

CORREGEDORIAS E MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO

*[Prosecution's Office of Professional Responsibility and Public Prosecutor's Office
resolutive]*

Marcelo Pedrosa Goulart¹

Recebido em 30.06.2016

Aprovado em 14.07.2016

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. Ministério Público: o entrelhecho paradigmático 3. Ministério Público resolutivo: a construção do novo paradigma. 4. Ministério Público resolutivo e prática transformadora. 5. Corregedorias e o novo paradigma. 5.1. Corregedorias no plano do formalmente posto. 5.2. Corregedorias no plano do existente. 5.3 Corregedorias para o Ministério Público resolutivo. 5.3.1. A dimensão político-institucional das Corregedorias. . A dimensão estratégica das Corregedorias. 6. Conclusões. Referências.

RESUMO: A Constituição de 1988 conferiu um novo perfil ao Ministério Público, garantindo-lhe autonomia institucional e instrumentos de atuação adequados ao seu novo papel: a promoção dos interesses estratégicos da sociedade brasileira. As novidades não foram acompanhadas por mudanças estruturais e de mentalidade que possibilitassem o desenvolvimento institucional na perspectiva anunciada na nova Carta. Essa contradição gerou, nos anos recentes, uma crise de efetividade que reflete o entrelhecho de paradigmas antagônicos: o velho modelo demandista persiste, e o novo modelo resolutivo não consegue se afirmar. A superação dessa contradição e a saída da crise impõem reformas estruturais e de mentalidade que permitam a atualização institucional. Este artigo pretende contribuir no debate que ora se inaugura sobre a ressignificação do papel das Corregedorias no processo de atualização institucional.

ABSTRACT: *The 1988 Federal Constitution conferred a new profile to the Public Prosecutor's Office, guaranteeing institutional autonomy and acting tools suited to his new role: the promotion of the strategic interests of Brazilian society. The news were not accompanied by structural and mindset changes that would enable institutional development in the perspective announced in the new document. This contradiction has generated in recent years a crisis that reflects the clash of opposing paradigms: the old demanding model persists*

¹ Promotor de Justiça no Estado de São Paulo. Coordenador de Pesquisa da Escola Nacional do Ministério Público. Ex-diretor do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional/Escola Superior do Ministério Público de São Paulo. Ex-coordenador do Núcleo de Políticas Públicas do Ministério Público de São Paulo. Bacharel em Direito pela Universidade de São Paulo/USP. Mestre em Direito pela Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho"/UNESP. Membro Fundador e Ex-coordenador-geral do Movimento do Ministério Público Democrático.

and the new resolute model cannot take place. Overcoming this contradiction and having a good outcome from the crisis would necessarily impose structural and mindset reforms that would enable an institutional update. This study aims to contribute to the debate that is now being inaugurated about the meaning of the role of the Public Prosecution's Office of Professional Responsibility in the institutional updating process.

PALAVRAS-CHAVE : Democracia. Constituição de 1988. Ministério Público. Ministério Público resolutivo. Corregedorias.

KEYWORDS: *Democracy - 1988 Federal Constitution - Public Prosecutor's Office - Public Prosecutor's Office Resolutive - Public Prosecution's Office of Professional Responsibility*

1. INTRODUÇÃO

Este artigo tem como objetivo apresentar elementos para o debate que se faz urgente sobre o papel das Corregedorias no Ministério Público brasileiro. Trata-se de estudo inicial, limitado à experiência dos Ministérios Públicos Estaduais nas últimas três décadas, período esse marcado pela transição da ditadura para a democracia e do antigo para o novo Ministério Público.

Os movimentos históricos transicionais são pendulares, por isso, ambivalentes e contraditórios. O velho não sai completamente de cena, e o novo enfrenta resistências e obstáculos para se afirmar. O Ministério Público reflete necessariamente o movimento da sociedade, constituindo-se em processos que combinam avanços e retrocessos. Espera-se – e esse é o propósito daqueles que estão em combate na trincheira do progresso social – que o saldo seja positivo, que as marchas prevaleçam às contramarchas e que, pouco a pouco, o novo paradigma se imponha ao velho.

Portanto, é nesse entrechoque paradigmático que análises se realizam, teorias se desenvolvem, propostas emergem, projetos se implementam e a transformação pode ocorrer. Em relação ao objeto deste artigo – as Corregedorias de Ministério Público –, o caminho não é diferente. A crítica do existente, as propostas de mudança e a construção do novo devem ser feitas à luz do projeto institucional delineado na Constituição da República: o Ministério Público resolutivo.

2. MINISTÉRIO PÚBLICO: O ENTRECHOQUE PARADIGMÁTICO

No Pacto de 1988, o constituinte conferiu ao Ministério Público a tarefa de promover os interesses estratégicos da sociedade brasileira,² o que implica participação ativa na implementação do projeto de democracia substantiva nela delineado.³ As forças sociais vitoriosas no processo constituinte apostaram

2 Cf. VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo. Revolução processual do direito e democracia progressiva. In: VIANNA, Luiz Werneck (org.). *A democracia e os Três Poderes no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ, 2002, p. 484.

3 A Constituição de 1988 projeta para o país um modelo de democracia semidireta, econômica e social e de um Estado planejador e implementador de políticas públicas emancipatórias.

no Ministério Público, projetando-o como um dos principais protagonistas do processo de democratização que ali se iniciava.

Para desempenhar esse relevante papel, a Instituição foi reconhecida como essencial à administração da Justiça. No plano estrutural, ganhou autonomia, desvinculando-se dos órgãos de poder. No plano funcional, recebeu novas e relevantes atribuições (a defesa do regime democrático e de uma gama ilimitada de interesses sociais), bem como instrumentos procedimentais e processuais adequados ao exercício de suas funções (inquérito civil, compromisso de ajustamento de conduta, recomendação, ação civil pública, entre outros). Reforçou-se, no plano doutrinário, a ideia da harmonização da unidade institucional com a independência funcional como garantia de efetividade.⁴

Desde então, o novo conteúdo dado à Instituição passou a conviver contraditoriamente com antigas formas estruturais e a velha mentalidade formalista dos profissionais do Direito. Essa contradição não se apresentou como problema visível até o final dos anos 1990, pois o Ministério Público respondeu satisfatoriamente aos pleitos de uma sociedade que começava a tomar consciência dos novos direitos e das novas formas de participação política e que pouco solicitava à Instituição. A contradição emerge como crise de efetividade nos anos 2000. As demandas da sociedade para o Ministério Público aumentam em número e complexidade, e as respostas dadas não atendem às necessidades postas pela nova realidade.

Nesse cenário crítico, dois paradigmas compartilham o espaço institucional. O velho, que pode ser denominado *Ministério Público demandista*, resiste e encontra respaldo em estruturas e mentalidades que não mudam. O novo, projetado como *Ministério Público resolutivo*, não consegue se afirmar diante da inércia institucional em promover reformas transformadoras.

