

# ATUAÇÃO PREVENTIVA DA CORREGEDORIA, ESPECIALMENTE NO ESTÁGIO PROBATÓRIO: INSPEÇÕES OU CORREIÇÕES SISTÊMICAS

*PREVENTIVE PERFORMANCE OF THE INTERNAL CORRECTIONS OFFICE, ESPECIALLY DURING THE  
PROBATIONARY PHASE: SYSTEMIC INSPECTIONS OR CORRECTIONS*

**Pablo Antonio Cordeiro de Almeida<sup>1</sup>**

**Resumo:** Os Órgãos Correcionais do Ministério Público perseveraram na atuação com enfoque eminentemente individual, através de correições ordinárias ou extraordinárias, sindicâncias e processos administrativos disciplinares. A atuação coletiva encontra-se esvaziada. Imprescindível uma viragem hermenêutica para se atribuir máxima efetividade à atuação coletiva e preventiva dos Órgãos Correcionais. As inspeções sistêmicas e o uso intensivo de tecnologia, como, por exemplo, a “business intelligence”, teriam o condão de viabilizar a atuação preventiva e coletiva dos Órgãos Correcionais, identificando problemas institucionais generalizados, propondo soluções e encaminhamentos, sob pena de tais demandas afetarem a atuação individual de determinados membros, especialmente aqueles em estágio probatório.

**Palavras-chave:** Atuação fiscalizatória. Caráter preventivo e coletivo. Órgãos correcionais.

**Abstract:** *The State Prosecutor’s Internal Correctional Units persevere in the action with an eminently individual focus, with ordinary or extraordinary inspections, inquiries and disciplinary administrative proceedings. The class performance is emptied. It is essential a hermeneutical turn to assign maximum effectiveness to the collective and preventive performance of the Correctional Units. Systemic inspections and the intensive use of technology, such as “business intelligence”, would have the potential to enable the preventive and collective performance of the Correctional Units, identifying generalized institutional problems, proposing solutions and recommendations, or, in consequence, to spoil the individual performance of certain members, especially those in probationary phase.*

**Keywords:** *Supervisory performance. Preventive and collective character. Correctional bodies.*

**Sumário:** 1. Introdução. 2. Atuação preventiva das Corregedorias Estaduais através de inspeções ou correições sistêmicas. 2.1. “Big data”, KDD, CNPM e CNJ: dos Sumérios à Inteligência Artificial. 2.2. A “business intelligence” e o princípio da eficiência na gestão ministerial. 2.3. Definição do número de promotorias por regionais e cidades, divisão de atribuições entre promotorias de um mesmo município e critérios de priorização para o provimento de promotorias vagas – Premente a utilização da BI, “business intelligence”. 2.4. Críticas à Proposição de enunciado nº 1.00940.2017-72 do CNMP. 3. Conclusões. 4. Referências.

<sup>1</sup> Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado da Bahia. Especialista em Direito do Estado pela Fundação Faculdade de Direito – UFBA (Universidade Federal da Bahia). Integrante do Grupo Nacional dos Membros do Ministério Público – GNMP.

## 1. INTRODUÇÃO

Os Promotores recém-ingressos na Instituição, com pouca experiência, após curso de formação com duração de poucos dias, como regra são alocados em Promotorias longínquas e de difícil provimento, com estruturas físicas e de pessoal precárias, vagas há muito tempo, e com demanda judicial e extrajudicial reprimida, sobre os quais são despejados anos de gestões e decisões administrativas imponderadas.

Enquanto isso os Órgãos Correcionais do Ministério Público perseveram na atuação com enfoque eminentemente individual, através de correições ordinárias ou extraordinárias, sindicâncias e processos administrativos disciplinares. A atuação coletiva encontra-se esvaziada. Imprescindível uma viragem hermenêutica para se atribuir máxima efetividade à atuação coletiva e preventiva dos Órgãos Correcionais. As inspeções sistêmicas e o uso intensivo de tecnologia, como, por exemplo, a “business intelligence”, teriam o condão de viabilizar a atuação preventiva e coletiva dos Órgãos Correcionais, identificando problemas institucionais generalizados, propondo soluções e encaminhamentos, sob pena de tais demandas afetarem a atuação individual de determinados membros, especialmente aqueles em estágio probatório.

O Conselho Nacional do Ministério Público deve fomentar e exigir a disseminação nos Ministérios Públicos da “business intelligence”, como forma prioritária de análise dos “metadados” já coletados no ambiente orgânico. A “business intelligence” deve ser utilizada nos Ministérios Públicos para a produção de conhecimentos no ambiente interno dos “negócios” e procedimentos ministeriais, no sentido de identificar, desenvolver e até mesmo criar estratégias gerenciais fundamentadas no interesse público e princípio da eficiência.

Além disso, é preciso estreitar a relação entre as Procuradorias-Gerais, Corregedorias e os Centros de Apoio, de forma que a cada ano estes órgãos, especialmente os Centros de Apoio, se debrucem sobre o documento produzido pelo CNPM, “Ministério Público – um retrato”, confrontando-o com o relatório da Correição Sistêmica supracitada do mesmo ano-calendário, de forma que sejam produzidos conhecimentos específicos sobre os “metadados” obtidos, bem como que sejam efetivadas propostas para a melhoria da efetividade das atividades-fim e meio do MP.

As inspeções sistêmicas têm o condão de atuar preventivamente, identificando problemas institucionais generalizados, como a falta de estrutura ou o despovoamento exagerado de determinadas regiões, dentre outras questões, propondo soluções e encaminhamentos, sob pena de tais demandas afetarem a atuação individual de determinados membros, especialmente aqueles em estágio probatório.

Por essas razões defendemos neste artigo que as Corregedorias Estaduais não devem perseverar na atuação com enfoque eminentemente individual, através de correições ordinárias ou extraordinárias, sindicâncias e processos administrativos disciplinares, priorizando o viés prevencionista e organizacional conglobante, bem como elencamos instrumentos que podem ser utilizados para tanto.

## 2. ATUAÇÃO PREVENTIVA DAS CORREGEDORIAS ESTADUAIS ATRAVÉS DE INSPEÇÕES OU CORREIÇÕES SISTÊMICAS

As Corregedorias dos Ministérios Públicos Estaduais, diferentemente da Corregedoria Nacional, órgão integrante do Conselho Nacional do Ministério Público, CNMP, perseveram na atuação com enfoque eminentemente individual, através de correições ordinárias ou extraordinárias, sindicâncias e processos administrativos disciplinares.

