

ESTUDOS E PESQUISAS COMO MÉTODOS DE QUALIFICAÇÃO DA ATUAÇÃO DAS CORREGEDORIAS DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Studies and research as methods of qualifying the activities of Public Prosecution's Office of Professional Responsibility

Lenna Luciana Nunes Daher¹
Daniella Ferreira Vieira Leite²

Recebido em 04.11.2016
Aprovado em 26.01.2017

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. Estudos e Pesquisas na gestão pública. 2.1. Estudos e Pesquisas como instrumentos para o planejamento estratégico. 2.2. A gestão da qualidade. 2.3. O método de Estudos e Pesquisas e o ciclo PDCA. 2.4. Estudos e Pesquisas e a sustentabilidade da gestão. 2.5. Estudos e Pesquisas na gestão por outros órgãos e instituições. 3. Características do Procedimento de Estudos e Pesquisas. 3.1. Caráter instrutório e estatístico. 3.2. Caráter público, dialógico e participativo. 3.3. Caráter preventivo e orientador. 4. O desenvolvimento do Procedimento de Estudos e de Pesquisas. 5. O Procedimento de Estudos e de Pesquisas e a Carta de Brasília. 6. Conclusões. Referências.

RESUMO: A inclusão do princípio da eficiência no texto constitucional despertou a Administração Pública para a necessidade de modificação dos padrões existentes e para a importância de uma atuação mais incisiva de seus gestores. A divulgação e implementação de objetivos traçados por meio do Planejamento Estratégico tornou-se essencial para a sobrevivência organizacional, e, nesse contexto, a gestão por resultados, focada na melhoria contínua da qualidade, veio proporcionar um modelo de gestão que se distancia dos tradicionais métodos corretivos, dando ênfase a uma atuação orientadora e preventiva. Os Estudos e Pesquisas surgem, nesse intuito proativo, como métodos capazes de qualificar a tomada de decisões, garantindo a adequação ao contexto vivenciado e a consequente durabilidade das medidas firmadas. Servem, portanto, de suporte prévio ao exercício das atribuições do Corregedor Nacional, conferindo transparência à tomada de decisões. Trata-se de método que pode ser empregado em todas as Corregedorias das unidades do Ministério Público, no âmbito de suas respectivas atribuições constitucionais e legais, sendo relevante, portanto, a compreensão da essência dessa atividade, bem como de suas características e de seu desenvolvimento.

ABSTRACT: *The inclusion of the principle of efficiency in the Brazilian constitutional text has awakened the Public Administration for the need to modify existing standards and for the importance of a more incisive performance of its managers. The dissemination and*

¹ Promotora de Justiça do MPDFT. Coordenadora-Geral da Corregedoria Nacional do Ministério Público.

² Analista Jurídico do Ministério Público Federal em exercício na Corregedoria Nacional do Ministério Público.

implementation of objectives outlined through Strategic Planning has become essential for organizational survival, and in this context, management by results, focused on continuous quality improvement, has provided a management model that distances itself from traditional methods of corrective actions, highlighting a guiding and preventive action. In this proactive sense, the Studies and Research appear as methods capable of qualifying the decision making, certifying the adequacy to the context experienced and the consequent durability of the signed measures. It therefore provides a previously support to the exercise of the National Head of Professional Responsibility, giving transparency to the decisions taken. This is a method that can be used in all Public Prosecution's Office of Professional Responsibility of the Public Prosecution units, within the scope of their respective constitutional and legal attributions, being therefore relevant the understanding of the essence of this activity, as well as its characteristics and development.

PALAVRAS-CHAVE: Ministério Público. Corregedorias do Ministério. Estudos e pesquisas. Eficiência. Planejamento estratégico. Gestão por resultados. Qualidade. PDCA. Sustentabilidade. Orientação e prevenção. Carta de Brasília.

KEYWORDS: *Public Prosecution. Public Prosecution's Office of Professional Responsibility. Studies and researches. Efficiency. Strategic Planning. Management by results. Quality. PDCA. Sustainability. Guidance and prevention. Letter of Brasilia.*

1. INTRODUÇÃO

Por muito tempo a Administração Pública se rendeu a uma atuação limitada, precária e insuficiente, baseada em uma gestão tradicional e reativa. Focava-se na solução de problemas iminentes, com a valorização de métodos corretivos, de forma intuitiva e pouco profissional. Esse modelo de gestão, contudo, é inviável no contexto atual, em que a complexidade dos problemas sociais e os grandes avanços tecnológicos exigem da administração, como um todo, mudanças frequentes e uma melhoria contínua para a sobrevivência organizacional.

A visão da Administração Pública como um ente excêntrico ao mercado restou superada no momento em que se verificou que seus serviços poderiam não atender às expectativas dos usuários a quem se destinam, usuários esses inseridos e acostumados a um padrão de qualidade oferecido por um mercado focado na melhoria contínua. Notou-se aí a necessidade de uma mudança estrutural na Administração Pública, a fim de adequar seus padrões às exigências do mercado e da sociedade.

O princípio constitucional da eficiência surge para nortear essa adequação e, a partir dele, a Administração Pública e seus executores buscam o aprimoramento dos serviços públicos por meio de objetivos preestabelecidos e uma gestão de resultados focada na qualidade. Para tanto, mostra-se necessária uma atuação incisiva e voltada para soluções duradouras e sustentáveis.

A análise do cenário atual com a identificação de problemas pelo administrador e a visão das perspectivas de inovação para melhor atender ao interesse público demandam a busca pelo conhecimento da realidade social e institucional, para traçar soluções viáveis, inclusive mediante prognósticos dos possíveis impactos das mudanças.

A realização de estudos e pesquisas pela Corregedoria Nacional do Ministério Público surge, nesse contexto, como um método de gestão voltado à busca da melhoria contínua de sua atuação constitucional e legal. Por meio dos estudos, viabiliza-se a tomada de decisões fundamentadas e voltadas para o aperfeiçoamento institucional, especialmente para a prevenção e a orientação. Além disso, por serem oriundos de uma gestão de qualidade, os procedimentos de estudos e pesquisas possuem características essenciais a esse modelo de gestão, tais como o caráter instrutório, colaborativo e preventivo.

Trata-se, portanto, do cumprimento do dever constitucional da Corregedoria Nacional do Ministério Público de atuar com eficiência no controle do dever funcional dos membros e servidores, tendo em vista que compete também ao Conselho Nacional zelar pela observância do artigo 37 da Constituição da República (artigo 130-A, parágrafo segundo, incisos II e III, da Constituição da República).

Os procedimentos de estudos e de pesquisas têm se mostrado, assim, grandes colaboradores para a melhoria da atuação da Corregedoria Nacional do Ministério Público, já que qualificam a tomada de decisões, garantindo a adequação ao contexto vivenciado e a consequente durabilidade das medidas firmadas. Ademais, o método pode ser empregado em todas as Corregedorias das unidades do Ministério Público, no âmbito de suas respectivas atribuições constitucionais e legais, por isso, mostra-se relevante a compreensão da essência dessa atividade, bem como de suas características e de seu desenvolvimento.

Os capítulos a seguir buscam contextualizar os estudos e pesquisas na gestão administrativa, indicando sua essência e correlacionando suas características, sem a pretensão de esgotar as definições e possibilidades teóricas da Administração. Além disso, de modo sumário, busca-se detalhar o desenvolvimento dos procedimentos de estudos e pesquisas no âmbito da Corregedoria Nacional do Ministério Público e demonstrar sua aplicação prática na elaboração e execução da Carta de Brasília, firmada para a modernização do controle da atividade extrajurisdicional pelas Corregedorias do Ministério Público.

2. ESTUDOS E PESQUISAS NA GESTÃO PÚBLICA

A tomada de decisão baseada em estudos e pesquisas é uma proposta oriunda da gestão administrativa por resultados, com foco na qualidade e na busca da excelência no serviço público. Para entender a necessidade e a essência dessa forma de gestão, necessária se faz a contextualização da sua origem, partindo de uma breve indicação de seu fundamento Constitucional.