No paradigma demandista, a atuação do Ministério Público é limitada, reativa e apresenta baixo grau de efetividade. As atividades práticas desenvolvem-se nos limites espaciais da comarca e funcionais do processo, sob a regência de agentes que atuam de forma individualizada e isolada e que têm como horizonte a solução judicial dos problemas que lhes são postos. No paradigma resolutivo, a atuação é proativa, integrada, desenvolvida em escalas múltiplas de organização espacial e marcada pela busca de eficácia. Nesse novo modelo, as atividades práticas são orientadas pelo conhecimento da realidade produzido na interlocução da Instituição com os movimentos sociais e a comunidade científica, bem como pela pesquisa exaustiva dos fatos em sede procedimental. Potencializa-se, nas atividades extrajudiciais, o papel do agente político como construtor de consensos emancipadores e, nas atividades judiciais, o papel do agente processual como fomentador de decisões justas.⁵

4 Cf. GOULART, Marcelo Pedroso. *Elementos para uma teoria geral do Ministério Público*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013, p. 127-137.

5 Sobre esse confronto paradigmático, GOULART, Marcelo Pedroso. *op.cit.*, p. 201-203.

Na perspectiva resolutiva, entende-se por consenso emancipador a forma acordada de superação de conflitos sociais que (i) consolide interesses e direitos formalmente reconhecidos, mas não efetivados, ou que (ii) concretize interesses e direitos emergentes (ainda não positivados) promotores do avanço substantivo do processo de democratização. O compromisso de ajustamento de conduta é o instrumento que, em regra, materializa os termos desse consenso e baliza o rito de sua implementação. Ainda nessa perspectiva, entende-se por decisão justa, o provimento jurisdicional de mérito que, dirimindo conflitos de interesses no âmbito do processo, atinja esses mesmos objetivos.

3. MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO: A CONSTRUÇÃO DO NOVO PARADIGMA

A transição do velho Ministério Público demandista para o novo Ministério Público resolutivo pode significar, no âmbito institucional, o salto do particular para o universal, ou seja, do momento corporativo, onde ainda estamos, para momento ético-político, onde devemos chegar para cumprir o papel constitucional de agente da vontade política transformadora. No momento corporativo, a pauta corporativa, baseada nos interesses particularistas dos agentes políticos, sobrepõe-se à pauta institucional. Perde-se de vista a função política da Instituição e apassiva-se a recepção do mundo pelos seus agentes. A atuação que dela decorre é reativa, reiterativa, pouco reflexiva, burocratizada e não provoca mudanças qualitativas na realidade presente. No momento ético-político, pessoas, grupos sociais e instituições assumem compromisso com valores universais, tomam consciência de sua função política e atuam no sentido da transformação positiva da realidade.

A transição do velho para o novo Ministério Público se dá em um movimento catártico interno dinamizado:

- pela tomada de consciência da crise de efetividade institucional;
- pela constatação das contradições internas e das determinações externas que bloqueiam o desenvolvimento institucional e geram a crise;
- pela promoção de medidas voltadas à superação da crise e à atualização institucional com base em um projeto de Ministério Público resolutivo;
- pela atuação planejada que atenda com eficiência e eficácia às demandas da sociedade democrática.

Vivem-se, contemporaneamente, os momentos iniciais desse movimento catártico. As bases teóricas da concepção resolutiva de Ministério Público estão em construção. As iniciativas mudancistas ainda são poucas. É preciso acelerar esse processo de mudanças, e essas mudanças devem ocorrer, concomitantemente, nos planos estrutural, político e cultural.

No plano estrutural, a atualização institucional requer: (i) a reorganização espacial e administrativa do Ministério Público; (ii) a reorganização da carreira

dos agentes políticos e administrativos; (iii) uma nova divisão do trabalho no âmbito dos órgãos de execução; (iv) a ressignificação dos órgãos da administração superior. No plano político: (i) o aprofundamento da democratização interna, com o alargamento da participação dos agentes políticos de primeira instância e dos agentes administrativos nos processos de deliberação; (ii) a criação de canais institucionais que possibilitem diálogo e interação permanentes com as organizações e movimentos sociais e com a comunidade científica. No plano cultural: (i) a valorização das escolas institucionais; (ii) o reconhecimento dessas escolas como centros autônomos de formação de quadros e de produção do conhecimento necessário à qualificação da atuação institucional; (ii) o desenvolvimento da nova teoria de Ministério Público.

4. MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO E PRÁTICA TRANSFORMADORA

A Constituição de 1988 projetou uma democracia de massas – semidireta, econômica e social – e definiu a estratégia de implementação desse projeto, cujo fim é a construção da sociedade livre e solidária por meio de um processo de desenvolvimento socioeconômico ambientalmente sustentado que erradique a pobreza e a marginalização, reduza as desigualdades sociais e regionais e promova o bem de todos, sem preconceitos e discriminação.⁶

Ao elaborar projeto com esse conteúdo, o constituinte reconheceu que a sociedade brasileira ainda não oferece condições que permitam (i) a todas as pessoas, sobretudo as oriundas das classes populares, o desenvolvimento da capacidade de autodeterminação e o exercício das liberdades individuais sem impedimentos e constrangimentos; (ii) a efetiva participação de todos na formação da vontade política do Estado, na partilha equitativa da riqueza socialmente produzida e no gozo dos bens culturais; (iii) o desenvolvimento de relações sociais baseadas na cooperação e no consenso emancipador.

Com esse diagnóstico, o constituinte estabeleceu uma estratégia de superação das injustiças, pressupondo que as desigualdades sociais não são naturais e foram historicamente construídas. Essa estratégia passa pela recepção, no texto constitucional, de amplo catálogo de direitos fundamentais (individuais, sociais, econômicos e culturais), e pela previsão de sistemas e mecanismos de garantia desses direitos. Para a efetivação dos direitos individuais, a Constituição exige postura garantista das instituições estatais, dos cidadãos e dos agentes sociais e econômicos.⁷ Para a concretização dos direitos sociais, econômicos e culturais, a Constituição prevê a implementação, pelos Poderes Públicos e com a cooperação da sociedade, de políticas públicas estratégicas, definindo, no seu texto, as diretrizes básicas dessas políticas.⁸

6 Art. 3º, incs. I a IV. Nesse projeto, a ordem econômica tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social (Const., art. 170, *caput*), e a ordem social tem por objetivo o bem-estar e a justiça sociais (Const., art. 193).

7 Constituição, art. 5º e seus incisos.

8 GOULART, Marcelo Pedroso. Ministério Público e políticas públicas. In: SABELLA, Walter Paulo et al. *Ministério Público: vinte e cinco anos do novo perfil constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 288-290.

Esse projeto democrático emerge do processo constituinte como vontade política transformadora. O Ministério Público, como ente republicano, vincula-se a esse projeto, assumindo, nos limites de sua missão institucional,⁹ o papel de agente da vontade política transformadora.