No âmbito coletivo a atuação se resume, quase que na totalidade dos casos, à expedição de Recomendações, que atuam, na prática, tal qual súmulas de entendimentos para fins de utilização em correições ordinárias ou extraordinárias, sindicâncias e processos administrativos disciplinares.

Todavia, a própria Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, Lei Federal nº 8.625/1993, prevê, em seu artigo 17, três instrumentos de atuação sistêmica ou conglobante das Corregedorias Estaduais, nos incisos IV (recomendações), VII (remessa aos demais órgãos da Administração Superior do Ministério Público informações necessárias ao desempenho de suas atribuições) e VIII (relatório com dados estatísticos).

A utilização mais corriqueira desses instrumentos sistêmicos teria o condão de efetivar uma atuação preventiva de melhor qualidade pelas Corregedorias Estaduais.

No âmbito da Corregedoria Nacional a regulamentação da atividade preventiva decorre da própria interpretação da Constituição Federal de 1988, especialmente do inciso II, parágrafo 3º, do art. 130-A da Carta Magna, *in verbis*:

Art. 130-A - § 3º O Conselho escolherá, em votação secreta, um Corregedor nacional, dentre os membros do Ministério Público que o integram, vedada a recondução, competindo-lhe, além das atribuições que lhe forem conferidas pela lei, as seguintes: I - receber reclamações e denúncias, de qualquer interessado, relativas aos membros do Ministério Público e dos seus serviços auxiliares; II - exercer funções executivas do Conselho, de inspeção e correição geral; III - requisitar e designar membros do Ministério Público, delegando-lhes atribuições, e requisitar servidores de órgãos do Ministério Público.

Assim, a norma, especialmente a Norma Fundamental, deve ser interpretada pelo que nela se contém, sendo, pois, princípio elementar de hermenêutica constitucional aquele segundo o qual não se presumem palavras inúteis no texto normativo.

*Segundo o próprio STF, “inconcebível a admissão de que o texto constitucional contivesse disposição despicienda - verba cum effectu sunt accipienda”<sup>2</sup>.*

Nesse sentido, o inciso II, parágrafo 3º, do art. 130-A da Constituição Federal de 1988 ao consignar as expressões “inspeção” e “correição” teria recepcionado em seu texto dois institutos distintos.

Vejamos, nesse diapasão, as lições de Émerson Garcia:

Como se constata, a Constituição da República outorgou ao Conselho uma função típica das Corregedorias-Gerais, qual seja, a de realizar inspeções e correições, que tanto podem assumir caráter preventivo, de modo a aferir o correto funcionamento do serviço e a evitar a prática de ilícitos, como se integrem a uma atuação eminentemente repressiva, buscando elementos probatórios para corroborar a alegada prática de um ilícito. Embora não haja grande uniformidade terminológica nessa seara, costuma-se denominar de inspeção a fiscalização preventiva e pedagógica, enquanto a correição caracterizaria a atividade de verificação e apuração com base em notícias de irregularidade<sup>3</sup>.

Ademais, entende-se hodiernamente que a atuação preventiva é prioritária em relação à repressiva. Nesse sentido, vejamos os escólios de Gregório Assagra de Almeida:

O Ministério Público brasileiro já passou por alguns grandes momentos históricos. (...) Agora entendemos que resta a construção de um quinto grande momento histórico. Mas ele não ocorrerá do dia para a noite, nem se dará com simples alteração da lei ou da Constituição. Ele se dará com a mudança cultural no seio da Instituição e com a elaboração de técnicas e estudos que possam fazer com que o Ministério Público possa priorizar a mais significativa e importante tutela jurídica do Estado Democrático de Direito: a tutela preventiva. A tutela jurídica preventiva é a mais genuína forma de proteção jurídica no contexto do Estado Democrático de Direito. Ela decorre do princípio da prevenção geral como diretriz, inserida no princípio democrático (art. 1º da CR/1988). (...) Em síntese, se o Ministério Público é uma garantia constitucional fundamental de acesso à Justiça da sociedade e se os direitos e as garantias constitucionais fundamentais são valores fundantes da Constituição e do Estado em uma democracia e, ao mesmo tempo, são o centro irradiante do sistema

<sup>2</sup> STF. HC 91.509, Rel. Min. Eros Grau, Segunda Turma, DJe 12.2.2010.

<sup>3</sup> GARCIA, Emerson. Configuração constitucional das Corregedorias do Ministério Público. **Revista Jurídica Corregedoria Nacional**: o papel constitucional das Corregedorias do Ministério Público, volume 1/ Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília: CNMP, 2016. p. 21.

jurídico, com carga de eficácia em grau máximo, o Ministério Público, nesse contexto, possui a natureza jurídica de garantia fundamental institucional de acesso à Justiça. Com efeito, as Corregedorias do Ministério Público, a Nacional, que exerce o controle externo, e as Corregedorias de cada Ministério Público, que exercem o controle interno, são garantias constitucionais fundamentais da sociedade voltadas para a orientação e a fiscalização do Ministério Público brasileiro, de modo que é relevante que as Corregedorias atuem, na orientação e na fiscalização, para tornar mais efetivos os fatores de ampliação da legitimação social do Ministério Público, analisados e estudados neste artigo. (...) Assim, entre outros, são fatores de legitimação social das funções constitucionais do Ministério Público que devem orientar as Corregedorias para tornar mais qualitativo e eficiente o trabalho de orientação e de fiscalização tanto da Corregedoria Nacional, no controle externo, quanto das Corregedorias de cada um dos Ministérios Públicos brasileiros, no controle interno: 1. A priorização da atuação preventiva;

(...)  
5. A ampliação e estruturação do modelo do Ministério Público resolutivo: necessidade de sistematização e maior investimento na atuação extrajurisdicional<sup>4</sup>.