O princípio da eficiência, insculpido no artigo 37 da Constituição da República, foi introduzido no texto constitucional por meio da Emenda nº 19/1998, que objetivava a modernização da Administração Pública. A

eficiência, como princípio norteador dos atos administrativos, exige uma gestão voltada para a busca de resultados, redução de custos e garantia da qualidade dos serviços prestados. Para alcançar tais objetivos, são imprescindíveis o planejamento e a coordenação do desempenho organizacional, sendo necessária a realização de mudanças estruturais no modo de gerir a administração pública. A implementação de tais mudanças, contudo, não é tarefa fácil e encontra vários obstáculos como a resistência corporativa na modificação dos padrões existentes e a facilidade tentadora de manutenção do *status quo*.³

A necessidade de implementação do princípio da eficiência, portanto, despertou a Administração Pública para a importância do Planejamento Estratégico como forma de viabilizar as mudanças pretendidas na gestão organizacional. Isso porque, por meio de tal planejamento, a administração consegue estruturar e esclarecer os objetivos que pretende alcançar e os caminhos que deve seguir, além de estabelecer metas para viabilizar os resultados pretendidos.

2.1. Estudos e Pesquisas como instrumentos para o planejamento estratégico

O Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), seguindo essa tendência, publicou, no dia 5 de abril de 2016, a Portaria CNMP-PRESI nº 36⁴, que dispõe sobre o planejamento estratégico da instituição. Em tal documento, o Conselho estabelece, como objetivo almejado, *ser o órgão de integração e desenvolvimento do Ministério Público brasileiro*. Para isso, no próprio planejamento, são estipuladas metas, dentre as quais se destaca: a) mobilizar o Conselho para a gestão de resultados; b) desenvolver processos de planejamento e de gestão; c) fortalecer a comunicação e harmonia interinstitucionais; d) estabelecer práticas de gestão e de condutas uniformes; e) zelar pela efetividade do controle disciplinar.

Na implementação desse planejamento estratégico, a Corregedoria Nacional do Ministério Público é responsável por assegurar a execução da estratégia e a obtenção dos resultados, naquilo que for pertinente à sua atuação. Ciente de tal responsabilidade, a Corregedoria Nacional estabeleceu metas de contribuição aos resultados pretendidos, das quais se destacam: a) aperfeiçoar as normas de cunho disciplinar; b) incentivar boas práticas pelas corregedorias; c) implantar modelo de gestão por resultados; d) aperfeiçoar a atividade disciplinar das Corregedorias Gerais.

3 FREITAS, Juarez. Teoria da regulação administrativa sustentável. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, v. 270, p. 117-145, jan. 2016. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/58739>>. Acesso em: 16 Nov. 2016. doi:<http://dx.doi.org/10.12660/rda.v270.2015.58739>. p. 126-127.

4 CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Portaria CNMP-PRESI nº 36 de 05 de abril de 2016*. Disponível em: <http://www.cnmp.gov.br/porta1_2015/images/stories/Normas/Portarias/2015/Portaria.036.2016-planejamento_estrategico.pdf>. Acesso em: 16 Nov. 2016.

Observa-se que a gestão por resultados é indicada tanto no planejamento estratégico do CNMP quanto nos objetivos de colaboração da Corregedoria Nacional, já que ela tem o condão de viabilizar a efetivação das outras metas e focar a implementação do objetivo proposto.

Essa gestão por resultados prioriza o escopo em todas as ações, ou seja, ela enfatiza os objetivos a serem alcançados, atribuindo a responsabilidade de sua persecução a todos, já que toda ação deve ser realizada com foco nesses objetivos, diferente da gestão tradicional, na qual se priorizam os processos. Na gestão por resultados, portanto, alinham-se de forma clara quais são os objetivos e diretrizes da organização, por meio da definição de metas e resultados a serem atingidos, sendo marcante nesse modelo a autonomia concedida aos seus executores e implementadores, tendo em vista a flexibilidade em relação aos meios utilizados.⁵

Nos limites dessa autonomia, concedida para a busca dos objetivos e diretrizes estabelecidos, cabe ao executor escolher os modelos de gestão apropriados a cada situação, dependendo dos problemas a serem resolvidos. Alerta-se, contudo, para o fato de não ser plausível hoje a proposta de resolução de um problema baseada somente na “experiência pessoal” e na “intuição”, sendo necessária também a utilização de um sistema de gestão com foco no gerenciamento por diretrizes. Nesse tipo de gerenciamento é estabelecido um plano estratégico, com base no objetivo alinhado, e a partir dele são estabelecidas novas metas.

Para o alcance dessas novas metas traçadas, também não é aconselhável o caminho da “tentativa e erro”, faz-se necessário estabelecer um plano de ação fundado na qualidade, já que o alcance do objetivo fixado está diretamente relacionado à excelência na execução dessas metas e o conceito de excelência está intimamente relacionado ao conceito de qualidade.⁶

É nesse contexto que se insere o dever de eficiência na atuação da Corregedoria Nacional e das Corregedorias do Ministério Público, que devem buscar o cumprimento do planejamento estratégico institucional por meio da tomada de decisões qualificadas, baseadas tecnicamente em estudos e pesquisas, sempre que a solução se mostre necessária e útil à efetivação de sua missão Constitucional, de avaliação, orientação e fiscalização da conduta funcional de membros do Ministério Público.

A utilização de estudos e pesquisas, foi assim, acolhida pela Corregedoria Nacional do Ministério Público como método qualificado para a solução de

5 GOMES, Eduardo Granha Magalhães. *Gestão por Resultados e eficiência na Administração Pública: uma análise à luz da experiência de Minas Gerais*. São Paulo: EAESP/FGV, 2009, 187 p. (Tese de Doutorado apresentada ao Curso de Doutorado de Administração Pública e Governo da EAESP/FGV, Área de Concentração: Transformações do Estado e Políticas Públicas). Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/eppgg/producaoacademica/tese_eduardo granha.pdf>. Acesso em: 16/11/2016. p. 66-71.

6 AGUIAR, Silvio. *Integração das Ferramentas da Qualidade ao PDCA e ao Programa Seis Sigma*. Nova Lima: INDG, Tecnologia e Serviços Ltda., 2012. p. 13-18.

problemas, apresentação de propostas normativas e fixação de orientações, com consequente construção de um sistema focado na prevenção como meio de se atingir a excelência nas metas propostas, afastando-se da tendência corretiva e reativa até então predominante.

Destacam-se, no planejamento estratégico do CNMP, as metas diretamente relacionadas com a utilização dessa metodologia: a) estabelecer práticas de gestão e de condutas uniformes; b) zelar pela efetividade do controle disciplinar. Também nas metas de colaboração da Corregedoria, destaca-se a relação direta dos Estudos e Pesquisas com as seguintes: a) aperfeiçoar as normas de cunho disciplinar; b) incentivar boas práticas pelas corregedorias; c) aperfeiçoar a atividade disciplinar das Corregedorias Gerais.

2.2. A gestão da qualidade

Para melhor compreender como os estudos e as pesquisas podem subsidiar o exercício das atribuições constitucionais e legais da Corregedoria Nacional do Ministério Público e demonstrar sua utilidade também no âmbito das atividades das Corregedorias das unidades do Ministério Público, é necessária uma breve abordagem sobre a gestão da qualidade e o sistema da qualidade, tendo em conta que os órgãos correicionais também prestam serviço público que deve primar pela eficiência.

A qualidade de produtos e serviços hoje deixou de ser um diferencial e passou a ser uma ferramenta praticamente obrigatória para a sobrevivência organizacional.⁷ Não é fácil definir o que é qualidade, já que se trata de um termo que varia conforme o contexto, a cultura, a experiência e a formação daquele que a define.

