Agência de Proteção Ambiental Americana (EPA – *Environmental Protection Agency*[20]), que poderão ser customizados e adaptados para a legislação brasileira, já que estes impactam diretamente na atividade do promotor de Justiça, fornecendo-lhe um conjunto de aplicativos que poderiam ser desenvolvidos para auxiliar a tomada de decisão, quando da definição das ações com as partes envolvidas nos TACs.

Como sugestão, tais mecanismos, após devidamente customizados para a legislação brasileira, poderiam vir a ser adotados pela Corregedoria Nacional do Ministério Público para implantação das diretrizes já levantadas, conforme será descrito a seguir:

Mecanismo 1: Empresa x Benefício Econômico: Metodologia para desenvolvimento de aplicativo que calcula o **benefício econômico** de um agente poluidor **pelo não cumprimento** das medidas de proteção ambiental, referentes ao controle do impacto ambiental decorrente de sua operação, contabilizado o "lucro". O aplicativo analisa contabilmente o lucro que a empresa auferiu ao não adotar práticas não poluentes, ou não instalar equipamentos de controle da poluição.

Mecanismo 2: Empresa x Capacidade de Pagamento: Metodologia para desenvolvimento de aplicativo que calcula a **capacidade de uma empresa de pagar custos de conformidade, custos de limpeza ou penalidades civis**. Requer submissão de três a cinco anos de declarações de imposto federais da empresa.

Mecanismo 3: Indivíduo x Capacidade de Pagamento: Metodologia para desenvolvimento de aplicativo que avalia a **capacidade de pagar de um indivíduo pelos custos de conformidade, custos de limpeza ou penalidades civis**. Requer envios dos Formulários de Solicitação de Dados

20 Disponível em: <https://www.epa.gov>. Acesso em: dez. 2016.

Financeiros do indivíduo de 1 (um) a 5 (cinco) anos de declaração de imposto de renda.

Mecanismo 4: Municipalidade x Capacidade de Pagamento: Avalia a **capacidade de um município de pagar custos de conformidade, custos de limpeza ou penalidades civis**. Requer submissão do formulário de solicitação de dados financeiros da municipalidade.

Mecanismo 5: Projeto: Metodologia para cálculo do **custo de um projeto ambiental suplementar proposto**.

A partir da adaptação desses 5 (cinco) mecanismos, os promotores de Justiça teriam um aplicativo contábil operacional para auxiliar o desenvolvimento de suas atividades, melhorando sensivelmente a efetividade do TAC e a prestação jurisdicional do Ministério Público. Vale ressaltar que a customização dos mecanismos acima descritos é objeto do Projeto SASC AMBIENTAL – SISTEMA DE APOIO À SOLUÇÃO DE CONFLITO AMBIENTAL, apresentado pelos autores ao Banco Mundial em fase de implantação.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir das considerações realizadas e das contribuições já descritas, apontaram-se para a Corregedoria Nacional do Ministério Público vários caminhos do que fazer para a implantação das "Diretrizes da Carta de Brasília".

O maior desafio não será implantar os planos, programas e projetos que deverão ainda ser sistematizados para criar uma unidade funcional de controle, fiscalização e monitoramento de todas as atividades que envolvem as atribuições constitucionais do Ministério Público, mas o processo de mudança dos modelos cognitivos dos promotores de Justiça que ainda estão centrados em pressupostos pétreos que os impedirão de avançar em direção às mudanças pretendidas.

Alguns dos pressupostos pétreos ainda fazem parte das considerações que definem a estrutura e as atribuições dos promotores de Justiça, bem como das diretrizes propostas, principalmente em relação ao planejamento estratégico. Se esses pressupostos não forem ressignificados, muito do desejo colocado nas diretrizes não passarão de propostas de "diretrizes".

Todo processo de mudança exige paciência, coordenação e readaptação (resiliência), entretanto, por falta de conhecimento, pode gerar perda de controle da competência, o que é indevido, pois o processo em curso só aumentará a competência e o reconhecimento do cumprimento de fazer, do conjunto das atividades decorrentes das atribuições constitucionais do Ministério Público, inclusive no âmbito do TAC.

Muitas das questões levantadas ao longo do texto foram propositadamente colocadas de forma inquisitiva para fazer com que os promotores e corregedores reflitam sobre a sua condição, no conjunto das suas atividades diárias, frente às demandas crescentes de uma sociedade que está começando a compreender a

necessidade de fazer valer seus direitos, no exercício da soberania, principalmente a partir da Constituição Republicana de 1988.

Ainda será preciso avançar no controle, monitoramento e fiscalização de atividades que possam de "forma restaurativa", fazer avançar os processos de acesso à justiça de modo não discricionário, em relação à "forma distributiva", que não consegue mais dar conta do conjunto das demandas sociais, haja vista os 110 milhões de processos tramitando no Poder Judiciário.

Por sua vez, toda ação começa com uma atitude, e a Corregedoria Nacional do Ministério Público já deu o primeiro passo para a ação. Agora resta iniciar o processo de forma coordenada, pois a sociedade brasileira demanda por instituições públicas fortes, institucionalizadas e sem vícios, que possam comprometer as suas atribuições constitucionais.

As contribuições e sugestões realizadas têm por objetivo alertar a Corregedoria Nacional do Ministério Público de que experiências já realizadas devem ser levadas em consideração para que, por puro capricho, elas não sejam desconsideradas e erros já evidenciados pela história das instituições e pela gestão das instâncias do Ministério Público não se repitam.

7. REFERÊNCIAS

CARTA de Brasília. Disponível em <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/CARTA_DE_BRAS%C3%8DLIA.pdf>. Acesso em: mar. 2017.

COSTA, Leonel Carlos da. Termo de ajustamento de conduta (TAC) e seus limites. *Revista Jus Navigandi*, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 19, n. 4140, 1 nov. 2014. Disponível em: <https://jus.com. br/artigos/30469>. Acesso em: mar. 2017.

MOREIRA, Luciana Ribeiro Lepri. *As promotorias de justiça do estado do Paraná numa perspectiva ambiental*. 223p. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002.

SILVA, Harrysson Luiz da. Tempística em Projetos. In: AVILA, Antônio Victorino. *Gestão do controle e planejamento de empreendimentos*. Florianopolis: Autores, 2013. p. 443-467.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 5. ed. São Paulo: RT, 1989. p. 413.

STIGLITZ, J. *Globalization and its Discountents*. [S.l.]: Ed. Norton, 2002. Washington, p. 149.

DEVELOPMENT AND USE OF PROSECUTORIAL PERFORMANCE MEASURES IN THE US

Dr. Heike Gramckow

INTRODUCTION

After evolving from private sector experiences almost 40 years ago, the majority of government agencies in the US today are using some form of performance measurement to support agency management, inform budget requests and help with communicating agency achievements and progress to the public. In the justice sector law enforcement, corrections and the courts have developed several meaningful performance standards and related, often supported by electronic systems to enhance operations and performance tracking. Today, performance measurement is considered an essential activity in many justice sector agencies because it provides information needed to manage operations and resources as well as to assess whether the agency and staff are accomplishing their intended results. The close monitoring and analyses of certain measures of performance such as victim satisfaction with the investigation or court process, timeliness of case resolution, and compliance with restitution orders can, for example, lead to performance improvements and better outcomes for victims.

At the same time, the prosecution profession in the US has come late to a structured development of performance measures and today, only few agencies are applying systematic measures and using them to manage operations. For many years, it was argued that the complexity of criminal cases, differences in US state laws and local legal culture, and case management systems that are inadequate for data collection and analysis are barriers to effective performance measurement in prosecutor's offices (NCSC, 2012). While these are important issues, they apply to other justice agencies too that have managed to address them effectively. In the justice system, the state courts especially have accomplished the development and adoption of national standards and measures for their operations. A more likely reason why performance measures in prosecutor's offices are less advanced than in most other justice agencies in the US is the highly decentralized

organizational structure of prosecutors across the 50 states and the often limited attention specialized prosecutorial performance measures received in the Federal level where the US Attorney's Offices are just one part of the complex structure of the Department of Justice.

This lack of widely used performance measures in prosecution agencies actually stands in stark contrast to what evolved in the state and Federal courts in the US. Already in 1995, the National Center for State Courts (NCSC 1998) released a set of so called Trial Court Performance Standards. The standards were created by a commission of trial judges, court managers and scholars and piloted in trial courts across the nation. Standards of performance for trial courts were developed in five performance areas: (1) Access to Justice; (2) Expedition and Timeliness; (3) Equality, Fairness and Integrity; (4) Independence and Accountability; and (5) Public Trust and Confidence. Despite strong national support and interest, the actual implementation of these standards was, however, not very widespread. The main reason was that most courts did not have the systems and resources to consistently collect, track and analyze the 68 measures associated with the Trial Court Performance Standards. That is why in 2005, a concerted effort lead to refining these standards to 10 core measures, known as CourTools (NCSC 2017). These 10 measures provide sufficient information to inform management and budget decisions and can be collected by most courts with relative ease. Today, these measures have even become part of many automated court case management system and have been integrated into systems offered by private vendors. Subsequently, NCSC has helped develop measures specific to child abuse and neglect cases, problem-solving courts (drug courts and mental health courts), and appellate courts. The experience of the state courts could have been used in a similar manner by prosecution agencies, but this did not happen except in just a few state level prosecutor's office.

CURRENT STATE OF PERFORMANCE MEASURES IN PROSECUTION AGENCIES IN THE US

Different from the courts in the US, prosecution offices on the Federal and State level have not come together systematically to develop effective performance measures that could be applied across different agencies with variations as needed.

The need to develop better performance measures for Federal level prosecutors was most recently expressed in a 2014 US Department of Justice Report which identified as one of the challenges for all US Attorney's Offices the need to implement an effective performance based management system. The report stated, among others, that "Meeting this challenge will require the Department to use accurate and reliable data, develop results-oriented measurements, and adopt a data-driven analytical approach in its evaluation of program performance." (Department of Justice 2014).

This lack of effective performance-based management on the Federal level is surprising but not unusual for agencies across the entire federal government.

While the Government Performance and Results (GPRA) Modernization Act of 2010 updated the federal government's performance management framework and placed a heightened emphasis on priority-setting, cross-organizational collaboration to achieve shared goals, and the use and analysis of goals and measurements to improve outcomes, resources (not just financial but especially human expertise resources) were limited and not effectively applied. The Act's aim to establish cross-agency and sector performance measures that would be reported on the website *Performance.gov* to communicate government-wide and agency performance may also have been overly ambitious and possibly impeded a more sequential process of creating meaningful agency performance standards first and then identifying performance elements that could reasonably be collected across various agencies The quarterly data-driven performance reviews required by the Act were generally modeled after successful evidence-based practices used in other, less complex sectors. In the justice system, such approach was also used and internationally celebrated in the somewhat controversial use of the so called "CompStat" system, the New York City Police Department's performance data system that was implemented in the early 1990s to reduce crime and improve police performance. The fact that CompStat had quite a range of difficult to manage consequences and the many lessons learned from its implementation and later adjustments did not seem to have been well reflected in the formulation and implementation of the GPRA.

Not surprisingly, the above mentioned, 2014 USDOJ report summarized current shortcomings:

> Some of the Department's performance goals and indicators are focused on inputs, workload, or processes rather than on outcomes and results. For example, several of the performance measures for the USAOs, such as the number of matters handled or total judgments and settlements, are output rather than outcome focused. These measures may provide information about the number of cases being handled, but they do not assess the significance and impact of those cases on the agency's resources and operations, nor do they address the goals of the department. Given the significant role federal prosecutors play in combating crime, serving justice, and keeping the public safe, meaningful and outcome-based USAO performance measures can serve as powerful incentives to allocate resources and ensure focus toward achieving priorities. Achieving such results-oriented measurement is particularly difficult in areas such as litigation and law enforcement, but of critical importance if the Department is to effectively monitor whether its programs are accomplishing their intended goals. (DOJ 2014).