No âmbito do regimento interno do CNMP assim são regulamentadas a inspeção e a correição:

**REGIMENTO INTERNO DO CNMP - RESOLUÇÃO Nº 92, DE 13 DE MARÇO DE 2013**  
**DA INSPEÇÃO E DA CORREIÇÃO**

Art. 67 A Corregedoria Nacional poderá realizar inspeções para verificação do eficiente funcionamento dos serviços do Ministério Público, em todas as suas áreas de atividade, havendo ou não evidências de irregularidades, sem prejuízo da atuação das Corregedorias-Gerais do Ministério Público.

§ 1º O Corregedor Nacional apresentará ao Plenário do Conselho, no início de cada semestre, o calendário de inspeções ordinárias a serem realizadas.

§ 2º Sem prejuízo do disposto no § 1º deste artigo, as inspeções poderão ser realizadas a qualquer tempo, por iniciativa da Corregedoria Nacional ou por deliberação do Plenário.

(...) Art. 69 - A Corregedoria Nacional poderá realizar correições para apuração de fatos determinados relacionados com deficiências dos serviços do Ministério Público, bem como de seus serviços auxiliares.

§ 1º A correição será precedida de ato convocatório com indicação dos fatos a apurar e realizada na presença das autoridades responsáveis pelos órgãos objeto da correição, que poderão prestar esclarecimentos e fazer as observações que reputem relevantes para elucidação do objeto da apuração.

Art. 70 - O Corregedor Nacional, ou os membros auxiliares e servidores por ele expressamente autorizados, disporão de livre acesso aos locais onde se processarem as atividades de inspeção e correição, podendo, se entender conveniente, compulsar ou requisitar documentos, livros, registros de computadores ou qualquer outro dado ou informação que repute relevante para os propósitos da inspeção e da correição.

(...)

Art. 72 O Corregedor Nacional poderá desde logo adotar as providências de sua competência e proporá ao Plenário do Conselho a adoção das demais medidas cabíveis, à vista do apurado em suas atividades de inspeção e correição.

§ 1º O Conselho encaminhará traslado dos autos de inspeção ou de correição aos órgãos do ramo do Ministério Público inspecionado ou submetido a correição, para a adoção das providências a seu cargo.

(...)

Art. 73 O Plenário do Conselho poderá, tendo em vista o conteúdo das atas de inspeção e correição, regulamentar práticas administrativas, uniformizando procedimentos tendentes à melhoria da organização, do funcionamento e do controle dos serviços do Ministério Público.

A Corregedoria Nacional, no uso dessas prerrogativas, tem realizado inúmeras inspeções sistêmicas nos diversos ramos dos Ministérios Públicos Brasileiros, denominadas, erroneamente, no site do CNPM<sup>5</sup>

<sup>4</sup> ALMEIDA, Gregório Assagra de. As Corregedorias, A Nacional e as Internas, no contexto do Ministério Público como Instituição de Acesso À Justiça. *Revista Jurídica Corregedoria Nacional*: o papel constitucional das Corregedorias do Ministério Público, volume I/ Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília: CNMP, 2016. p. 67 e ss.

<sup>5</sup> Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/relatorio-de-inspecoes-e-correicoes>>.

de “Correções-Gerais”, realizando verdadeiros diagnósticos institucionais, bem como propondo medidas administrativas e gerenciais para a correção das iniquidades verificadas. As denominadas “Correções-Gerais” são, em verdade, inspeções sistêmicas preventivas, caracterizando-se, *concessa maxima vênia*, impropriedade terminológica do site do CNMP a designação desses atos como correções.

Segundo o regimento interno supracitado correções destinam-se a “apuração de fatos determinados relacionados com deficiências dos serviços do Ministério Público, bem como de seus serviços auxiliares”. Ora, as denominadas Correções-Gerais são, em verdade, inspeções para verificação do eficiente funcionamento dos serviços do Ministério Público, como regra em todas as suas áreas de atividade simultaneamente, havendo ou não evidências de irregularidades, existindo também inspeções nos órgãos correcionais.

Assim, as denominadas Correções-Gerais nada mais são do que inspeções sistêmicas preventivas, para verificação do eficiente funcionamento dos serviços do Ministério Público como um todo, de maneira simultânea.

A título de exemplo da extensão dos trabalhos realizados nessas inspeções sistêmicas citamos pequeno trecho do relatório de 615 páginas da Inspeção realizada na Bahia no ano de 2012:

A execução da inspeção deu-se conforme seu planejamento, no período de 05 a 09 de novembro de 2012, e foi realizada por 27 (vinte e sete) membros e 25 (vinte e cinco) servidores, além do Corregedor Nacional, que dirigiu os trabalhos. Para operacionalizar o desenvolvimento da inspeção foram constituídas 12 (doze) equipes, cada qual com seus objetivos previamente determinados, direcionadas para a atividade-fim, bem como outras 04 (quatro) equipes para a aérea meio.

**Equipe 1.** (...) Objetivos: Procuradoria-Geral de Justiça (e órgãos vinculados); CEAT, NARJ, NARJ-Criminal, NARJ- Cível; Conselho Superior; Colégio de Procuradores e Órgão Especial. Durante a inspeção a equipe foi designada para fazer também as entrevistas no NIFIR e no CEACON. **Equipe 2.** (...) Objetivos: Corregedoria- Geral, CEAF e Centros de Apoio Operacional. **Equipe 3.** (...) Objetivos: Procuradorias de Justiça. (...) **Equipe 6.** (...) Objetivos: 9. Promotoria Criminal, 5. Promotoria Criminal, 11. Promotoria Criminal, 8. Promotoria Criminal, NUJ, GAECO, GACEP, GAESF, NACRIM, NIC, NACRES e NAC-LD. **Equipe 7.** Objetivos: 2. Promotoria Criminal, 3. Promotoria Criminal, 4. Promotoria Criminal, 7. Promotoria Criminal, CAOFIS (extinto), NAIC e NUEL. **Equipe 8.** Objetivos: 1. Promotoria Criminal, 6. Promotoria Criminal, 10. Promotoria Criminal, CAP, NIFIR (passou para a equipe 1 durante a inspeção), NAPCRIM e NUCCIBER (...) **Equipe 9.** (...) Objetivos: 1. Promotoria Cível, 2. Promotoria Cível, Promotorias do Consumidor, NUPAR e NUTS. **Equipe 10.** Objetivos: 1. Promotoria de Família, 2. Promotoria de Família, Promotorias do Meio Ambiente, NUMA, NUDPHAC, NERP, NBTS e NUSF. **Equipe 11.** (...) Objetivos: Promotorias de Fazenda Pública, Promotorias de Infância e Juventude, Promotorias da Cidadania, GEDEF, GESAU, GEPAM, GEDUC, GEIDO, GEPEM e NUDH. **Equipe 12.** Objetivos: unidades do MPT, MPF e MP-BA nos municípios de Itabuna e Ilhéus. **Auditoria Administrativa.** (...) **Auditoria Tecnologia da Informação.** (...) **Engenharia e Arquitetura.** (...).

