

CORREGEDORIAS E AS ATRIBUIÇÕES CONSTITUCIONAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO: DESAFIOS E POTENCIAIS IMPACTOS

[The Public Prosecution's Offices of Professional Responsibility and the constitutional duties of the Public Prosecution: challenges and potential consequences]

Geisa de Assis Rodrigues¹

Recebido em 16.06.2016

Aprovado em 22.07.2016

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. Atual desenho institucional do Ministério Público e desafios à atuação correcional. 2.1. O amplo espectro das atribuições do Ministério Público. 2.2. As novas exigências quanto à atuação do Ministério Público no século XXI. 3. Considerações finais: potenciais impactos das Corregedorias no exercício das atribuições constitucionais do Ministério Público. Referências.

RESUMO: O objetivo deste artigo é examinar as relações entre a atuação da Corregedorias do Ministério Público e o exercício das atribuições da instituição. Para tanto, focamos a nossa abordagem em dois desafios que se apresentam à atividade de correição: o amplo espectro das atribuições do Ministério Público no Brasil e as atuais exigências sociais de que essa atuação seja transparente, resolutiva e inventiva. A Corregedoria, em seu papel de fiscalização e orientação, é um importante instrumento de *accountability* e, por isso, deve ser dinâmica, imparcial e operosa. Embora exerça atividade-meio, a Corregedoria pode ensejar impactos positivos ou negativos no exercício da atividade finalística do Ministério Público.

ABSTRACT: *This article aims to study the implications of Prosecutorial Internal Control to the performance of the Prosecution Service functions. Thus, we focused on examining two main challenges that are presented to internal control: the wide range of the Prosecutorial functions in Brazil and the current social demands that the Prosecution Service act in a transparent, resolute and creative way. The Internal Control Authority has the role of control and orientation of Prosecutors, and so it is an important tool of enhancing Prosecutorial accountability, that is why it shall be dynamic, impartial and industrious. Although Internal Control does not deal with the essential activities in the Prosecutorial Service it can impact positively or negatively the finalistic institutional functions.*

PALAVRAS-CHAVE: Corregedoria. Ministério Público. Controle interno. Accountability.

KEYWORDS: *Internal Control. Prosecution Service. Accountability.*

¹ Procuradora Regional da República. Mestre e doutora pela UERJ. Pós-doutora pelo Kings College. Professora licenciada da UFBA. Professora da Universidade Presbiteriana Mackenzie.

1. INTRODUÇÃO

A iniciativa do Conselho Nacional do Ministério Público em criar um espaço de reflexão sobre o papel das Corregedorias do Ministério Público é bastante oportuna. Do mesmo modo que o controle interno no setor público, em geral, vem, cada vez mais, sendo objeto de artigos publicados em periódicos nacionais e estrangeiros², também o poder corregedor merece uma detida reflexão acadêmica e institucional.

A atual cultura de Estado democrático de Direito pressupõe que o exercício das funções públicas esteja sujeito a um controle que seja, ao mesmo tempo, eficaz para evitar os desvios de conduta e para engendrar uma ambiência de eficiência no atendimento das metas. O controle só tem sentido quando garante o cumprimento de um objetivo e deve se limitar às situações em que há riscos de que esse objetivo não seja alcançado (TCU, 2009)³.

A relevância do pleno e adequado atendimento dos encargos atribuídos pelo constituinte e pelo legislador ordinário ao Ministério Público é tremenda. Como veremos com mais vagar adiante, o rol de atribuições do Ministério Público no Brasil é extensíssimo, assim como os instrumentos que lhe foram conferidos. Portanto, as disfunções na atuação ministerial, sejam condutas comissivas ou omissivas, impactam a efetividade de normas de garantia de direitos de diversos matizes.

Não por acaso, Macedo⁴ arrola a Corregedoria como um instrumento de democracia participativa, pois torna o Ministério Público permeável a um maior controle finalístico pela sociedade. Como instituição que vela pela ordem democrática, o agir do Ministério Público deve incorporar tal valor. Como é cediço, o que torna possível o Estado democrático de Direito é justamente a qualidade de abertura que a essência democrática lhe empresta. Porque “*la democracia debe ser propuesta como objetivo constante y debe entenderse como proceso siempre abierto en el tiempo*”⁵. A democracia é um verdadeiro processo histórico incessante, sempre se admitindo uma maior democratização do que é democrático⁶. Não é a toa que o Estado democrático de Direito é fundado em uma constitucionalização aberta, que define os princípios básicos mas que permite que várias categorias possam ter uma moldura diferenciada ao longo do tempo.

2 *Perfil dos artigos sobre controle interno no setor público em periódicos nacionais e internacionais*. Revista de Administração Pública, 48(5): 1135-1163, set/out. 2014. Acessível em: 9 jun. 2016.

3 “Controle genericamente falando, é uma ação tomada com o propósito de certificar-se de que algo se cumpra de acordo com o que foi planejado. Objetivo é o que se deseja alcançar tal como definido no planejamento. Risco é qualquer evento que possa impedir ou dificultar o alcance de um objetivo. Controle, portanto, só tem significado e relevância quando é concebido para garantir o cumprimento de um objetivo definido e só faz sentido se houver riscos de que esse objetivo não venha a ser alcançado” (TCU, 2009, p. 4).

4 Democracia participativa na Constituição brasileira. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília a. 45 n. 178 abr./jun. 2008.

5 DIAZ, Elias. *Estado de derecho y sociedad democrática*. Madrid: Taurus, 1998, p. 175.

6 REALE, Miguel. *Pluralismo e liberdade*. 2 ed. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1998.

Mesmo para Kelsen⁷ a gestão do interesse público não se restringia ao campo da elaboração das normas – democracia da legislação –, mas deveria avançar ao campo da execução das opções normativas – democracia da execução. Bobbio⁸, apesar de partir de paradigmas não coincidentes com os kelsenianos, manifesta a mesma preocupação ao se pronunciar sobre a necessidade de avaliar o efetivo grau de democratização de um país investigando se todas as esferas públicas estão contaminadas pelo vírus da democracia.

A complexidade da sociedade moderna confere aos técnicos da Administração Pública, que integram segundo D’Atena⁹ o circuito “não democrático” dos agentes públicos, porquanto não eleitos diretamente pela sociedade, ao menos em países como a Itália e o Brasil, uma extensa margem de poder no exercício das opções políticas estabelecidas pelo legislador, notadamente os que são considerados agentes políticos como juízes e representantes do Ministério Público. Tanto maior será a responsividade¹⁰ do Estado, ou seja, a sua maior capacidade de responder aos anseios dos cidadãos, quanto mais transparente e suscetível ao controle social for tal segmento estatal¹¹. À evidência que tais instituições técnico-políticas, tendo sua conformação determinada pelo legislador, em geral o constituinte, estão legitimadas para o exercício de suas funções. Todavia, este exercício deve ocorrer, e cada vez mais, sob o influxo do princípio jurídico da democracia.

Como sabiamente em nosso sistema o Ministério Público não está sujeito ao escrutínio eleitoral, o controle das Corregedorias, como processo de redução do poder¹², é umas vias de ensejar *accountability*, conceito a que voltaremos no desenvolvimento do trabalho. Podemos nos valer da lição de Comparato¹³, ainda que pensada para as sociedades empresariais, que o controle se divide em controle-fiscalização, que tem como objeto o cumprimento dos requisitos normativos, e o controle-orientação, que syndica o atendimento das finalidades.

Para Mazzilli¹⁴, as Corregedorias são órgãos orientadores e fiscalizadores das atividades funcionais e da conduta dos membros do Ministério Público. Assim, a Corregedoria tem papel de fiscalizar e orientar os membros do Ministério Público, e essas duas funções devem manter constante diálogo e não ensejar resultados contraditórios. Embora Mazzilli¹⁵ esteja certo ao reputar a Corregedoria como

7 *A democracia*. Tradução Vera Barkow, Jefferson Luiz Camargo, Marcelo Brandão Cipolla, Ivone Benedetti. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

8 *Il futuro della democrazia. Una difesa delle regole del gioco*. Torino: Einaudi, 1984.

9 *Il principio democratico nei sistemi dei principi costituzionali*. In: MIRANDA, Jorge (Org.). *Perspectivas constitucionais nos 20 anos da Constituição de 1976*. Coimbra: Coimbra, 1996.

10 DAHL, Robert A. *Poliarquia. Participação e oposição*. Tradução de Celso Mauro Paciornik. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1997.

11 LUCAS, Randolph. *Democracia e participação*. Brasília: Universidade de Brasília, 1985.

12 JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2005.

13 *Muda Brasil – uma Constituição para o desenvolvimento democrático*. São Paulo: Brasiliense, 1987.

14 *Ministério Público*. São Paulo: Damásio de Jesus, 2003.

15 *Ministério Público*. São Paulo: Damásio de Jesus, 2003.

o único órgão da Administração Superior do Ministério Público que só detém funções ligadas à atividade-meio, as implicações de sua atuação para o exercício da atividade-fim são relevantíssimas e serão abordadas no presente trabalho.

Preliminarmente, abordaremos os desafios que o atual desenho institucional do Ministério Público apresenta à Corregedoria. Seguiremos enfocando dois desafios específicos à função de Corregedoria: o amplo espectro de atuação do Ministério Público brasileiro e as atuais exigências de como deve se dar essa atuação. Por fim, em nossas conclusões exporemos como consideramos que a Corregedoria pode impactar positivamente e negativamente o exercício das atribuições do Ministério Público. Ficará evidente ao leitor que a qualidade dos impactos dependerá de como a Corregedoria responderá aos dois reptos examinados.

Ainda nessa fase propedêutica é importante anotar que muitos dos exemplos e relatos apresentados ao longo do trabalho serão referentes ao Ministério Público Federal, instituição que, com muito orgulho, integro há 21 anos. Esforços foram enviados para que fossem utilizadas experiências com potencial de serem universalizadas para os outros ramos do Ministério Público, pois, como diria o poeta Manoel de Barros, “*o meu quintal pode ser maior que o mundo*”.

2. ATUAL DESENHO INSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO E DESAFIOS À ATUAÇÃO CORRECIONAL

Nos dicionários da Língua Portuguesa mais conhecidos, o vocábulo *corregedoria* é apresentado como a área de atuação do *corregedor*, e o *Corregedor* é definido como o magistrado que tem como atribuição corrigir os equívocos das autoridades judiciárias¹⁶.

Com efeito, a Corregedoria teve sua gênese relacionada à fiscalização da atividade judicial, e apenas em um segundo momento se expandiu para outros órgãos jurídicos, adotando-se a mesma nomenclatura¹⁷. Não é objetivo do presente artigo traçar uma evolução das Corregedorias do Ministério Público; o fato é que passam a se estruturar nos moldes como hoje a conhecemos a partir da década de 1950¹⁸, como ilustra a lei do Estado de São Paulo nº 2.878, de 21 de dezembro de 1954, que criou a figura do procurador de Justiça *corregedor*. Todavia, na primeira Lei Orgânica do Ministério Público da União, a Lei nº 1341, de 1951, não havia referência a uma Corregedoria. Ao passo que o Ministério Público de São Paulo tem uma Corregedoria tradicional, outros ramos do

16 FERREIRA, Aurélio Buarque de Hollanda. *Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986. No mesmo sentido: HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles. *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

17 FREITAS, Vladimir Passos. História da Justiça no Brasil. Corregedoria, Aspectos históricos. Controle disciplinar da magistratura. Reforma constitucional e Conselho Nacional da Magistratura. In: FREITAS, Vladimir Passos (coord.). *Corregedorias do Poder Judiciário*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

18 BARROS, Luiz Carlos Galvão. A função disciplinar da Corregedoria Geral do Ministério Público e seu papel na aferição do merecimento do Promotor de Justiça. *Revista Justitia*, São Paulo, 52(152), out./dez. 1990. Disponível em: <<http://www.revistajustitia.com.br/revistas/d9aa7a.pdf>>. Acesso em: 11 jun. 2016.