To date these efforts continue and the last annual report that is published, the 2015 report, still reports mostly output related performance measures, such as number of criminal and other matters handled by type as well as overall disposition data, but no data that would reveal even just timeliness of prosecutorial actions, delay data or cost per case information, not to speak of the more difficult to collect and assess data that would allow some analysis of impact on crime, public trust, or even agency effectiveness.

On the state level efforts in the US initially culminated in a study conducted in 2004 by the American Prosecutors Research Institute (APRI), a subsidiary of the National District Attorneys Association, a professional association of US state prosecutors. The aim was to developed fundamental goals, objectives and performance measures that could be applied across most state level prosecutors' offices (APRI 2005). APRI emphasized the role of prosecutors to ensure "…that justice is done in a fair, effective, and efficient manner," accordingly three goals for prosecutors were identified to be measured:

1. To promote the fair, impartial, and expeditious pursuit of justice

2. To ensure safer communities

3. To promote integrity in the prosecution profession and effective coordination in the criminal justice system

Then, several objectives where created for each objective, each of which was then measured a number of ways. In total, 35 separate performance measures were identified. The measures related just to the first two goals were then tested for implementation in two prosecutors' offices. The results were not very promising. Among others, the study found that few offices had the capacities and data collection systems in place to ensure consistent collection and analysis of the multiple data needed. Even in offices that have automated prosecution case management systems, the information needed to collect and analyze the desired performance data was generally not available. The conclusions were that a set of core performance measures was needed that a majority of offices could apply (and some were suggested), but that "setting such standards would be inappropriate at this time." What was missing especially, was a collaborative effort among US prosecution agencies, such as the efforts that had evolved among the US courts a good decade earlier and which continued to develop and strengthen measurement capacities.

In addition to a less cohesive approach to developing performance measures for prosecutors in the US, the work conducted did also not take full advantage of the many lessons already learned in the US court system. As the APRI project recognized, each prosecutors' office operates within a context that includes varying laws, legal cultures, crime patterns, politics and resources and these influence capacities and willingness to collect and apply performance measures to manage the agency. However, the same is true of courts, law enforcement agencies, corrections and other government agencies—many of which have agreed to a common set of measures that underscore the main values of each organization. What has been missing in the US so far, is a mechanism to come to a consensus for general prosecution performance measures supported by and applicable to a broad range of prosecution offices across the country. Interestingly, a way forward to come to such agreement was developed in 2012 with support of the National Center of State Court which worked with a group of state level prosecution agencies applying the

at least two decades of lessons learned in performance measure development and implantation by US state court, using the example of measuring effective practices associated with prosecuting a particular type of crime, i.e. elder abuse, to create a manageable measurement system (NCSC 2012).

Absent a cohesive national effort, several state level prosecution agencies set out on their own and used the examples of the courts and other government agencies to develop meaningful performance measures that assist them in tracking progress towards performance goals, more efficiently managing the agency and enhanced communication about its performance to the public.

One of several noteworthy examples can be found in Cuyahoga County, Ohio. Serving a population of roughly 1.3 million people in and around Cleveland, the state capital of Ohio, the office is committed to transparency and accountability and collect and analyzes data to improve operational efficiency and effectiveness. The agency tracks a range of performance measures for different agency levels, providing specialized performance dashboards for various units and functions within the office. These dashboards are constantly being updated and refined and are built upon data that are regularly collected by an automated case management system. Longer range plans of the office aim to supplement this data with information from the local court's case management system which would provide not only additional data elements but would allow for triangulation and verification of data that would not only reduced data errors but provide more detailed information for both the prosecution office as well as the court. Other plans aim to track relevant performance data from time of an arrest through sentencing across the justice sector. The data are not only used to enhance agency operations but to compare performance with that of other jurisdictions with the aim to identify and study the best practices of higher performing jurisdictions and set goals to achieve similar or even better results (see Cuyahoga County Prosecutor Office, 2017)

Beyond such more advanced approaches, most state level prosecution agencies in the US today still use more limited, largely output related performance data. While most recognize that output data alone provide only limited insight into the offices performance, few have the resources or support to develop more comprehensive data tracking and analysis schemes such as the one used in Cuyahoga County outlined above. To address the shortcoming in the short run, some have developed other options, such the Kent County (Michigan) Prosecution Office, which uses output data, conviction rate data along with staffing and budget data and compares these to the same data reported by the six largest country prosecution offices in the state.

Kent country also offers valuable information why it is so difficult for state level prosecution offices in the US to move beyond collection of output data: 1) The office only reports felony conviction rates since they are based on the most recent statistics from the Michigan Department of Corrections and they are collected and reported in a consistent format across counties; 2) There office has no meaningful way to compare misdemeanor conviction rates because the various counties count

cases and collect data differently. And, since certain misdemeanor cases are also handled by a different agency, i.e. the city attorney's office, misdemeanor conviction rates can only be established if the office can track the outcome of its own cases alone, which so far has not be feasible. Still, considering the many challenges, the Kent County Prosecution Office has taken good steps towards moving beyond the use of simple output data (Kent County Prosecution Office 2016). Its efforts are an example of the type of performance measurement system that is more likely to be found in prosecutors' offices in the US today.

THE FUTURE OF PERFORMANCE MEASURES FOR PROSECUTION SERVICES IN THE US

The example of the Cuyahoga County Prosecutor's Office outlined above shows that more advanced performance measurement systems are used in select state level offices in the US and continue to evolve. The Cuyahoga County Prosecutor's Office has taken advantage of lessons learned by courts in its jurisdiction and by other agencies in similar situations. The office understood that performance measurement is only meaningful if reliable data collection comes out of a well-designed automated case management system, is used regularly to inform its leadership, managers on all levels, and is ideally available to all staff to help them track performance. The office also understands and emphasizes the use of this information to communicate progress towards its goals, and not just output data and conviction rates, to the public.

Prosecutor's offices that are serious about effective management aim to establish meaningful performance measurement systems and find ways to do so. At the same time, offices in a growing number of US states are under increasing pressure to collect such data and report them for budgeting purposes. The fact that number of US states applying performance based budgeting to all government entities is growing may become the main driver for developing better performance measurement systems in prosecutors' offices in the US. The current limited capacities of prosecutor associations in the US to serve as an effective coordinating and facilitating platform to develop nationally acceptable core measures for state level agencies combined with equally limited capacities on the Federal level stall the development of meaningful core measures and the spread of more effective performance measurement systems across prosecution agencies in the US.

These are important lessons to consider. For prosecutors in other countries, such as Brazil, it is important to not only explore the more advanced performance measurement systems in place in a few US prosecution agencies, such as the one in Cuyahoga County, but to understand that the development of performance measures is a process that evolves over time and requires not just time, resources and agreement to develop but also efforts to ensure that agreed upon measures are systematically collected and used in the agency not just for the purpose of publishing an annual report but for managing the agency based on data.

This is why, the use of a few core measures that apply to offices across a country and can be reasonably collected by them, instead of creating a long list of desirable data is important. What these core measures are depends to some extent on what the responsibilities of prosecutors in a particular jurisdiction and office are and for specialized offices, such as domestic violence or organized crime units adjusted measures may be needed, but there are core measures that tend to apply unilaterally to all agencies and there are good lessons from the US and other countries how to development them.

Today, the earlier mentioned effort to develop core performance measures for the prosecution of elder abuse cases supported by the National Center for Stata Courts provides one of the most helpful set of instructions for creating such set of core measures.

The starting point for measure development is defining the role of prosecutors. Using a careful review of the core prosecution processes and effective practices, this role was defined for US prosecutors as:

- Enhance victim safety by addressing any special needs of the older victim
- Restore what has been taken from the victim
- Gather evidence and preserve testimony using methods that will improve the likelihood of admissibility at trial should the older victim be unable or unwilling to testify
- Hold the offender accountable and protect the community
- Rehabilitate the offender in appropriate circumstances.

Building upon the lessons learned over time from performance measurement in the courts, eight core performance measures were proposed specifically for handling elder abuse cases. As a result, not all measures would apply to all other case types handle by prosecutors, but most do or can be slightly adjusted. Together the measures address case preparation, case processing, victim outcomes, and offender sanctions, all core functions US prosecutors are involved in.

The eight core measures that are than applied across the four core prosecution outcomes (i.e. case preparation, case prosecution, victim outcomes, and offender sanctions) that were selected are as follows:

4. Use of evidence collection checklists
5. Use of expert consultants
6. Time to case resolution
7. Victim satisfaction ratings
8. Prosecution initiated continuances

9. Early payment of restitution

10. Supervised sentences

11. Contact restrictions

The 2012 document published by NCSC is a very helpful tool to better understand how these measures were selected and how they can be applied in a prosecution agency. Each measure is clearly defined, its goal is articulated, and the rationale for selecting it is outlined. The publication also provides tools to collect, analyze and interpret the data and downloadable forms can be found online www.eldersandcourts.org

While this approach may at first seem unusual since it limits the data collection to just a few elements and does not even include one of the universally used data point, i.e. conviction rates, it is a helpful example for how to develop measures that help prosecutors track more effective practices instead of simply identifying if convictions are achieved or not. Conviction rates alone say very little about the effectiveness of the office and if conviction rates go down or up, the rates alone cannot identify why this may be the case and where in the process the agency should focus on improvements. In contrast, the more limited set of data measures that are based on good practice for core prosecution functions provide such insight. Along with the available data collection forms and explanations they also allow more offices to actually track their performance since the financial and human resources needed are limited.

Overall, these examples show that a range of positive and helpful performance measurement approaches are applied in US prosecutors' offices. Their broader application will be a matter of external demands for greater transparency and accountability related to performance management.

REFERENCES

AMERICAN PROSECUTORS RESEARCH INSTITUTE. *Prosecution in the 21st century*: Goals, objectives, and Performance measures. 2005. Online at: <http://nvpac.nv.gov/uploadedFiles/nvpacnvgov/Content/Resources/ProsecutionGOPM.pdf>

CUYAHOGA COUNTY PROSECUTOR OFFICE. 2017. Online at: <http://prosecutor.cuyahogacounty.us/en-US/justice-system-performance.aspx>

DEPARTMENT OF JUSTICE 2014. *Top Management and Performance Challenges Facing the Department of Justice* – 2014. Online at: <https://www.oig.justice.gov/challenges/2014.htm>

KENT COUNTY PROSECUTION OFFICE 2016. Online at: <https://www.accesskent.com/Departments/CountyAdministrator/Performance/Prosecutor_Office.pdf>

NATIONAL CENTER FOR STATE COURTS. *Defining Optimal Court Performance*: the trial court performance standards. 1998. Online at: <http://cdm16501.contentdm.oclc.org/cdm/ref/collection/ctadmin/id/1066>

_____. *Prosecuting elder abuse cases*. Proposed performance measures. 2012. Online at: <http://eldersandcourts.org/Elder-Abuse/~/media/Microsites/Files/cec/EA%20Prosecution%20Performance.ashx>.