O Estado da Bahia tem população de pouco mais de 14 milhões de habitantes, distribuídos em 417 municípios, atendidos por um total de 546 magistrados e 591 procuradores e promotores de justiça.

Para um melhor dimensionamento da situação, devemos levar em conta que o Ministério Público do Estado da Bahia possui um total de 196 Promotorias de Justiça na capital, das quais 5 (cinco) encontravam-se vagas no período da inspeção e um total de 554 Promotorias de Justiça no interior do Estado, das quais 242 (duzentas e quarenta e duas) encontravam-se vagas no momento da inspeção. (...).

**2.1. Esclarecimentos necessários.** Esta pequena contabilidade fala por si. As promotorias do interior do Estado que estão vagas sobrecarregam as que estão titularizadas, de tal maneira a gerar um fluxo contínuo vicioso de acúmulo de serviço e consequências de ordem disciplinar e de dificuldades de adequado atendimento à população, tudo conforme se infere dos termos colhidos na inspeção. Nesse sentido, a Corregedoria Nacional requer informações sobre as providências adotadas para o

preenchimento das vagas e fornecimento da adequada estrutura para funcionamento das promotorias vagas.

Ao final da inspeção supracitada foram realizadas 58 recomendações ou proposições destinadas ao Ministério Público do Estado da Bahia, dentre as quais ressaltamos a seguinte:

Sobre o item 15.4 que trata das condições físicas adversas para o adequado desenvolvimento das funções dos membros do MP/BA, este assunto foi levantado por inúmeros promotores de justiça, vários dos quais relataram às equipes de inspeção de não dispõem de lugar para trabalhar, fazendo-o em suas próprias residências com utilização, até mesmo, de recursos materiais próprios para o desempenho de suas funções institucionais, além de outros que relataram a precariedade de seus locais de trabalho. A unidade justificou a existência de Promotorias de Justiça instadas nas dependências do Poder Judiciário, conforme previsão legal, sendo que as soluções para os casos de ampliação de estrutura física dependem de condicionantes financeiras e orçamentárias também pontuadas pela unidade. Assim, a Corregedoria Nacional propõe ao Plenário do CNMP a expedição de **RECOMENDAÇÃO ao Exmo. Procurador-Geral de Justiça** para que promova as medidas necessárias para garantir as condições de trabalho a todos os membros e servidores, de acordo com as possibilidades orçamentárias e financeiras do Órgão.

Em 2016, por sua vez, fora realizada inspeção pelo CNMP na Corregedoria-Geral do Ministério Público da Bahia, sendo que alguns problemas identificados na Inspeção Geral de 2012 foram novamente encontrados:

4 - Verificou-se que, no âmbito do Ministério Público do Estado da Bahia, 237 (duzentos e trinta e sete) cargos estão vagos, sendo que 168 (cento e sessenta e oito) cargos são de entrância inicial. Deste fato resulta uma série infundável de substituições, inúmeras promotorias sem titularidade inclusive há mais de 1000 dias, resultado em enorme prejuízo ao serviço e, em especial, à população; muitas Promotorias estão sendo substituídas por promotores titulares de promotorias que se situam a uma enorme distância da promotoria de substituição. Muitos processos analisados pela equipe de inspeção (ausências em audiências e atrasos significativos) decorrem desta realidade. Sugere-se, pois, que não se leve a efeito a movimentação do quadro sem que haja reposição adequada.

Nesse contexto, as inspeções sistêmicas têm o condão de atuar preventivamente, identificando problemas institucionais generalizados, como a falta de estrutura ou o despovoamento exagerado de determinadas regiões, dentre outras questões, propondo soluções e encaminhamentos, sob pena de tais questões afetarem a atuação individual de determinados membros, especialmente aqueles em estágio probatório.

Ora, os Promotores recém-ingressos na Instituição, com pouca experiência, após curso de formação com duração de poucos dias, como regra são alocados em Promotorias longínquas e de difícil provimento, com estruturas físicas e de pessoal precárias, vagas há muito tempo, e com demanda judicial e extrajudicial reprimida.

Os relatos institucionais, nesse sentido, são inúmeros, tanto antigos como mais recentes. Vejamos, por exemplo, relato feito no site do Ministério Público de Santa Catarina por ocasião do lançamento do livro “Histórias de Vida”<sup>6</sup>:

*João Carlos Kurtz iniciou carreira no Ministério Público de Santa Catarina como Promotor Adjunto, no ano de 1971. Em 1972, prestou concurso para Promotor Público\* e assumiu a Comarca de Palmitos, extremo oeste do Estado. Na cidade não havia hotel e o Promotor precisou se estabelecer em uma pensão muito precária. Não havia banheiro e a água para o banho era fria. O telefone ficava em Chapecó, distante cerca de 70 km da Comarca de Palmitos. Levava-se um dia inteiro para chegar ao telefone e ainda assim não era garantido que se conseguisse falar. As estradas eram de chão*

6 Disponível em: <[https://documentos.mpsc.mp.br/portal/conteudo/historias\\_vida\\_web.pdf](https://documentos.mpsc.mp.br/portal/conteudo/historias_vida_web.pdf)>.

batido e cheias de pedras para evitar o atoleiro. O carro precisava de manutenção diária. O material de expediente, máquina de escrever, livros e até mesmo o papel era custeado pelo próprio Promotor. Quando se mudava de Comarca, levava tudo, pois sem os livros era impossível trabalhar<sup>7</sup>.