A qualidade, quando vista como conformidade, é o atendimento das especificações previstas e, quando entendida como confiabilidade, é a redução da variação entre os serviços prestados. Já uma abordagem moderna da qualidade preceitua sua conformidade ao uso a que se destina, ressaltando a necessidade de projetos e ausência de defeitos. Sabe-se que os custos e consequências advindas dos defeitos são maiores que os custos de investimento na qualidade e prevenção de erros. Nesse sentido, nota-se que uma maior qualidade significa custos menores, já que se reduz a possibilidade de erros.⁸

Uma das ideias mais importantes apresentadas por Feigenbaum nesse livro é a necessidade de mudar a ênfase da correção para a prevenção de defeitos, ideia sintetizada na frase fazer certo da primeira vez, que, apesar de sua simplicidade, viria a influenciar profundamente o estudo e a prática da administração da qualidade.⁹

7 OLIVEIRA, Otávio J., Curso básico de gestão da qualidade. São Paulo: Cengage Learning, 2014. p. 01.

8 MAXIMIANO, Antônio César Amaru. *Teoria Geral da Administração: da revolução urbana à revolução digital*. 7 ed. – São Paulo: Atlas, 2012. p. 157-163.

9 *Idem*. p. 168.

É nesse sentido que Armand V. Feigenbaum, assim como W. Edwards Deming, reforçam a necessidade de um Sistema de Gestão da Qualidade que deve ser estruturado e planejado. Feigenbaum, inicialmente, vislumbrou a necessidade de um setor responsável por cuidar da qualidade e administrá-la, já que, em sendo um trabalho de todo mundo, não era trabalho de ninguém. Esse setor teria o papel de coordenação da qualidade estabelecendo padrões, avaliando desempenho, planejando aprimoramentos e agindo com ações corretivas quando houvesse violação de padrões.

Posteriormente, evoluindo esse pensamento e dando ênfase na prevenção em detrimento da correção, Feigenbaum apresentou a proposta de controle da qualidade total (*TQC – Total Quality Control*) definindo a qualidade como conceito a ser estabelecido pelo cliente e não pela alta administração, sendo assim, a qualidade deveria ser embutida no serviço desde o início e exigiria uma visão sistêmica, passando a ser responsabilidade de todos e não apenas de um setor. Ao setor especializado caberia assessorar e garantir a gestão dessa qualidade. Nessa visão sistêmica, o fator humano passou a ser primordial.

2.3. O método de Estudos e Pesquisas e o ciclo PDCA

É nesse contexto de gestão da qualidade que ganha destaque o ciclo PDCA, ou ciclo de Shewhart, ou ciclo de Deming. O PDCA foi divulgado por W. Edwards Deming para colocar em prática os 14 pontos que estabeleceu como fundamentais para a qualidade.¹⁰ É um plano de ação amplamente conhecido e utilizado. Tornou-se a essência de teorias posteriores que o aperfeiçoaram e adaptaram para utilizações diversas. Esse método, inclusive, foi tão difundido que muitos gestores, que valorizam o planejamento e acompanham sua execução, utilizam o PDCA de forma natural no dia a dia, sendo por vezes imperceptível.

10 Os 14 pontos para a melhoria (DEMING, 1982): 1.Criar constância de propósito de aperfeiçoamento do produto e serviço, a fim de torná-los competitivos, perpetuá-los no mercado e gerar empregos; 2.Adotar uma nova filosofia. Vivemos numa nova era econômica. A administração ocidental deve despertar para o desafio, conscientizar-se de sua responsabilidade e assumir a liderança em direção à transformação; 3.Acabar com a dependência de inspeção para a obtenção da qualidade. Eliminar a necessidade de inspeção em massa, priorizando a internalização da qualidade do produto; 4.Acabar com a prática de negócios compensador baseado apenas no preço. Em vez disso, minimizar o custo total. Insistir na ideia de um único fornecedor para cada item, desenvolvendo relacionamentos duradouros, calcados na qualidade e na confiança; 5.Aperfeiçoar constante e continuamente todo o processo de planejamento, produção e serviços, com o objetivo de aumentar a qualidade e a produtividade e, conseqüentemente, reduzir os custos; 6.Fornecer treinamento no local de trabalho; 7.Adotar e estabelecer liderança. O objetivo da liderança é ajudar as pessoas a realizar um trabalho melhor. Assim como a liderança dos trabalhadores, a liderança empresarial necessita de uma completa reformulação; 8.Eliminar o medo; 9.Quebrar as barreiras entre departamentos. Os colaboradores dos setores de pesquisa, projetos, vendas, compras ou produção devem trabalhar em equipe, tornando-se capazes de antecipar problemas que possam surgir durante a produção ou durante a utilização dos produtos ou serviços; 10.Eliminar slogans, exortações, e metas dirigidas aos empregados; 11.Eliminar padrões artificiais (cotas numéricas) para o chão de fábrica, a administração por objetivos (APO) e a administração através de números e metas numéricas; 12.Remover barreiras que despojem as pessoas de orgulho no trabalho. A atenção dos supervisores deve voltar-se para a qualidade e não para números. Remover as barreiras que usurpam dos colaboradores das áreas administrativas e de planejamento/engenharia o justo direito de orgulhar-se do produto de seu trabalho. Isso significa a abolição das avaliações de desempenho ou de mérito e da administração por objetivos ou por números; 13.Estabelecer um programa rigoroso de educação e autoaperfeiçoamento para todo o pessoal; 14.Colocar todos da empresa para trabalhar de modo a realizar a transformação. A transformação é tarefa de todos.

O método que utiliza o ciclo PDCA busca o aprimoramento contínuo da qualidade por meio de um processo com quatro etapas: PLAN (planejar), DO (executar), CHECK (avaliar) e ACTION (agir). No planejamento (P), estabelecem-se os objetivos ou identificam-se problemas e define-se um plano para alcançá-los ou resolvê-los. Na execução (D), realizam-se as atividades previstas no plano. Na avaliação (C), verificam-se os resultados em comparação com o planejamento. E, por último, na ação (A), busca-se agir de acordo com a avaliação, corrigindo erros ou reforçando o que foi feito, recomeçando todo o processo novamente.

O uso do ciclo PDCA é fundamental para se alcançar metas fixadas, já que pode ser utilizado para manutenção, melhoria e inovação de produtos e serviços. Dessa forma, estabelecidos objetivos e metas no planejamento estratégico, parte-se para uma tendência inicial de elaborar um planejamento (P) com os padrões já existentes iniciando um PDCA de manutenção.

A Corregedoria Nacional do Ministério Público, seguindo esse planejamento inicial (P) para atingir as metas estabelecidas com a execução dos padrões até então existentes (D), verificou (C) a necessidade de criação de um método capaz de assegurar objetividade na tomada de decisões, avaliar a conformidade e eficácia dos seus processos internos e analisar a atuação dos órgãos ministeriais, objetivando uniformizar condutas, incentivar boas práticas, aperfeiçoar a atividade disciplinar e garantir a efetividade do controle disciplinar. Tudo isso dando ênfase a uma atuação preventiva e orientadora, baseada na gestão de qualidade mencionada anteriormente. É exatamente aí que se contextualizam os Procedimentos de Estudos e de Pesquisas (A), os quais darão início a um novo giro do ciclo PDCA, conforme se demonstra adiante.

Na fase de planejamento (P), os Procedimentos de Estudos e de Pesquisas foram pensados e estruturados em um plano de ação, do qual se originou a Portaria CNMP-CN nº 87 de 16 de maio de 2016.¹¹ Nessa portaria, foi estabelecida toda a metodologia de desenvolvimento a ser aplicada nos procedimentos e os resultados possíveis com sua conclusão. Essa metodologia será melhor abordada em título próprio no decorrer deste artigo.

O que importa frisar neste momento é que os Procedimentos de Estudos e de Pesquisas se encontram em fase de execução (D) e, como qualquer método inovador, estão sujeitos a avaliações (C) para manutenção ou melhoria desses procedimentos (A), buscando um aprimoramento contínuo da qualidade para o alcance das metas planejadas.