_____. *CourTools*. 2017. Online at: <http://www.courtools.org/>.

A NATUREZA ADMINISTRATIVA DO ATO DE VITALICIAMENTO DO MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO E A POSSIBILIDADE DE REVISÃO PELO CNMP

Flávia Cristina de Oliveira Santos[1]

No dia 4 de outubro de 2016, a Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal (STF) denegou a segurança no Mandado de Segurança nº 27542[2], impetrado contra decisão do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) proferida em Procedimento de Controle Administrativo que negou o vitaliciamento de membro do Ministério Público do Estado de São Paulo e determinou a sua exoneração.

Na espécie, o impetrante arguia que, nos termos do art. 128, I, "a", da CF, o promotor de Justiça vitalício somente poderia perder o cargo por sentença judicial transitada em julgado, a ser proposta, nos termos do art. 38, § 2º, da Lei nº 8.625/1993, pelo procurador-geral de Justiça, após autorização do Colégio de Procuradores. Defendia, ainda, que já seria detentor da garantia constitucional da vitaliciedade desde 1º de setembro de 2007, data da decisão do Órgão Especial do Colégio de Procuradores de Justiça do Estado de São Paulo, o que conduziria à falta de atribuição do CNMP para deliberar sobre sua exoneração.

Para a Segunda Turma, o ato de vitaliciamento — decisão pela permanência de membro em estágio probatório nos quadros da instituição — tem natureza de ato administrativo, sujeitando-se ao controle de legalidade pelo CNMP, por força do art. 130-A, § 2º, II, da CF, que se harmoniza perfeitamente com o disposto no art. 128, § 5º, I, "a", do texto constitucional.

---

1 Assessora-chefe da Assessoria Técnica da Corregedoria Nacional do Ministério Público. Analista Jurídico do Conselho Nacional do Ministério Público. Aluna da Pós-Graduação *Lato Sensu* em Direito Processual Civil no Instituto Brasiliense de Direito Público.

2 EMENTA Mandado de segurança em face de ato do CNMP. Competência do conselho, como órgão de controle, para desconstituir ato de vitaliciamento de membro do Ministério Público. Segurança denegada. 1. O ato de vitaliciamento tem natureza de ato administrativo, e assim se sujeita ao controle de legalidade do Conselho Nacional do Ministério Público, por força do art. 130-A, § 2º, II, da CF/88, cuja previsão se harmoniza perfeitamente com o art. 128, § 5º, I, a, do texto constitucional. 2. Segurança denegada. (MS 27542, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, julgado em 04/10/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-227 DIVULG 24-10-2016 PUBLIC 25-10-2016).

Dois aspectos da decisão serão objeto de análise nos presentes Comentários sobre Jurisprudência, quais sejam: a) a possibilidade de o CNMP rever, em sede de controle de legalidade, o ato de vitaliciamento do membro do Ministério Público; b) a natureza não punitiva da exoneração decorrente da impugnação ao vitaliciamento.

Diferentemente da decisão pelo não vitaliciamento e pela consequente exoneração do membro do Ministério Público, havia o entendimento, defendido pela doutrina especializada, de que a decisão favorável ao vitaliciamento não se sujeitaria ao poder de revisão, por meio de controle de legalidade, do CNMP, uma vez que "após declarado vitalício, o membro do Ministério Público só pode perder o cargo por sentença judicial transitada em julgado".[3]

Entretanto, na decisão em análise, prevalece o entendimento de que "a previsão normativa que permite desfazer ato de vitaliciamento apenas por decisão judicial (CF, art. 128, I, "a") não afasta a possibilidade de o CMNP, a partir da EC nº 45/2004, analisar, com específica função de controle, a legalidade desse tipo de questão". Desse modo, tanto as decisões desfavoráveis quanto as favoráveis ao vitaliciamento submetem ao controle de legalidade realizado por esse colegiado, nos termos do art. 130-A, § 2º, II, da Constituição Federal.

No que diz respeito ao segundo ponto, a decisão destaca a natureza de ato administrativo do instituto e reforça o posicionamento da Suprema Corte e do Superior Tribunal de Justiça[4] acerca da independência entre a impugnação ao vitaliciamento e a aplicação da pena de demissão ao membro do Ministério Público em estágio probatório.

Da leitura das Leis Orgânicas dos Ministérios Públicos dos Estados e da União, verifica-se que os membros do Ministério Público brasileiro em estágio probatório e não vitalícios podem ter seu vínculo desfeito pelos seguintes meios: a) pela impugnação à sua permanência na carreira, mediante decisão do Conselho Superior do Ministério Público; e b) da aplicação da pena de demissão.

---

3 MAZZILLI, Hugo Nigro. *Regime Jurídico do Ministério Público*. 8. ed. rev., ampl., e atual. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 251.

4 RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL. VITALICIAMENTO. IMPUGNAÇÃO. AFASTAMENTO DAS SUAS ATIVIDADES. LEGALIDADE. ALEGAÇÃO DE SUSPEIÇÃO E IMPEDIMENTO DOS MEMBROS DO CONSELHO SUPERIOR. NECESSIDADE DE DILAÇÃO PROBATÓRIA.

I - Não cabe, na estreita via do mandamus, aferir sobre a suspeição ou impedimento de membros de comissão julgadora de processo administrativo, tendo em vista a necessidade de dilação probatória.

II - a Lei Federal nº 8.625/93, que dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Públicos dos Estados, cuja observância pelos Estados é obrigatória (art. 80), impõe que a impugnação ao vitaliciamento de membro do Ministério Público se dê no prazo de dois anos, não estabelecendo qualquer outro requisito de natureza temporal para a instauração do procedimento de impugnação.

III - Em se tratando de impugnação ao vitaliciamento de membro do Ministério Público, a norma do art. 60 da Lei Federal nº 8.625/93 impõe o afastamento compulsório do membro do Ministério Público até decisão final sobre a sua permanência ou não, inadmitindo-se qualquer discricionariedade quanto à permanência ou não no cargo.

IV - A decisão administrativa que conclui pela não-permanência do membro do Ministério Público, por não satisfeitos os requisitos do estágio probatório, não constitui penalidade administrativa, mas tão-somente um exame sobre a aptidão ou eficiência para o exercício das funções, o qual se exige seja devidamente fundamentado, não havendo qualquer vedação a que sejam levados em consideração fatos já apurados em processo administrativo disciplinar.

Recurso ordinário desprovido.

(RMS 19.248/AC, Rel. Ministro FELIX FISCHER, QUINTA TURMA, julgado em 21/11/2006, DJ 05/02/2007, p. 262)

A pena de demissão[5], conforme os ensinamentos Hugo Nigro Mazzilli, é:

> a pena que só pode ser imposta ao membro do Ministério Público que ainda não adquiriu a vitaliciedade, ou seja, apenas durante o transcurso do estágio probatório. Sob a Constituição de 1988, desde que o membro do Ministério Público tenha adquirido vitaliciedade, a perda do cargo só poderá ser imposta em sentença judicial transitada em julgado [...].[6]

Tais institutos, embora, na maioria das vezes, resultem de situações coincidentes, consistem em instrumentos distintos de desligamento do membro do Ministério Público. Enquanto a impugnação ao vitaliciamento, de caráter não punitivo, decorre de incompatibilidade funcional e/ou social para o desempenho do cargo, a pena de demissão sempre decorre de prática de ato consistente na violação de deveres funcionais.

Nesse sentido, os pontos de distinção entre análise da conduta do membro no âmbito disciplinar e para fins de vitaliciamento foram minuciosamente analisados pelo Ministro Joaquim Barbosa em voto-vista proferido no Mandado de Segurança nº 23.441/DF, julgado pelo Supremo Tribunal Federal:

> Passo ao exame da natureza do procedimento administrativo destinado à exoneração de membro do Ministério Público em estágio probatório, cotejando-o com o procedimento administrativo disciplinar. Penso que algumas considerações preliminares precisam ser feitas a respeito do assunto.
>
> Inicialmente, cumpre assinalar que a Lei Orgânica do Ministério Público da União regula exaustivamente apenas o procedimento administrativo de apuração de infração disciplinar, deixando o procedimento de avaliação do estágio probatório, destinado ao controle do vitaliciamento dos membros das diversas carreiras integrantes da instituição, à regulamentação específica por ser baixada pelo Conselho Superior de cada uma delas (v. art. 98, I, f, da Lei Complementar 75/1993).
>
> Assim, para a apuração de infrações disciplinares, a Lei Complementar 75/1993 prevê a existência de, pelo menos, duas fases sucessivas: o inquérito administrativo e o processo administrativo. É verdade que a lei menciona ainda a sindicância, fase anterior ao inquérito, cuja finalidade é a coleta sumária de dados para instauração - posterior e se necessária - do inquérito administrativo. Mas o que nos interessa no presente caso é que a lei prevê dois procedimentos distintos e sucessivos, complementares e interdependentes, destinados à apuração e comprovação das faltas cometidas por membro do Ministério Público.
>
> O inquérito administrativo é um procedimento preliminar, sigiloso, de caráter instrutório, investigativo e semi-inquisitorial, destinado a verificar a procedência das alegações de prática de atos indisciplinares ou ilícitos por membro do Ministério Público (art. 247 da Lei Complementar 75/1993). É

5 Neste ponto, cumpre ressaltar que, na Lei Orgânica do Ministério Público União (Lei Complementar nº75, de 20 de maio de 1993), o instituto da perda de cargo por membro vitalício foi denominado demissão.

6 MAZZILLI, Hugo Nigro, op. cit., p. 519

instaurado mediante portaria do corregedor-geral, que tem competência para designar comissão de três membros para conduzi-lo. O prazo para sua conclusão é de trinta dias, prorrogável por igual período. Somente ao cabo da instrução, que é sigilosa e portanto unilateral, é que o indiciado terá vista dos autos por quinze dias, para se manifestar (art. 250). Colhida a manifestação do indiciado, e concluindo a Comissão pela existência de indícios de cometimento do ilícito administrativo-funcional, encaminhará ela os autos ao Conselho Superior, acompanhados de seu parecer conclusivo, pelo arquivamento ou pela instauração de processo administrativo (art. 251). Sendo o parecer pela instauração do processo administrativo, deverá fazer-se acompanhar de uma súmula de acusação contendo a exposição do fato imputado, com todas as suas circunstâncias e a capitulação legal da infração. (art. 251, § 1º)

Já o processo administrativo tem natureza diversa. Ao contrário do inquérito, que é instaurado mediante simples portaria de autoridade administrativa singular (o corregedor-geral), o processo administrativo é instaurado por decisão do Conselho Superior, órgão colegiado eleito pela integralidade da categoria (art. 252). É conduzido por comissão composta de três membros da carreira, vitalícios, dela não podendo participar quem haja participado da comissão de inquérito (art. 252, § 2º). O processo administrativo tem natureza contraditória, e não inquisitória, assegurando-se ao acusado ampla defesa (art. 252). Deve ser concluído em noventa dias, prazo prorrogável por mais trinta dias. Noutras palavras, o inquérito administrativo funciona como uma instância de apuração preliminar dos fatos e como juízo de admissibilidade das acusações a que responde o membro do Ministério Público. Tanto é assim que a comissão de inquérito, ao fim dos trabalhos, caso julgue relevantes os indícios de que o membro do Ministério Público tenha realmente cometido alguma falta disciplinar, deve formular uma súmula de acusação, que dá ensejo à abertura do processo administrativo disciplinar. É nesse processo, regulado pelos arts. 252 e seguintes da mencionada lei complementar, que cabe ao acusado apresentar defesa e requerer quaisquer provas, inclusive a repetição das produzidas no inquérito.