Recentemente o Ministério Público do Estado da Bahia lançou o projeto “Memorial, Centro de Memória e Cultura”, com belíssimo site institucional e vídeo inaugural<sup>8</sup>. O primeiro depoimento do vídeo é do Procurador de Justiça aposentado Luiz Henrique de Castro Marques, de quem tive a honra de ser aluno na faculdade. Dr. Luiz Henrique de Castro Marques assim afirma no vídeo:

(...) eu me lembro que no interior, eu quando saía de manhã ... Santo Antônio de Jesus, por exemplo, que eu pegava a minha pasta e eu dizia para mim mesmo: eu sou uma repartição. Pronto! Eu sou tudo. Não, eu não tinha nenhum servidor, era eu e ponto. O Ministério Público em Mutuípe, em Santo Antônio de Jesus, era eu.

As agruras enfrentadas pelo Promotor de Justiça, especialmente em início de carreira, todavia, não são dados históricos, mas sim uma realidade cotidiana hodierna. Notícia publicada no site do MP/BA assim relata a situação de turma de Promotores empossada em 2010 e 2011, esta última da qual fazemos parte:

#### **Promotores em início da carreira avaliam dificuldades no exercício funcional**

Como seria para um bacharel em Direito submeter-se a um rigoroso concurso público e depois aportar num município populoso ocupando a função de promotor de Justiça em meio à grande expectativa da população, onde não existe a estrutura adequada, estando vagos os cargos de delegado e de juiz? Esta é a realidade vivenciada por muitos membros do Ministério Público estadual que estão discutindo durante todo o dia de hoje, dia 2, durante um encontro realizado pela Instituição, no Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional (Ceaf). Na oportunidade, esses desafios, dificuldades e expectativas estão sendo avaliados pelos novos promotores de Justiça que ingressaram no MP em 2010 e 2011, estando no período inicial do exercício funcional. Um encontro desses é interessante por proporcionar uma troca de experiência entre os colegas e ajuda a chegar a soluções para resolver o grande número de problemas que chegam à Promotoria, pontua o promotor de Justiça Moacir Nascimento, que, em junho do corrente, assumiu a função em Bom Jesus da Lapa, a 777 km de Salvador. Experiência sobre a atuação do Ministério Público ele tem porque em seu estado de origem, o Rio Grande do Norte, foi assessor do MP, onde foi aprovado em concurso com apenas 18 anos de idade. Também diz que advogou na iniciativa privada, concursado pelo Banco do Nordeste, onde era muito cobrado, mas entende que agora, na condição de promotor de Justiça, com tantas demandas, sente-se muito mais cobrado, chegando ao nível da angústia. Na região oeste, onde está lotado, os processos foram acumulados por falta de titulares durante muito tempo e as solicitações diárias são inúmeras, explica o promotor de Justiça, o que foi compartilhado pela colega Michele Resgala, de Santa Maria da Vitória, a 872 km de Salvador. Titular em Carinhanha, a 899 km de Salvador, o promotor de Justiça Thiago Fonseca diz que, pelo menos passou a contar com um servidor para lhe auxiliar, pois o município com quase 29 mil habitantes não tem juiz, nem delegado, e ele ainda é promotor de Justiça substituto em Malhada e auxiliar em Guanambi. A dificuldade que está enfrentando, segundo explicou, não é diferente da que vivenciou no Maranhão, onde integrou o MP. Mas lá, pelo menos o trabalho fluía porque tinha um juiz e um delegado atuantes<sup>9</sup>.

Acima transcrevemos relatório de Inspeção do CNMP no Ministério Público do Estado da Bahia no ano de 2012, onde até mesmo os Promotores da Capital e de cidades grandes, como Ilhéus e Itabuna, reclamavam “das condições físicas adversas para o adequado desenvolvimento das funções dos membros do MP/BA”. Segundo este relatório,

este assunto foi levantado por inúmeros promotores de justiça, vários dos quais relataram às equipes de inspeção de não dispõem de lugar para trabalhar, fazendo-o em suas próprias residências

7 Disponível em: <<https://www.mpsc.mp.br/noticias/historias-de-vida-as-dificuldades-no-exercicio-de-promotor-publico>>.

8 Disponível em: <<http://www.memorial.mpba.mp.br/>>.

9 Disponível em: <<https://www.mpba.mp.br/noticia/26828>>.

com utilização, até mesmo, de recursos materiais próprios para o desempenho de suas funções institucionais, além de outros que relataram a precariedade de seus locais de trabalho.

Assim, em pleno ano de 2012 muitos Promotores sequer possuíam locais de trabalho no MP/BA, muito menos servidores, analistas ou técnicos, ou estagiários, situação que persiste em algumas localidades.

Ou seja, apesar de afetar mais perversamente os membros recém-ingressos na Instituição, os problemas estruturais atingem a todos, inclusive à população, que não recebe um serviço de excelência.

Todavia, as Corregedorias Estaduais poderiam atuar mais incisivamente neste particular, através de inspeções sistêmicas.

As inspeções sistêmicas consubstanciarão importantes diagnósticos periódicos da Instituição como um todo, documentando “fotografias instantâneas” do momento histórico vivenciado, permitindo a análise das melhorias, estagnações ou retrocessos ao longo do tempo, bem como iniciando um processo de discussão das medidas necessárias para a resolução coletiva das questões pontuadas.

No âmbito das Corregedorias Estaduais a Lei Federal nº 8.625 também distingue as duas expressões supracitadas, quais sejam: correições e inspeções, indo além, já que fala na produção de relatório com dados estatísticos sobre as atividades das Procuradorias e Promotorias de Justiça, relativas ao ano anterior, bem como no envio aos demais órgãos da Administração Superior do Ministério Público informações necessárias ao desempenho de suas atribuições. Vejamos:

Art. 17. A Corregedoria-Geral do Ministério Público é o órgão orientador e fiscalizador das atividades funcionais e da conduta dos membros do Ministério Público, incumbindo-lhe, dentre outras atribuições: I - realizar correições e inspeções; (...) VII - remeter aos demais órgãos da Administração Superior do Ministério Público informações necessárias ao desempenho de suas atribuições; VIII - apresentar ao Procurador-Geral de Justiça, na primeira quinzena de fevereiro, relatório com dados estatísticos sobre as atividades das Procuradorias e Promotorias de Justiça, relativas ao ano anterior.