Ministério Público estruturam-na mais recentemente, pelo menos após a edição da Lei Complementar nº 40, de 14 de dezembro de 1981.¹⁹

Um dos maiores resultados da instituição do Conselho Nacional do Ministério Público foi, sem dúvida, a maior transparência do Ministério Público e a apresentação de novos canais de comunicação da sociedade com a instituição, incluindo a efetiva organização das Corregedorias em todos os ramos do Ministério Público. Por exemplo, hoje é possível conhecer a instituição e saber dados comezinhos, como a quantidade de membros e servidores e os números da atuação judicial e extrajudicial.

Apesar de estarem melhor organizadas, ainda há muito o que fazer para atingirmos o ideal pleno de uma Corregedoria “dinâmica, operosa e imparcial”²⁰, especialmente no que se refere ao dinamismo e à operosidade. A renovação do Ministério Público no processo constituinte de 1988 ensejou a elaboração da Lei Complementar nº 75/1993 e da Lei Orgânica nº 8625/1993, que também cuidaram das Corregedorias.

Nos dias atuais, a expectativa é que o controle interno finalístico do Ministério Público por meio das Corregedorias reduza o *deficit* de *accountability* da atividade ministerial²¹. Tais autores americanos, examinando especificamente a atuação do Ministério Público em matéria de persecução criminal, concluem que tanto no sistema americano de *common Law*, que adota na maior parte dos casos o controle dos promotores pelas eleições, quanto nos países de *civil law*, que adotam o controle burocrático interno, há pouco conhecimento sobre o trabalho do Ministério Público e pouco controle sobre se as razões invocadas na atuação ministerial correspondem ao interesse pleno da sociedade. Partem do pressuposto que na esfera individual não existem muitos desvios de atuação dos membros do Ministério Público, estando o *deficit* de *accountability* relacionado principalmente à opacidade dos resultados institucionais.

Não por acaso, em 2004 na reforma do Judiciário foi criado o Conselho Nacional do Ministério Público, para garantir o adequado funcionamento das Corregedorias e atuar supletivamente, intensificando, assim, a possibilidade de *accountability* do Ministério Público.

O conceito de *accountability* pressupõe: “a apreensão da categoria *principal* (mandante) e *agent* (agente ou mandatário), assim como da estrutura analítica da *accountability*: *answerability* (necessidade de dar respostas) e *enforcement*

19 Posso testemunhar que a função de Corregedoria dentro do Ministério Público Federal era muito incipiente, praticamente se limitando a fiscalizar o estágio probatório pelo exame das peças produzidas pelos novos procuradores. Já estava há dezesseis anos no Ministério Público Federal quando meu gabinete foi submetido à primeira inspeção.

20 BARROS, Luiz Carlos Galvão. A função disciplinar da Corregedoria Geral do Ministério Público e seu papel na aferição do merecimento do Promotor de Justiça. *Revista Justitia*, São Paulo, 52(152), out./dez. 1990. Disponível em: <<http://www.revistajustitia.com.br/revistas/d9aa7a.pdf>>. Acesso em: 11 jun. 2016.

21 MILLER, Marc L.; WRIGHT, Ronald F. The worldwide accountability deficit for prosecutors. *Wash. & Lee Law Review*, 1587 (2010). Disponível em: <<http://law2.wlu.edu/deptimages/Law%20Review/67-4WrightMiller.pdf>, acesso em 9/06/2016. FILHO, Ilton Norberto. Conselho Nacional de Justiça. *Estado democrático de direito e accountability*. São Paulo: Saraiva, 2013. 016>.

(coação)”²². No caso do Ministério Público, o mandante é o povo, que pode manifestar seus interesse de forma direta, por consultas públicas, participação em audiências, e indireta, por meio, por exemplo, das deliberações legislativas, incluindo as de índole constitucional, que devem reger a atuação do Ministério Público.

No mesmo sentido, Water (2009) defende que o Ministério Público deve prestar um serviço “*neutral, non-political, non-arbitrary decision-making*”. Em estudo sobre o Ministério Público de vários países, Water (2009) reconheceu que o maior desafio no controle de uma instituição que tem iniciativa é a fiscalização da omissão, uma vez que a conduta inadequada pode ser sindicada por um Judiciário independente.

O próprio escopo da Corregedoria do Ministério Público evidencia o quão difícil é a sua missão. A dimensão atual do Ministério Público no Brasil é em si um enorme desafio. Segundo dados do CNMP²³ em 2014 havia 10.758 membros da primeira instância, 1808 membros da segunda instância e 110 integrantes do Ministério Público que oficiam nos Tribunais Superiores, totalizando o número de 12.676 membros na ativa distribuídos na esfera federal e estadual. Não só o número de membros do Ministério Público dificulta a atividade fiscalizatória, mas a singularidade dos membros que atuam em cada esfera acaba por tornar a fiscalização mais intensa no trabalho dos membros que oficiam na primeira instância, apesar da relevância da atuação adequada de todos os integrantes da instituição.

A dimensão territorial do Brasil também é um desafio para a atividade de Corregedoria, fator muito relevante para o Ministério Público da União, por sua dimensão nacional, mas também problemático em Estados com extensão territorial significativa e muitas comarcas, como São Paulo, Minas Gerais, Bahia, entre outros.

É impossível se imaginar que a Corregedoria possa ser um exército de um homem só; é fundamental que haja a previsão de corregedores regionais, corregedores auxiliares para abranger toda a extensão do Ministério Público, devendo manter a uniformidade na fiscalização.

O corporativismo também é um desafio importante ainda não totalmente superado; as relações de amizade e empatia podem comprometer a aplicação de sanções necessárias²⁴.

Não pretendemos exaurir a análise dos óbices que se apresentam à atividade da Corregedoria, doravante serão examinados dois desafios

22 ROBL FILHO, Ilton Norberto. Conselho Nacional de Justiça. *Estado democrático de direito e accountability*. São Paulo: Saraiva, 2013.

23 Segundo dados apresentados na publicação do Conselho Nacional do Ministério Público. Ministério Público: um retrato. Dados de 2014. Vol. IV, Brasília: CNMP, 2015.

24 FREITAS, Vladimir Passos. História da Justiça no Brasil. Corregedoria, Aspectos históricos. Controle disciplinar da magistratura. Reforma constitucional e Conselho Nacional da Magistratura. In: FREITAS, Vladimir Passos (coord.). *Corregedorias do Poder Judiciário*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

relacionadas à temática da presente abordagem, quais sejam: como fiscalizar uma instituição que tem um espectro de atribuições tão amplo e como as exigências de transparência, resolutividade e inventividade na atuação do Ministério Público no século XXI podem ser contempladas na fiscalização e orientação da Corregedoria.

2.1. O amplo espectro das atribuições do Ministério Público

A história do Ministério Público é marcada pela constante reinvenção de seus propósitos institucionais. Todavia, a sua vocação para o exercício de funções de interesse da coletividade sempre foi seu atributo distintivo²⁵. Assim, os câmbios institucionais do Ministério Público estão intimamente relacionados à constante reconfiguração do que se considera interesse público e a melhor forma de atendê-lo.

Como não poderia deixar de ser, o Ministério Público brasileiro foi forjado pelas vicissitudes da história da formação das instituições de nosso singular país. Defendeu o Império e seu regime escravocrata no exercício de sua atribuição marcadamente criminal como procurador da Coroa na Constituição de 1824 (PINTO; MIRANDA, 2012)²⁶.

Na República velha o Ministério Público, assim como as demais instituições do Estado, estava capturado pelos interesses das oligarquias que dominavam a vida política do Brasil, desde a forma de ingresso em seus quadros, a exemplo do que aconteceu com Monteiro Lobato²⁷, até o seu funcionamento, sem autonomia e dependente do Poder Executivo.

Viveu o sonho frustrado de um novo modelo de país na Constituição de 1934, que pela primeira vez lhe dedicou uma Seção, lhe atribuindo diversas funções, inclusive, a promoção da ordem democrática com o exercício das funções

25 LYRA, Roberto. *Visão social do direito*. Rio de Janeiro: Rio, 1976.

26 PINTO, Adriano Moura da Fonseca; MIRANDA, Sandra de Mello Carneiro. O Ministério Público no Império. *Confluências*. Vol. 13, n. 01. Niterói: PPGSD-UFF, novembro de 2012. A respeito, ver também o art. 48 da Constituição de 1824. (“No Juízo dos crimes, cuja acusação não pertence à Câmara dos Deputados, acusará o Procurador da Corôa, e Soberania Nacional”). Em alguns sites, como o do próprio CNMP há menção ao fato da Lei do Ventre Livre ter passado ao promotor de Justiça a função de protetor do fraco e indefeso, ao estabelecer que a ele cabia zelar para que os filhos livres de mulheres escravas fossem devidamente registrados (Disponível em: <http://www.cnmp.gov.br/portal_legado/comissoes2/94-institucional/ministerio-publico/128-a-historia-do-ministerio-publico-no-brasil>). Todavia, examinando a Lei nº 2040, de 28 de setembro de 1871, não identifiquei preceito que conferia esta atribuição à instituição, o que pode ter ocorrido em sua aplicação, todavia, pois não realizamos estudos aprofundados sobre a questão.

27 AZEVEDO, Carmen Lúcia; CAMARGOS, Márcia. *Monteiro Lobato – Furacão na Botocúndia*. São Paulo: Senac, 1997.

eleitorais.²⁸ Todavia, a Constituição de 1934 não teve eficácia normativa alguma em virtude da suspensão de sua aplicação em sucessivos períodos de estado de sítio decretados pelo Governo de Getúlio Vargas²⁹, que praticamente perduraram até o momento em houve forças para implantar um novo aparato constitucional.

No Estado Novo o Ministério Público promovia a cobrança de dívidas da Fazenda Pública³⁰, atuava na esfera cível em matéria de incapazes ou do Estado³¹, mantendo sua atuação criminal tradicional. No Código de Processo Penal de 1941 o Ministério Público passou a ter poder de requisição do inquérito policial e de diligências. Além disso, obteve a titularidade da ação penal pública (embora houvesse algumas exceções como o procedimento penal *ex officio*) e a tarefa de promover e fiscalizar a execução da lei.

A redemocratização do país na Constituição de 1946 voltou com um título específico para o Ministério Público, disciplinando o Ministério Público da União e dos Estados, com a estruturação de uma carreira com previsão de concursos públicos para ingresso e regras objetivas de promoção³².