11 CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Portaria CNMP-CN nº 87 de 16 de maio de 2016*. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal_2015/images/Corregedoria/Portarias_2016/PortariaCNMP0087III.pdf>. Acesso em: 17 Nov. 2016.

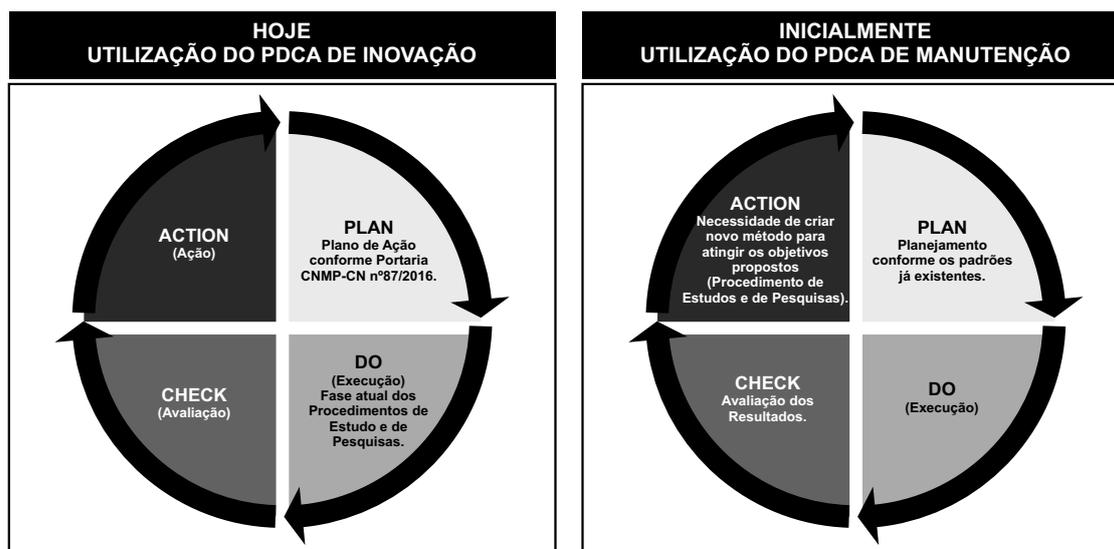


Figura 1: Utilização do PDCA de manutenção com os padrões já existentes

Figura 2: Utilização do PDCA de inovação com a criação dos Procedimentos de Estudos e de

2.4. Estudos e Pesquisas e a sustentabilidade da gestão

A utilização desse ciclo PDCA e a gestão de qualidade carregam de forma marcante a noção de sustentabilidade das decisões, em que se busca a prosperidade duradoura e o favorecimento de escolhas salutares pelo gestor, de forma planejada e estudada, entendendo a interdependência dos problemas a serem enfrentados, afastando-se o amadorismo e o improviso.

A atuação administrativa por meio de Estudos e de Pesquisas, da mesma maneira, está intimamente relacionada ao conceito de gestão administrativa sustentável, já que prioriza a qualidade e durabilidade de seus resultados, por meio da análise do cenário que demanda a inovação, com ênfase na prevenção. Importante destacar, portanto, algumas características da sustentabilidade que também são características perceptíveis nesses procedimentos.

Na administração sustentável, embora também sejam adotados meios de coercibilidade, dá-se preferência à orientação e à prevenção, com a aplicação de sanções positivas, a fim de viabilizar transformações sem maiores resistências.¹² Ou seja, afasta-se de uma ideia reativa, aplicando-se um ideal proativo. Nesse tipo de administração, busca-se enfrentar os impasses teóricos no intuito de estabelecer comportamentos pretendidos e coibir as falhas para que elas não precisem ser remediadas.

A sustentabilidade também requer o rompimento com omissões procrastinatórias, exigindo da administração atitudes mais incisivas para atender aos indicadores de longo alcance e evitar a repetição de resultados desoladores. É certo que essas atitudes sustentáveis podem, por vezes, gerar incertezas ou incompreensões, mas isso não impossibilita a avaliação de seus

12 FREITAS, Juarez. Teoria da regulação administrativa sustentável. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, v. 270, p. 117-145, jan. 2016. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/58739>>. Acesso em: 16 Nov. 2016. doi: <http://dx.doi.org/10.12660/rda.v270.2015.58739>. p. 126-127.

impactos. Daí a necessidade de realizar uma constante avaliação dos meios empregados, a fim de aferir sua efetividade. Caso verificada a ineficiência desses meios, deve-se revê-los para incrementar novas mudanças ou inovações voltadas para a prevenção e aperfeiçoamento das atividades.

Outra importante característica da administração sustentável é a formação de um raciocínio dialógico e colaborativo. Essa característica está diretamente relacionada à durabilidade das decisões que se pretendem adotar. Isso porque, um raciocínio desenvolvido com a cooperação daqueles que serão diretamente afetados tende a ser mais consistente e duradouro, e essa durabilidade é fundamental para que decisões sustentáveis não se limitem às mudanças de dirigentes administrativos. Destaca-se, nesse aspecto, que os Procedimentos de Estudos e de Pesquisas possuem essa característica dialógica e participativa de forma nítida, notadamente quando se divulga a abertura dos procedimentos para manifestações, oficiando-se a especialistas e a entidades representativas para possibilitar a contribuição.

2.5. Estudos e Pesquisas na gestão por outros órgãos e instituições

Contextualizados os Estudos e Pesquisas na gestão administrativa, necessário esclarecer que a essência desses procedimentos é vislumbrada como uma alternativa de melhoria da qualidade não apenas no âmbito da Corregedoria Nacional do Ministério Público, mas também em outros órgãos e instituições governamentais.

Destaca-se, a título exemplificativo, a Exposição de Motivos/MJ nº 204 de 2004, que formalizou o “Pacto de Estado em favor de um Judiciário mais Rápido e Republicano”¹³. Essa exposição de motivos foi assinada por representantes dos três poderes e realizou-se no contexto da então recém-promulgada Emenda Constitucional nº 45/2004 que, a propósito, inseriu no texto constitucional o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e o Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

Na referida exposição de motivos, faz-se, inicialmente, uma referência à morosidade do Judiciário e à baixa eficácia das decisões judiciais, o que compromete o desenvolvimento nacional e descredibiliza o regime democrático brasileiro, sendo inquestionável a necessidade de uma reforma judiciária.

No intuito, portanto, de melhorar a qualidade da prestação jurisdicional, os três poderes, além da ação conjunta para a promulgação da Emenda Constitucional nº 45/2004, firmaram outros compromissos, veiculados na mencionada exposição de motivos, os quais objetivam dar efetividade à reforma do judiciário. Dentre esses compromissos firmados, destaca-se a “Produção de dados e indicadores estatísticos”, cujo trecho se destaca:

¹³ PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Exposição de Motivos/MJ nº 204 de 15 de dezembro de 2004. Publicada na página 8 do Diário Oficial da União de 16 de dezembro de 2004, Seção 1. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=16/12/2004&jornal=1&pagina=8&totalArquivos=288>>. Acesso em: 20 Nov. 2016

Para que as políticas corretas sejam reforçadas, as equivocadas sejam retificadas e novas sejam elaboradas, é fundamental que todos os agentes estatais e sociais contem com conjunto organizado de informações sobre o funcionamento do Judiciário no Brasil. (...)

Todas as informações disponíveis, além de amplamente divulgadas, serão repassadas, até abril de 2005, à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, à Fundação Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA e às Universidades, para que tais instituições realizem as análises que considerarem pertinentes, inclusive cotejando-as com outros dados de que disponham. Os documentos elaborados serão apresentados ao Poder Judiciário, para reflexão e debate, visando à consolidação de cultura de planejamento estratégico na gestão judiciária no Brasil. Como consequência desse processo, será organizado, até o final de 2005, o Centro Nacional de Estudos e Pesquisas Judiciais, sob a coordenação do Supremo Tribunal Federal.¹⁴

Nota-se que a preocupação em reforçar medidas corretas e retificar as equivocadas, por meio de um procedimento organizado de informações, foi alternativa pensada pelos representantes dos três poderes na mencionada exposição de motivos. Nesse intuito, eles se comprometeram, inclusive, em criar um centro destinado à realização de estudos e de pesquisas.