A atividade do Ministério Público deve dirigir-se à modificação da realidade social. Essa atividade, entendida como conjunto de atos modificadores do real, é determinada, em abstrato, pelo objetivo estratégico da República brasileira, assim como posto pela Constituição (art. 3º), e, em concreto, pelos objetivos e metas estabelecidos nos planos e programas de atuação institucionais.

Portanto, a atividade prática do Ministério Público tem como *objeto* a realidade social e como *fim* a transformação dessa realidade, por isso caracteriza-se como *práxis política*.¹⁰ Essa atividade deve apresentar como *resultado* a concretização de direitos que deem substancialidade à nova ordem social. O fim a cumprir é o ponto de partida norteador da atividade, apresentando-se, de início, como resultado ideal, projetado, a ser alcançado. Em outras palavras, o fim prefigura idealmente o que ainda não está posto: nega a realidade existente e afirma uma realidade que ainda não existe.¹¹

Por estar necessariamente voltada ao alcance de objetivos estratégicos, a atividade prática do Ministério Público não pode dar-se aleatoriamente. Deve ser orientada por planos, programas e projetos institucionais,¹² bem como avaliada pelo seu grau de efetividade. Nesse sentido, a atividade do Ministério Público, como *práxis política*, se desdobra em atividade teleológica e atividade cognoscitiva. A primeira, relaciona-se à produção de fins antecipatórios do resultado que se quer obter (a realidade futura; a nova ordem social); a segunda, refere-se, por um lado, à produção de conhecimento sobre a realidade social na qual se pretende intervir (a realidade presente; a ordem posta) e, por outro, à produção de conhecimento que possibilite o desenvolvimento de meios e instrumentos necessários à intervenção transformadora.¹³ A efetividade da atuação do Ministério Público depende, em primeiro lugar, do grau de consciência que os seus agentes tenham dessa *práxis* (compreensão da *práxis*) e, em segundo lugar, da forma como esses agentes se postam nas disputas que travam (postura prática). A compreensão da *práxis* está diretamente relacionada

9 A missão institucional está definida no art. 127, *caput*, da Constituição da República, como defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. A missão delimita o campo de atuação do Ministério Público.

10 Sobre *práxis política*, no sentido geral, VÁZQUEZ, Adolfo Sánchez. *Filosofia da práxis*. Buenos Aires: CLACSO; São Paulo: Expressão Popular, 2007, p. 230-231.

11 *Ibid.*, p. 222-225.

12 Por se tratar de uma atividade política, esses planos, programas e projetos devem ser construídos democraticamente, ou seja, devem ser elaborados mediante ampla discussão externa – da Instituição com as organizações e movimentos sociais – e interna – entre os agentes políticos e agentes administrativos.

13 Sobre a distinção entre atividades teleológicas e cognoscitivas e suas relações na teoria da *práxis*, VÁZQUEZ, Adolfo Sánchez, *op.cit.*, 2007, p. 223-225.

com o estoque de conhecimento que dá suporte à ação e a qualifica.¹⁴ A postura prática determina o desempenho dos agentes e é determinada pela linha de atuação adotada, pelas opções táticas e pela forma de aplicação dos recursos disponíveis. A efetividade apresenta-se, assim, como resultado da fusão das atividades teleológica e cognoscitiva.¹⁵

Destaque-se, nesse passo, a importância da postura prática dos agentes políticos e administrativos para a garantia da efetividade institucional. Essa postura deve ser reflexiva, proativa e resolutiva.

Entende-se por *postura reflexiva* aquela que demanda conhecimento prévio da problemática sobre a qual deve atuar o Ministério Público. Isso implica:

- contato permanente com os produtores do conhecimento (comunidade científica);
- realização periódica de audiências públicas e de outras formas de escuta das demandas sociais;
- realização periódica de visitas aos espaços de intervenção, objetivando a constatação direta da realidade;
- monitoramento e avaliação periódica das políticas públicas, dos programas e dos serviços, contando, para essa atividade, com o apoio de equipes técnicas próprias ou de agências de produção de pesquisas, análises e estatísticas socioeconômicas;
- estabelecimento da política institucional baseada em planos e programas de atuação que contemplem prioridades democraticamente eleitas, objetivos e metas.

A *postura proativa* diz respeito às intervenções antecipatórias de situação de crise, exigindo dos agentes políticos:

- clareza sobre o desenvolvimento das disputas que se travam na sociedade em torno dos objetos de intervenção do Ministério Público;
- capacidade de articulação política, sobretudo no que tange à formação de alianças e identificação de adversários;
- autoridade para mediar demandas sociais (capacidade para o exercício de liderança);
- capacidade de diálogo;
- senso de oportunidade para o desencadeamento das intervenções.

14 Daí o papel estratégico das escolas institucionais de Ministério Público na formação dos seus agentes e na produção do conhecimento necessário à atuação qualificada. Sobre esse assunto, 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*, n.7, p. 45-58, 2015, passim.

15 A produção do conhecimento não é um processo que se esgota nas formulações teóricas, na produção de conceitos e teses. O conhecimento produzido pela atividade teórica do ser humano só se justifica se aplicado às práticas transformadoras. Por sua vez, a prática só tem relevância social e alcance transformativo se fundada no profundo conhecimento da realidade.

A *postura resolutiva* refere-se à preocupação com ganhos de efetividade na atuação institucional. Isso requer:

- pesquisa exaustiva dos fatos, em suas múltiplas dimensões e em sede procedimental, como base para a intervenção qualificada;
- uso de instrumentos adequados;
- escolha correta das arenas de negociação;
- construção de consenso emancipador como objetivo imediato;
- excepcionalidade do recurso à judicialização nos casos em que essa via não é obrigatória.

5. CORREGEDORIAS E O NOVO PARADIGMA

A ressignificação dos órgãos da administração superior é uma das medidas necessárias à atualização institucional. Ressalte-se, nesse âmbito, a discussão que ora se abre sobre a posição que as Corregedorias devem ocupar e o papel que devem cumprir no cenário desenhado pelo paradigma que resulta do novo perfil constitucional. Essa discussão passa, em primeiro lugar, pela compreensão das normas que atualmente conformam as Corregedorias; em segundo lugar, pela crítica da concepção e das práticas que ainda prevalecem; em terceiro lugar, pela proposição de mudanças que adéquem as Corregedorias ao modelo do Ministério Público resolutivo.

5.1. Corregedorias no plano do formalmente posto

Na atualidade, as normas de organização do Ministério Público brasileiro distribuem-se em diversas leis orgânicas, em sistemática que, se por um lado respeita o princípio federativo, por outro, garante uma estruturação que exprime a unidade institucional projetada na Constituição da República.¹⁶ O Ministério Público da União, em seus quatro ramos,¹⁷ e os Ministérios Públicos dos Estados organizam-se, na administração superior, em órgãos diretivos compostos de um quadripé básico: (i) Procuradoria-Geral, (ii) Colégio de Procuradores, (iii) Conselho Superior e (iv) Corregedoria.