28 **SEÇÃO I Do Ministério Público** Art 95 - O Ministério Público será organizado na União, no Distrito Federal e nos Territórios por lei federal, e, nos Estados, pelas leis locais. § 1º - O Chefe do Ministério Público Federal nos Juízos comuns é o Procurador-Geral da República, de nomeação do Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, dentre cidadãos com os requisitos estabelecidos para os Ministros da Corte Suprema. Terá os mesmos vencimentos desses Ministros, sendo, porém, demissível *ad nutum*. § 2º - Os Chefes do Ministério Público no Distrito Federal e nos Territórios serão de livre nomeação do Presidente da República dentre juristas de notável saber e reputação ilibada, alistados eleitores e maiores de 30 anos, com os vencimentos dos Desembargadores. § 3º - Os membros do Ministério Público Federal que sirvam nos Juízos comuns, serão nomeados mediante concurso e só perderão os cargos, nos termos da lei, por sentença judiciária, ou processo administrativo, no qual lhes será assegurada ampla defesa. Art 96 - Quando a Corte Suprema declarar inconstitucional qualquer dispositivo de lei ou ato governamental, o Procurado Geral da República comunicará a decisão ao Senado Federal para os fins do art. 91, nº IV, e bem assim à autoridade legislativa ou executiva, de que tenha emanado a lei ou o ato. Art 97 - Os Chefes do Ministério Público na União e nos Estados não podem exercer qualquer outra função pública, salvo o magistério e os casos previstos na Constituição. A violação deste preceito importa a perda do cargo. Art 98 - O Ministério Público, nas Justiças Militar e Eleitoral, será organizado por leis especiais, e só terá na segunda, as incompatibilidades que estas prescrevem.

29 LIRA NETO. *Getúlio. 1930-1945*. Do governo provisório à ditadura do Estado Novo. São Paulo: Cia das Letras, 2013.

30 Art. 99 - O Ministério Público Federal terá por Chefe o Procurador-Geral da República, que funcionará junto ao Supremo Tribunal Federal, e será de livre nomeação e demissão do Presidente da República, devendo recair a escolha em pessoa que reúna os requisitos exigidos para Ministro do Supremo Tribunal Federal. Art 105 - Na composição dos Tribunais superiores, um quinto dos lugares será preenchido por advogados ou membros do Ministério Público, de notório merecimento e reputação ilibada, organizando o Tribunal de Apelação uma lista tríplice. Art. 109, parágrafo único: "A lei regulará a competência e os recursos nas ações para a cobrança da dívida ativa da União podendo cometer ao Ministério Público dos Estados a função de representar em Juízo a Fazenda Federal". Competência do STF para julgar o Procurador-Geral da República nos crimes comuns e de responsabilidade (art. 101, I, b). Oitiva do Procurador-Geral da República no caso de preterimento do direito de precedência em precatório (art. 95, parágrafo único).

31 São exemplos de atuação do Ministério Público no CPC de 1939, além dos processos de interesse de incapaz (art. 80, § 2º), a ação de nulidade de marca de indústria e de comércio (art. 334), a remissão de hipotecas legais (art.404), usucapião (art. 455), registro de imóveis (art. 460), inventário e partilha (art. 468), extinção de usufruto e fideicomisso (art. 552), averbação ou retificação de registro civil (art. 595), desquite (art. 642), fiscalização das fundações (art. 652), dissolução de sociedade (art. 670) habilitação no casamento (art. 742) e arribadas forçadas (art. 775).

32 Art 125 - A lei organizará o Ministério Público da União, junto a Justiça Comum, a Militar, a Eleitoral e a do Trabalho. Art 126 - O Ministério Público federal tem por Chefe o Procurador-Geral da República. O Procurador, nomeado pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal, dentre cidadãos com os requisitos indicados no artigo 99, é demissível *ad nutum*. Parágrafo único - A União será representada em Juízo pelos Procuradores da República, podendo a lei cometer esse encargo, nas Comarcas do interior, ao Ministério Público local. Art 127 - Os membros do Ministério Público da União, do Distrito Federal e dos Territórios ingressarão nos cargos iniciais da carreira mediante concurso. Após dois anos de exercício, não poderão ser demitidos senão por sentença judiciária ou mediante processo administrativo em que se lhes faculte ampla defesa; nem removidos a não ser mediante representação motivada do Chefe do Ministério Público, com fundamento em conveniência do serviço. Art 128 - Nos Estados, a Ministério Público será também organizado em carreira, observados os preceitos do artigo anterior e mais o princípio de promoção de entrância a entrância.

Mais uma vez o Brasil passava por um período de extrema instabilidade política com a ocorrência do Golpe Militar em 1964, que ensejou mais uma reconstitucionalização do país.

O Ministério Público na Constituição de 1967 foi disciplinado em Seção do capítulo do Poder Judiciário³³. Na Emenda nº 01 de 1969 o Ministério Público foi enquadrado no capítulo do Poder Executivo³⁴. Não podemos olvidar que nesse período foram impostos os Atos Institucionais, que ilegitimamente tinham *status* superior à Constituição, o que tornava todas as instituições dependentes das deliberações da ditadura militar.

Nesse período o Ministério Público foi um importante instrumento na repressão das liberdades³⁵, mas muitos de seus membros foram cassados por não compactuarem com o novo regime, a exemplo de José Paulo Sepúlveda Pertence, então integrante do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, posteriormente procurador-geral da República e Ministro do Supremo Tribunal Federal³⁶. Durante todo esse período não houve mudanças substanciais na atuação do Ministério Público, na esfera cível e criminal. Foi na década de oitenta do século XX que o Ministério Público teve seu desenho institucional revisto e ampliado.

Não se deve a uma mera casualidade o fato de o mesmo texto constitucional que implementou o Estado democrático de Direito no Brasil ter sido responsável

33 Art. 137 - A lei organizará o Ministério Público da União junto aos Juízes e Tribunais Federais. Art 138 - O Ministério Público Federal tem por Chefe o Procurador-Geral da República, o qual será nomeado pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal, dentre cidadãos com os requisitos Indicados no art. 113, § 1º. § 1º - Os membros do Ministério Público da União, do Distrito Federal e dos Territórios ingressarão nos cargos iniciais de carreira, mediante concurso público de provas e títulos. Após dois anos de exercício, não poderão ser demitidos senão por sentença judiciária, ou em virtude de processo administrativo em que se lhes faculte ampla defesa; nem removidos, a não ser mediante representação do Procurador-Geral, com fundamento em conveniência do serviço. § 2º - A União será representada em Juízo pelos Procuradores da República, podendo a lei cometer esse encargo, nas Comarcas do interior, ao Ministério Público local. Art. 139 - O Ministério Público dos Estados será organizado em carreira, por lei estadual, observado o disposto no parágrafo primeiro do artigo anterior. Parágrafo único - Aplica-se aos membros do Ministério Público o disposto no art. 108, § 1º, e art. 136, § 4º.

34 Art. 94. A lei organizará o Ministério Público da União junto aos juízes e tribunais federais. Art. 95. O Ministério Público federal tem por chefe o Procurador-Geral da República, nomeado pelo Presidente da República, dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada. § 1º Os membros do Ministério Público da União, do Distrito Federal e dos Territórios ingressarão nos cargos iniciais de carreira, mediante concurso público de provas e títulos; após dois anos de exercício, não poderão ser demitidos senão por sentença judiciária ou em virtude de processo administrativo em que se lhes faculte ampla defesa, nem removidos a não ser mediante representação do Procurador-Geral, com fundamento em conveniência do serviço. § 2º Nas comarcas do interior, a União poderá ser representada pelo Ministério Público estadual. Art. 96. O Ministério Público dos Estados será organizado em carreira, por lei estadual, observado o disposto no § 1º do artigo anterior.

35 LEMOS, Renato. *Justiça Fardada. O general Peri Bevilaqua no STM (1965-1969)*. Rio de Janeiro: Bom Texto, 2004. Infelizmente raros foram os membros do Ministério Público que deixaram de aplicar a legislação de segurança nacional, como deixa bem claro a seguinte passagem do livro das decisões do general Peri Bevilaqua, que teve uma bela participação em favor da liberdade no Superior Tribunal Militar: “A falta de justa causa para processar os 14 oficiais e sargento que teriam cometido o ‘crime de fidelidade’ ao governo João Goulart, e que não aderiram em boa velocidade à revolução que irrompera em Minas Gerais a 31 de março, se evidencia ante a fragilidade – para não dizer o ridículo – das acusações contidas na furiosa denúncia. Assim, salienta o informante, ‘assistir palestras de Leonel Brizola’, ‘tomar parte em movimento de solidariedade política’, ‘pressionar o ex-presidente João Goulart a não renunciar’, ‘candidatar-se a cargos eletivos’, ‘ligar-se diretamente ao comandante do III Exército’, ‘frequentar certas livrarias’, ‘estudar publicações de caráter esquerdista’, ‘ir a jantares na Petrobras’, ‘professar ideias esquerdistas’, ‘colaborar com a Supra (Superintendência da Reforma agrária)’ etc., quando muito, em alguns casos, poderia constituir infração disciplinar, mas jamais crime!” (LEMOS, Renato (org.) *Justiça Fardada. O general Peri Bevilaqua no STM (1965-1969)*. Rio de Janeiro: Bom Texto, 2004. p. 51).

36 Podemos exemplificar como integrantes do Ministério Público do Estado de São Paulo que foram perseguidos na época da ditadura militar: Plínio de Arruda Sampaio, Darcy Paulillo dos Passos, Antônio Sérgio Pacheco Mercier e Chopin Tavares de Lima.

pela nova essência do Ministério Público. Na verdade, nos países que tiveram processos constituintes similares ao brasileiro também foram concebidas instituições destinadas primordialmente à defesa dos interesses da sociedade, especialmente em face de violações perpetradas pelo Poder Público³⁷, como o ombudsman ou o defensor do povo.

O Ministério Público que emerge da nova ordem constitucional é uma instituição diferente, com novas atribuições, com importantes garantias institucionais e pessoais, aliando a sua histórica tradição de postulação em juízo, seja no âmbito penal, com titularidade exclusiva da ação penal, controle externo da polícia e novos poderes de investigação, seja no âmbito cível na tutela de direitos transindividuais e individuais indisponíveis, com a possibilidade de uma ampla atuação de defesa extrajudicial da cidadania, e com os poderes de investigar e de utilizar outras medidas extrajudiciais para a defesa do patrimônio público e social.

O Ministério Público brasileiro atual é uma instituição bastante singular se comparada com os seus congêneres estrangeiros³⁸, destacando-se pelo seu novo rol de atribuições, sendo o titular exclusivo da ação penal pública, atuando em concorrência com outros colegitimados na defesa judicial dos direitos transindividuais na esfera cível e o exercendo suas funções de ombudsman, dentre outras funções constitucionais.

A reinvenção do Ministério Público foi bem-sucedida pois sempre contou com a participação de vários de seus membros. Uma cultura institucional interna permitiu essa ampla renovação, que se iniciou formalmente antes mesmo da Constituição com o advento da Lei nº 6938/81, que lhe deu pioneiramente atribuição para a defesa dos danos civis perpetrados pelos degradadores do meio ambiente e da Lei nº 7347/85, que disciplinou a ação civil pública. Várias foram as iniciativas na preparação da instituição para atuar no processo constituinte

37 A Constituição espanhola em seu artigo 54 prevê a figura do defensor do povo: “Uma lei orgânica regulará a instituição do Defensor do Povo como alto-comissário das Cortes gerais, por estas designado para a defesa dos direitos compreendidos neste título e que, para esse efeito, poderá supervisionar a atividade da Administração, dando conta às Cortes Gerais.” A Constituição portuguesa institui em seu artigo 23 a figura do Provedor de Justiça: “1. Os cidadãos podem apresentar queixas por ações ou omissões dos poderes públicos ao Provedor de Justiça, que as apreciará sem poder decisório, dirigindo aos órgãos competentes as recomendações necessárias para prevenir e reparar injustiças. 2. A atividade do Provedor de Justiça é independente dos meios graciosos e contenciosos previstos na Constituição e nas leis. 3. O Provedor de Justiça é um órgão independente, sendo o seu titular designado pela Assembleia da República. 4. Os órgãos e agentes da Administração Pública cooperam com o Provedor de Justiça na realização de sua missão”.