Nota-se que essa alternativa tem o mesmo fundamento dos Procedimentos de Estudos e de Pesquisas realizados no âmbito da Corregedoria Nacional do Ministério Público, já que, em ambos os casos, busca-se a melhoria contínua da qualidade por meio de estudos e pesquisas dos padrões até então existentes, visando à formulação de medidas retificadoras e preventivas.

Compreendida, portanto, a essência dos estudos e pesquisas para a tomada de decisões e toda a sua contextualização, necessário adentrar nas características e desenvolvimento desse procedimento, que guarda forte relação com os meios utilizados para alcançar a melhoria contínua da qualidade com foco na prevenção e orientação.

3. CARACTERÍSTICAS DO PROCEDIMENTO DE ESTUDOS E DE PESQUISAS

A gestão por meio de estudos e pesquisas, conforme abordado anteriormente, apresenta íntima relação com critérios de qualidade e sustentabilidade. Algumas características desse método, portanto, são inerentes à sua própria essência, sendo fundamentais para o desenvolvimento dos estudos e para a garantia de efetividade e durabilidade de seus resultados.

No âmbito da Corregedoria Nacional do Ministério Público, a utilização do método de estudos e pesquisas foi normatizado por meio da Portaria CNMP-CN nº 87 de 16 de maio de 2016, que instituiu os Procedimentos de Estudos e

¹⁴ *Idem.*

Pesquisas. Cabe esclarecer que não se trata de classe processual do Conselho Nacional do Ministério Público, mas de simples procedimento administrativo interno destinado a encartar o material de pesquisa e a organizar a colheita de contribuições dos interessados. Os procedimentos, nesse contexto, servem de suporte prévio ao exercício das atribuições do Corregedor Nacional, conferindo transparência à tomada de decisões da órbita do Órgão Disciplinar Nacional.

A seguir, abordam-se algumas características marcantes dos procedimentos de estudos e pesquisas da Corregedoria Nacional do Ministério Público.

3.1. Caráter instrutório e estatístico

A obtenção do conhecimento necessário à aplicação de melhorias na gestão demanda a atuação planejada, definindo-se o problema e a metodologia para alcançar as possíveis soluções.

Nesse esteio, o despacho que instaura o procedimento deverá determinar a utilidade do estudo e pesquisa, especificando o problema a ser analisado, os objetivos, a metodologia a ser empregada, o cronograma e o prazo para conclusão dos estudos.

Após a definição dos critérios iniciais, passa-se à fase instrutória, mediante a coleta de dados e de informações que agregarão conhecimento quanto ao problema a ser enfrentado, constituindo a fase de estudo e pesquisa em si.

O artigo 3º, §2º, da Portaria CNMP-CN nº 87 de 16 de maio de 2016 ressalta a importância da realização de um estudo de dados estatísticos inserido nos Procedimentos de Estudos e de Pesquisas, assegurando, inclusive, a participação de colaboradores internos ou externos às atividades do Ministério Público.¹⁵

O estudo estatístico do problema agrega a noção da realidade à pesquisa e indica parâmetros para o desenvolvimento de diretrizes orientadoras dos estudos propostos. Para embasar essa análise estatística, portanto, os Procedimentos de Estudos e de Pesquisas sempre iniciam com a coleta de dados e informações para a correta instrução do procedimento. Tratam-se de dados obtidos junto às unidades ministeriais ou mesmo informações obtidas em consultas jurisprudências, doutrinárias e no direito comparado. Esses dados e informações passam a instruir o procedimento instaurado e, após estudados, se transformam em conhecimento que auxiliará na elaboração de propostas de solução do problema.

É fundamental, portanto, essa ampla instrução dos Procedimentos de Estudos e de Pesquisas com a coleta de dados e informações para garantir a adequação, efetividade e durabilidade dos resultados a serem propostos.

¹⁵ “§ 2º Os estudos de dados estatísticos e demais análises poderão contar com colaboradores internos e/ou externos às atividades do Ministério Público”.

3.2. Caráter público, dialógico e participativo

A Portaria CNMP-CN nº 87 de 16 de maio de 2016, também em seu artigo 3º, enfatiza que “o Corregedor Nacional poderá realizar audiências públicas e permitir a manifestação de pessoas ou entidades com representatividade técnica e/ou jurídica quanto ao objeto do estudo ou da pesquisa”.

Nesse aspecto, releva considerar que todos os despachos iniciais dos procedimentos de estudos e pesquisas instaurados pela Corregedoria Nacional do Ministério Público são publicados no sítio eletrônico do Conselho Nacional do Ministério Público, para conhecimento dos temas em estudo e envio de contribuições por qualquer interessado, por meio do endereço eletrônico do Órgão. Ademais, são enviados ofícios a especialistas, autoridades ou entidades representativas, solicitando manifestação quanto ao objeto em estudo.

A medida tem por objetivo conferir publicidade, transparência e permitir a construção coletiva de projetos de melhoria institucional, especialmente nos temas relacionados ao planejamento estratégico do Conselho Nacional do Ministério Público, quanto aos objetivos de contribuição da Corregedoria Nacional do Ministério Público.

O princípio constitucional da publicidade diz respeito não somente à divulgação dos atos administrativos já praticados, mas induz também ao necessário conhecimento e à participação social na formulação dos projetos institucionais.

A publicidade ou o acesso à informação, a participação do cidadão nas deliberações públicas e o acesso à justiça constituem a base intangível do que se convencionou chamar de democracia participativa. Entre o direito à informação e os direitos de participação democrática estabelece-se uma verdadeira relação simbiótica. Apenas os cidadãos providos de informações podem participar de debates públicos e encaminhar suas próprias posições.¹⁶

A realização do princípio da publicidade constitui-se um dever da administração e se complementa com o direito à informação e à possibilidade de participação dos interessados no processo decisório.

O caráter dialógico e participativo dos procedimentos de estudos e pesquisas, assim, constitui cumprimento do dever constitucional de publicidade na gestão pública, permitindo a elaboração transparente e democrática de propostas para o aperfeiçoamento do exercício das funções constitucionais das Corregedorias do Ministério Público.

16 RODRIGUES, João Gaspar. Publicidade, transparência e abertura na administração pública. *Revista de Direito Administrativo*, v. 266, maio/ago. 2014, p. 89-123.

3.3. Caráter preventivo e orientador

Os Procedimentos de Estudos e de Pesquisas constituem importantes instrumentos para o exercício da atividade preventiva e orientadora das Corregedorias, já que subsidiam e viabilizam a emissão de decisões e orientações fundamentadas, garantindo a adequação ao contexto vivenciado e a consequente aplicabilidade dos projetos de melhoria firmados.

Esses procedimentos, conforme já esclarecido em abordagem anterior, foram idealizados para alcançar as metas estabelecidas no planejamento estratégico por meio da melhoria contínua da qualidade. Sabe-se, ainda, consoante também já frisado, que a gestão da qualidade foca a eliminação das falhas por meio de atividades preventivas e orientadoras, já que o custo dos erros é maior que o custo da prevenção.

No âmbito do cumprimento dos deveres constitucionais e legais pelos membros do Ministério Público, esses custos estão mais relacionados a um *deficit* de eficiência na atuação, devendo as Corregedorias do Ministério Público atuar preventivamente como Órgãos estratégicos indutores da efetividade ministerial, para o alcance da missão constitucional de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (artigo 127, *caput*, da Constituição da República).