Entretanto, as atribuições dos incisos VII e VIII supracitados encontram-se esvaziadas. Desconhecemos e não consta do site do MP/BA<sup>10</sup>, por exemplo, o relatório citado no art. 17, inciso VIII, da Lei Federal nº 8.625. Caso produzido, não foi o mesmo suficientemente divulgado, muito menos debatido.

É preciso garantir, portanto, a máxima efetividade dos citados dispositivos normativos.

Pesquisamos em outros Ministérios Públicos Estaduais e não identificamos modelos de atuações preventivas que observassem essas diretrizes. Assim, as Corregedorias Estaduais perseveraram na atuação com enfoque eminentemente individual, através de correições ordinárias ou extraordinárias, sindicâncias e processos administrativos disciplinares. Ausente, pois, uma atuação preventiva de maior amplitude como a ora proposta. Ademais, a própria doutrina que é produzida não enfoca tal questão.

O próprio Conselho Nacional do Ministério Público, CNPM, já editorou uma primeira revista da Corregedoria Nacional, excelente, diga-se de passagem, sendo que somente identifiquei um artigo jurídico que trata especificamente da atribuição do art. 17, inciso VIII, da Lei Federal nº 8.625, da lavra de Robson Renault Godinho, intitulado “AS CORREGEDORIAS E A ATUAÇÃO REPRESSIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO”. Ou seja, o único artigo jurídico que trata da questão de maneira direta enfoca a atuação repressiva da Corregedoria.

Identificamos, ademais, outro artigo que aborda a questão da gestão estratégica, e mesmo assim no âmbito da Corregedoria Nacional, outro que tangencia o planejamento estratégico a título de *obiter dictum*, e outros dois que falam da atuação preventiva das Corregedorias, os quais poderiam ter alguma relação com o quanto ora proposto, consistente numa atuação da Corregedoria Estadual de forma sistêmica, através de inspeção em toda a estrutura ministerial simultaneamente, o que na Corregedoria Nacional é denominado

<sup>10</sup> Disponível em: <<http://www.mpba.mp.br/area/corregedoria/biblioteca/193>>.

de Inspeção, mediante o exercício das atribuições previstas no art. 17, incisos IV, VII e VIII, da Lei Federal nº 8.625<sup>11</sup>.

Assim, já existe arcabouço normativo a subsidiar a atuação ora proposta para as Corregedorias Estaduais.

Num dos artigos acima mencionados, intitulado “CORREGEDORIAS E MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO”, da lavra de Marcelo Pedroso Goulart, o autor analisa modelos normativos de Corregedoria já existentes de modo a pontuar aquele que acredita ser o ideal. Assim conclui o autor:

A mudança legal, que no seu conjunto, promoveu ampla reforma estrutural no Ministério Público de Goiás, deu novo status à Corregedoria, valorizando o seu papel institucional. Além de orientar e fiscalizar atividade e conduta de agentes políticos individualmente considerados, esse órgão passa a desenvolver atividades de controle da efetividade institucional, atendendo às exigências do Ministério Público contemporâneo. Dessa nova configuração, cinco pontos podem ser destacados: • equiparação do grau de importância das atividades de controle de efetividade institucional às de controle de desempenho e conduta individuais; • ampliação do alcance de sua ação, que, na nova normatização, abrange todos os órgãos institucionais (executivos, administrativos e auxiliares) e seus integrantes; • cumprimento das metas dos planos e programas institucionais como dever funcional de agentes políticos e administrativos do Ministério Público; • valorização das Promotorias e Procuradorias de Justiça como unidades de implementação da política institucional; • uso dos instrumentos de gestão estratégica como parâmetro de fiscalização e avaliação. Pode-se concluir que, hoje, o modelo goiano de Corregedoria é o que melhor se adequa à proposta de um Ministério Público resolutivo.

Um dos aspectos ressaltados nos chama a atenção: “equiparação do grau de importância das atividades de controle de efetividade institucional às de controle de desempenho e conduta individuais”.

Nossa proposta é semelhante, a qual, todavia, indica instrumentos que podem ser utilizados para tanto, quais sejam: “big data”, KDD e “business intelligence”, o que será abordado adiante.

Defendemos, pois, que as Corregedorias dos Ministérios Públicos Estaduais, uma vez ao ano, pelo menos, a título de implementar as atribuições previstas no art. 17, incisos IV, VII e VIII, da Lei Federal nº 8.625, realizem inspeções sistêmicas em todas as estruturas ministeriais, simultaneamente, tal qual as inspeções da Corregedoria Nacional que são realizadas em todos os ramos do MP brasileiro, com a utilização dos dados colhidos durante o ano através dos relatórios mensais encaminhados ao CNMP, RAFs, com fulcro nos relatórios de correições ordinárias e extraordinárias realizadas no período, confrontando-se os dados colhidos com os documentos “Ministério Público – um retrato”, publicado há 7 anos, com uso de “big data”, KDD e “business intelligence”, de forma a identificar gargalos, dificuldades de fluxo, novas oportunidades, áreas pouco exploradas, e, principalmente, gerando conhecimentos sobre a atividade desenvolvida por todos, com base nos quais poderão ser sugeridas estratégias efetivas para o desenvolvimento das atividades-meio e fim com mais eficiência.

Tratar-se-ia de atuação eminentemente preventiva e de orientação, assumindo a Corregedoria uma maior preponderância na formulação de políticas institucionais, mesmo porque muitas vezes a produtividade individual do membro do MP é, sobremaneira, prejudicada por decisões administrativas irrefletidas da Administração Superior, por dificuldades estruturais que precisam ser debatidas e equacionadas, bem como por sobrecargas de atribuições que não podem ser imputadas ao membro sobrecarregado, mas sim decorrente de uma desorganização institucional sistêmica, que, apesar de existente, muitas vezes é ignorada, propositalmente, por todos. O relatório dessa correição sistêmica seria encaminhado aos demais órgãos da Administração Superior do Ministério Público, ao CNMP, a todos os membros, bem como publicizado, para conhecimento e discussão, implementando-se uma política concreta de enfrentamento dos problemas encontrados, com o estabelecimento de metas e projetos específicos para a solução destes pelas Procuradorias-Gerais e por todos os membros.

<sup>11</sup> Fonte: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2016/revista-juridica-corregedoria-nacional.pdf>>.