38 Principalmente quanto às funções na área cível, vide: VESCOVI, Enrique. Tareas del Ministerio Publico. Congreso Internacional de derecho procesal civil. Belgica, Gent, Agosto, 1977. Revista de Processo, São Paulo, v. 03, n 10, p. 149-173, Abr./Jun. 1978. Para uma visão de direito comparado sobre a aplicação do princípio da independência do Ministério Público, vide CARNEIRO, Paulo César Pinheiro. *O Ministério Público no processo civil e penal. Promotor natural atribuição e conflito*. Rio de Janeiro: Forense, 1994. p. 29/249. Sobre uma breve resenha do Ministério Público italiano e norte-americano, respectivamente, SZNICK, Valdir. O Ministério Público no direito italiano. *Revista dos Tribunais* 499 – Maio de 1977, p. 276/278; e SIMON, John Anthony. Considerações sobre o Ministério Público norte-americano. *Revista dos Tribunais* 640 – Fevereiro de 1989 pp. 7-18. Sobre atuação crítica da atuação do Ministério Público, vide CAPPELLETTI, Mauro; JOLOWICZ, J. A. *Le rôle du Ministère Public, de la prokouratura et de l'attorney general dans le procedure civile. Public Interest parties and the active role of the judge in civil litigation*. Milão, Giuffrè e Nova York, Dobbes Ferry, 1979. OPEN SOCIETY INSTITUTE SOFIA. Promoting prosecutorial accountability, Independence and effectiveness. Comparative research, 2008. Disponível em: <https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/promoting_20090217.pdf>. Acesso em: 11/06/2016. CALABRICH, Bruno (org.). *Modelos de ministérios públicos e defensorias del Pueblo*. Brasília: ESMPU, 2014. vol. 1 e vol 2.

de 1987, a exemplo da Comissão Especial da Procuradoria-Geral, designada em 1985, para contribuir para o futuro desenho do Ministério Público da União³⁹, e da Carta de Curitiba, elaborada em 1986, por várias lideranças do Ministério Público⁴⁰.

Assentadas as bases do Ministério Público na Constituição, foram necessárias as complementações legislativas para que as novas linhas institucionais ganhassem realidade e nitidez. Vale consignar a síntese do projeto de lei complementar do Ministério Público da União (PLC nº 69/89) tal qual apresentado na Mensagem nº 002, de 31 de março de 1989, pelo então procurador-geral da República José Paulo Sepúlveda Pertence:

O projeto procura definir instrumentos de atuação do Ministério Público da União, compatíveis com a necessidade de atender aos princípios e funções institucionais explicitadas na Constituição Federal. Optou-se pela enumeração de determinados instrumentos, sem lhes esgotar as possibilidades de expansão, resguardadas pela menção genérica à promoção de ações de qualquer natureza, perante os órgãos judiciários federais. Consagram-se inquérito civil e a ação civil pública como instrumentos por excelência de atuação do Ministério Público da União, perante a jurisdição civil, adotando-se quanto a eles procedimentos semelhantes aos utilizados na jurisdição penal, especialmente no tocante da obtenção de elementos de convicção (notificação e condução coercitiva de testemunhas e requisição de informações). Entre as importantes inovações decorrentes da Constituição está o cometimento ao Ministério Público do controle externo da atividade policial, ao qual o projeto buscou dotar de mecanismos adequados para assegurar, de um lado, a indisponibilidade da persecução penal e, de outro, a prevenção ou a correção da ilegalidade ou do abuso de poder. Explicitando as funções institucionais do Ministério Público, contidas na Constituição Federal, o projeto realça uma delas que, por sua novidade e importância, exigiu abordagem peculiar e inédita: trata-se da defesa dos direitos constitucionais ante aos poderes públicos (englobados, aí, os prestadores de serviços de relevância pública). Recorde-se que, por ocasião dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, acirrados debates se travaram a respeito da instituição no País de figurante semelhante ao ‘ombudsman’ escandinavo, chegando-se à conclusão que tal papel, em nossa sociedade, podia e devia ser desempenhado pelo Ministério Público. A inovação radical que o projeto oferece se situa exatamente neste campo, criando a figura do Defensor dos Direitos do Cidadão, para desempenhar as atribuições contidas no inciso II do artigo 129 da Constituição. Cometendo tais atribuições a um integrante da carreira do

39 Compuseram a comissão o subprocurador Aristides Junqueira Alvarenga, os procuradores da República José Antônio Leal Chaves, Anadyr de Mendonça Rodrigues, Álvaro Augusto Ribeiro Costa (então presidente da Associação Nacional dos Procuradores da República), o procurador do Trabalho João Pedro Ferraz dos Passos, o procurador militar Jorge Luiz Dodaro, o assessor do Gabinete Civil da Presidência da República, José Celso de Mello Filho e o diretor-geral do Departamento de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça, José Reinaldo Montenegro de Araújo.

40 MAZZILI, Hugo Nigro. *Ministério Público*. São Paulo: Damásio de Jesus, 2003.

Ministério Público Federal, escolhido em procedimento do qual participa órgão colegiado da instituição (o Conselho Superior), para exercer mandato de dois anos, a proposta visou cercar o responsável por tão relevante atribuição dos predicamentos e garantias indispensáveis ao bom desempenho do encargo, em benefício da sociedade. Ponto fundamental do projeto é o relativo às garantias dos membros do Ministério Público da União. A matéria revelou aspectos de grande complexidade, em especial, quando se cuidou de compatibilizar a inamovibilidade dos seus membros com os princípios da unidade e da indivisibilidade, aquela e estes consagrados pela Constituição, o que tornou inadequado, no particular, a utilização dos parâmetros das garantias da magistratura. O projeto pretende ter adotado solução que harmoniza a garantia e os princípios institucionais mencionados, estabelecendo a sede natural de cada um dos níveis das carreiras do Ministério Público da União, distribuindo-os, horizontalmente, em cargos, mediante critérios objetivos fixados em lei, e disciplinando rigidamente as hipóteses de remoção ou substituição. A participação dos integrantes das carreiras do Ministério Público da União na gestão da instituição foi valorizada, mediante a repartição de competência tradicionalmente atribuída ao Procurador Geral da República com os órgãos colegiados, sobretudo os Conselhos Superiores e as Câmaras de Coordenação e Revisão. Entregamos agora o projeto à análise e à sensibilidade política do Congresso Nacional, esperamos ter oferecido o resultado de nossos melhores esforços para a construção de um novo Ministério Público, à altura da grandeza das tarefas que a Constituição lhe confiou.⁴¹

Após cinco anos de debate no Congresso Nacional, a Lei Complementar nº 75/93 foi editada, concretizando, na esfera do Ministério Público da União, valores, regras e princípios constitucionais que passaram a reger tal ramo do Ministério Público. No mesmo período foi editada a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público dos Estados, a Lei nº 8625/93, definindo o estatuto jurídico básico do Ministério Público dos Estados. Cada Estado, posteriormente, editou sua legislação complementar observando os novos parâmetros normativos.

A autonomia da instituição, tanto administrativa quanto financeira, e a independência funcional de seus membros, permitiram que a instituição tivesse o dinamismo para ser a protagonista da defesa dos direitos transindividuais e da persecução criminal. Houve a expansão do número de integrantes do Ministério Público bem como das iniciativas judiciais e extrajudiciais ao seu encargo.

O Direito brasileiro conta com um razoável sistema de defesa judicial dos direitos transindividuais, composto pelas seguintes ações: a) a precursora ação popular, que tem como objeto a defesa do patrimônio público, da moralidade administrativa e do meio ambiente, quando a lesão a esses macrobens⁴² é realizada por atos administrativos ilegais; b) a ação civil pública, que tutela os direitos

41 Diário do Congresso Nacional, 19/02/1991, p. 236

42 LEITE, José Rubens Morato. *Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

difusos e coletivos protegidos pelo ordenamento jurídico, englobando também a defesa do patrimônio público, da moralidade administrativa, do meio ambiente, não importando quem tenha sido responsável pela violação dos direitos; c) a ação coletiva, introduzida pelo Código de Defesa do Consumidor, que tutela os direitos individuais homogêneos; d) a ação de improbidade administrativa, cujo objeto é a aplicação de sanções especiais às pessoas naturais e jurídicas que tenham cometido um ato que enseje enriquecimento ilícito de seu agente, lesão ao erário ou violação aos princípios reitores da atividade administrativa; e) o mandado de segurança coletivo, que tutela direito coletivo em face de ameaça ou de violação por ato de autoridade coatora; f) o mandado de injunção coletivo, impetrado para suprir a ausência inconstitucional de regulamentação de uma norma que cause gravame a direitos e liberdades constitucionais, ou a prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania ou à cidadania de um grupo ou da coletividade.

Em todos esses casos o ordenamento jurídico reservou ao Ministério Público um importante papel, seja como possível autor, seja como ativo fiscal da lei com poderes de instruir e de recorrer nos processos judiciais de sua intervenção.

A atuação do **Parquet** na tutela judicial dos direitos transindividuais representou um grande avanço em relação à tradicional timidez do Ministério Público na esfera cível. Essa atribuição significou uma mudança qualitativa e quantitativa em sua atuação como parte nos litígios cíveis. Todavia, esse tipo de ofício ainda se encontra dentro do marco convencional do profissional de Direito, ou seja, a arena judicial. O que, todavia, vem importando numa silenciosa revolução no modo de agir do Ministério Público é o novel rol de funções realizadas fora do âmbito judicial, a maioria delas na condução do inquérito civil. Não que a Instituição não exercesse tradicionalmente algumas atividades extrajudiciais, como v.g. nas curadorias de fundações, ou até mesmo no atendimento individual. Ocorre que, após a Constituição de 1988, as atividades extrajudiciais passaram a ter um caráter mais amplo, pois envolvem diversas matérias, como saúde, educação, meio ambiente, direito do consumidor, direitos indígenas e tantas outras, e sempre na perspectiva coletiva, o que apresenta novos desafios. Abriu-se ao Ministério Público a importante função da “Magistratura de persuasão”⁴³.

Como não poderia deixar de ser, também a tutela penal, primeiro campo de atuação institucional do Ministério Público, que cuida da promoção dos valores e bens mais caros à sociedade, não foi olvidada pelo constituinte e foi renovada no período pós-1988, com a exclusividade da ação penal, com o controle externo da atividade policial e com a afirmação dos poderes de investigação da instituição⁴⁴. O Ministério Público acentuou a sua atuação nesta área não só no combate à

43 Expressão utilizada pelo professor Caio Tácito, p. 23, em “Ombudsman – o defensor do povo”. Rio de Janeiro: RDA, n 171, p. 15-25, jan/mar-1988.

44 A Resolução nº 13 do CNMP de 2006 disciplina o procedimento de investigação criminal no âmbito do Ministério Público. O Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE 593727, de relatoria para acórdão do Ministro Gilmar Ferreira Mendes, com repercussão geral reconheceu a constitucionalidade do poder investigatório do Ministério Público em matéria criminal. (DJe 175, publicado em 8/09/2015).

criminalidade tradicional, mas sobretudo em relação ao crime organizado e no combate à corrupção.

O amplo espectro de atuação do Ministério Público o torna uma instituição altamente complexa para ser fiscalizada e orientada. Mesmo os ramos mais especializados do Ministério Público e que trabalham apenas com instrumentais civis, penais ou administrativos, como o Ministério Público do Trabalho, o Ministério Público Militar e o Ministério Público dos Tribunais de Contas, tiveram sua atuação redimensionada. Todavia, nos ramos do Ministério Público que não são especializados, como o Ministério Público dos Estados, do Distrito Federal e Territórios e o Ministério Público Federal, ou aqueles que, embora especializados, atuam com instrumentos cíveis e criminais, como o Ministério Público Eleitoral, há desafios ainda maiores a serem enfrentados.