Os Procedimentos de Estudos e de Pesquisas, por possibilitarem a qualificação do exercício constitucional da atividade preventiva e orientadora das Corregedorias, são métodos capazes de viabilizar esse ideal de atuação ministerial, pois, além de terem o condão de reparar falhas encontradas, proporcionam ações orientadoras que estabelecem, de forma sustentável, padrões a serem observados, coibindo a ocorrência de novas falhas.

Repisa-se, ainda, que as medidas originadas dos referidos procedimentos também estão sujeitas a novas revisões e análises para o controle de adequação e efetividade em prol da melhoria contínua da qualidade por meio da prevenção.

4. O DESENVOLVIMENTO DO PROCEDIMENTO DE ESTUDOS E DE PESQUISAS

O artigo 3º da Portaria CNMP-CN nº 87 de 16 de maio de 2016 estabelece que “o *Procedimento de Estudos e de Pesquisas será instaurado por despacho fundamentado do Corregedor Nacional, de ofício ou mediante provocação de qualquer interessado*”. Além disso, ainda no referido artigo, a portaria determina que o mencionado despacho deverá “*demonstrar a utilidade do estudo ou da pesquisa, especificando o problema a ser analisado, os objetivos, a metodologia a ser empregada, o cronograma e o prazo para a conclusão dos estudos*”.

Nota-se que a metodologia a ser empregada e os objetivos a serem alcançados serão estabelecidos no despacho inaugural do respectivo

procedimento. O desenvolvimento de cada procedimento, portanto, dependerá muito do problema a ser analisado e das finalidades pretendidas com sua instauração. Para cada caso será estabelecido um estudo específico e direcionado.

Verifica-se, contudo, uma certa regularidade na metodologia adotada nos Procedimentos de Estudos e de Pesquisas, sendo algumas etapas comuns no desenvolvimento desses estudos. Além disso, por serem métodos oriundos de uma gestão de qualidade, esses procedimentos também devem respeitar sistemas internos de qualidade. Nesse sentido, portanto, destaca-se a utilização do ciclo PDCA também no desenvolvimento de cada Procedimento de Estudos e de Pesquisas.

Verificada, portanto, a existência de um problema, inicia-se um ciclo PDCA próprio, em que o desenvolvimento do Procedimento de Estudos e de Pesquisas confunde-se com a própria fase de planejamento (P) que, a propósito, é a fase mais importante desse ciclo, já que viabiliza a promoção das melhorias de forma eficiente. Essa etapa é dividida em quatro fases¹⁷, conforme se detalha adiante. Destaca-se que essas fases não são estanques e podem, eventualmente, serem realizadas simultaneamente.

Na primeira fase, identifica-se o problema, definindo-o claramente em relação à meta pretendida e verificando se sua solução terá efetividade para o alcance dessa meta. No Procedimento de Estudos e de Pesquisas, essa fase é interna e anterior à própria instauração do procedimento, já que nesse momento focaliza-se o problema e verificam-se as vantagens em buscar sua solução para o alcance da meta pretendida. Essa fase termina, portanto, com o despacho inaugural do procedimento, em que é descrita toda essa análise prévia.

Na segunda fase, passa-se à análise do fenômeno, buscando conhecer melhor o problema com a coleta de informações e dados. Essa fase, inclusive, já foi anteriormente comentada, quando da explicação do caráter instrutório e estatístico dos Procedimentos de Estudos e de Pesquisas.

Na terceira fase, são procuradas as causas geradoras do problema identificando aquelas que mais comprometem o alcance das metas propostas. Nos Procedimentos de Estudos e de Pesquisas, essa fase ocorre com a transformação das informações coletadas em conhecimento e com a abertura do procedimento para manifestações, nos termos já abordados anteriormente, traçando-se diretrizes para a solução pretendida.

A última fase da etapa de planejamento (P) e, portanto, a última fase do Procedimento de Estudos e de Pesquisas é o “Estabelecimento do Plano de Ação”, no qual se definem os meios que deverão ser empregados para atacar as causas dos problemas identificadas na fase anterior. Nessa fase, portanto, consubstancia-se o relatório final pela Comissão nomeada, apresentando-

17 AGUIAR, Silvio. *Integração das Ferramentas da Qualidade ao PDCA e ao Programa Seis Sigma*. Nova Lima: INDG, Tecnologia e Serviços Ltda., 2012.

se possíveis meios de solução, que, no caso específico dos Procedimentos de Estudos e de Pesquisas, podem gerar uma orientação, proposta de resolução, pedido de providências, ou outra medida afeta às atribuições da Corregedoria Nacional (art. 2º, parágrafo único, da Portaria CNMP-CN nº 87 de 16 de maio de 2016)

Parágrafo único. Entre outras finalidades, o Procedimento de Estudos e de Pesquisas visará ao aperfeiçoamento das atividades internas da Corregedoria Nacional, à expedição de recomendações aos órgãos e serviços do Ministério Público brasileiro ou à apresentação de relatórios dos resultados ou de propostas de recomendações, de determinações ou de resoluções ao plenário do Conselho Nacional do Ministério Público ou ainda à formulação de pedidos de providências sem classificação específica.

Nesse contexto, continuando o giro do PDCA dos Procedimentos de Estudos e de Pesquisas, encerrada a etapa de planejamento (P), adentra-se na fase de execução (D) dos resultados propostos, ou seja, execução do plano de ação. A implementação desses resultados deve ser amplamente acompanhada, sendo realizados treinamentos e reuniões para a apresentação das medidas a serem executadas, a fim de assegurar a implementação das propostas.

Já na etapa de avaliação (C), deve-se avaliar o alcance das metas com a utilização dessas novas proposições. Se as metas forem atingidas, passa-se à etapa de ação (A) para estabelecer meios de manutenção dos resultados obtidos. Porém, caso não sejam alcançadas, deve-se retornar à fase de “análise do fenômeno”, na etapa de planejamento (P), para se obter mais conhecimento do problema e as causas que impedem o alcance da meta proposta.

A realização desse ciclo de desenvolvimento dos Procedimentos de Estudos e de Pesquisas é facilmente percebida naqueles que já chegaram ao final e, atualmente, encontram-se na fase de execução e de avaliação, como é o caso do procedimento que deu origem à Carta de Brasília, que será melhor detalhado adiante.

Nota-se, portanto, que o desenvolvimento desses procedimentos guarda íntima relação com a gestão da qualidade e, por isso, também estão sujeitos a constantes avaliações e revisões objetivando a melhoria contínua por meio da prevenção e da orientação.



Figura 3: PCDA de desenvolvimento do Procedimento de Estudos e de Pesquisas.

5. PROCEDIMENTO DE ESTUDOS E DE PESQUISAS E A CARTA DE BRASÍLIA

Os Procedimentos de Estudos e de Pesquisas têm apresentado grande efetividade no âmbito da Corregedoria Nacional, notadamente por viabilizarem a realização de um estudo aprofundado do problema, com a coleta de dados e informações que, transformados em conhecimento, oferecem respaldo e fundamentação para propostas de melhoria na atuação do Órgão.

É por esse motivo que no período de maio de 2016 (publicação da Portaria CNMP-CN nº 87) até novembro desse mesmo ano já foram instaurados sete Procedimentos de Estudos e de Pesquisas, cujos despachos inaugurais e principais providências podem ser consultados no sítio eletrônico da Corregedoria Nacional do Ministério Público, na aba “Procedimentos de Estudos e Pesquisas”.

Um dos procedimentos que se encontra na fase de execução e avaliação e permite a análise de sua metodologia é o que deu origem à Carta de Brasília, PEP nº 05/2016 (Processo CNMP nº 0.00.002.000969/2016-25), instaurado na iminência do 7º Congresso Brasileiro de Gestão do Ministério Público, com o objetivo de elaborar proposta para a discussão entre os Corregedores-Gerais das unidades do Ministério Público, destinada à modernização das funções de avaliação e fiscalização exercidas pelas Corregedorias, especialmente para a valorização da postura resolutiva na seara extrajurisdicional.