Além disso, é preciso estreitar a relação entre as Procuradorias-Gerais, Corregedorias e os Centros de Apoio, de forma que a cada ano esses órgãos, especialmente os Centros de Apoio, se debrucem sobre o documento produzido pelo CNPM, “Ministério Público – um retrato”, confrontando-o com o relatório da Inspeção Sistêmica supracitada do mesmo ano-calendário, de forma que sejam produzidos conhecimentos específicos sobre os “metadados” obtidos, bem como que sejam efetivadas propostas para a melhoria da efetividade das atividades-fim e meio do MP, para o oferecimento de um serviço de excelência à população.

Os Centros de Apoio precisam deixar de ser, na maior parte dos casos, com raríssimas exceções, meros compiladores de doutrina e jurisprudência, devendo assumir papéis institucionais de maior preponderância, ombreados com a Corregedoria e a PGJ.

### 2.1. “Big data”, KDD, CNPM e CNJ: dos sumérios à inteligência artificial

a expressão “Big data” pode ser conceituada como um grande conjunto de informações extremamente complexas que não conseguiriam ser analisadas, de maneira satisfatória, sem o emprego de aplicativos de processamento de dados, conhecidos como softwares de análise de vínculos. Os desafios desta área incluem: análise, captura, curadoria de dados, pesquisa, compartilhamento, armazenamento, transferência, visualização e, principalmente, a geração de conhecimentos fundamentados em tais “metadados”. Especialistas em tecnologia da informação preferem usar expressões menos genéricas, como DCBD, Descoberta de Conhecimento em Bancos de Dados, da expressão em inglês Knowledge Discovery in Databases (KDD)<sup>12</sup>, ou análise dimensional, dentre outras.

Ao contrário do que se pensa, não se trata de problema surgido na pós-modernidade, a qual, todavia, amplificou o desafio. Segundo o Professor israelense de História Yuval Noah Harari, autor do best-seller “Sapiens: Uma breve história da humanidade”, a limitação mental humana em armazenar e processar dados “restringia severamente o tamanho e a complexidade dos coletivos humanos”. Segundo o autor:

Quando a quantidade de pessoas e propriedades em determinada sociedade ultrapassava um limite crítico, passava a ser necessário armazenar e processar grandes quantidades de dados matemáticos. Como o cérebro humano não era capaz de fazer isso, o sistema ruía. Durante milhares de anos após a Revolução Agrícola, as redes sociais humanas permaneceram relativamente pequenas e simples. Os primeiros a superar o problema foram os antigos sumérios, que viviam no sul da Mesopotâmia. (...) Entre os 3500 e 3000 a.C., alguns gênios sumérios desconhecidos inventaram um sistema para armazenar e processar informações fora do cérebro concebido especialmente para lidar com grandes quantidades de dados matemáticos. Com isso, os sumérios libertaram sua ordem social das limitações do cérebro humano, abrindo caminho para o surgimento de cidades, reinos e impérios. O sistema de processamento de dados inventado pelos sumérios é chamado de ‘escrita’. (...) Claramente, o mero ato de gravar um documento em argila não é suficiente para garantir um processamento de dados eficaz (...). Isso requer métodos de organização, (...) métodos de reprodução (...), métodos de acesso rápido e preciso (...). Um passo crucial foi dado um pouco antes do século IX, quando se inventou um novo sistema de escrita, (...) base da notação matemática moderna. (...) Quase todos os Estados, empresas, organizações e instituições (...) usam notação matemática para registrar e processar dados. Cada informação que possa ser traduzida em notação matemática é armazenada, disseminada e processada com velocidade e eficiência impressionantes. Uma pessoa que deseja influenciar as decisões de governo, organizações e empresas deve, portanto, aprender a falar em números<sup>13</sup>.

Apesar de, cada vez mais, o Ministério Público brasileiro catalogar dados funcionais e também de sua atuação finalística, as Procuradorias-Gerais, Corregedorias e o próprio Conselho Nacional do Ministério Público continuam a fazê-lo como sumérios de 3.500 anos antes de Cristo, com pouca capacidade de geração

12 Sobre KDD e mineração de dados, ver: SILVA, Marcelino Pereira dos Santos. *Mineração de dados: conceitos, aplicações e experimentos com WEKA*. Disponível em: <<http://www.lbd.dcc.ufmg.br/colecoes/erirjes/2004/004.pdf>>.

13 HARARI, Yuval Noah. *Sapiens: uma breve história da humanidade*.

de conhecimentos fundamentados em tais “metadados”, o que desestimula, inclusive, todos os responsáveis pela alimentação dos inúmeros relatórios das atividades funcionais hoje existentes. Não basta, portanto, a captura de todos os dados disponíveis, a sistematização e a publicação destes, como faz, por exemplo, o Conselho Nacional do Ministério Público, no excelente levantamento “Ministério Público – um retrato”, editado há 7 anos.

O próprio Conselho Nacional do MP já se apercebeu disso, tanto que coletava dados nacionais relativos à atuação do Ministério Público desde 2006, mas somente em 2010 a compilação nacional passou a ser mais efetiva, com base na Resolução CNMP nº 63/2010, que instituiu as tabelas unificadas, uniformizando nomenclaturas. Em julho de 2011, a Resolução CNMP nº 74 sistematizou e ampliou os dados para envio ao CNMP e teve como resultado a publicação da primeira edição do relatório “Ministério Público – um retrato”.

A maior precisão na coleta dos dados é fundamental e pode levar à tomada de decisões com mais confiança e certezas.

Além disso, melhores decisões podem significar maior eficiência operacional, redução de riscos e custos, bem como otimização da gestão de pessoas e obtenção de melhores resultados finalísticos.

Todavia, os dados minerados ainda são pouco analisados por cada unidade do Ministério Público, bem como é reduzidíssima a capacidade de geração de conhecimentos baseados em tais metadados.

São diminutas também as políticas institucionais baseadas em tais metadados, a gestão de pessoas não é organizada de acordo com as informações colhidas, bem como a atividade-fim não é reorientada periodicamente com fulcro nos dados coletados. Tal qual os sumérios, os dados são gravados “em argila”, ou impressos em custosas editorações comemorativas, e sumariamente arquivados.

Ora, o relatório “Ministério Público – um retrato” é publicado há 7 anos, e não existe uma sistematização da análise dos metadados colhidos que resulte em mudanças corporativas concretas, muito menos uma política institucional instituída com base em eventuais conclusões obtidas.