Na divisão de competências desses órgãos, cabe às Corregedorias a função de controlar internamente o desempenho dos órgãos e agentes e a conduta dos agentes, assim o fazendo com algumas nuances.

A Lei Orgânica do Ministério Público da União (LOMPU)¹⁸ dispõe sobre a organização dos Ministérios Públicos Federal, do Trabalho, Militar e do Distrito Federal e dos Territórios, prevendo, para cada um desses ramos, as respectivas

¹⁶ Const., art. 127, § 1º.

¹⁷ Ministério Público Federal, Ministério Público do Trabalho, Ministério Público Militar e Ministério Público do Distrito Federal e Territórios.

¹⁸ Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993.

Corregedorias, que, nos termos dessa lei, têm a incumbência de fiscalizar as atividades funcionais e a conduta dos seus agentes políticos.¹⁹

A Lei Orgânica Nacional do Ministério Público trata das normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados. Nela, a Corregedoria-Geral figura como o órgão da Administração Superior responsável pela orientação e fiscalização das atividades funcionais e da conduta dos agentes políticos do Ministério Público.²⁰

Do confronto dessas duas leis, verifica-se uma primeira diferença. Enquanto as Corregedorias dos diversos ramos do Ministério Público da União apenas fiscalizam as atividades funcionais e a conduta dos agentes políticos, as Corregedorias dos Ministérios Públicos estaduais também desenvolvem atividades de orientação desses agentes.

CORREGEDORIAS		
	MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO	MINISTÉRIOS PÚBLICOS ESTADUAIS
FUNÇÃO	• Controle interno do desempenho e da conduta dos agentes	• Controle interno do desempenho e da conduta dos agentes
ATIVIDADE	• Fiscalização	• Fiscalização • Orientação
FOCO	• Agentes políticos individualmente considerados	• Agentes políticos individualmente considerados
OBJETO	• Atividades funcionais • Conduta	• Atividades funcionais • Conduta
BASE LEGAL	• LOMPU, arts. 63, 104, 137 e 172	• LONMP, art. 17

A maioria das Leis Orgânicas dos Ministérios Públicos Estaduais reproduz o texto da Lei Orgânica Nacional no que diz respeito aos encargos das Corregedorias.²¹ As Leis Orgânicas dos Ministérios Públicos do Acre, de Goiás, do Pará, de Santa Catarina, de São Paulo e do Tocantins inovam, incluindo no rol de incumbências das Corregedorias as tarefas de avaliar o desempenho dos órgãos de execução e de acompanhar o cumprimento de metas estabelecidas nos planos e programas institucionais. Da análise comparativa das Leis Orgânicas dos Ministérios Públicos desses Estados,²² pode-se extrair dois modelos: o paulista e o goiano. Do paulista, descendem os modelos catarinense, paraense e tocantinense. Do goiano, o acriano. Na questão de fundo, os dois modelos são

19 LOMPU, arts. 63, 104, 137 e 172.

20 Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, art. 17.

21 MPAL, Lei Complementar nº 15/96, art. 16; MPAP, Lei Complementar nº 9/94, art. 23; MPAM, Lei Complementar nº 11/93, art. 47; MPBA, Lei Complementar nº 11/96, art. 27; MPCE, Lei Complementar nº 72/2008, art. 50; MPES, Lei Complementar nº 95/97, art. 17; MPMA, Lei Complementar nº 13/91, art. 16; MPMG, Lei Complementar nº 34/94, art. 38; MPMS, Lei Complementar nº 72/94, art. 17; MPMT, Lei Complementar nº 27/93, art. 14; MPPB, Lei Complementar nº 19/94, art. 25; MPPE, Lei Complementar nº 12/94, art. 16; MPPI, Lei Complementar nº 12/93, art. 25; MPPR, Lei Complementar nº 85/99, art. 34; MPRJ, Lei Complementar nº 106/2003, art. 24; MPRN, Lei Complementar nº 141/96, art. 32; MPRO, Lei Complementar nº 93/93, art. 25; MPRR, Lei Complementar nº 3/94, art. 21; MPRS, Lei nº 7.669/82, art. 14; MPSE, Lei Complementar nº 2/90, art. 19.

22 MPAC, Lei Complementar nº 291/2014, arts. 23, 27, inc. IX, d, 46, 47, *caput* e § 3º; MPGO, Lei Complementar nº 25/98, arts. 24, 28, inc. X, d, 50, *caput* e § 2º; MPPA, Lei Complementar nº 57/2006, arts. 30 e 37, inc. IV; MPSC, Lei Complementar nº 197/2000, art. 35, *caput* e § 1º; MPSP, Lei Complementar nº 734/93, arts. 37, parágrafo único, e 42, inc. IV; MPTO, Lei Complementar nº 51/2008, art. 35, *caput* e parágrafo único.

convergentes e apontam para a atuação estratégica do Ministério Público, baseada (i) na eleição de prioridades, (ii) no cumprimento de objetivos e metas definidos em planos, programas e projetos institucionais e (iii) no reconhecimento, ainda que implícito, do papel determinante das Promotorias e Procuradorias de Justiça na consecução do objetivo institucional, qual seja, a transformação social.

Por ser posterior e fundamentado na crítica da experiência acumulada em dez anos de atuação do Ministério Público sob novo perfil constitucional, o modelo goiano é o mais sofisticado. Prevê o uso de instrumentos atualizados de gestão estratégica como parâmetros de avaliação (plano estratégico institucional, plano geral de atuação, programas de atuação e projetos especiais) e distingue-se e avança em relação ao modelo paulista, pois tem como foco imediato não somente os agentes políticos individualmente considerados, mas, também, os órgãos de execução, de administração e auxiliares, ampliando, dessa forma, o objeto de sua ação funcional.²³

Na Lei Orgânica paulista,²⁴ há previsão da *avaliação*, pela Corregedoria, do resultado das atividades dos órgãos de execução e do *acompanhamento*, pelo Corregedor-Geral, das metas estabelecidas pelas Promotorias de Justiça em seus programas de atuação, *ipsis litteris*:

Art. 37. A Corregedoria-Geral do Ministério Público é o órgão da Administração Superior do Ministério Público encarregado da orientação e fiscalização das atividades funcionais e da conduta dos membros do Ministério Público.

Parágrafo único. A Corregedoria-Geral do Ministério Público deve, ainda, avaliar o resultado das atividades das Procuradorias e Promotorias de Justiça.

[...]

Art. 42. São atribuições do Corregedor-Geral do Ministério Público.

[...]

IV - acompanhar o cumprimento das metas estabelecidas pelas Promotorias de Justiça em seus programas de atuação.