Concluído o processo administrativo, aí sim é que caberá ao Conselho Superior do Ministério Público propor ao procurador-geral da República a aplicação das sanções que sejam de sua competência (art. 259, II, da Lei Complementar 75/1993, norma geral de competência, e art. 98, XIV, quanto ao Conselho Superior específico ao Ministério Público do Trabalho).

[...]

Antes de expor as razões da minha discordância, lembro que não se deve confundir o procedimento administrativo de controle do estágio probatório com o procedimento administrativo disciplinar que visa à apuração de eventual falta disciplinar cometida por membro do Ministério Público. Um pode influir no desfecho do outro, mas o certo é que a Lei Complementar 75/1993 disciplina esses dois institutos de direito administrativo em tópicos diversos, como não poderia deixar de ser.

> Do estágio probatório cuidam os arts. 197 e 198 da citada lei complementar, que traçam a sua disciplina geral. O art. 106, IV, atribui ao corregedor-geral a atribuição de acompanhar o estágio probatório dos membros do Ministério Público do Trabalho, cabendo ao Conselho Superior, por sua vez, "decidir sobre o cumprimento do estágio probatório (...), encaminhando cópia da decisão ao Procurador-Geral da República, quando for o caso, para ser efetivada sua exoneração" (art. 98, XVI).Noutras palavras, o escrutínio do desempenho funcional dos membros do Ministério Público da União em estágio probatório cabe ao corregedor-geral, a quem incumbe fazer as devidas avaliações. A decisão propriamente dita a respeito do vitaliciamento cabe ao Conselho Superior. Ao procurador-geral, que é também o presidente do Conselho Superior, resta a prática do ato de exoneração, se for o caso.
>
> Já o processo administrativo disciplinar está inserido no Capítulo III, intitulado "Da Disciplina", integrante do Titulo III, que cuida das disposições estatutárias gerais de todas as carreiras do Ministério Público da União. Vai do art. 246 ao art. 265. No caso em exame, é manifesto o abuso cometido pelo Conselho Superior do Ministério Público do Trabalho.[7]

Diante das características apontadas, revela-se incontestável a natureza administrativa do ato de vitaliciamento, ou não, do membro do Ministério Público em estágio probatório, deixando evidente a distinção entre as análises realizadas nesse procedimento e no âmbito de um processo administrativo disciplinar. Nesse sentido, mostra-se também adequada a decisão em análise ao reconhecer que a deliberação sobre o vitaliciamento, ou não, dos membros do Ministério Público sujeita-se a controle, no âmbito do CNMP, por meio de Procedimento de Controle Administrativo[8], diferentemente da decisão que aplica ao membro do Ministério Público a pena de demissão no curso do estágio probatório e das demais decisões proferidas no âmbito de procedimentos e processos disciplinares, definitivamente julgados há menos de um ano, que podem ser revistas, pelo CNMP por meio da Revisão de Processo Disciplinar, prevista nos arts. 109 e ss. do Regimento Interno do Conselho Nacional do Ministério Público.

7 EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. PROCURADOR DO TRABALHO. ESTÁGIO PROBATÓRIO. VITALICIEDADE. PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO. PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. SEGURANÇA CONCEDIDA. (MS 23441, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Relator(a) p/ Acórdão: Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 27/11/2008, DJe-208 DIVULG 05-11-2009 PUBLIC 06-11-2009 EMENT VOL-02381-02 PP-00444)

8 RICNMP. Artigo 123. O controle dos atos administrativos por membros, órgãos e serviços auxiliares do Ministério Público será exercido pelo Conselho de ofício ou mediante provocação, sempre que restarem contrariados, em tese, os princípios estabelecidos no artigo 37 da Constituição Federal.

ATO CGMP Nº 3, DE 3 DE MARÇO DE 2017

Dispõe sobre as correições ordinárias, sobre os parâmetros e métodos avaliativos a serem observados pela Corregedoria-Geral no exercício de sua função de fiscalização e sobre a necessidade de fomentar o planejamento da atuação funcional no âmbito dos órgãos e das unidades do Ministério Público do Estado de Minas Gerais.

O **CORREGEDOR-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS**, no uso de suas atribuições estabelecidas nos arts. 38 e 39 da Lei Complementar Estadual n.º 34, de 12 de setembro de 1994, e nos termos do Regimento Interno da Corregedoria-Geral do Ministério Público, aprovado pela Câmara de Procuradores de Justiça em 28 de setembro de 2016 (Resolução CAPJ n.º 12/2016), arts. 16, incisos XXVI, XXXII, XXXVI, 46, inciso I, 55 e 204, e

CONSIDERANDO o teor da Resolução CNMP n.º 149, de 26 de julho de 2016, e dos atos subsequentes;

CONSIDERANDO o conteúdo claro e preciso das diretrizes da Carta de Brasília, aprovada, com natureza de Acordo de Resultados, pela Corregedoria Nacional do Conselho Nacional do Ministério Público e pelas Corregedorias-Gerais dos Ministérios Públicos dos Estados e da União no dia 22 de setembro de 2016, quando do *7º Congresso Brasileiro de Gestão do Ministério Público*, realizado em Brasília pelo Conselho Nacional do Ministério Público;

CONSIDERANDO a determinação contida no art. 204, *caput*, do Regimento Interno da Corregedoria-Geral do Ministério Público no sentido de que se desenvolva, no âmbito do controle interno, *sistema de avaliação que leve em conta objetivos, metas e indicadores direcionados à análise da eficácia social da atuação dos membros e da Instituição*;

CONSIDERANDO o disposto nos parágrafos do art. 204 do mesmo Regimento Interno, que regula os aspectos a serem observados pela Corregedoria- Geral no exercício regular de suas atividades de *avaliação, orientação e fiscalização, tendo em vista especialmente a necessidade de observância do Planejamento Estratégico, do Plano Geral de Atuação e dos Programas de Atuação dos Órgãos de Execução*

e dos seus respectivos Projetos Executivos, bem como a realização de atividades extrajudiciais diferenciadas e adequadas;

CONSIDERANDO que o Ministério Público é garantia constitucional fundamental na defesa do regime democrático, da ordem jurídica e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (arts. 127 e 129 da Constituição de 1988) e que suas Corregedorias-Gerais são garantias fundamentais de efetividade social de sua atuação,

RESOLVE:

TÍTULO I
DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º. As correições ordinárias serão realizadas pela Corregedoria-Geral do Ministério Público, diretamente pelo Corregedor-Geral ou por delegação a Subcorregedores-Gerais ou a Promotores de Justiça Assessores, para verificar e avaliar a regularidade e a eficácia social dos serviços prestados pelo Ministério Público e o relacionamento dos órgãos de execução e serviços auxiliares no ambiente funcional e comunitário, no exercício de suas funções e no cumprimento dos deveres do cargo, observados os seguintes princípios:

I – publicidade, transparência e periodicidade;

II – resolutividade, eficiência e relevância social;

III – duração razoável das medidas e dos procedimentos relativos às atribuições constitucionais do Ministério Público;

IV – efetividade dos direitos e das garantias fundamentais;

V – priorização da resolução consensual, salvo quando a tutela judicial se revelar a mais adequada;

VI – gestão administrativa eficiente e proativa das unidades, atribuições ou serviços do Ministério Público;

VII – unidade institucional, materializada pela adoção, por órgãos, unidades, cargos ou serviços do Ministério Público, de Programas de Atuação Funcional e respectivos Projetos Executivos, alinhados ao Planejamento Estratégico e ao Plano Geral de Atuação Funcional;

VIII – prevalência da avaliação qualitativa, com a superação do controle meramente formal, quantitativo e temporal das causas ou expedientes em que atua o Ministério Público;

IX – primazia das questões de mérito sobre as processuais meramente formais;

X – racionalização e economicidade, com o adequado aproveitamento de ferramentas tecnológicas e virtuais disponíveis.

Art. 2º. A correição ordinária é o procedimento de verificação ampla do funcionamento eficiente dos órgãos, unidades, cargos ou serviços do Ministério Público, devendo ser realizada para aferir precipuamente a relevância social e a resolutividade da atuação ministerial.

TÍTULO II
DA REALIZAÇÃO DAS CORREIÇÕES ORDINÁRIAS

CAPÍTULO I
DO PROCEDIMENTO DA CORREIÇÃO

Seção I
Da comunicação e da publicidade da correição

Art. 3º. O procedimento de correição ordinária inicia-se com a efetivação da comunicação ao membro do Ministério Público da data da realização da correição nos serviços da unidade em que atua e expira com a homologação pelo Corregedor-Geral do Termo de Correição, devidamente preenchido e concluído pela equipe de trabalho, sem prejuízo de eventuais acompanhamentos dele decorrentes.

Parágrafo único. O Corregedor-Geral divulgará, prévia e adequadamente, por meio da internet, da intranet ou do Diário Oficial Eletrônico do MPMG, com antecedência mínima de trinta dias, o calendário das correições ordinárias e, sempre que possível, o formato delas (presencial ou virtual) e a indicação dos respectivos locais;

Art. 4º. A própria Corregedoria-Geral comunicará a realização de correição ordinária aos Juízos perante os quais oficiem os órgãos correcionados, assim como aos Presidentes das respectivas Subseções da Ordem dos Advogados do Brasil, bem como à chefia da unidade ou ao membro diretamente interessado, com antecedência mínima de cinco dias da data do início dos trabalhos, sem prejuízo da divulgação prévia, com antecedência mínima de trinta dias, do calendário das correições.

Seção II
Da preparação da correição e da separação do material

Art. 5º. Ao ser comunicado da realização de correição ordinária nos serviços da unidade em que atua, o órgão do Ministério Público deverá, previamente:

I – providenciar:

a) a expedição de ofício às autoridades locais da comarca, conforme sua área de atuação, salvo ao Poder Judiciário e à OAB, noticiando-lhes a realização da correição;

b) a divulgação da correição na imprensa local ou, sendo inviável, em perfis e páginas eventualmente mantidas nas redes sociais, desde que oficiais e regularmente geridas por unidades de comunicação social vinculadas à Procuradoria-Geral de Justiça;

c) a afixação do edital no quadro de avisos/editais do fórum junto à Direção do Foro local e, em se tratando de Promotoria de Justiça instalada em sede própria, também no prédio da unidade ministerial, em lugar visível e acessível ao público;

d) o relatório de movimento forense da Secretaria Judicial relativo ao mês anterior à realização da correição ordinária, quando se tratar de órgão com atuação perante juízos específicos;

e) os demonstrativos consolidados de feitos judiciais e extrajudiciais, extraídos do SRU, com termo inicial datado da última correição ou da entrada em exercício na Promotoria de Justiça, se posterior, e termo final a data prevista para a correição atual;

f) os relatórios de prazos e pendências de feitos judiciais e extrajudiciais, extraídos do SRU;

g) o relatório judicial relativo ao quantitativo discriminado de autos com carga ao Ministério Público, em que conste o órgão de execução individualizado;

h) dez atas de sessões de julgamento pelo Tribunal do Júri realizadas, preferencialmente, nos últimos 12 (doze) meses;

II – separar e listar, em rol assinado, o seguinte acervo, cujas manifestações tenham sido apresentadas a partir da última correição e, preferencialmente, nos últimos 12 (doze) meses:

a) dez procedimentos investigativos ou processos criminais ou infracionais arquivados ou transitados em julgado, dentre os quais, preferencialmente, cinco relativos a crimes dolosos contra a vida (art. 2º do Ato CGMP n.º 16/2016);

b) cinco processos de ações civis públicas com decisão judicial definitiva;

c) dez processos extrapenais transitados em julgado, em que tenha havido efetiva intervenção do órgão de execução, se se tratar de Promotoria de Justiça com atribuição eminentemente processual (Família, Cível, Fazenda Pública etc.);

d) cinco processos extrapenais com decisões transitadas em julgado, se se tratar de Promotoria de Justiça com múltiplas atribuições (judiciais e extrajudiciais);

e) recomendações expedidas, termos de ajustamento de conduta firmados, atas de reuniões e de audiências públicas que tenha realizado ou de

que tenha participado, informações sobre visitas a entidades, órgãos ou estabelecimentos relacionados à sua área de atuação, bem como a unidades policiais, inclusive periciais e médico-legais, onde houver (PEP CGMP n.º 280/2016);

f) trabalhos extrajudiciais que, a juízo do correcionado, revelem a eficácia social de sua atuação na tutela dos direitos ou interesses individuais indisponíveis ou dos direitos/interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos, nos termos da Carta de Brasília (aprovada pelas Corregedorias Nacional e dos Ministérios Públicos Estaduais e da União em 22.09.2016, no *7º Congresso Brasileiro de Gestão do Ministério Público* – Anexo 1 do Ato CGMP n.º 2/2017);

g) registros ou exposição de eventuais práticas, dinâmicas, documentos ou Projeto Executivo que demonstrem o alinhamento de suas ações executivas ao Planejamento Institucional Estratégico e ao Plano Geral de Atuação Funcional, nos termos do art. 204 do Regimento Interno da Corregedoria-Geral do Ministério Público.