2.2. As novas exigências quanto à atuação do Ministério Público no século XXI

Beira o truísmo afirmar que as aceleradas mudanças sociais do século XXI vêm impactando a moldura das instituições públicas, impondo-lhe novos desafios, que demandam revisão de práticas e metodologias. Há evidência que os limites do presente trabalho não nos permitirão esgotar o exame de todos os reptos que têm sido lançados ao Ministério Público nos anos mais recentes. Assim, destacamos os aspectos relacionados ao exercício de sua atividade-fim: a necessidade de sua maior democratização, com mais controle social e transparência; a relevância da maior eficiência institucional como resposta à sociedade, com definição de metas e prioridades, e, por fim, a necessidade de inventividade na concepção de modelos de atuação mais eficientes.

Não por acaso, no debate sobre a reforma constitucional do sistema judicial ocorrido no início do século XXI no Brasil, ficou evidente a necessidade de assegurar maior controle social sobre o Poder Judiciário e o Ministério Público.

Assim, a Emenda Constitucional nº 45 de 2004 criou o Conselho Nacional do Ministério Público, composto por integrantes do próprio Ministério Público, da magistratura, de advogados indicados pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados e de cidadãos indicados pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, competindo-lhe, nos termos do artigo 130 A: “o controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público e do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros”.

O Conselho Nacional do Ministério Público tem atuado em várias frentes, contribuindo para a uniformização da atuação do Ministério Público ao editar resoluções sobre inquérito civil, audiências públicas, investigações criminais, controle externo da polícia, entre outras, e estabelecendo parâmetros para a regulamentação de prerrogativas e direitos como a necessidade de residência na comarca, o exercício de magistério, a percepção de ajuda de custo, a proteção

pessoal para os membros do Ministério Público etc. Do mesmo modo, realiza o controle disciplinar da atividade do membro do Ministério Público, sendo de se notar, por exemplo, que no ano de 2015 26,8% dos 1593 processos distribuídos ao CNMP tratavam de reclamação disciplinar⁴⁵.

É fundamental destacar que o Conselho Nacional do Ministério Público não tem atribuição constitucional de controlar a atividade-fim do Ministério Público, como já reconhecido pelo próprio Conselho⁴⁶. Não pode cair, portanto, na tentação de substituir a atuação ministerial, como aliás também já decidiu o Supremo Tribunal Federal.

Na mesma linha, em 2007 o CNMP editou a Resolução nº 03 para estimular a criação de ouvidorias nos Ministérios Públicos pela elaboração de projetos de lei. Posteriormente o entendimento evoluiu para a desnecessidade de uma legislação específica para a criação da Ouvidoria, e foi determinada, pela Resolução nº 64/2010, a implantação das Ouvidorias no âmbito do Ministério Público dos Estados, da União e do próprio Conselho Nacional do Ministério Público. Na esfera do Ministério Público Federal, a Portaria PGR/MPF nº 519 de 30/08/2012 implementou a Ouvidoria⁴⁷.

A Lei nº 12527/2011, que regula o direito fundamental de acesso à informação, previsto no inciso XXXIII do artigo 5º de nossa Constituição, também impôs ao Ministério Público a necessidade de criar salas de atendimento ao cidadão e portais de transparência, o que foi regulamentado pela Resolução nº 86/2012 do CNMP, para que a sociedade possa encaminhar denúncias ao Ministério Público bem como conhecer o andamento de seus feitos e de sua gestão administrativa.⁴⁸

A necessidade de maior transparência institucional impacta a atuação cotidiana dos membros do Ministério Público que têm que responder ao aumento da demanda, derivado do acesso à informação da sociedade, bem como atuar de forma transparente, disponibilizando suas peças de trabalho para os setores administrativos competentes ou alimentando bancos de dados.

45 Vide relatório anual sobre a situação do Ministério Público no país e as atividades do Conselho (art. 130-A Par. 2º, inciso V, da Constituição Federal, disponível em: <http://www.cnmp.gov.br/portal_2015/images/RELATÓRIO_ANUAL_DO_CNMP_VERSÃO_FINAL_Copy.pdf>.

46 No Enunciado nº 06 do CNMP que preconiza: “Os atos relativos à atividade fim do Ministério Público **são insuscetíveis de revisão ou desconstituição** pelo Conselho Nacional do Ministério Público. Os atos praticados em sede de inquérito civil público, procedimento preparatório ou procedimento administrativo investigatório dizem respeito à atividade finalística, não podendo ser revistos ou desconstituídos pelo Conselho Nacional do Ministério Público, pois, embora possuam natureza administrativa, não se confundem com aqueles referidos no art. 130-A, §2º, inciso II, CF, os quais se referem à gestão administrativa e financeira da Instituição.” DOU, Seção 1, de 18 de maio de 2009, p. 5.

47 A Ouvidoria do MPF foi instalada em outubro de 2012, e no ano de 2015 recebeu 2742 manifestações, 90% encaminhadas pela internet, sendo 35,1% sobre solicitação de informações da atuação do órgão e 27,8% sobre reclamações de exercício de atribuições. Segundo dados da publicação “Ouvidoria em números”, v. 3, n. 4, out/dez. 2015, acessível no site: <http://www.pgr.mpf.mp.br/para-o-cidadao/ouvidoria/relatorios-anuais/docs/2015_4trimestre_1.pdf>.

48 No Ministério Público Federal, para fins de garantir maior acesso do cidadão às informações de gestão e de atuação funcional, foram criadas as salas de atendimento ao cidadão em todas as unidades da instituição, nos termos da Portaria PGR/MPF nº 412/2013. Há ainda o Portal da Transparência do Ministério Público Federal, que permite o conhecimento das informações relacionadas à gestão administrativa como compras, contratos, licitações, despesas com pessoal, gastos com diárias, passagens e outros. Tanto as salas de atendimento ao cidadão quanto o Portal da Transparência podem ser acionados no sítio eletrônico cidadao.mpf.mp.br.

Cada ramo do Ministério Público teve que construir ferramentas eletrônicas de gerenciamento de processos. No caso do Ministério Público Federal temos o Sistema Único, que gerencia documentos, processos e procedimentos, concebido em 2006 e plenamente implementado em 2015. De certo que esse modelo operacional ainda demanda aprimoramento e uma mudança de cultura, pois as peças processuais e as anotações nos feitos precisam ser alimentadas pelos gabinetes dos procuradores. O diálogo dessa base institucional com o processo eletrônico também é fundamental para simplificar a atuação do membro do Ministério Público.⁴⁹

Além de transparente, a sociedade espera que o Ministério Público exerça as suas diversas funções de forma resolutiva⁵⁰. Já se passou o tempo em que a mera quantidade de iniciativas institucionais podia satisfazer o interesse da sociedade, pois neste início de século há uma viva preocupação com os resultados. Há evidência que o Ministério Público exerce uma função que em muitos casos depende de outros atores institucionais. O Poder Judiciário nem sempre admitirá os pleitos e demandas apresentados pela instituição; do mesmo modo o Poder Executivo poderá resistir a aceitar determinadas orientações ministeriais, assim como o Poder Legislativo nem sempre reagirá aos termos sugeridos pela instituição para alterar o cardápio de soluções normativas para ensejar a melhor resposta possível. Ademais, o adequado funcionamento de instituições como a Polícia Federal, o Tribunal de Contas da União, os controles internos do Poder Executivo, como a extinta Controladoria Geral da União, atual Ministério da Transparência, a Advocacia-Geral da União e a Defensoria Pública da União, tem papel decisivo na qualidade do resultado da instituição ministerial. Todavia, ainda há uma grande margem para aprimoramento do exercício direto das funções do Ministério Público apto a gerar melhores resultados.

É imprescindível que haja um efetivo compromisso com a resolução dos problemas, e não com o mero exercício burocrático das funções ministeriais. Não é suficiente instaurar investigações civis ou criminais, intentar ações civis públicas ou penais, se manifestar em autos, sem que se acompanhe o resultado dessas iniciativas. Muitas características institucionais do Ministério Público dificultam essa resolutividade, como, por exemplo, os seguintes: a) a enorme quantidade e variedade de demandas que devem ser lidas pela instituição torna, em muitas oportunidades, o trabalho do membro do Ministério Público

49 Podemos compreender a dimensão desse projeto institucional pelos índices apresentados pela coordenadora atual da gestão do Sistema Único, a subprocuradora-geral da República, Luiza Cristina Fonseca Frischeisen, em outubro de 2015, no IV Encontro Nacional de Coordenadores Jurídicos, e de documentação do MPF, e no II Encontro Nacional de Assessores de planejamento e gestão estratégica do MPF, que gentilmente me cedeu os slides de sua apresentação: “são dois milhões de linhas de código, 1000 acessos simultâneos, 1200 usuários, 20 milhões de movimentações, 15 milhões de documentos, 5 milhões de autos judiciais e 2 milhões de autos extrajudiciais”.

50 JATAHY, Carlos Roberto de Castro. 20 anos de Constituição: o novo Ministério Público e suas perspectivas no Estado democrático de direito. In: FARIAS, Cristiano Chaves de; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson (Orgs.). *Temas Atuais do Ministério Público*. Salvador: Juspodium, 2014. Ver também: ALMEIDA, Gregório Assagra. O Ministério Público no neoconstitucionalismo e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social. 43/95. In: FARIAS, Cristiano Chaves de; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson (Orgs.) *Temas Atuais do Ministério Público*. Salvador: Juspodium, 2014; GAVRONSKI, Alexandre; MENDONÇA, Andrey Borges de. *Manual do Procurador da República*. Salvador: Juspodium, 2015.

Federal um constante se desvencilhar do excessivo volume de feitos judiciais e extrajudiciais que versam sobre questões pouco significativas mas que na sistemática atual ainda geram a necessidade de algum tipo de dispendiosa e infrutífera intervenção, e em muitos casos dificulta que o verdadeiramente relevante possa ser tratado da forma adequada; b) a rotatividade da atuação dos membros do Ministério Público, que mudam de unidade e de área de atuação com uma certa frequência, sem que haja um eficiente instrumento institucional de “passagem de bastão”, impõe um constante recomeçar, pois quem assume um novo ofício desconhece o tamanho de sua banca de trabalho, das demandas mais relevantes, do perfil da comunidade onde irá atuar e de outros elementos que permitiriam uma adequada sequência e consequência das medidas já iniciadas; c) a interpretação de que a independência funcional, importante princípio concebido para garantir que os membros do Ministério Público sejam infensos a indevidas pressões externas e internas, seja totalmente divorciada das finalidades institucionais⁵¹, sem qualquer ponderação com o princípio da unidade institucional⁵², deslegitimando o papel das diversas instâncias de supervisão e coordenação no sentido de, dentro de um democrático debate interno, estabelecerem linhas de atuação para erradicar, principalmente, atuações conflitantes de membros do Ministério Público, gerando solução de continuidade de importantes iniciativas e entraves para a atuação coletiva de membros e forças-tarefas; d) a falta de plena integração da atuação das diversas instâncias, o que gera atuações desconexas, e modelos de atuação mais preocupados com arranjos internos do que com a eficácia do trabalho institucional; e e) a dificuldade de os controles correccionais estimularem e valorizarem a qualidade do trabalho ou o resultado, sem descuidarem dos aspectos mais objetivos da celeridade e quantidade.