Levando-se em consideração a disposição das palavras no texto legal, pode-se concluir que no modelo paulista o cumprimento da função de controle interno pela Corregedoria se dá pelo exercício de duas categorias de atividades: as principais e as secundárias. As atividades principais incluem-se na definição legal do órgão e consubstanciam-se (i) na *orientação* e (ii) na *fiscalização* das atividades funcionais e da conduta dos agentes políticos. As atividades secundárias são aquelas que, atribuídas ao órgão, não integram a sua definição. São elas: (i) a *avaliação* do resultado das atividades dos órgãos de execução e (ii)

²³ A Lei Complementar nº 75/2009 promoveu substantivas alterações na Lei Orgânica do Ministério Público de Goiás, definindo, entre outras coisas, esse modelo de Corregedoria.

²⁴ LC nº 734/93.

o *acompanhamento* do cumprimento das metas estabelecidas pelas Promotorias de Justiça em seus programas de atuação.²⁵ A análise topológica demonstra que, embora represente um avanço em relação à Lei Orgânica Nacional e à maioria das Leis Orgânicas Estaduais, o modelo paulista deixa ainda em segundo plano, no rol de suas atividades, a avaliação da efetividade institucional.

Com as alterações realizadas em 2009, a Lei Orgânica goiana²⁶ conferiu à Corregedoria papel de destaque no controle da efetividade institucional, incluindo, no rol de suas incumbências, a fiscalização e avaliação de desempenho de todos os órgãos do Ministério Público, estabelecendo como parâmetro de análise, para essa tarefa, as metas definidas nos planos e programas de atuação institucional, *ipsis litteris*:

Art. 24. A Corregedoria Geral do Ministério Público é o órgão da administração superior encarregado de orientar e fiscalizar as atividades funcionais e a conduta dos membros do Ministério Público, bem como de fiscalizar e avaliar os resultados das metas institucionais e atividades dos demais órgãos da administração e dos órgãos auxiliares da atividade funcional.²⁷

[...]

Art. 28. São atribuições do Corregedor-Geral do Ministério Público:

[...]

X - verificar a obediência dos membros do Ministério Público às vedações a eles impostas e fiscalizar o cumprimento de seus deveres e atribuições, devendo, dentre outras medidas que julgar cabíveis:

[...]

d) fiscalizar o cumprimento das metas institucionais estabelecidas pela Procuradoria Geral de Justiça, Procuradorias de Justiça, Promotorias de Justiça e Centros de Apoio Operacional, decorrentes do Plano Estratégico e seus desdobramentos;²⁸

[...]

XIII - realizar, periodicamente, a avaliação de desempenho dos órgãos de execução.²⁹

25 As Leis Orgânicas dos Ministérios Públicos de Santa Catarina e Tocantins não inserem no rol das atribuições do Corregedor-Geral a tarefa de acompanhar o cumprimento de metas estabelecidas nos programas de atuação, mas esse papel é intrínseco à incumbência de avaliar o resultado dos órgãos de execução. A avaliação figura expressamente nessas leis (respectivamente, LC nº 197/2000, art. 35, § 1º; LC nº 51/2008, art. 35, parágrafo único). Por sua vez, a Lei Orgânica do Ministério Público do Pará não prevê a avaliação dos órgãos de execução como tarefa da Corregedoria, mas dá ao Corregedor-Geral a atribuição de acompanhar os resultados das metas dos órgãos de execução estabelecidos nos planos e programas de atuação (LC nº 57/2006, art. 37, inc. IV), o que não deixa de ser uma atividade análoga à da avaliação.

26 LC nº 25/98.

27 Com a redação dada pela LC nº 75/2009.

28 Com a redação dada pela LC nº 75/2009.

29 Com a redação dada pela LC nº 75/2009.

A mudança legal, que no seu conjunto, promoveu ampla reforma estrutural no Ministério Público de Goiás, deu novo *status* à Corregedoria, valorizando o seu papel institucional. Além de orientar e fiscalizar atividade e conduta de agentes políticos individualmente considerados, esse órgão passa a desenvolver atividades de controle da efetividade institucional, atendendo às exigências do Ministério Público contemporâneo. Dessa nova configuração, cinco pontos podem ser destacados:

- equiparação do grau de importância das atividades de controle de efetividade institucional às de controle de desempenho e conduta individuais;
- ampliação do alcance de sua ação, que, na nova normatização, abrange todos os órgãos institucionais (executivos, administrativos e auxiliares) e seus integrantes;
- cumprimento das metas dos planos e programas institucionais como dever funcional de agentes políticos e administrativos do Ministério Público;
- valorização das Promotorias e Procuradorias de Justiça como unidades de implementação da política institucional;
- uso dos instrumentos de gestão estratégica como parâmetro de fiscalização e avaliação.

Pode-se concluir que, hoje, o modelo goiano de Corregedoria é o que melhor se adéqua à proposta de um Ministério Público resolutivo.³⁰

CORREGEDORIAS		
	MODELO PAULISTA	MODELO GOIANO
FUNÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> • Controle interno do desempenho e da conduta dos agentes • Controle interno do desempenho dos órgãos executivos 	<ul style="list-style-type: none"> • Controle interno do desempenho e da conduta dos agentes • Controle interno do desempenho dos órgãos executivos, administrativos e auxiliares
ATIVIDADES	<ul style="list-style-type: none"> • Principais: fiscalização e orientação 	<ul style="list-style-type: none"> • Fiscalização • Orientação • Avaliação
	<ul style="list-style-type: none"> • Secundárias: avaliação e acompanhamento 	
FOCO	<ul style="list-style-type: none"> • Imediato: agentes políticos individualmente considerados 	<ul style="list-style-type: none"> • Agentes políticos individualmente considerados • Órgãos de execução, de administração e auxiliares
	<ul style="list-style-type: none"> • Mediato: órgãos de execução 	

30 No mesmo sentido, a previsão da Lei Orgânica do Ministério Público do Acre (LC nº 291/2014, art. 23).

OBJETO	<ul style="list-style-type: none"> • Atividades funcionais dos agentes políticos • Conduta dos agentes políticos • Cumprimento de metas dos Programas de Atuação pelas Promotorias de Justiça 	<ul style="list-style-type: none"> • Atividades funcionais dos agentes políticos • Conduta dos agentes políticos • Cumprimento das metas institucionais pelos órgãos executivos, administrativos e auxiliares • Atividades dos órgãos de administração • Atividades dos órgãos auxiliares
BASE LEGAL	<p>MPSP, Lei Complementar nº 734/93, arts. 37, parágrafo único e 42, inc. IV; MPSC, Lei Complementar nº 197/2000, art. 35, caput e § 1º; MPPA, Lei Complementar nº 57/2006, arts. 30 e 37, inc. IV; MPTO, Lei Complementar nº 51/2008, art. 35, caput e parágrafo único.</p>	<p>MPGO, Lei Complementar nº 25/98, arts. 24, 28, inc. X, d, 50, caput e § 2º; MPAC, Lei Complementar nº 291/2014, arts. 23, 27, inc. IX, d, 46, 47, caput e § 3º</p>

5.2. Corregedorias no plano do existente

O movimento de transição do velho para o novo Ministério Público está em andamento. O paradigma delineado na Constituição ainda se expressa como um projeto em fase de execução, portanto inacabado, que exige, para o seu desenvolvimento pleno, permanente atualização nos planos normativo e prático. Se a Instituição, considerada no seu todo, está em construção, os órgãos que a compõem integram o seu movimento e, por isso, não consolidaram os traços de contemporaneidade. No que diz respeito às Corregedorias, verifica-se um lento processo de atualização. No plano formal é tímido. Como visto na análise das leis orgânicas, apenas Goiás e Acre avançaram substantivamente. No plano prático, o diagnóstico ainda é pior, pois nos Estados onde houve inovações legislativas, pouco de concreto foi feito para torná-las realidade: a mentalidade e os procedimentos herdados do velho paradigma impõem-se hegemonicamente.