Art. 6º A equipe correcional poderá enviar ao órgão correcionado, com antecedência à instalação dos trabalhos, formulário de correição para registro prévio das informações administrativas.

Art. 7º. Para a realização da correição ordinária, o órgão de execução deverá providenciar ainda espaço físico adequado aos serviços correcionais, recepcionar pessoalmente a equipe da Corregedoria-Geral para contato inicial e acompanhamento dos trabalhos e separar as pastas e os livros obrigatórios (ou sistemas eletrônicos correspondentes).

Art. 8º. Para compor o acervo de feitos a serem avaliados, poderão ser incluídos quantos autos eletrônicos forem necessários, devendo, nesse caso, ser solicitada ou preparada cópia digital de inteiro teor de cada feito, a ser extraída do Sistema de Registro Único (SRU-e), cópia essa que, até o final da correição, deverá permanecer em pasta eletrônica, em computador vinculado à unidade administrativa avaliada, não devendo ser impressa.

Seção III
Da análise por iniciativa da equipe correcional

Art. 9º. Além dos materiais providenciados e separados pelo órgão de execução destinatário da correição, a equipe correcional examinará:

I – por amostragem e aleatoriamente, as notícias de fato, especialmente as com prazo eventualmente expirado, os procedimentos preparatórios, os inquéritos civis e procedimentos administrativos (ou investigações preliminares e processos administrativos do PROCON), bem como os procedimentos investigatórios criminais em andamento na Promotoria de Justiça;

II – os processos e os inquéritos policiais que se encontrarem com carga ao órgão de execução correcionado;

III – por amostragem e aleatoriamente, se necessário, processos que se encontrarem em andamento na respectiva secretaria judicial, com preferência para ações civis públicas e ações penais relativas a crimes dolosos contra a vida, mediante contato prévio da equipe correcional com a autoridade judicial, nos termos do art. 3º, II, primeira parte, da Resolução CNMP n.º 149/2016.

§ 1º A equipe correcional avaliará, de acordo com a regularidade e qualidade da atuação extrajudicial, a conveniência de visita a autoridades locais e a instituições vinculadas a políticas públicas abarcadas pelas respectivas áreas de atuação do órgão correcionado, nos termos do art. 3º, II, segunda parte, da Resolução CNMP n.º 149/2016.

§ 2º A equipe correcional consignará os fundamentos das diligências empreendidas, relacionando, no campo referente a "Observações" do Termo de Correição, os expedientes efetivamente analisados ou as instituições eventualmente visitadas.

§ 3º Todos os apontamentos da equipe correcional relativos ao trabalho e à conduta funcional do órgão de execução constarão do respectivo Termo de Correição, inclusive eventuais determinações ou recomendações convenientes à qualidade ou à regularidade dos serviços.

§ 4º Havendo suspeita de que dados estatísticos estão registrados em desconformidade com a realidade no Relatório Mensal de Atividades, tal circunstância será aferida e registrada no Termo de Correição, conforme art. 108 do Ato CGMP n.º 1, de 2 de janeiro de 2017.

§ 5º A equipe correcional entrevistará reservadamente o órgão de execução quando concluir pelo demérito à sua atuação, dando-lhe oportunidade de justificativa, sem prejuízo de possível registro da crítica desabonadora no Termo de Correição.

§ 6º Os trabalhos referidos no art. 5º, II, "g", deste Ato, quando dignos de mérito, a juízo unânime da equipe correcional, serão especialmente considerados para fins de avaliação e repercutirão no registro de elogio ao correcionado, aprovado o Termo pelo Corregedor-Geral.

§ 7º Cópia do Termo de Correição será encaminhada, em trinta dias contados da sua homologação pelo Corregedor-Geral, ao órgão de execução correcionado.

Art. 10. O órgão de execução correcionado cuja qualidade técnica dos trabalhos for considerada insuficiente ou ineficaz sua atuação quanto ao impacto social poderá ser submetido a acompanhamento pela Corregedoria-Geral, que poderá solicitar auxílio do CEAF para tanto.

§ 1º O acompanhamento se dará pelo prazo de até seis meses, prorrogável por igual período, durante o qual o órgão de execução, entre outras medidas adequadas

fixadas pela Corregedoria-Geral, deverá encaminhar ao Órgão Corregedor cópia dos trabalhos técnicos produzidos no período.

§ 2º O acompanhamento poderá ser suspenso a qualquer momento pela Corregedoria- Geral do Ministério Público, desde que afastadas as razões motivadoras do monitoramento.

§ 3º Esgotado o prazo de acompanhamento e persistindo a ineficiência funcional do órgão de execução sob avaliação, a Corregedoria-Geral adotará as medidas que se fizerem necessárias.

§ 4º O acompanhamento não impede, se a gravidade do caso assim reclamar, a adoção imediata da medida correcional adequada.

Art. 11. Findos os trabalhos correcionais ordinários, a Chefia de Gabinete da Corregedoria-Geral fará contato com o órgão de execução correcionado, por *e-mail*, solicitando-lhe manifestar-se sobre sua experiência quanto à dinâmica dos trabalhos correcionais e quanto ao contato pessoal com a equipe da Corregedoria-Geral.

Parágrafo único. As considerações elogiosas e críticas, dignas de nota, serão levadas ao conhecimento do Corregedor-Geral, que adotará as medidas necessárias ao aprimoramento dos serviços e estimulará a institucionalização das boas práticas, conforme o caso.

CAPÍTULO II
DO RESULTADO DA CORREIÇÃO

Seção I
Das medidas que podem ser adotadas e/ou propostas pela equipe correcional

Art. 12. A equipe correcional encaminhará ao Corregedor-Geral do Ministério Público relatório circunstanciado, analisando a regularidade do serviço e a eficiência da atividade da unidade ou do órgão correcionado, apontando as boas práticas observadas, as eventuais irregularidades constatadas, a falta ou deficiência de ocupação dos espaços institucionais de atuação relativa à atribuição do órgão, bem como as conclusões e medidas necessárias a prevenir erros, corrigir problemas e aprimorar o serviço, nos termos do art. 2º da Resolução CNMP n.º 149/2016, do art. 204 do Regimento Interno da Corregedoria-Geral e da Carta de Brasília, registrando, ao final, eventuais críticas e elogios.

Art. 13. Para os fins do disposto no art. 12 deste Ato, compete aos Subcorregedores- Gerais e aos Assessores do Corregedor-Geral, conforme a necessidade, emitir:

I – recomendações sem efeito vinculativo, especialmente baseadas no Ato n.º 2/2017;

II – recomendações com força de determinações (art. 36, VIII, do Regimento Interno), nos casos de inobservância das normas legais e dos atos

administrativos cogentes emanados da Corregedoria-Geral, de outros órgãos da Administração Superior ou do Conselho Nacional do Ministério Público;

III – orientações em virtude de consulta oral apresentada pelo órgão correcionado, observado o § 3º do art. 4º do Ato CGMP n.º 2/2017;

IV – elogios e ou anotações na ficha funcional;

V – outras medidas adequadas ao caso, inclusive o acordo de resultados, nos termos dos arts. 14, 15 e 16 deste Ato.

Parágrafo único. As recomendações, determinações e orientações serão consignadas no Termo de Correição e terão eficácia imediata pelo prazo de 60 (sessenta) dias, contado a partir do conhecimento de seu teor pelo destinatário, dependendo, para seu aperfeiçoamento e plena validade, da aprovação do Termo pelo Corregedor-Geral, sob pena de extinção de seus efeitos.

Seção II
Do acordo de resultados

Art. 14. A equipe correcional poderá, ainda, propor ao órgão do Ministério Público correcionado a assinatura de Acordo de Resultados (ACRS), nos termos do art. 203 do Regimento Interno e das normas gerais do Ato CGMP n.º 1/2017, que poderá ser tomado dos membros ou servidores do Ministério Público, quando, em decorrência de correição, constatarem-se inadequação, ineficiência ou má qualidade dos serviços ou dos trabalhos ministeriais.

§ 1º. Aplicam-se ao Acordo de Resultados (ACRS) as regras previstas para a resolução consensual de conflitos, previstas nas normas gerais do Ato CGMP n.º

1/2017, no que forem cabíveis.

§ 2º O Acordo de Resultados (ACRS) será regido pelos princípios da eficiência, adequação e razoabilidade e nele haverá, sempre que for compatível, a fixação de prazos e metas a serem alcançadas.

§ 3º O Acordo de Resultados (ACRS) será também cabível nos casos em que a Corregedoria-Geral constatar atraso nos serviços judiciais ou extrajudiciais por responsabilidade de membros do Ministério Público.

§ 4º O Acordo de Resultados (ACRS) não impede a instauração de reclamação disciplinar ou de processo disciplinar administrativo quando for constatada hipótese de falta funcional.

§ 5º O Corregedor-Geral analisará, motivadamente, de acordo com o caso concreto e por critérios de conveniência e oportunidade, quando o Acordo de Resultados (ACRS) poderá ser mais produtivo e eficiente que a adoção de outras providências.

Art. 15. O Corregedor-Geral poderá, desde logo, adotar as providências de sua atribuição, propondo ao Conselho Superior a adoção das demais medidas cabíveis, à vista do apurado.

Art. 16. O relatório final da correição será levado ao conhecimento do Conselho Superior para ciência e adoção de eventuais providências no âmbito de suas atribuições, ouvido o membro do Ministério Público diretamente interessado.

CAPÍTULO III
DAS CORREIÇÕES ORDINÁRIAS VIRTUAIS

Art. 17. A correição ordinária poderá ocorrer sob a forma virtual, a critério do Corregedor-Geral do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, observada a viabilidade concreta para a realização do ato.

§ 1º A correição, quando ocorrer pela via virtual, será integrada por análise de peças, livros e entrevista a ser realizada, preferencialmente, por meio de transmissão eletrônica "online" de som e imagem ou de outros meios eletrônicos de semelhante eficácia, inclusive ligação telefônica, podendo-se entrevistar, pelos mesmos instrumentos, terceiros cuja oitiva interesse aos trabalhos correcionais.