O grande alento a esse quadro é que já de há algum tempo esse diagnóstico é comungado por quase todos os integrantes do Ministério Público, sendo consenso institucional que a fixação de metas e prioridades é fundamental para ensejar a efetiva contribuição do Ministério Público para a resolução dos problemas que lhe são apresentados. O instrumento do planejamento estratégico, utilizando a metodologia *Balanced Scorecard*⁵³, já vem sendo adotado em vários ramos, como

51 Vide um interessante artigo sobre o tema em JACOBINA, Paulo Vasconcelos. O planejamento estratégico e a independência funcional. *Pensar MPF: a revista do Ministério Público Federal*. v.1, (jul. 2013). Brasília: MPF/PGR, 2013. p. 127/136.

52 Também vale a pena ser lido BARBOZA, Márcia Noll. *O princípio da unidade sob o enfoque gerencial: da eficácia simbólica à concretização institucional*. v.1, (jul. 2013). Brasília: MPF/PGR, 2013.

53 KAPLAN, Robert S. *Mapas estratégicos – Balanced scorecard: convertendo ativos inatingíveis em resultados tangíveis*. Tradução de Afonso Celso da Cunha Serra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

ocorreu no Ministério Público Federal, que realizou o seu primeiro planejamento de 2011 a 2020 em participativo processo iniciado em 2010⁵⁴.

Ainda que elaborar um planejamento estratégico já seja em si um importante passo, o mais difícil é incorporá-lo no dia a dia dos membros do Ministério Público, pois pressupõe a mudança de uma cultura, gerando muitas dificuldades na gestão estratégica da atuação finalística.⁵⁵

Para mitigar essas adversidades é fundamental criarmos uma ambiência que propicie e estimule a inventividade. No Ministério Público Federal o meio mais inovador tem sido a concepção de atuação por meio de projetos, formulados pelos integrantes da classe, contando com um pequeno orçamento, podendo ter um viés transversal, integrando membros de várias unidades e instâncias e a necessidade de estipulação de resultados esperados. Dentre os vários projetos aprovados pela Assessoria de Modernização Gerenciamento e

54 “Todo o processo de modernização do MPF foi permeado pela gestão participativa. Por meio de reuniões, cursos, seminários e oficinas de trabalho, membros e servidores apontaram os principais desafios e problemas a serem enfrentados. Na etapa de diagnóstico, foram visitadas 43 unidades do MPF, sendo 33 unidades gestoras e 10 PRMs, dos mais variados perfis e realidades.(...) A etapa de mapeamento de processos, realizada em oito unidades, permitiu conhecer melhor as principais rotinas de trabalho em âmbito nacional, com o objetivo de colher informações destinadas a redesenhar os processos mapeados e aperfeiçoar o modelo de gestão do MPF”. p. 31. Brasil. Planejamento estratégico 2011-2020: uma construção coletiva. Brasília: Secretaria-Geral do Ministério Público Federal, 2012.

55 CARDOSO NETO, Lauro Pinto. A implementação do planejamento estratégico na atuação finalística do Ministério Público Federal. O planejamento estratégico e a independência funcional. *Pensar MPF: a revista do Ministério Público Federal*. v.1, (jul. 2013). Brasília: MPF/PGR, 2013. p.81/82. v.1, (jul. 2013). O autor muito bem pontuou a questão em relação ao Ministério Público Federal: “Atualmente, na atuação finalística, vige predominantemente a distribuição de trabalho baseada em critérios de antiguidade na carreira e a organização dos escritórios com forte influência do princípio da independência funcional. Os escritórios dos Subprocuradores-Gerais da República, basicamente, seguem as designações de atuação junto aos órgãos colegiados dos tribunais superiores. As Procuradorias Regionais da República e Procuradorias da República organizam-se por ato próprio, segundo diretrizes e ulterior homologação do Conselho Superior do Ministério Público Federal – CSMPF, as quais não estabelecem, como regra, medidas de resultados. As instâncias não são integradas simetricamente entre si e aos órgãos de coordenação. Enquanto há múltiplas Câmaras, as unidades comumente organizam-se nas temáticas cível e criminal. Algumas unidades adotaram a atribuição plena para combate à corrupção. As expectativas nas atividades de coordenação, quando existem, em boa medida são frustradas pela falta de exclusividade na atuação do membro nas matérias que ensejaram a formação das Câmaras. A regra é a cumulatividade de atribuições temáticas. Quando é necessário algum acompanhamento dos feitos judiciais ou extrajudiciais por outro membro, as soluções personalíssimas têm sido a tônica. As regras de comparecimento a audiências e sessões de julgamento são demasiadamente heterogêneas e imprevisíveis, tornando dramáticas as expectativas de realização contínua, firme e eficaz de nossas iniciativas processuais. Não há clareza nos limites de nossas atribuições nos atos de sustentação oral ou nas manifestações recursais em diferentes classes de processos perante as diversas instâncias, independentemente da posição dos tribunais. O eterno debate entre as funções de custos legis e de parte permeia todos os níveis da carreira sem que haja uma posição institucional sobre o assunto. À míngua de seletividade das ações finalísticas e a aferição de resultados, muito embora todas as atividades sejam registradas, os órgãos superiores e de controle demonstram, por seus atos e instrumentos normativos, considerar igualmente relevantes os milhares de procedimentos investigatórios, deixando transparecer aos órgãos de execução que o cumprimento de suas obrigações se encerram com a estrita observância dos prazos processuais e procedimentais. A aferição da produtividade, como regra, relaciona-se com a correta movimentação do feito e controle do acervo. Os resultados judiciais e de transformação social não são pensados como entregas à sociedade, instrumento de prestação de contas ou aprendizagem necessária à avaliação estratégica. As ações de coordenação privilegiam o como fazer em detrimento do que fazer em clara supremacia do princípio da independência funcional ao princípio da unidade. Essa situação bem demonstra qual esforço de mudança e de comunicação será necessário para implementar o planejamento estratégico na atuação finalística”. (CARDOSO NETO, Lauro Pinto. *A implementação do planejamento estratégico na atuação finalística do Ministério Público Federal*. p.81/82. v.1, (jul. 2013). Brasília: MPF/PGR, 2013).

Gestão Estratégica, desde 2012, podemos citar o MPEduc⁵⁶, Ministério Público pela Educação Básica e o Ministério Público em Defesa da Escola Indígena⁵⁷.

Há também em curso uma evidente mudança de paradigma de atuação institucional, pois há uma tendência em se enfatizar a atuação do Ministério Público por bem jurídico, independentemente da utilização de instrumentos de natureza cível ou penal, a exemplo do que já vem ocorrendo com a tutela do meio ambiente, combate à corrupção, controle externo da Polícia, matéria indígena e outras áreas.

Do mesmo modo, a constituição de forças-tarefas tem permitido tornar mais resolutivo e criativo o trabalho do Ministério a exemplo da premiada força-tarefa da Operação Lava Jato⁵⁸.

O grande desafio realmente é entender como as medidas de inovação podem gerar a ampla infusão desses princípios em toda a instituição. Revela-se de extrema importância o papel das Corregedorias do Ministério Público para

56 O MPEduc, proposto na esfera interna do Ministério Público Federal por integrantes do Grupo de Trabalho de Educação da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, congrega as ações do Ministério Público Federal, Estadual, do Trabalho e do Ministério Público de Contas em defesa da educação básica brasileira. O ponto de partida é o diagnóstico das deficiências do sistema público de educação básica, e a necessidade de articular as iniciativas dos diversos ramos do Ministério Público na promoção do direito à educação e na fiscalização dos gestores públicos, a fim de ensejar resultados práticos em favor da qualidade do ensino público. Essa rede se traduz em uma plataforma eletrônica, na qual se apuram dados ministrados pelos dirigentes educacionais e que, após avaliados, permitem uma atuação sugerida com fases que vão da audiência pública, visitas às escolas, recomendações e ações civis, quando for o caso. Uma série de modelos é disponibilizada para facilitar a atuação dos órgãos de execução na ponta. O projeto pressupõe o acompanhamento das iniciativas, inclusive com o eventual impacto nos índices oficiais de qualidade de ensino. O controle social é estimulado, pois na própria plataforma os cidadãos podem identificar a quantas andam os trabalhos do MPEduc em sua região. O MPEduc conta com uma extensa rede de instituições parceiras de diversos setores da sociedade como emissora de televisão, agência de publicidade, organização não governamentais da área de educação e até Consulado estrangeiro. A plataforma do MPEduc está acessível no site <http://mpeduc.mp.br/mpeduc/www2/index>.

57 O Ministério Público em Defesa da Escola Indígena foi proposto pelo Grupo de Trabalho de Educação Indígena, da 6ª Câmara de Coordenação e Revisão, em 2014, com um financiamento de R\$ 70.000,00. O projeto ensejou a visita a 29 escolas indígenas do Amazonas, de Pernambuco e de Mato Grosso durante o ano de 2015, identificando a desigualdade dos padrões das escolas e a inconsistência dos dados públicos sobre a educação indígena. Também integrou o projeto a realização do Seminário Internacional Visões e desafios da educação intercultural no Brasil, realizado em agosto de 2015. O projeto conta com a assessoria do professor doutor Gersen Luciano, o primeiro indígena doutor em educação. Foi expedida a Recomendação nº 1/2015 ao Instituto Anísio Teixeira para aperfeiçoar o censo educacional (Educacenso), alterando a forma de preenchimento dos formulários, a forma de publicização dos dados e a necessária realização de um censo escolar. O programa do Congresso e suas conclusões podem ser conhecidos no site <http://6ccr.pgr.mpf.mp.br/institucional/projetos/mpf-em-defesa-daescolaindigena1/eventos/?searchterm=Vis%C3%B5es%20e%20Desafios%20da%20Educa%C3%A7%C3%A3o%20Intercultural%20no%20Brasil>.

58 O Ministério Público Federal recebeu pela atuação na Lava Jato o prêmio anual da Global Investigation Review na categoria Órgão de perseguição criminal ou membro do Ministério Público do ano em setembro de 2015. Para mais informações vide http://noticias.pgr.mpf.mp.br/noticias/noticias-do-site/copy_of_criminal/forca-tarefa-do-mpf-na-lava-jato-ganha-premio-internacional-de-investigacao. Os fatos estão sendo examinados sob a ótica criminal e de improbidade no enfrentamento de questões complexas, conjugando todos os atores relevantes no processo de investigação como a Polícia Federal, a Receita Federal, as Cortes de Contas e as Controladorias. Exemplo dessa nova faceta de atuação é a premiada força-tarefa que atua na Operação Lava Jato, reputada a maior investigação de corrupção e lavagem de dinheiro que o Brasil já teve, com um volume estimado de valores desviados na casa de bilhões de reais, envolvendo agentes de grande expressão econômica e política no país. A força-tarefa congrega, além dos procuradores naturais de Brasília, colegas experientes de todo o país, de diversas instâncias, que, alguns de forma exclusiva, outros com redução de carga processual, vêm ajudando a reinventar a atuação do Ministério Público, não só o Federal, nessa modalidade de investigações. Segundo os dados divulgados pelo sítio eletrônico do Ministério Público destinado especificamente ao caso, o que já revela o quanto o uso das plataformas eletrônicas pode ser fundamental para prestação de contas e também como prospecção de novas denúncias, até o presente momento são 1082 procedimentos instaurados, 411 busca e apreensões, 101 mandados de condução coercitiva, 119 mandados de prisão cumpridos, 92 pedidos de cooperação internacional, 43 acordos de colaboração premiada, 5 acordos de leniência firmados, 37 ações penais contra 179 pessoas, sendo 17 já sentenciadas, 5 ações de improbidade administrativa, pedido de ressarcimento no montante de 14,5 bilhões de reais, já recuperados 2,9 bilhões entre repatriação de valores e bloqueios de bens e 84 condenações. Dados do site da Operação: <http://lavajato.mpf.mp.br>, acesso em 5 de março de 2016.

fiscalizar e orientar os membros do Ministério Público no sentido de estabelecer padrões e rotinas que criem uma ambiência favorável a uma atuação resolutiva.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS: OS POTENCIAIS IMPACTOS DAS CORREGEDORIAS NO EXERCÍCIO DAS ATRIBUIÇÕES CONSTITUCIONAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Como já explanado, as Corregedorias objetivam garantir o cumprimento adequado das atribuições conferidas aos membros do Ministério Público. Como qualquer controle, inclusive o social⁵⁹, a Corregedoria se vale de medidas positivas e negativas para alcançar a sua meta. A aplicação de sanções disciplinares e de medidas coercitivas tem natureza negativa, enquanto que as medidas de estímulo, indução e incentivo são positivas, pois permitem a internalização das normas e regras sem apelar à restrição de direitos. Para fiscalizar e orientar os membros do Ministério Público, e ainda ensejar uma prestação de contas à sociedade, a Corregedoria tem que se valer de uma combinação desses dois parâmetros.