Numa primeira aproximação, verifica-se que as Corregedorias de Ministério Público apresentam-se, como expressões fenomênicas do real, por meio de um dado e duas constatações.

O dado, aqui entendido como o formalmente posto, corresponde à natureza e à função das Corregedorias, assim como definidos em lei, e diz respeito à fisiologia institucional. Desse ângulo, pode-se afirmar que as Corregedorias, como órgãos incumbidos do controle interno de desempenho e conduta, dispõem de forte poder de calibração, que se expressa em ritos, orientações e decisões cuja carga impositiva tem o poder de induzir e/ou obrigar órgãos e agentes a se conduzirem no espaço institucional de acordo com os valores e hábitos por elas fixados e de pautar a atuação de uma forma que não contrarie as instruções delas emanadas. Trata-se da conformação legal do órgão, que, desprovida de conteúdo fático (das práticas que se efetivam no mundo real) e de uma exegese atualizadora, pouco significam.

A primeira constatação circunscreve-se à forma de atuar das Corregedorias. A experiência revela que esses órgãos de controle operam, em regra, com procedimentos de avaliação e um ideário que estão em descompasso com a

dimensão política tomada pela Instituição após o Pacto de 1988, reproduzindo, dessa maneira, práticas que se prestaram a atender às exigências do antigo Ministério Público (o velho paradigma), e que hoje fazem pouco sentido:

- quanto à função, prepondera o controle do desempenho formal dos agentes;
- quanto às atividades, sobrelevam-se às de fiscalização, em prejuízo às de avaliação e orientação, ignorando-se a estratégia institucional estabelecida nos planos e programas de atuação;
- quanto ao foco, o trabalho direciona-se ao agente individualmente considerado, abstraindo-se a estrutura e o desempenho do órgão ao qual esse agente está vinculado e o contexto da atuação;
- quanto ao objeto, enfatiza-se a atividade funcional processual, preponderantemente nos seus aspectos formais, não se levando em conta o conteúdo do trabalho, a formação do agente e a gama diversificada e cada vez maior de atividades extraprocessuais.

Essa forma de atuação apequena e distorce o papel das Corregedorias. Apequena porque fica aquém da previsão legal e das necessidades institucionais. Distorce porque, ao se apequenar quanto à função, à atividade, ao foco e ao objeto, desenvolve-se a partir de uma relação-problema, qual seja, aquela que se estabelece entre Corregedoria e agentes individualmente considerados, marcada, desde o início, pela desconfiança recíproca. Como as Corregedorias ainda não instituíram a avaliação técnica de órgãos e agentes no seu cotidiano e na cultura institucional, o contato com os agentes se faz por meio dos procedimentos de correição e inspeção. Esses procedimentos têm natureza fiscalizatória/investigatória e ressalta o viés disciplinar-repressor das Corregedorias. Portanto, a relação se estabelece, de início, com base na ideia da fiscalização/investigação, ainda que não haja indício de irregularidades (a inexistência desse indício é a regra nesses procedimentos). O patológico-suposto substitui o fisiológico nessa relação, jogando os sujeitos desnecessariamente em polos antagônicos. As Corregedorias são vistas pelos agentes apenas no seu viés disciplinar-repressor, como órgão de polícia interna. O trabalho do agente, por sua vez, é analisado, pelos corregedores, a partir da busca da irregularidade e não da medida da eficiência e da eficácia.

A segunda constatação apresenta-se como o resultado da soma da primeira e do dado. Ou seja, a imbricação do anacronismo operativo das Corregedorias com o seu poder simbólico de calibração de condutas constitui, hoje, um dos mais importantes freios ao pleno desenvolvimento institucional, pois:

- inibe a criatividade e o arrojo necessários ao agente político, estimulando a acomodação e a atuação burocratizada;³¹

³¹ Como ensina VÁZQUEZ, Adolfo Sánchez. *op.cit.*, p. 277: “A práxis se burocratiza onde quer que o formalismo ou o formulismo dominem ou, mais exatamente, quando o formal se converte em seu próprio conteúdo. Na prática burocrática, o conteúdo é sacrificado à forma, o real ao ideal, e o particular concreto ao universal abstrato”.

- veta, na prática, iniciativas inovadoras, contribuindo decisivamente para a conservação de estruturas e mentalidades que estão em desacordo com as necessidades do presente.

A primeira disfunção constatada contamina o dado e gera a segunda disfunção, ambas integrando o quadro geral das patologias institucionais que precisam ser enfrentadas.

5.3. Corregedorias para o Ministério Público resolutivo

No plano normativo, como visto acima, houve significativo avanço na definição de Corregedoria e dos meios (procedimentos e instrumentos) que esse órgão deve utilizar para cumprir a sua função e atingir o seu objetivo. O modelo goiano é o que melhor expressa esse avanço.³² Dele pode extrair-se o projeto de Corregedoria que melhor atenda à proposta de um Ministério Público resolutivo. Nesse projeto, devem ser destacadas as dimensões político-institucional e estratégica das Corregedorias de Ministério Público.

5.3.1. A dimensão político-institucional das Corregedorias

A dimensão político-institucional é aquela que caracteriza formal e estruturalmente as Corregedorias, revelando os elementos constitutivos e as atividades típicas desses órgãos.

Merecem referência os seguintes elementos constitutivos:

- (a) **função:** as Corregedorias têm como função precípua o controle interno (i) do desempenho dos órgãos e agentes e (ii) da conduta dos agentes;
- (b) **objeto:** as Corregedorias têm como objeto de sua atuação (i) as atividades e o cumprimento das metas institucionais pelos órgãos internos e (ii) atividades funcionais e a conduta dos agentes políticos;
- (c) **posição institucional:** as Corregedorias integram a estrutura do Ministério Público como órgãos da administração superior;
- (d) **objetivo:** as Corregedorias têm como objetivo central a melhoria da efetividade do Ministério Público e isso decorre (i) de sua função (controle interno do desempenho dos órgãos e agentes e a conduta dos agentes), (ii) de suas atividades (avaliação, orientação e fiscalização) e (iii) do objeto de sua atuação (atividades e cumprimento das metas institucionais pelos órgãos internos e atividades funcionais e conduta dos agentes políticos).
- (e) **vinculação estratégica:** no cumprimento de sua função, as Corregedorias vinculam-se aos objetivos do Ministério Público e, conseqüentemente, às

³² Há de se reconhecer que esse modelo foi consagrado apenas nas Leis Orgânicas dos Ministérios Públicos de Goiás e do Acre e, portanto, representa, neste momento histórico, uma tendência, uma potencialidade positiva que poderá consolidar-se, no futuro, com a eventual reforma das demais leis orgânicas.

políticas institucionais definidas democraticamente nos planos e programas de atuação.