§ 2º O membro do Ministério Público que se submeter à correição na forma do "caput" deste artigo deverá compartilhar com a Corregedoria-Geral, por meio eletrônico, em até dez dias antes da realização das atividades correcionais, todas as peças processuais e/ou procedimentais produzidas em período pré-determinado, cabendo ao Órgão Corregedor escolher, entre elas, aquelas que analisará, comunicando ao órgão de execução correcionado as peças escolhidas.

§ 3º Será encaminhado, com antecedência mínima de trinta dias da realização da correição virtual, formulário de correição ordinária, com pedidos de informações, o qual deverá ser preenchido pelo órgão correcionado até dez dias antes da correição.

§ 4º A Corregedoria-Geral indicará ao membro do Ministério Público quais espécies de manifestações extrajudiciais serão analisadas.

§ 5º A correição ordinária sob a forma virtual não dispensa o órgão correcionado da adoção das providências previstas na Seção II do Capítulo I do Título II deste Ato, no que couberem.

§ 6º Constatando irregularidades ou diante das notícias colhidas por meio virtual, o Corregedor-Geral poderá, a seu critério, converter a correição ordinária em presencial, ou determinar a realização de correição extraordinária ou inspeção, nos termos do Ato CGMP n.º 1/2017.

§ 7º As entrevistas poderão ser gravadas, com ciência prévia aos interlocutores sobre tal circunstância.

§ 8º A equipe correcional poderá requerer ainda, a seu critério, cópia de autos ou procedimentos judiciais ou extrajudiciais sempre que entender que tal diligência se faz necessária aos trabalhos correcionais.

Art. 18. As correições ordinárias virtuais serão realizadas preferencialmente nos órgãos e unidades do Ministério Público que apresentarem:

I – regularidade formal dos serviços judiciais e extrajudiciais;

II – excelente qualidade dos trabalhos constatada em correição imediatamente anterior;

III – residência do titular na sede da comarca;

IV – permanência do titular na unidade há mais de cinco anos.

CAPÍTULO IV
DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS CORRECIONAIS

Art. 19. O Corregedor-Geral, diretamente ou por delegação a Subcorregedor-Geral, poderá realizar audiência pública com o objetivo de ouvir notícias, sugestões ou reclamações de representantes da comunidade acerca do funcionamento da unidade do Ministério Público, visando ao aperfeiçoamento dos serviços prestados, nos termos do art. 3º, V, da Resolução CNMP n.º 149/2016 e do art. 204, § 11, do Regimento Interno da Corregedoria-Geral.

Art. 20. Na realização pela Corregedoria-Geral de audiência pública para ouvir notícias, sugestões ou reclamações sobre o funcionamento do Ministério Público na localidade correcionada, os órgãos de execução em exercício na comarca que tiverem sido mencionados, ainda que indiretamente, durante os pronunciamentos dos representantes da comunidade terão assegurados, no mínimo, trinta minutos de fala, ao final da audiência, independentemente de solicitação ou inscrição prévias.

CAPÍTULO V
DO ACOMPANHAMENTO NOS CASOS DE ALTA COMPLEXIDADE E REPERCUSSÃO SOCIAL

Art. 21. A Corregedoria-Geral poderá realizar, de ofício ou demandado por qualquer órgão de execução, correição para avaliar, orientar e fiscalizar a atuação do Ministério Público nos casos de alta complexidade e repercussão social.

§ 1º Para os fins deste Ato, consideram-se causas de alta complexidade e repercussão social aquelas que, em razão dos seus múltiplos e interdependentes aspectos, afetem ou possam afetar gravemente direitos fundamentais e exijam, para a sua solução, a atuação integrada de mais de um órgão de execução e/ou de diferentes ramos do Ministério Público brasileiro.

§ 2º Havendo atuação de membros dos Ministérios Públicos de ramos diversos, a equipe correcional deverá aferir se a atuação dos membros e equipes de trabalho do Ministério Público estadual é cooperativa e eficiente.

§ 3º Deverão, entre outros, ser aferidos os seguintes aspectos relacionados à atuação funcional dos membros do Ministério Público nos casos de alta complexidade:

a) disponibilidade de recursos materiais e humanos para o adequado enfrentamento do caso;

b) realização de diagnósticos prévios para evitar o ilícito e/ou minorar a situação de risco ou de dano;

c) priorização e adequação da atuação preventiva;

d) adequação das medidas reparatórias e repressivas;

e) utilização das medidas adequadas de tutela extrajurisdicional;

f) adequação das medidas judiciais;

g) representatividade plural dos grupos de atingidos;

h) atuação global em todas as áreas (cível, administrativa e penal).

TÍTULO III
DAS DIRETRIZES AVALIATIVAS A SEREM OBSERVADAS PELA EQUIPE CORRECIONAL

CAPÍTULO I
DA AVALIAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS, SISTEMAS E MÉTODOS DO ÓRGÃO, DA UNIDADE OU DOS SERVIÇOS

Art. 22. A equipe correcional avaliará o cumprimento das formalidades exigidas para a realização da correição e a regularidade da utilização dos instrumentos de protocolo, registro, distribuição e andamento de expedientes internos e externos, observando o seguinte:

I – o período de exercício do órgão na unidade; residência na comarca ou no local em que oficia; participação em cursos de aperfeiçoamento; compatibilidade efetiva de eventual exercício do magistério com as funções ministeriais; cooperações cumulativas envolvendo outros órgãos ou unidades; eventuais afastamentos das atividades;

II – a utilização adequada dos sistemas oficiais e disponíveis de registro e controle de expedientes;

III – a verificação do fluxo (entrada e saída) quantitativo de expedientes externos, bem como a movimentação dos procedimentos internos;

IV – a regularidade formal e a duração razoável dos expedientes, com solução adequada;

V – a produção mensal de cada membro lotado na unidade, bem como eventual saldo remanescente;

VI – o cumprimento dos prazos processuais, com ênfase no planejamento da atuação e em atenção à duração razoável dos processos e procedimentos e às necessidades concretas do direito material que se quer resguardar;

VII – a verificação qualitativa das manifestações processuais e procedimentais;

VIII – a organização do atendimento ao público e o comparecimento aos atos de que deva participar ou que deva realizar/acompanhar;

IX – a realização das visitas/inspeções determinadas pelo Conselho Nacional do Ministério Público, com os devidos registros em livros ou sistemas apropriados;

X – experiências inovadoras dignas de destaque.

CAPÍTULO II
DA AVALIAÇÃO DA GESTÃO ADMINISTRATIVA DA UNIDADE E DO ALINHAMENTO DA ATUAÇÃO LOCAL AO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E AO PLANO GERAL DE ATUAÇÃO

Art. 23. A equipe correcional avaliará se a atuação local, objeto da correição, está alinhada ao Planejamento Estratégico Institucional e ao Plano Geral de Atuação Funcional, devendo, para tanto, aferir se o correcionado:

I – conhece o Plano Geral de Atuação Funcional e reconhece a sua importância para a estratégia institucional;

II – possui um Programa de Atuação Funcional ou prática equivalente;

III – concebe o planejamento com objetivos, metas e atuação prática bem definidos;

IV – identifica e objetiva resultados sociais adequados;

V – procura adotar ou executar as medidas tendentes à eficiência da gestão administrativa da unidade e dos serviços locais.

CAPÍTULO III
DA AVALIAÇÃO DA QUALIDADE E DA EFICÁCIA SOCIAL DA ATUAÇÃO FUNCIONAL

Art. 24. Na priorização da avaliação qualitativa dos procedimentos judiciais e extrajudiciais em tramitação, a equipe correcional considerará, entre outros critérios, a natureza, a complexidade e o alcance social da matéria.

§ 1º A avaliação da duração razoável do processo e das medidas adotadas pelo órgão correcionado considerará, principalmente, as necessidades do direito material, de modo a aferir se há necessidade de agilização do procedimento em situações de urgência ou se é preciso o alargamento do procedimento nos casos em que a complexidade da matéria de fato e de direito o exigir.

§ 2º Para aferição da efetividade das diligências determinadas, serão considerados os intervalos entre os impulsionamentos (períodos em que o procedimento resta concluso), assim como a adoção de instrumentos resolutivos e outras medidas adotadas.

Art. 25. Para a avaliação da atividade-fim, serão considerados todos os mecanismos de atuação judicial e extrajudicial.

§ 1º Observadas as peculiaridades regionais, locais, estruturais e relativas às atribuições do órgão ou unidade, serão analisadas as seguintes medidas de aproximação comunitária e resolução de problemas:

I – participação efetiva e/ou realização de audiências públicas;

II – realização de palestras e participação efetiva em reuniões com agentes externos, especialmente vinculados às políticas públicas das respectivas áreas de atuação ministerial;

III – adoção de outras medidas de inserção social, especialmente a atuação por meio de Projetos Sociais (PROPS), nos termos das Resoluções Conjuntas PGJ CGMP n.ºs 03/2011 e 02/2013.

IV – utilização eficiente e/ou e viabilidade de priorização de mecanismos de resolução consensual e extrajurisdicional dos conflitos, controvérsias e problemas.

V – utilização eficiente e objetiva de instrumentos e métodos de investigação na determinação de diligências, bem como dos recursos extrajudiciais e judiciais visando à prevenção e à tempestiva correção de ilícitos;

§ 2º Será analisado também, quando o membro do Ministério Público, em suas manifestações, fizer citação de súmula, jurisprudência, Constituição ou leis em geral, ou quando utilizar de conceitos jurídicos indeterminados, se há correlação adequada com o caso em análise, evitando fundamentações meramente abstratas e sem correspondência com a matéria de fato e de direito em apreciação.

Art. 26. Serão analisadas a regularidade e a resolutividade da atuação funcional jurisdicional e extrajurisdicional e, na medida do possível, os fatores concretos delineados no art. 204, § 17, do Regimento Interno da Corregedoria-Geral.

Parágrafo único. A avaliação da atuação dos membros e servidores do Ministério Público levará em conta, sempre que possível e adequado, a oitiva dos cidadãos diretamente interessados ou da respectiva sociedade organizada (art. 204, § 11, do Regimento Interno da Corregedoria-Geral do Ministério Público), desde que os relatos estejam acompanhados de dados concretos e efetivos sobre a atuação ministerial, sem apreciação valorativa genérica.

CAPÍTULO IV
DA AVALIAÇÃO DA PROATIVIDADE DOS ÓRGÃOS DE EXECUÇÃO

Art. 27. A equipe correcional analisará e estimulará a adoção de postura proativa que valorize e priorize atuações preventivas, com antecipação de situações de crise e adequadas, considerando, para tanto:

I – a clareza sobre a aferição das disputas que se travam na sociedade em torno dos objetos da intervenção do Ministério Público;

II – a capacidade de articulação, sobretudo no que tange à formação de alianças e identificação dos campos conflituosos;

III – a autoridade ética para mediar demandas sociais (capacidade para o exercício de liderança a partir da força do melhor argumento, na democracia, em defesa da sociedade);

IV – a capacidade de diálogo e de consenso;

V – o senso de oportunidade para o desencadeamento das intervenções que levem em consideração as situações de lesão ou de ameaça aos direitos fundamentais.