Sabe-se que o Ministério Público desempenha papel essencial como uma das garantias constitucionais fundamentais de acesso à Justiça da sociedade, para a proteção e a efetivação dos direitos ou interesses coletivos amplamente considerados e dos direitos individuais indisponíveis. As Corregedorias do Ministério Público, do mesmo modo, são concebidas como garantias da própria

garantia Ministério Público, devendo atuar qualitativamente e substancialmente para tornar mais efetivos os fatores de legitimação social da Instituição¹⁸.

Doutra parte, o Ministério Público deve ter uma atuação resolutiva, atrelada ao planejamento estratégico e aos planos de atuação funcional, aprovados democraticamente a partir das demandas da sociedade. Na concepção de Marcelo Pedroso Goulart, o paradigma resolutivo envolve uma atuação proativa, integrada e marcada pela busca da efetividade. Para a garantia da efetividade institucional do Ministério Público, as Corregedorias do Ministério Público são órgãos estratégicos da Instituição, atuando no controle do desempenho dos órgãos executivos, administrativos e auxiliares, mediante atividades de avaliação, orientação e fiscalização. Nesse viés, as Corregedorias constituem órgãos de promoção da efetividade institucional e de garantia da unidade do Ministério Público.¹⁹

Com vistas a aferir a efetividade da atuação do Ministério Público, especialmente nas correições e inspeções, necessário o desenvolvimento de métodos essencialmente qualitativos, que superem os critérios meramente formais. Nesse aspecto, as Corregedorias do Ministério Público precisam estar preparadas para avaliar a atuação resolutiva e sua repercussão social, utilizando-se de mecanismos que sejam aptos a aferir a efetividade da atuação, mediante uma visão sistêmica de todas as medidas judiciais e extrajudiciais tomadas pelo Órgão de Execução, para além do mero cumprimento de prazos processuais e de outros critérios formais.

Constatada, portanto, a existência de um problema, no caso, a necessidade de modernização dos métodos de avaliação da efetividade ministerial pelas Corregedorias do Ministério Público, verificou-se que a solução para a questão complexa demandava estudo de propostas de melhoria, mediante atuação qualificada da Corregedoria Nacional e articulada com os demais atores envolvidos na mudança, especialmente as Corregedorias das unidades do Ministério Público.

Destarte, instaurou-se um procedimento de estudos e pesquisas, definindo-se seu objeto claramente em relação à meta pretendida, na espécie, elaboração de proposta de diretrizes para o aperfeiçoamento dos critérios de avaliação funcional pelas Corregedorias do Ministério Público, especialmente nas correições e inspeções.

Importante registrar que o procedimento se destinou a viabilizar a participação da Corregedoria Nacional pela primeira vez no Congresso Brasileiro de Gestão do Ministério Público, organizado anualmente pelo Conselho Nacional do Ministério Público. O 7º Congresso ocorreu em Brasília/DF, em

18 ALMEIDA, Gregório Assagra de. As Corregedorias, a nacional e as internas, no contexto do Ministério Público como Instituição de acesso à Justiça. *Revista Jurídica da Corregedoria Nacional: o papel constitucional das Corregedorias do Ministério Público*, vol. I/ Conselho Nacional do Ministério Público, Brasília: CNMP, 2016, p.49-99.

19 Corregedorias e Ministério Público Resolutivo. *Revista Jurídica da Corregedoria Nacional: o papel constitucional das Corregedorias do Ministério Público*, vol. I/Conselho Nacional do Ministério Público, Brasília: CNMP, 2016, p.217-237.

setembro de 2016, cujo tema foi “*Inovar para o Cidadão. O desafio de criar experiências que gerem valor*”, com a proposta de instigar o Ministério Público a adotar uma postura inovadora em relação às rotinas, projetos e processos, tanto na área meio, quanto na área-fim, reforçando o objetivo da instituição de atender melhor às necessidades da sociedade, de modo a estar aberta a mudanças e a gerar soluções efetivas para o cidadão.

A renovação dos métodos de controle das Corregedorias do Ministério Público para avaliar, orientar e induzir a efetividade da atuação dos órgãos executivos, administrativos e auxiliares, inseriu-se, assim, na temática preconizada pelo Congresso de Gestão, de inovar as rotinas, projetos e processos para melhor atender às necessidades sociais.

Instaurado o procedimento, com a demonstração da utilidade do estudo, definição do problema, cronograma e prazo para conclusão dos trabalhos, passou-se à fase instrutória, procurando-se conhecer melhor o objeto com a coleta de informações e dados.

A instrução do procedimento de estudos e pesquisas da Carta de Brasília buscou ênfase na Constituição da República e no desenvolvimento de uma nova teoria do Ministério Público, embasada na efetivação dos direitos e garantias constitucionais fundamentais.

A formação de um raciocínio lógico e colaborativo na formulação da proposta incluiu a experiência prévia da Corregedoria Nacional na realização de inspeções e correições em âmbito nacional, na forma de categorização dos modelos de proposições relacionadas a: 1- planejamento estratégico; 2- substituições e designações; 3- requisitos de inspeções/correições em escritórios com atribuição extrajurisdicional; 4- certificação de regularidade dos serviços; 5- demais proposições estruturantes.

Buscou-se, também, a articulação com a Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais do Conselho Nacional do Ministério Público, uma das responsáveis pela Ação Nacional 1, cujo objetivo essencial é estimular a atuação resolutiva do Ministério Público²⁰. Nesse escopo, para a instrução do procedimento de estudos e pesquisas, a Corregedoria Nacional colheu subsídios quanto aos trabalhos em andamento sobre o tema perante a referida Comissão, alinhando-se os projetos desenvolvidos por ambas as unidades do Conselho Nacional do Ministério Público, de forma a evitar retrabalhos e contradições.

Para o cumprimento do caráter dialógico e participativo dos estudos, mostraram-se, essenciais, outrossim, as contribuições enviadas pelas Corregedorias do Ministério Público, mediante resposta a ofício remetido a todas as unidades Correicionais, solicitando sugestões para a modernização das funções de controle da atuação extrajurisdicional.

20 Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal_2015/images/Pol%C3%Adtica_de_Atua%C3%A7%C3%A3o_Resolutiva_do_MP_valido.pdf>.

As informações coletadas resultaram na elaboração de proposta prévia de diretrizes para a solução pretendida. Pretendendo maximizar a participação das Corregedorias na construção do documento, a proposta foi remetida novamente à consulta e, finalmente, apresentada aos debates entre os Corregedores durante o Congresso de Gestão do Ministério Público.

A proposta inicial oriunda do procedimento de estudos e pesquisas foi aperfeiçoada a partir das discussões e resultou na Carta de Brasília²¹, acordo de resultados firmado entre a Corregedoria Nacional e as Corregedorias do Ministério Público, que constitui um marco para a valorização da atuação resolutiva do Ministério Público e para firmar o entendimento de que as Corregedorias devem se portar como garantias constitucionais fundamentais institucionais da sociedade.

A Carta de Brasília foi estruturada em três eixos fundamentais. O primeiro deles diz respeito às diretrizes estruturantes determinantes para o alcance do resultado finalístico, cuja essência é a estruturação do Ministério Público para o cumprimento do planejamento estratégico, com a implementação de indicadores aptos a mensurar a resolutividade das demandas, combinado com atuação pautada em diagnóstico prévio das carências e necessidades da sociedade. O segundo eixo refere-se à adoção pelos membros do Ministério Público de postura proativa e resolutiva, voltada à obtenção de efetivos resultados em prol da sociedade. Por fim, o terceiro eixo é dirigido às Corregedorias do Ministério Público, para a renovação dos métodos de avaliação, orientação e fiscalização, para aferir a atuação resolutiva, superando-se o controle meramente formal, quantitativo e temporal das causas em que atua o Ministério Público.