Por atividades típicas entendem-se aquelas pelas quais as Corregedorias cumprem a sua função (controle interno de desempenho e conduta) e o seu objetivo (melhoria da efetividade institucional). São elas:

- (a) **avaliação:** é a ação voltada à análise dos resultados das atividades dos órgãos executivos, administrativos e auxiliares para o cumprimento das metas definidas nos planos e programas institucionais e do desempenho dos agentes políticos e administrativos para o alcance desses resultados;
- (b) **orientação:** é a atuação que tem por objetivo a qualificação dos órgãos e agentes para melhoria de desempenho e ganhos de efetividade, expressando-se, em regra, por meio de recomendações escritas e de procedimentos de acompanhamento;
- (c) **fiscalização:** é a atividade de controle disciplinar que se desenvolve a partir da constatação de indícios concretos de irregularidades que exijam acurada vigilância e apuração, demandando a realização de inspeções, correições e instauração de procedimentos disciplinares.

5.3.2. A dimensão estratégica das Corregedorias

A dimensão estratégica é aquela que dá o sentido e define o papel das Corregedorias como órgãos da administração superior. A compreensão do sentido e do papel das Corregedorias não pode estar dissociada da função sociopolítica do Ministério Público contemporâneo. Em outras palavras: 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.

Considerando a divisão de trabalho prescrita em lei para os diversos órgãos que compõem a Instituição e a dinâmica que dela deriva, merece destaque analítico a relação entre Corregedorias e Promotorias de Justiça. Trata-se de relação básica por meio da qual desenvolvem-se e justificam-se as relações que as Corregedorias estabelecem com os demais órgãos institucionais.

Na referida divisão de trabalho, cabe às Promotorias de Justiça, como órgãos de execução, a intervenção imediata na realidade, mediante o cumprimento das funções constitucionais e o uso dos instrumentos próprios do Ministério Público.³³ É por intermédio das Promotorias de Justiça que (i) se dá a relação

³³ A atividade-fim do Ministério Público é quase um monopólio dos órgãos de primeira instância – as Promotorias de Justiça. As atribuições do Procurador-Geral, nesse campo, restringem-se praticamente às causas de competência originária dos tribunais e à interposição de recursos aos tribunais superiores. Já os Procuradores de Justiça limitam-se a apresentar manifestações processuais em segunda instância, como fiscais da ordem jurídica (hoje, essa atividade dos Procuradores de Justiça sofre severos questionamentos dada a sua inadequabilidade ao perfil do Ministério Público contemporâneo).

direta da Instituição com a sociedade e (ii) se objetivam as atividades práticas transformadoras. Atividades com essa natureza só se legitimam socialmente, como *práxis política*, se dirigidas ao cumprimento de fins predeterminados e ao alcance de resultados práticos. Inserem-se, assim, na esfera da efetividade e estão sujeitas a controle.

No cumprimento de sua função de controle de efetividade, as Corregedorias devem avaliar o desempenho das Promotorias de Justiça e dos seus agentes como primeira e principal tarefa. A avaliação de desempenho se faz na comparação das atividades concretamente realizadas com as atividades projetadas e na análise dos resultados alcançados e tem como parâmetros (i) os objetivos e metas estabelecidos nos planos e programas de atuação e (ii) as ações definidas nos projetos executivos.³⁴ Para isso, as Corregedorias precisam desenvolver métodos de avaliação que também levem em conta: (i) a capacitação técnica de agentes políticos e administrativos para a execução dos projetos e (ii) a existência de recursos humanos e materiais suficientes para o desenvolvimento das atividades da Promotoria de Justiça.

A avaliação de desempenho, realizada dessa maneira:

- foca a Promotoria de Justiça nos seus dois aspectos constitutivos: (i) como *unidade política* responsável pelas atividades práticas transformadoras estabelecidas nos planos e programas de atuação; (ii) como *unidade de gestão* responsável pelo suporte material à viabilização da atuação funcional.
- distingue mas não dissocia a *avaliação dos agentes* da *avaliação da Promotoria de Justiça* (afinal, os órgãos são formados por agentes – pessoas físicas – responsáveis pela prática dos atos que dão substância às atividades dos órgãos).

O desempenho insuficiente da Promotoria de Justiça não resulta necessariamente do insuficiente desempenho dos seus agentes. A execução deficitária dos programas e projetos pode estar ligada à carência de recursos humanos e materiais, portanto, à estrutura que a Instituição, pelos órgãos de administração superior responsáveis pela gestão, tem de oferecer aos órgãos de execução para a viabilização do seu trabalho. O baixo grau de concretude das atividades práticas (*deficit* de efetividade) das Promotorias de Justiça também pode ter como causa a má qualidade dos serviços prestados pelos órgãos auxiliares. Daí a importância de a atividade de controle das Corregedorias estender-se, em todas as suas dimensões (avaliação, orientação e fiscalização), para além dos órgãos de execução e alcançar os órgãos administrativos e auxiliares e os seus respectivos agentes.

No caso da constatação de desempenho insuficiente, as Corregedorias devem seguir atuando junto aos órgãos e agentes avaliados por meio de atividades orientadoras com a finalidade de promover a melhoria de desempenho. A

³⁴ Trabalha-se aqui com o modelo de *Promotoria de Projetos*, o mais adequado à consolidação do paradigma resolutivo de Ministério Público.

orientação materializa-se em atos e procedimentos de acompanhamento, como, por exemplo, recomendações escritas, reuniões e avaliação *in itinere* de projetos.³⁵ Constatando deficiência na formação dos agentes políticos e administrativos, as Corregedorias devem recomendar-lhes a realização de cursos de aperfeiçoamento funcional. Abre-se aqui a possibilidade de uma relação positiva e ainda pouco desenvolvida entre Corregedorias e Escolas Institucionais e da qual o Ministério Público como um todo pode colher bons frutos, como o fomento das atividades de formação e capacitação e o uso dos diagnósticos realizados pelas Corregedorias como subsídio para os projetos políticos-pedagógicos das Escolas.