VI – a atuação preventiva, com postura resolutiva amparada no compromisso com ganhos de efetividade na atuação institucional;

VII – a atuação atrelada à proteção e à efetivação dos direitos e das garantias fundamentais;

VIII – a realização precedente de pesquisas e investigações adequadas sobre os fatos, em suas múltiplas dimensões e em sede procedimental, como base para a intervenção qualificada;

IX – a utilização de mecanismos e instrumentos adequados às peculiaridades de cada situação;

X – escolhas corretas dos ambientes de negociação que facilitem a participação social e a construção da melhor decisão para a sociedade;

XI – contribuição para a participação emancipatória e empoderada da comunidade diretamente interessada;

XII – utilização racional e adequada da judicialização, quando cogente ou indispensável para a eficiência da solução pretendida;

XIII – atuação dinâmica e para a garantia do andamento célere e da duração razoável dos feitos sob a responsabilidade ministerial, inclusive mediante interposição de recursos e realização de manifestações orais;

XIV – atuação tempestiva e efetiva, com aptidão para evitar a prática e/ou imediatamente estancar a continuidade ou a repetição dos ilícitos, ou a removê-los, a potencializar a dimensão da eficiência na reparação dos danos eventualmente ocorridos, independentemente de ocorrência de dolo, culpa ou dano;

XV – a utilização de mecanismos de resolução consensual, como a negociação, a mediação, a conciliação, as práticas restaurativas, as convenções processuais e os acordos de resultado;

XVI – a triagem adequada das comunicações da Ouvidoria e a análise imediata de notícias de fato, de modo a evitar a instauração de procedimentos inviáveis e a implementar a pronta tramitação dos expedientes relevantes;

XVII – condução direta e diligente dos expedientes extrajudiciais, mediante despachos objetivos e tendentes à conclusão da investigação, com vistas à delimitação do objeto e à individualização dos fatos em apuração;

XVIII – a avaliação contínua da real necessidade de novas diligências nos procedimentos extrajudiciais, com velamento pela duração razoável do expediente;

XIX – a adoção de instrumento que permita o acompanhamento contínuo da tramitação, instrução e fiscalização dos procedimentos investigatórios prioritários e dos processos judiciais mais relevantes, nas causas em que o Ministério Público for parte;

XX – a atuação preponderante na tutela coletiva, propondo ações individuais em situações absolutamente necessárias, sem prejuízo dos atendimentos individuais e encaminhamentos devidos.

TÍTULO IV
DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 28. As correições ordinárias serão lançadas pela Corregedoria-Geral do Ministério Público de Minas Gerais no Sistema Nacional de Correições e Inspeções, instituído pelo art. 9º da Resolução CNMP n.º 149/2016.

Art. 29. As disposições deste Ato serão incorporadas ao Ato CGMP n.º 1/2017, por ocasião de sua revisão e atualização anual.

Art. 30. Este Ato se aplica, no que for compatível, às correições extraordinárias e às inspeções, disciplinadas no Ato CGMP n.º 1/2017.

Art. 31. Este Ato se aplica, no que for compatível, às correições ordinárias nos Órgãos Auxiliares, nos termos do art. 4º, IV, da Lei Complementar n.º 34, de 12 de setembro de 1994.

Art. 32. Este Ato entra em vigor em 180 dias a partir da sua publicação.

Belo Horizonte, 3 de março de 2017.

PAULO ROBERTO MOREIRA CANÇADO
Corregedor-Geral do Ministério Público

Anexo

PROPOSTA DE NOVO FORMULÁRIO DE CORREIÇÃO ORDINÁRIA DE CENTROS DE APOIO OPERACIONAL, COORDENADORIAS, GRUPOS ESPECIAIS E DEMAIS ÓRGÃOS AUXILIARES, DE ACORDO COM A CARTA DE BRASÍLIA E O NOVO REGIMENTO INTERNO DA CORREGEDORIA-GERAL

A EQUIPE CORRECIONAL AFERIRÁ E AVALIARÁ DURANTE O PROCEDIMENTO DA CORREIÇÃO ORDINÁRIA OS SEGUINTES ASPECTOS:

I – ASPECTOS REFERENTES AOS CENTROS DE APOIO OPERACIONAL, COORDENADORIAS, GRUPOS ESPECIAIS E DEMAIS ÓRGÃOS AUXILIARES E À PRODUÇÃO QUANTITATIVA:

1. Qualificação do Órgão Auxiliar:
2. Data da assunção na unidade:
3. Residência na área territorial de atuação do Órgão Auxiliar:
   ☐ Sim ☐ Não
4. O(A) Coordenador(a) é titular de Procuradoria/Promotoria de Justiça localizada na área territorial de atuação do Órgão Auxiliar:
   ☐ Sim ☐ Não
5. Responde ou respondeu a procedimento de natureza disciplinar e, se for o caso, qual a sanção disciplinar:
   ☐ Sim ☐ Não
   Qual (is):
6. Exercício do magistério:
   ☐ Sim ☐ Não
7. Respondeu, nos últimos seis meses, cumulativamente, por outro órgão/unidade:
   ☐ Sim ☐ Não
   Qual (is):
8. **8.** Recebeu, nos últimos seis meses, colaboração e/ou se afastou das atividades:
   ☐ Sim ☐ Não
9. Atribuições do Órgão Auxiliar:
10. Quantidade de entrada e saída de feitos externos (judiciais ou inquéritos policiais) e de movimento dos feitos internos (notícia de fato, inquérito civil, e.g.), individualizado por membro lotado na unidade nos últimos 06 (seis) meses?

Observações, propostas/medidas e encaminhamentos da Equipe Correcional:

12. Participação em curso de aperfeiçoamento nos últimos seis meses:
☐ 1- Sim ☐ 0,0- Não
Qual (is):

13. Cumprimento das formalidades quanto ao procedimento da correição, previstas nos artigos 5º, 6º e 8º do Ato CGMP nº 03/2017:
☐ 1- Sim ☐ 0,0- Não

14. Relacionamento do órgão correcionado na comunidade e com os órgãos de execução com atuação na área territorial de atuação do Órgão Auxiliar:
☐ 1- Excelente ☐ 0,0- Muito bom ☐ 0,0- Regular ☐ 0- Ruim
☐ Prejudicado

II – ASPECTOS AVALIATIVOS REFERENTES À ESTRUTURA FÍSICA E DE PESSOAL, À TRAMITAÇÃO DOS FEITOS E À VERIFICAÇÃO DA REGULARIDADE FORMAL DOS SERVIÇOS:

15. Respeito ao princípio do Promotor Natural e compatibilização entre a independência funcional e unidade institucional:
☐ 1- Sim ☐ 0,0- Não

Observações, propostas/medidas e encaminhamentos da Equipe Correcional (como, por exemplo, a forma como é obtida, na prática, a mencionada compatibilização):

16. Funcionamento do sistema de protocolo, registro, distribuição e andamento de feitos internos (inquérito civil público, notícia de fato, procedimento administrativo, procedimento preparatório, procedimento de apoio à atividade fim, procedimento investigatório criminal etc.) e de feitos externos (processos judiciais, procedimentos policiais etc.):
☐ 1- Excelente ☐ 0,0- Muito bom ☐ 0,0- Regular ☐ 0- Ruim
☐ Prejudicado

17. Regularidade formal dos feitos internos, em especial o cumprimento dos prazos de conclusão e prorrogação previstos nos atos normativos específicos, assim como referente à movimentação regular e à duração da investigação:
☐ 1- Excelente ☐ 0,0- Muito bom ☐ 0,0- Regular ☐ 0- Ruim
☐ Prejudicado

Justificativas da Equipe Correcional sobre a opção assinalada:

18. Prestação de apoio/auxílio ao órgão de execução, inclusive com o suporte na produção e disponibilização de material de apoio:
☐ 1- Excelente ☐ 0,0- Muito bom ☐ 0,0- Regular ☐ 0- Ruim
☐ Prejudicado

Justificativas da Equipe Correcional sobre a opção assinalada (destaque para a forma de utilização dos procedimentos de apoio à atividade fim/PAAFs):

Observações, propostas/medidas e encaminhamentos da Equipe Correcional:

☐ 1- Sim ☐ 0,0- Não
Qual (is):

19. Atendimento ao público e comparecimento ao expediente interno:
☐ 1- Excelente ☐ 0,0- Muito bom ☐ 0,0- Regular ☐ 0- Ruim
☐ Prejudicado

Justificativas da Equipe Correcional sobre a opção assinalada:

Observações, propostas/medidas e encaminhamentos da Equipe Correcional:

☐ 1- Sim ☐ 0,0- Não
Qual (is):

20. Alinhamento do apoio/auxílio prestado ao órgão de execução com os macro-objetivos, objetivos e iniciativas estratégicas definidas no Planejamento Estratégico e Plano Geral de Atuação da Instituição:
☐ 1- Excelente ☐ 0,0- Muito bom ☐ 0,0- Regular ☐ 0- Ruim
☐ Prejudicado

Justificativas da Equipe Correcional sobre a opção assinalada (com destaque para os mecanismos utilizados para a concretização dos objetivos definidos no PGA):

Observações, propostas/medidas e encaminhamentos da Equipe Correcional:

☐ 1- Sim ☐ 0,0- Não
Qual (is):

21. Participação em Conselhos de Políticas Públicas:
☐ 1- Sim ☐ 0,0- Não
Qual (is)/Forma de participação (direito de voto, e.g.):

III – ASPECTOS QUALITATIVOS REFERENTES À ATUAÇÃO DOS CENTROS DE APOIO OPERACIONAL, COORDENADORIAS, GRUPOS ESPECIAIS E DEMAIS ÓRGÃOS AUXILIARES CORRECIONADOS:

22. **22.** Realização de audiências públicas e de atividades extrajudiciais não procedimentais de relevância social, tais como palestras, participação em reuniões e outras atividades que resultem em medidas de inserção social:
☐ 1- Excelente ☐ 0,0- Muito bom ☐ 0,0- Regular ☐ 0- Ruim
☐ Prejudicado

Justificativas da Equipe Correcional sobre a opção assinalada:

Observações, propostas/medidas e encaminhamentos da Equipe Correcional:

☐ 1- Sim ☐ 0,0- Não
Qual (is):

23. Coordenação ou participação em Projetos Institucionais Sociais adequados às necessidades da respectiva comunidade e eficientes do ponto de vista de proteção e da efetivação de direitos fundamentais:
☐ 1- Excelente ☐ 0,0- Muito bom ☐ 0,0- Regular ☐ 0- Ruim
☐ Prejudicado

Justificativas da Equipe Correcional sobre a opção assinalada (detalhamento dos projetos): Observações, propostas/medidas e encaminhamentos da Equipe Correcional:

☐ 1- Sim ☐ 0,0- Não
Qual (is):

24. Utilização socialmente eficiente do Compromisso (Termo) de Ajustamento de Conduta (TAC) e da Recomendação:
☐ 1- Excelente ☐ 0,0- Muito bom ☐ 0,0- Regular ☐ 0- Ruim
☐ Prejudicado

Justificativas da Equipe Correcional sobre a opção assinalada (adequado acompanhamento dos TACs após sua formalização, e.g.):

Observações, propostas/medidas e encaminhamentos da Equipe Correcional:

☐ 1- Sim ☐ 0,0- Não
Qual (is):

25. Utilização racional do mecanismo da judicialização especialmente nos casos em que a via não seja obrigatória e indispensável:
☐ 1- Excelente ☐ 0,0- Muito bom ☐ 0,0- Regular ☐ 0- Ruim
☐ Prejudicado

Justificativas da Equipe Correcional sobre a opção assinalada:

Observações, propostas/medidas e encaminhamentos da Equipe Correcional:

☐ 1- Sim ☐ 0,0- Não
Qual (is):

26. Utilização de mecanismos de resolução consensual, como a negociação, a mediação, a conciliação, as práticas restaurativas, as convenções processuais, os acordos de resultado, assim como de outros métodos e mecanismos eficazes na resolução dos conflitos, controvérsias e problemas, com a priorização dos mecanismos de resolução extrajurisdicional dos conflitos, controvérsias e problemas:
    ☐ 1- Excelente ☐ 0,0- Muito bom ☐ 0,0- Regular ☐ 0- Ruim
    ☐ Prejudicado