Nesse contexto, com a construção da Carta de Brasília pelas Corregedorias, encerrada está a etapa de planejamento do procedimento de estudos e pesquisas instaurado pela Corregedoria Nacional do Ministério Público. Adentra-se, então, na fase de execução dos resultados propostos, ou seja, execução do plano de ação. A implementação desses resultados está sendo amplamente acompanhada, mediante a abertura de várias frentes para a aplicação das diretrizes firmadas na Cartas. Importante ressaltar que, nessa fase, tanto a Corregedoria Nacional como as Corregedorias das unidades do Ministério Público têm desenvolvido iniciativas para assegurar a aplicação das diretrizes, com a modernização dos métodos de avaliação correicionais, inclusive mediante o aperfeiçoamento dos normativos internos, como regimentos e resoluções.

A edição do quarto volume da presente Revista Jurídica, com o tema *Atuação das Corregedorias na Avaliação da Efetividade do Ministério Público*, tem por objetivo viabilizar a implementação da Carta de Brasília, por meio dos estudos consubstanciados nos artigos científicos, elaborados para auxiliar a criação de modelos de avaliação e indicadores de resolutividade.

21 Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal_2015/images/Corregedoria/Procedimentos_de_estudos_e_pesquisas/Texto_aprovado_-_Carta_de_Bras%C3%Adlia.pdf>.

6. CONCLUSÕES

Por tudo o que foi exposto neste trabalho, nota-se que a utilização de estudos e pesquisas ostentam grande potencial inovador na gestão administrativa focada nos resultados e na melhoria contínua da qualidade. Por se tratar de atuação inovadora, não está imune à resistência no seu desenvolvimento e implementação. O que não se pode perder de vista, contudo, é a importância dessa metodologia na reestruturação administrativa, notadamente quando explorada como meio de obter decisões e orientações fundamentadas, que garantem a adequação ao contexto vivenciado e atendem ao ideal de sustentabilidade.

No cumprimento da atribuição orientadora e de indução de efetividade das Corregedorias do Ministério Público, os estudos e pesquisas possuem grande importância, já que viabilizam uma atuação preventiva e de fomento à maximização da eficiência dos órgãos executivos, administrativos e auxiliares, retirando o foco da tendência corretiva até então idealizada. Nesse sentido, possibilita-se uma atuação proativa das Corregedorias em detrimento da ação reativa, já que se concentra na prevenção e modernização dos métodos de avaliação e orientação, coibindo a ocorrência das falhas. Por meio da orientação, portanto, busca-se a conscientização de todos quanto aos objetivos traçados, demonstrando a influência direta da atuação individual no alcance daqueles objetivos. Dessa forma, a orientação focada na prevenção tem o condão de reduzir, progressivamente, a atuação corretiva e, conseqüentemente, melhorar a qualidade dos serviços prestados.

É notável, portanto, a importância dos estudos e pesquisas no embasamento dos projetos relacionados ao cumprimento do planejamento estratégico institucional, sendo certo que o alcance dos objetivos estratégicos diretamente relacionados à atuação das Corregedorias do Ministério Público reflete na melhoria contínua da atuação ministerial. Como medida sustentável que é, deve ter caráter duradouro e não se limitar às mudanças de dirigentes administrativos. Por isso, frisa-se, também, o caráter dialógico e colaborativo desses procedimentos, já que esse caráter possibilita que as orientações firmadas sejam construídas coletivamente por aqueles que são diretamente afetados por elas.

Esse trabalho buscou, assim, apresentar a pertinência e a relevância dos estudos e pesquisas no atual contexto da Administração Pública, como decorrente do princípio constitucional da eficiência. Nessa toada, os procedimentos de estudos e pesquisas desenvolvidos pela Corregedoria Nacional do Ministério Público tem se mostrado úteis e necessários ao cumprimento de sua missão constitucional de órgão estratégico de indução de efetividade institucional, para a promoção do acesso à Justiça, sendo certo que a defesa do regime democrático impõe ao Ministério Público o desenvolvimento de planejamento estratégico funcional voltado à efetivação, via tutela dos direitos e

das garantias fundamentais, do princípio da transformação social, delineado no artigo 3 da Constituição da República.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Silvio. *Integração das Ferramentas da Qualidade ao PDCA e ao Programa Seis Sigma*. Nova Lima: INDG, Tecnologia e Serviços Ltda., 2012.

ALMEIDA, Gregório Assagra de. As Corregedorias, a nacional e as internas, no contexto do Ministério Público como Instituição de acesso à Justiça. *Revista Jurídica da Corregedoria Nacional: o papel constitucional das Corregedorias do Ministério Público*, vol. I/Conselho Nacional do Ministério Público, Brasília: CNMP, 2016, p.49-99.

ANDRADE, Fábio Martins de. *Reforma do Poder Judiciário*. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/92823/Andrade%20F%C3%A1bio.pdf?sequence=5>>. Acesso em: 20 Nov. 2016.

COMISSÃO DE DEFESA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal_2015/images/Pol%C3%ADtica_de_Atua%C3%A7%C3%A3o_Resolutiva_do_MP_valido.pdf>. Acesso em 28 Nov. 2016.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Portaria CNMP-PRESI nº 36 de 05 de abril de 2016*. Disponível em: <http://www.cnmp.gov.br/portal_2015/images/stories/Normas/Portarias/2015/Portaria.036.2016-planejamento_estrategico.pdf>. Acesso em: 16 Nov. 2016.

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

_____. *Portaria CNMP-CN nº 87 de 16 de maio de 2016*. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal_2015/images/Corregedoria/Portarias_2016/PortariaCNMP0087III.pdf>. Acesso em: 17 Nov. 2016.

_____. *Procedimentos de Estudos e de Pesquisas*. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal_2015/institucional/corregedoria/procedimentos-de-estudos-e-pesquisas>. Acesso em: 16 Nov. 2016.

DEMING, William Edwards. *Elementary principles of the statistical control of quality* (Dr. W. Edwards Deming's Lectures on Statistical Control of Quality, 1950, Tóquio). Tóquio: Nippon Kagaku Gijutsu Remmei, 1951. p. 1-12.

_____. *Out of the crisis*. Cambridge: The MIT Press, 2000.

FEIGENBAUM, A.V. *Total quality control*. New York: McGraw-Hill, 1983.

FREITAS, Juarez. Teoria da regulação administrativa sustentável. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 270, p. 117-145, jan. 2016. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/58739>>. Acesso em: 16 Nov. 2016. doi:<http://dx.doi.org/10.12660/rda.v270.2015.58739>.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. *Gestão por Resultados e eficiência na Administração Pública: uma análise à luz da experiência de Minas Gerais*. São Paulo: EAESP/FGV, 2009, 187 p. (Tese de Doutorado apresentada ao Curso de Doutorado de Administração Pública e Governo da EAESP/FGV, Área de Concentração: Transformações do Estado e Políticas Públicas). Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/eppgg/producaoacademica/tese_eduardo granha.pdf>. Acesso em: 16 Nov. 2016.

GOULART, Marcelo Pedroso. Corregedorias e Ministério Público Resolutivo. *Revista Jurídica da Corregedoria Nacional: o papel constitucional das Corregedorias do Ministério Público*, vol. I/Conselho Nacional do Ministério Público, Brasília: CNMP, 2016, p.217-237.

MAXIMIANO, Antônio César Amaru. *Teoria Geral da Administração: da revolução urbana à revolução digital*. 7 ed. – São Paulo: Atlas, 2012.

OLIVEIRA, Otávio J. *Curso básico de gestão da qualidade*. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Exposição de Motivos/MJ nº 204 de 15 de dezembro de 2004*. Publicada na página 8 do Diário Oficial da União de 16 de dezembro de 2004, Seção 1. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=16/12/2004&jornal=1&pagina=8&totalArquivos=288>>. Acesso em: 20 Nov. 2016.

RODRIGUES, João Gaspar. Publicidade, transparência e abertura na administração pública. *Revista de Direito Administrativo*, v. 266, maio/ago. 2014, p. 89-123.