O fato é que, como qualquer outro órgão ou instituição⁶⁰, a Corregedoria emite mensagens tanto aos membros do Ministério Público quanto ao público em geral. A percepção de como atua a Corregedoria pode impactar positiva ou negativamente o exercício das atribuições do Ministério Público, ou seja, a função de controle pode ampliar o alcance da função controlada ou reduzi-la.

Exemplo interessante de impacto das deliberações de controle sobre o exercício da função institucional do Ministério Público é o citado por Miller e Wright⁶¹ relativo ao Ministério Público da Alemanha que avalia seus integrantes, em parte pelo número de casos que encerram, atribuindo maior pontuação à obtenção de cumprimento de ordens penais judiciais do que de medidas derivadas da mediação. Mesmo que o esforço transacional possa produzir resultados mais rápidos e ser mais benéfico para o bem-estar da comunidade e ensejar a restauração da vítima, o promotor é estimulado a adotar o caminho adversário.

Nesse sentido, o agir da Corregedoria pode pavimentar um caminho mais propício ao adequado exercício das atribuições do Ministério Público, ou, ao revés, ser um fator de limitação do potencial institucional. A ausência de efetividade da Corregedoria evidentemente também emite uma mensagem de que os membros do Ministério Público atuam sem qualquer tipo de controle, o que propicia um descompromisso com o mandato que lhe foi conferido pela sociedade.

A Corregedoria tem a possibilidade de fazer um importante diagnóstico da atuação ministerial, por inspeções e análise dos dados da produção dos integrantes do Ministério Público, identificando situações de carência e de

59 GARELLI, Franco. *Verbete Controle Social. Dicionário de política*. Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino. Brasília: Universidade de Brasília, 1991.

60 GALANTER, Marc. A justiça não se encontra apenas nas decisões dos Tribunais. In: HESPANHA, Antônio (coord.). *Justiça e litigiosidade: história e perspectiva*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1993.

61 The worldwide accountability deficit for prosecutors. *Wash. & Lee Law Review*, 1587 (2010). Disponível em: <<http://law2.wlu.edu/deptimages/Law%20Review/67-4WrightMiller.pdf>, acesso em 9/06/2016>.

desperdício quanto ao número de membros e de pessoal de apoio, e de melhor aproveitamento dos recursos humanos e materiais disponíveis. Essas informações podem instrumentalizar as deliberações das altas instâncias da instituição referentes à alocação de vagas, aumento, redução de unidades e criação de unidades, ou seja, racionalizar o planejamento institucional. Infelizmente, sabemos que a expansão do sistema judicial brasileiro não se dá com base em critérios racionais, muitas vezes comarcas e Subseções Judiciárias são criadas para atender outros interesses políticos, não sendo precedidas por estudos que indiquem a efetiva necessidade de instalação de estruturas do sistema judicial naquela localidade. A instalação de um novo juízo pode corresponder à criação de unidades do Ministério Público, da Defensoria Pública, da Polícia, da Advocacia pública ou a oneração das unidades já existentes com constantes deslocamentos. Já é chegada a hora de as Corregedorias dos diversos órgãos motivarem um diálogo interinstitucional que tente contribuir para um mínimo de racionalidade no debate legislativo sobre a administração da Justiça em nosso país.

Obviamente que esse diagnóstico dependerá das estatísticas e do peso que se deve atribuir a elas. Já em 1973, Cunha argumentava o valor das estatísticas trabalhadas pela Corregedoria para subsidiar as deliberações dos Órgãos Superiores:

Valem as estatísticas para orientação sobre os casos em que se faz necessária maior ajuda aos Promotores Públicos demasiadamente sobrecarregadas de serviços e, em consequência, permitem aperfeiçoar-lhes as condições técnicas do desempenho funcional. Outrossim, apontam com segurança as comarcas onde não se pode alegar a falta de tempo para os estudos ou para a atividade processual adequada.⁶²

Assim, se o diagnóstico consolidado da Corregedoria sopesa adequadamente as diversas atribuições, pensando não só em números absolutos, mas nos resultados obtidos, nas boas práticas que melhor gerenciam o gabinete, nas singularidades da área civil, criminal, judicial e extrajudicial, pode haver impactos altamente auspiciosos para o exercício das atribuições. Todavia, se a interpretação dos dados pela Corregedoria não estiver em sintonia com a nova lógica da atuação do Ministério Público, efeitos deletérios podem atingir a própria estruturação da instituição.

É inquestionável o valor do cumprimento dos prazos, da produção em números absolutos e comparativos dos integrantes do Ministério Público, do desempenho funcional sem o cometimento de faltas graves. O controle da omissão do agir do Ministério Público deve ser intensificado. A eficiência da Corregedoria na fiscalização desses quesitos serve como estímulo aos que se esforçam por exercer da melhor forma possível suas atividades profissionais. A Corregedoria deve estar atenta a tais aspectos de ordem objetiva, deve ter parâmetros conhecidos e razoáveis para avaliá-los.

62 CUNHA, Maurício José. O papel da Corregedoria dentro da administração do Ministério Público dos Estados. *Revista Justitia*, n. 82, p. 272, jul./dez. 1973. Disponível em: <<http://www.revistajustitia.com.br/revistas/6azdbx.pdf>>, acesso em 11/06/2016>.

Contudo, a Corregedoria precisa ir além e criar um modelo de atuação que permita avaliar a qualidade do trabalho e identificar as condições que permitem florescer um trabalho de melhor qualidade.

Portanto, a preocupação com a qualidade do trabalho deve se firmar, inicialmente, pela criação de condições de trabalho similares que permitam que o exame comparativo não oculte iniquidades. Desde há muito existe esse diagnóstico:

Só corrigir não basta, se bem seja este um serviço indispensável; é preciso, também, movimentar-se intensamente para cuidar da melhoria do padrão dos serviços prestados pelos Promotores Públicos situados em lugares distantes ou submetidos a cargas de trabalho que não lhes ensejam os estudos e o necessário aperfeiçoamento técnico.⁶³

Não basta à Corregedoria identificar as condições de trabalho de seus corrigidos, mas deve informar aos gestores da instituição os pontos críticos, assim agindo certamente contribui positivamente para que o exercício das atribuições possa ser aprimorado naquela unidade.

Ademais, impõe-se refletir sobre critérios gerais de avaliação da qualidade de trabalho. Estabelecer essa métrica é extremamente difícil, sobretudo em um Ministério Público com tamanha diversidade de funções institucionais. Existem enormes desafios no controle da qualidade de Ministérios Públicos que oficiam apenas na persecução criminal (WATER, 2009), o que dirá de uma instituição cujos membros realizam atividades tão díspares. Como comparar a atuação em casos resultantes de grandes operações policiais com a condução das negociações para a celebração de um termo de ajustamento de conduta em relevante questão de cidadania? Como comparar o trabalho dos integrantes do segundo grau que têm atribuição investigativa e os que devem se manifestar em recursos de tutela coletiva? Na verdade, a sabedoria popular sempre nos adverte: “não se deve comparar alhos com bugalhos”. Ora, a qualidade deve ser pensada em cada área de atuação, com suas particularidades.

É possível se dar pesos avaliativos diferenciados com base na qualidade da atuação? A mera propositura dessa questão gera desconforto em todos. Para evitar compadrios, favorecimentos e perseguições indevidos que caracterizaram por muito tempo o serviço público nacional⁶⁴, optamos pelo tratamento igualitário objetivo, como se dá no concurso público, nas promoções por antiguidade e na valorização do princípio da impessoalidade. A independência funcional foi engendrada para evitar pressões externas e internas ao trabalho do Ministério Público. Essa é uma conquista que a sociedade brasileira não está disposta a abrir mão. Todavia, devemos nos indagar se é possível compatibilizar a independência funcional, o acesso igualitário a oportunidades de carreira com uma nova cultura

63 CUNHA, Maurício José. O papel da Corregedoria dentro da administração do Ministério Público dos Estados. *Revista Justitia*, n. 82, p. 272, jul./dez. 1973. Disponível em: <<http://www.revistajustitia.com.br/revistas/6azdbx.pdf>>, acesso em 11/06/2016>.

64 FAORO, Raymundo. *Os donos do poder*. Formação do patronato político brasileiro. Rio de Janeiro: Globo, 2001.

administrativa que não seja tão refratária a soluções que incentivem o constante aprimoramento dos membros do Ministério Público e gerem a melhor resposta possível ao exercício desafiante de suas funções.

Com certeza, se a Corregedoria conseguir examinar a qualidade dos trabalhos, dentro da singularidade das áreas e do contexto dos recursos disponíveis aos integrantes do Ministério Público, poderá ter como impacto positivo o compromisso ainda maior de todos os integrantes da instituição com o resultado de seu trabalho.

A Corregedoria pode também dar maior consequência às prioridades e metas estratégicas definidas pela instituição em seu planejamento estratégico ou nas atividades de coordenação, não na esfera de controle disciplinar, mas especialmente no campo da orientação. A Corregedoria deve conhecer e disseminar essas linhas de atuação institucionais e estimular o seu compartilhamento dentro dos diversos membros. Assim, a Corregedoria pode contribuir para a afirmação do Ministério Público que vivencie de forma mais harmoniosa os princípios da independência funcional, da unidade e da indivisibilidade. Ao revés, se esse não for um compromisso da Corregedoria, deixa-se de ter mais um espaço para tentar coibir as inconsistências e contradições no exercício das atribuições ministeriais, gerando grande perplexidade na sociedade.

Como exigir a observância de procedimentos de transparência e de aferição de resultados sem gerar um engessamento altamente nefasto para o exercício das atribuições constitucionais? Esse é um grande dilema, ora, vivenciado pelas Corregedorias. É fundamental que o membro do Ministério Público compreenda a relevância das regras, que realmente geram mais trabalho no cotidiano e que demandam um outro tipo de gerenciamento de gabinete, para aperfeiçoar o seu exercício profissional. Mas é importante que haja correlação entre as exigências normativas e o fim almejado, pois os corrigidos devem reconhecer legitimidade nas normas. Ademais, questões que não gerem risco ao comprometimento dos objetivos institucionais não devem estar submetidas a controle.

Daí que tanto melhor será para a atividade correcional e para o exercício das atribuições do Ministério Público se a Corregedoria não for tratada com temor reverencial, mas sim como uma instância orgânica respeitada por sua fiscalização do atendimento dos interesses da coletividade, mas, ao mesmo tempo, responsiva aos anseios e às críticas razoáveis dos membros.