Justificativas da Equipe Correcional sobre a opção assinalada (com destaque para a capacitação do Procurador/Promotor de Justiça em técnicas de autocomposição):

Observações, propostas/medidas e encaminhamentos da Equipe Correcional:

☐ 1- Sim ☐ 0,0- Não
Qual (is):

27. Priorização da atuação em tutela coletiva, propondo ações individuais em situações realmente indispensáveis, sem prejuízo dos atendimentos individuais e encaminhamentos necessários:
    ☐ 1- Excelente ☐ 0,0- Muito bom ☐ 0,0- Regular ☐ 0- Ruim
    ☐ Prejudicado

Justificativas da Equipe Correcional sobre a opção assinalada:

Observações, propostas/medidas e encaminhamentos da Equipe Correcional:

☐ 1- Sim ☐ 0,0- Não
Qual (is):

28. Utilização eficiente e objetiva de instrumentos e métodos de investigação, bem como dos recursos extrajudiciais e judiciais visando à prevenção e à tempestiva correção dos ilícitos:
    ☐ 1- Excelente ☐ 0,0- Muito bom ☐ 0,0- Regular ☐ 0- Ruim
    ☐ Prejudicado

Justificativas da Equipe Correcional sobre a opção assinalada:

Observações, propostas/medidas e encaminhamentos da Equipe Correcional:

☐ 1- Sim ☐ 0,0- Não
Qual (is):

29. Análise consistente das notícias de fato, de modo a ser evitada a instauração de procedimentos nos quais é manifesta a inviabilidade da investigação:
    ☐ 1- Excelente ☐ 0,0- Muito bom ☐ 0,0- Regular ☐ 0- Ruim
    ☐ Prejudicado

Justificativas da Equipe Correcional sobre a opção assinalada:

Observações, propostas/medidas e encaminhamentos da Equipe Correcional:

☐ 1- Sim ☐ 0,0- Não
Qual (is):

30. Delimitação do objeto da investigação, com a individualização dos fatos investigados e das demais circunstâncias relevantes:
☐ 1- Excelente ☐ 0,0- Muito bom ☐ 0,0- Regular ☐ 0- Ruim
☐ Prejudicado

Justificativas da Equipe Correcional sobre a opção assinalada:

Observações, propostas/medidas e encaminhamentos da Equipe Correcional:

☐ 1- Sim ☐ 0,0- Não
Qual (is):

31. Justificativa para prorrogações, determinações de diligências e outras medidas nos procedimentos extrajudiciais, de forma a garantir a eficiência e a duração razoável da investigação e do auxílio/suporte ao órgão de execução:
☐ 1- Excelente ☐ 0,0- Muito bom ☐ 0,0- Regular ☐ 0- Ruim
☐ Prejudicado

Justificativas da Equipe Correcional sobre a opção assinalada (especialmente com abordagem acerca da duração razoável do suporte ao órgão de execução):

Observações, propostas/medidas e encaminhamentos da Equipe Correcional:

☐ 1- Sim ☐ 0,0- Não
Qual (is):

32. Priorização da atuação preventiva, no plano jurisdicional e/ou extrajurisdicional, visando combater de forma efetiva e eficiente os ilícitos que possam gerar situações de lesão ou de ameaça aos direitos fundamentais afetos à atuação do Ministério Público:
☐ 1- Excelente ☐ 0,0- Muito bom ☐ 0,0- Regular ☐ 0- Ruim
☐ Prejudicado

Justificativas da Equipe Correcional sobre a opção assinalada:

Observações, propostas/medidas e encaminhamentos da Equipe Correcional:

☐ 1- Sim ☐ 0,0- Não
Qual (is):

33. Apresentação de indicadores concretos decorrentes da suporte/auxílio concedido ao órgão de execução:
☐ 1- Excelente ☐ 0,0- Muito bom ☐ 0,0- Regular ☐ 0- Ruim
☐ Prejudicado

Justificativas da Equipe Correcional sobre a opção assinalada:

Observações, propostas/medidas e encaminhamentos da Equipe Correcional:

☐ 1- Sim ☐ 0,0- Não
Qual (is):

34. Experiências inovadoras e atuações de destaque:
☐ 1- Excelente ☐ 0,0- Muito bom ☐ 0,0- Regular ☐ 0- Ruim
☐ Prejudicado

Justificativas da Equipe Correcional sobre a opção assinalada:

Observações, propostas/medidas e encaminhamentos da Equipe Correcional:

☐ 1- Sim ☐ 0,0- Não
Qual (is):

IV – ASPECTOS AVALIATIVOS REFERENTES À EXISTÊNCIA DE EXPEDIENTES E/OU DE FEITOS EM ATRASO E À BAIXA PRODUÇÃO E/OU ATUAÇÃO INSUFICIENTE DOS CENTROS DE APOIO OPERACIONAL, COORDENADORIAS, GRUPOS ESPECIAIS E DEMAIS ÓRGÃOS AUXILIARES CORRECIONADOS:

36. Descrição dos feitos e/ou expediente em atraso por área de atuação:
☐ 1- Há expedientes e/ou feitos em atraso
☐ 2- Avaliação prejudicada, pois não há expedientes e/ou feitos em atraso

Descrição:

37. Prováveis causas identificáveis pela Equipe Correcional em relação à existência de expedientes ou feitos em atraso e descrição das medidas adotadas pelo correcionado para a resolução do problema:

Descrição das causas do atraso identificadas pela Equipe Correcional:

Outras observações, propostas/medidas e encaminhamentos da Equipe Correcional:

☐ 1- Sim ☐ 0,0- Não
Qual (is):

38. Constatação de situação de baixa produção nas atividades jurisdicionais e/ou extrajurisdicionais do correcionado e/ou de necessidade de ocupação de espaços vazios e/ou a constatação de atuação insuficiente, aferidos em relação ao exercício concreto das respectivas atribuições funcionais do correcionado, espaços esses que devem ser preenchidos por uma atuação resolutiva, de modo a garantir a efetividade social do Ministério Público como garantia constitucional fundamental de acesso à justiça da Sociedade:

Descrição da situação constatada pela Equipe Correcional:

☐ 1- Foi constatada a baixa produção nas atividades jurisdicionais e/ou extrajurisdicionais do correcionado e/ou a necessidade de ocupação de espaços vazios e/ou a atuação insuficiente;

☐ 2- Avaliação prejudicada, pois não foi constatada a baixa produção nas atividades jurisdicionais e/ou extrajurisdicionais do correcionado e/ou a necessidade de ocupação de espaços vazios e/ou a atuação insuficiente

Descrição:

Outras observações, propostas/medidas e encaminhamentos da Equipe Correcional:

☐ 1- Sim ☐ 0,0- Não

Qual (is):

V – MEDIDAS A SEREM ADOTADAS E/OU PROPOSTAS PELA EQUIPE CORRECIONAL E RESPECTIVOS ENCAMINHAMENTOS (ARTS. 25, 26 E 27 DO ATO CGMP 03/2017):

Local e data

EQUIPE CORRECIONAL

Subcorregedor-Geral e Assessor do Corregedor-Geral

RECOMENDAÇÃO 001/2016 – CGMP

O CORREGEDOR-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, no exercício das atribuições que lhe são conferidas pelo artigo 17, inciso IV, da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público – Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993 – e pelos artigos 47 e 51, inciso I e VII, da Lei Complementar Estadual nº 011, de 17 de dezembro de 1993 – Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Amazonas; e

CONSIDERANDO a Corregedoria-Geral, Órgão da Administração Superior do Ministério Público, competente para orientar e fiscalizar as atividades funcionais e a conduta dos membros da Instituição, conforme artigo 47 da Lei Complementar n. 011/93 – LOEMP/AM;

CONSIDERANDO que a **CARTA DE BRASÍLIA**, aprovada no VII Congresso de Gestão do Conselho Nacional do Ministério Público, informa que "*as Corregedorias constituem-se em Órgãos de Controle e Indução da Efetividade e de Garantia da Unidade Institucional do Ministério Público*";

CONSIDERANDO que o Ministério Público é Instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais indisponíveis (art. 127, *caput*, da CF/1988);

CONSIDERANDO a possibilidade do Ministério Público instaurar de ofício, no que couber, o Procedimento Preparatório, Inquérito Civil, Procedimento de Investigação Criminal, Procedimento Administrativo, sem a necessidade de requerimento ou representação, sempre que houver ameaça ou dano ao patrimônio público ou qualquer outro interesse difuso ou coletivo;

CONSIDERANDO que a postura institucional do Ministério Público deve ser proativa, preventiva e resolutiva, e não meramente passiva, repressiva e demandista, atendendo ao novo perfil enunciado pela Constituição Nacional de 1988;

CONSIDERANDO que a República Federativa do Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito (art. 1º da CF/1988) cujo objetivo fundamenta-se na criação de uma sociedade livre, justa e solidária, com a promoção da erradicação da pobreza e a diminuição das desigualdades sociais (art. 3º da CF/1988);

CONSIDERANDO que o Estado Democrático de Direito se manifesta, também, pela natural alternância de poder, respeito à vontade popular e obediência às normas legais;

CONSIDERANDO que se multiplicam informações relatando que, especialmente no período de transição, observa-se o agravamento das crises de gestão e financeira nos Municípios, com a má gestão de recursos públicos, dilapidação de patrimônio, atrasos de salários, destruição de documentos públicos, não pagamento de fornecedores de material e prestadores de serviços, paralisação completa da rede pública de saúde, configurando, em tese, atos de improbidade administrativa e crimes previsto na legislação penal;

RESOLVE:

RECOMENDAR aos Membros do Ministério Público Estadual:

Art. 1o. A instauração de Procedimento Administrativo, em todas as Promotorias de Justiça de Entrância Inicial do Ministério Público do Estado do Amazonas e nas Promotorias de Justiça de Entrância Final com atribuições específicas, nos termos da Resolução nº 006/2015, do Conselho Superior do Ministério Público, com vistas a acompanhar o processo de transição nos Poderes Executivo e Legislativo Municipal, com o objetivo de assegurar a transparência das contas públicas, a manutenção do acervo documental, a integridade do patrimônio público, o pagamento de servidores e prestadores de serviços, bem como as proibições de nomear, contratar ou de qualquer forma admitir, demitir sem justa causa, suprimir ou readaptar vantagens ou por outros meios dificultar ou impedir o exercício funcional e, ainda, *ex officio*, remover, transferir ou exonerar servidor público, na circunscrição do pleito (salvo exceções legais), nos prazos determinados no art. 73, V, da Lei n.º 9.504/1997.

Art. 2º. A imediata instauração de Procedimento Preparatório, Inquérito Civil e/ou Procedimento de Investigação Criminal, com o objetivo de apurar fatos determinados que configurem ato de improbidade administrativa, dano ao erário decorrente de ações dolosas ou culposas de gestores ou servidores públicos, crimes contra a Administração, corrupção ativa ou passiva, adotando-se medidas judicias de urgência, para garantia do patrimônio público e a continuidade dos serviços públicos.

Art. 3o. Esta Recomendação entra em vigor na data de sua publicação;

Art. 4o. Revogam-se as disposições administrativas em contrário.

Manaus, 03 de novembro de 2016.

JOSÉ ROQUE NUNES MARQUES

Procurador de Justiça
Corregedor-Geral do Ministério Público do Estado do Amazonas



Conselho
Nacional do
Ministério Público