Exauridas as etapas de avaliação e orientação e subsistindo problemas de efetividade decorrentes de procedimentos incorretos, erros e omissões, cabe às Corregedorias promover atividades de fiscalização. No desenvolvimento ordinário das atividades das Corregedorias, as medidas de controle disciplinar (inspeções, correições e procedimentos disciplinares) devem ser tomadas, como regra, após a avaliação e a orientação. Não se aplica esse roteiro, obviamente, à apuração de condutas irregulares que não se relacionam diretamente com as atividades-fim ou, mesmo se relacionadas, caracterizem-se como crime. Nesses casos excepcionais, as atividades de fiscalização desenvolvem-se imediatamente. Em todas as situações, porém, as atividades típicas de fiscalização só podem realizar-se mediante a existência de indício concreto da irregularidade ou do crime. Ressalte-se, nesse passo, que o poder disciplinar, como faculdade de punir, compete aos procuradores-gerais, restringindo-se a atuação das Corregedorias, nesse campo, à instrução preliminar dos casos e à posição de parte acusatória nos processos administrativos disciplinares.

Da perspectiva do paradigma resolutivo, pode-se concluir que as Corregedorias, na sua dimensão estratégica, afiguram-se idealmente como órgãos controladores da efetividade institucional e garantidores da unidade institucional.

6. CONCLUSÕES

Como síntese das breves reflexões realizadas neste artigo, apresenta-se neste item final rol não exaustivo de conclusões preliminares como forma de provocar o debate sobre o tema proposto. Em primeiro lugar, serão apresentadas conclusões de ordem geral relacionadas à conformação e papel do Ministério Público no projeto democrático da Constituição de 1988. Em segundo lugar, conclusões específicas sobre a conformação e o papel das Corregedorias no projeto de Ministério Público resolutivo. As conclusões de ordem geral colocam-se como pressuposto das específicas, pois só podemos compreender a conformação e o papel das Corregedorias no contexto da unidade institucional.

I - Conclusões de ordem geral:

³⁵ A avaliação *in itinere* é a modalidade de avaliação que ocorre durante a implementação dos projetos e tem por finalidade ajustes imediatos que impeçam desvios de rumo e perda de efetividade.

1. A Constituição de 1988 adotou amplo catálogo de direitos fundamentais (civis, políticos, econômicos e sociais), projetou uma democracia de massas (semidireta, econômica e social) e definiu um modelo de Estado social.
2. A sociedade democrática projetada na Constituição apresenta-se idealmente como a sociedade livre, justa e solidária, na qual o desenvolvimento nacional deve dirigir-se à erradicação da pobreza e da marginalização, à redução das desigualdades sociais e regionais e à promoção do bem de todos, sem preconceitos e discriminação.
3. O projeto democrático definido na Constituição expressa-se como *vontade política transformadora*.
4. O Estado social, assim como delineado na Constituição, é portador de poderes e instrumentos que lhe possibilitam a assunção de papel ativo na realização prática do projeto democrático, mediante a implementação de políticas públicas garantidoras dos direitos fundamentais.
5. No Estado social brasileiro, o sistema de justiça, como espaço de garantia de direitos, cumpre papel importante no controle das políticas públicas, uma vez que as suas instituições, entre elas o Ministério Público, dispõem de poderes, atribuições e instrumentos que permitem o cumprimento dessa função.
6. A Constituição definiu o Ministério Público como instituição essencial ao sistema de justiça, conferindo-lhe o papel de *agente da vontade política transformadora*, atribuindo-lhe funções e instrumentos de promoção dos interesses estratégicos da sociedade brasileira.
7. O Ministério Público, pelo conjunto de seus órgãos e agentes, deve dirigir suas atividades à consecução do projeto democrático definido na Constituição (princípio da unidade).
8. Por estar voltada ao alcance de objetivos estratégicos, a atividade prática do Ministério Público deve orientar-se por planos, programas e projetos institucionais (*práxis política*).
9. A efetividade da atuação do Ministério Público depende da compreensão dessa *práxis* pelos agentes políticos e administrativos e da postura prática desses agentes nas disputas que travam.
10. A compreensão da *práxis* relaciona-se ao estoque de conhecimento que dá suporte e qualifica a atividade prática dos agentes do Ministério Público.

11. A postura prática dos órgãos executivos, administrativos e auxiliares, e dos agentes políticos e administrativos deve ser orientada pela reflexão, pela proatividade e pela resolutividade (postura reflexiva, proativa e resolutiva).
12. A efetividade das atividades do Ministério Público expressa-se na materialização de direitos que promovam a transformação da ordem social (efetividade = compreensão da *práxis* + postura reflexiva, proativa e resolutiva).

II - Conclusões específicas:

13. Na divisão do trabalho institucional, cabe quase que monopolisticamente às Promotorias de Justiça, como órgãos executivos, as atividades práticas transformadoras desenvolvidas pela Instituição.
14. É por intermédio das Promotorias de Justiça que se dá a relação direta da Instituição com a sociedade e se objetivam as atividades práticas transformadoras.
15. Na divisão do trabalho institucional, cabe às Corregedorias o controle do desempenho de órgãos executivos, administrativos e auxiliares e dos respectivos agentes objetivando a melhoria da efetividade institucional.
16. As Corregedorias cumprem a sua função mediante atividades de avaliação, orientação e fiscalização.
17. No complexo de relações que compõem a dinâmica institucional, a relação das Corregedorias com as Promotorias de Justiça ganha especial relevância em razão do papel estratégico desses órgãos e, do ponto de vista das primeiras, deve ser considerada como relação básica.
18. As atividades de avaliação, orientação e fiscalização desenvolvidas na relação básica (Corregedorias-Promotorias de Justiça) podem determinar a realização, pelas Corregedorias, de atividades de igual natureza nas relações que estas estabelecem com os órgãos administrativos e auxiliares. Isso se dá quando da constatação de *deficit* de efetividade das Promotorias de Justiça por deficiente apoio dos órgãos administrativos e auxiliares.
19. As atividades realizadas nas relações Corregedorias-órgãos administrativos e nas relações Corregedorias-órgãos auxiliares produzem efeitos nas atividades das Promotorias de Justiça (os ganhos de efetividade-meio contribuem para os ganhos de efetividade-fim).

20. Tanto na relação básica quanto nas demais relações, as atividades de avaliação e orientação das Corregedorias devem ser mediadas pelos planos e programas de atuação.
21. As atividades de avaliação e orientação das Corregedorias, desenvolvidas na perspectiva do novo paradigma, contribuem para a compreensão da *práxis política* institucional e para a potencialização da postura reflexiva, proativa e resolutiva.
22. No Ministério Público resolutivo, as Corregedorias constituem-se como órgãos de promoção da efetividade institucional e de garantia da unidade institucional.

REFERÊNCIAS

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

_____. Ministério Público e políticas públicas. In: SABELLA, Walter Paulo et al. *Ministério Público: vinte e cinco anos do novo perfil constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 285-308.

_____. 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*, n.7, p. 45-58, 2015.

VÁZQUEZ, Adolfo Sánchez. *Filosofia da práxis*. Buenos Aires: CLACSO; São Paulo: Expressão Popular, 2007.

VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo. Revolução processual do direito e democracia progressiva. In: VIANNA, Luiz Werneck (org.). *A democracia e os Três Poderes no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ, 2002.