As Corregedorias precisam catalogar e estimular as boas práticas, atuar em extrema sintonia com outras instâncias de formação da instituição e de controle como as Escolas do Ministério Público, os órgãos de planejamento como afirma Antônio de Pádua Ribeiro⁶⁵ para, por exemplo, identificar acertos e desacertos

65 *Apud* FREITAS, Vladimir Passos. História da Justiça no Brasil. Corregedoria, Aspectos históricos. Controle disciplinar da magistratura. Reforma constitucional e Conselho Nacional da Magistratura. In: FREITAS, Vladimir Passos (coord.). *Corregedorias do Poder Judiciário*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

da atuação e pensar como os gabinetes podem em seu dia a dia ter uma atuação estratégica, identificar os grandes casos, definir prioridades e conhecer seus resultados.

As Corregedorias precisam ter plena consciência de quão impactante o seu trabalho pode ser no exercício das atividades-fins do Ministério Público. Tal consciência não torna a fiscalização e a orientação dos membros menos desafiante, mas permite que se fique alerta que a medida do controle é a efetividade da consecução dos fins. O Corregedor, a exemplo do juiz constitucional de Dworking⁶⁶, não deve pretender ser um Hércules no Olimpo, poderoso e afastado dos problemas dos mortais; deve estar ao menos em sintonia com as agonias e os sonhos dos corrigidos e da sociedade que lhes confiou tão relevantes encargos. Não é tarefa fácil, mas, como diria Oscar Wilde, “*um mapa-múndi que não inclui a utopia não merece ser consultado*”.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Gregório Assagra. O Ministério Público no neoconstitucionalismo e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social. 43/95. In: FARIAS, Cristiano Chaves de; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson (Orgs.) *Temas Atuais do Ministério Público*. Salvador: Juspodium, 2014.

AZEVEDO, Carmen Lúcia; CAMARGOS, Márcia. *Monteiro Lobato – Furacão na Botocúndia*. São Paulo: Senac, 1997.

BARBOZA, Márcia Noll. O princípio da unidade sob o enfoque gerencial: da eficácia simbólica à concretização institucional. *Pensar MPF*, v.1, (jul. 2013). Brasília: MPF/PGR, 2013.

BARROS, Luiz Carlos Galvão. A função disciplinar da Corregedoria Geral do Ministério Público e seu papel na aferição do merecimento do Promotor de Justiça. *Revista Justitia*, São Paulo, 52(152), out./dez. 1990. Disponível em: <<http://www.revistajustitia.com.br/revistas/d9aa7a.pdf>>. Acesso em: 11 jun. 2016.

BEUREN, Ilse Maria; ZONATTO, Vinícius Costa da Silva. Perfil dos artigos sobre controle interno no setor público em periódicos nacionais e internacionais. *Revista de Administração Pública*, 48(5): 1135-1163, set/out. 2014. Acessível em: 9 jun. 2016.

BOBBIO, Norberto. *Il futuro della democrazia. Una difesa delle regole del gioco*. Torino: Einaudi, 1984.

66 DWORKING, Ronald. *O império do Direito*. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

BRASIL. Diário Oficial de 26/09/1986. Suplemento Especial ao n. 185. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituente/AfonsoArinos.pdf>>.

_____. Relatório anual sobre a situação do Ministério Público no país e as atividades do Conselho (art. 130-A, § 2º, inciso V, da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.cnmp.gov.br/portal_2015/images/RELATÓRIO_ANUAL_DO_CNMP_VERSÃO_FINAL_Copy.pdf>.

_____. Ouvidoria em números. v. 3, n. 4, out/dez. 2015. Disponível em: <http://www.pgr.mpf.mp.br/para-o-cidadao/ouvidoria/relatorios-anuais/docs/2015_4trimestre_1.pdf>.

_____. CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Ministério Público: um retrato – dados de 2014*. vol. IV. Brasília: CNMP, 2015.

_____. CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *A história do Ministério Público no Brasil*. Disponível em: <http://www.cnmp.gov.br/portal_legacy/comissoes2/94-institucional/ministerio-publico/128-a-historia-do-ministerio-publico-no-brasil>. Acesso em: 13 jun. 2016.

_____. CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Relatório anual sobre a situação do Ministério Público no país e as atividades do Conselho (art. 130-A, § 2º, inciso V, da Constituição Federal)*. Disponível em: <http://www.cnmp.gov.br/portal_2015/images/RELATÓRIO_ANUAL_DO_CNMP_VERSÃO_FINAL_Copy.pdf>.

_____. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. *Planejamento estratégico 2011-2020: uma construção coletiva*. Brasília: Secretaria-Geral do Ministério Público Federal, 2012.

_____. PROJETO DE LEI nº 69/89. Diário do Congresso Nacional, 19 fev. 1991.

_____. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). *Diretoria de Métodos de Procedimentos de Controle – Critérios gerais de controle interno na administração pública: um estudo dos modelos e das normas disciplinadoras em diversos países*. 2009. Disponível em: Acesso em: 9 nov. 2016.

CALABRICH, Bruno (org.). *Modelos de ministérios públicos e defensorias del Pueblo*. Brasília: ESMPU, 2014. Vol. 1 e vol 2.

CAPPELLETTI, Mauro & JOLOWICZ, J. A. *Le rôle du Ministère Public, de la prokouratura et de l'attorney general dans le procedure civile. Public Interest parties and the active role of the judge in civil litigation*. Milão, Giuffrè e Nova York, Dobbes Ferry, 1979.

CARNEIRO, Paulo César Pinheiro. *O Ministério Público no processo civil e penal. Promotor natural atribuição e conflito*. Rio de Janeiro: Forense, 1994.

CARDOSO NETO, Lauro Pinto. A implementação do planejamento estratégico na atuação finalística do Ministério Público Federal. O planejamento estratégico e a independência funcional. *Pensar MPF: a revista do Ministério Público Federal*. v.1, (jul. 2013). Brasília: MPF/PGR, 2013. p.81/82. v.1, (jul. 2013).

COMPARATO, Fábio Konder. *Muda Brasil – uma Constituição para o desenvolvimento democrático*. São Paulo: Brasiliense, 1987.

CUNHA, Maurício José. O papel da Corregedoria dentro da administração do Ministério Público dos Estados. *Revista Justitia*, n. 82, jul./dez. 1973. Disponível em: <<http://www.revistajustitia.com.br/revistas/6azdbx.pdf>, acesso em 11/06/2016>.

DAHL, Robert A. *Poliarquia. Participação e oposição*. Tradução de Celso Mauro Paciornik. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1997.

D'ATENA, Antonio. Il principio democratico nel sistemi dei principi costituzionali. In: MIRANDA, Jorge (Org.). *Perspectivas constitucionais nos 20 anos da Constituição de 1976*. Coimbra: Coimbra, 1996.

DIAZ, Elias. *Estado de derecho y sociedad democrática*. Madrid: Taurus, 1998.

DWORKING, Ronald. *O império do Direito*. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder. Formação do patronato político brasileiro*. Rio de Janeiro: Globo, 2001.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Hollanda. *Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

FREITAS, Vladimir Passos. História da Justiça no Brasil. Corregedoria, Aspectos históricos. Controle disciplinar da magistratura. Reforma constitucional e Conselho Nacional da Magistratura. In: FREITAS, Vladimir Passos (coord.). *Corregedorias do Poder Judiciário*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

GALANTER, Marc. A justiça não se encontra apenas nas decisões dos Tribunais. In: HESPANHA, Antônio (coord.). *Justiça e litigiosidade: história e perspectiva*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1993.

GARELLI, Franco. Verbetes Controle Social. *Dicionário de política*. Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino. Brasília: Universidade de Brasília, 1991.

GAVRONSKI, Alexandre; MENDONÇA, Andrey Borges de. *Manual do Procurador da República*. Salvador: Juspodium, 2015.

HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles. *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

JACOBINA, Paulo Vasconcelos. O planejamento estratégico e a independência funcional. *Pensar MPF: a revista do Ministério Público Federal*. v.1, (jul. 2013). Brasília: MPF/PGR, 2013. P.127/136

JATAHY, Carlos Roberto de Castro. 20 anos de Constituição: o novo Ministério Público e suas perspectivas no Estado democrático de direito. In: FARIAS, Cristiano Chaves de; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson (Orgs.). *Temas Atuais do Ministério Público*. Salvador: Juspodium, 2014.

JOLOWICZ, J. A & CAPPELLETTI, Mauro. *Le rôle du Ministère Public, de la prokouratura et de l'attorney general dans le procedure civile. Public Interest parties and the active role of the judge in civil litigation*. Milão, Giuffrè e Nova York, Dobbes Ferry, 1979.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2005.

KAPLAN, Robert S. *Mapas estratégicos – Balanced scorecard: convertendo ativos inatingíveis em resultados tangíveis*. Tradução de Afonso Celso da Cunha Serra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

KELSEN, Hans. *A democracia*. Tradução Vera Barkow, Jefferson Luiz Camargo, Marcelo Brandão Cipolla, Ivone Benedetti. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

LEITE, José Rubens Morato. *Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

LEMOS, Renato. *Justiça Fardada. O general Peri Bevilaqua no STM (1965-1969)*. Rio de Janeiro: Bom Texto, 2004.

LIRA NETO. *Getúlio. 1930-1945*. Do governo provisório à ditadura do Estado Novo. São Paulo: Cia das Letras, 2013.

LUCAS, Randolph. *Democracia e participação*. Brasília: Universidade de Brasília, 1985.

LYRA, Roberto. *Visão social do direito*. Rio de Janeiro: Rio, 1976.

MACEDO, Paulo Sergio Novais. Democracia participativa na Constituição brasileira. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília a. 45 n. 178 abr./jun. 2008.

MAZZILI, Hugo Nigro. *Ministério Público*. São Paulo: Damásio de Jesus, 2003.

MENDONÇA, Andrey Borges de; GAVRONSKI, Alexandre. *Manual do Procurador da República*. Salvador: Juspodium, 2015.

MILLER, Marc L.; WRIGHT, Ronald F. The worldwide accountability deficit for prosecutors. *Wash. & Lee Law Review*, 1587 (2010). Disponível em: <<http://law2.wlu.edu/deptimages/Law%20Review/67-4WrightMiller.pdf>>, acesso em 9/06/2016>.

OPEN SOCIETY INSTITUTE SOFIA. *Promoting prosecutorial accountability, Independence and effectiveness. Comparative research*, 2008. Disponível em: <https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/promoting_20090217.pdf>, acesso em 11/06/2016>.

PINTO, Adriano Moura da Fonseca; MIRANDA, Sandra de Mello Carneiro. O Ministério Público no Império. *Confluências*. Vol. 13, n. 01. Niterói: PPGSD-UFF, novembro de 2012.

REALE, Miguel. *Pluralismo e liberdade*. 2 ed. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1998.

ROBL FILHO, Ilton Norberto. Conselho Nacional de Justiça. *Estado democrático de direito e accountability*. São Paulo: Saraiva, 2013.

SIMON, John Anthony. Considerações sobre o Ministério Público norte-americano. *Revista dos Tribunais* 640, fevereiro de 1989.

SZNICK, Valdir. O Ministério Público no direito italiano. *Revista dos Tribunais* 499, maio de 1977.

TÁCITO, Caio. Ombudsman – o defensor do povo. *RDA*, 171: 15/26, jan./mar. 1988.

VESCOVI, Enrique. Tareas del Ministerio Publico. Congreso Internacional de derecho procesal civil. Belgica, Gent, agosto, 1977. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 03, n 10, p. 149-173, abr./jun. 1978.