O Conselho Nacional de Justiça, CNJ, que produz estudo semelhante, denominado “Justiça em Números”, no ano de 2016 já avançou, timidamente, no sentido de produzir conhecimentos com base nas cifras consolidadas. Segundo texto de apresentação do estudo, da lavra da Presidente do CNJ e do STF Ministra Cármen Lúcia<sup>14</sup>:

Pela vez primeira, esta edição do relatório contabiliza o prazo de duração do processo, permitindo comparações entre ramos do judiciário e os respectivos órgãos, esclarecendo o período de permanência e dinâmica do acervo e o período decorrido até a sentença e até a baixa definitiva do processo. Novo indicador também apresentado é o índice de homologação de acordos, revelando, também ineditamente, o resultado das políticas de estímulo à conciliação e à mediação no Brasil, uma das linhas de atuação do Conselho Nacional de Justiça desde a sua implantação. (...)

A distinção das despesas por grau de jurisdição também é novidade com a qual se pretende contribuir para se saber, com maior grau de precisão, em que medida a alocação de recursos orçamentários equilibra-se com a demanda, em consonância com as linhas da política de atenção prioritária ao primeiro grau de jurisdição.

O Conselho Nacional de Justiça trabalha para aperfeiçoar cada vez mais a exposição de informações oficiais sobre o Judiciário brasileiro, para garantir o direito do cidadão a ser informado, contribuindo, desta forma, para o integral respeito aos princípios, direitos, deveres e responsabilidades constitucionais.

A Presidente do CNJ, no texto citado, enfatiza a importância do estudo para garantia do princípio da publicidade no Poder Judiciário, o qual já foi considerado por muitos, principalmente antes da Emenda Constitucional nº 45, como uma “caixa-preta”. Todavia, não basta constatar problemas e publicá-los.

<sup>14</sup> Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/10/b8f46be3dbbf344931a933579915488.pdf>>.

É preciso constatar problemas, torná-los públicos, porque vivemos numa Democracia, e implementar soluções tendentes a minorá-los. Entretanto, isso somente poderá ser feito com coleta de dados, armazenamento, compartilhamento e análise destes, de maneira eficiente, com vistas à produção de conhecimento.

O CNJ o fez pela primeira vez em 2016, e o CNMP ainda trilha caminhos tortuosos, certamente, por dificuldades inerentes à própria “Big Data”, ou KDD, como, por exemplo, a complexidade e o volume de dados gerados, bem como a enorme quantidade de informação não estruturada que necessita de tratamento para que possa ser aproveitada em prol dos “negócios” institucionais.

O relatório do CNJ do ano de 2016 nos informa, por exemplo, que colhe inúmeras informações de cada um dos 100.000.000,00 (cem milhões) de processos em trâmite no Judiciário nacional, dentre outros dados.

Ora, coletar tantos dados de maneira organizada e sistematizada já é um desafio monumental. Minerar tais dados manualmente, com intuito de produzir conhecimentos, por exemplo, seria tarefa impossível para qualquer ser humano.

O Conselho Nacional de Justiça, CNJ, no estudo “Justiça em números – 2016”, assim informa, *verbo ad verbum*:

Ainda que se perceba o apreço com que tratamos o Relatório Justiça em Números, o CNJ tem trabalhado com afinco para aperfeiçoar ainda mais a produção de informações oficiais sobre o Judiciário brasileiro. Não apenas buscamos o aprimoramento constante do Relatório, como temos clareza de que é chegada a hora de darmos passos ainda mais ousados.

A partir da experiência com o Justiça em Números, o CNJ decidiu planejar e executar uma verdadeira revolução das estatísticas judiciais oficiais, idealizada já há pelo menos três anos.

(...)

Uma vez completa, tal base de dados estará entre as maiores e mais completas fontes de informações públicas existentes no país. Nela constarão mais de 100 milhões de processos, com detalhes de todas as movimentações processuais, classes, assuntos, identificação das partes e de advogados, endereço, entre outras informações.

(...)

Por derradeiro, convidamos a todos a avaliarem e a refletirem sobre os conteúdos a seguir, cientes de que avançamos, mas também conscientes de que há ainda muito a avançar.

Se só se aprimora aquilo que se conhece, temos consciência de que o paralelo entre gestão e informação não será olvidado, pois é dele que emanará a compreensão necessária para fazermos do Poder Judiciário referência não apenas na produção de dados, mas na sua transformação em diretrizes e linhas de ação.

Não basta, portanto, o desejo de fazê-lo, muito menos formar dezenas de comissões de análise e realizar inúmeras reuniões. É preciso compreender que essa complexidade de dados exige conhecimentos especializados e, principalmente, recorrer ao uso intensivo de tecnologias, recursos de informática, fórmulas matemáticas, conhecimentos estatísticos, etc. O relatório do Conselho Nacional de Justiça do ano de 2016, às fls. 22, ao abordar a metodologia do estudo, explica uma das fórmulas utilizadas para se classificar os Tribunais em portes, pequeno médio e grande. Vejamos:

$$Y_i = e'_i X = e_{i1}X_1 + e_{i2}X_2 + \dots + e_{ip}X_p, \text{ com } i = 1, 2, \dots, p$$

A partir de então tem-se:

$$\text{Var}(Y_i) = e'_i \Sigma e_i = \lambda_i, \quad i = 1, 2, \dots, p$$

$$\text{Cov}(Y_i, Y_k) = e'_i \Sigma e_k = 0, \quad i \neq k$$

Além disso, essa combinação resulta que:

$$\sigma_{11} + \sigma_{22} + \dots + \sigma_{pp} = \sum_{i=1}^p \text{Var}(X_i) = \lambda_1 + \lambda_2 + \dots + \lambda_p = \sum_{i=1}^p \text{Var}(Y_i)$$

Ou seja, a soma das variâncias das  $p$  componentes principais é igual à soma das variâncias das  $p$  variáveis originais. Consequentemente, a proporção de variância populacional explicada pela  $k$ -ésima componente principal é igual:

$$\left( \text{Proporção do Total da variância explicada pela } k\text{-ésima componente principal} \right) = \frac{\lambda_k}{\lambda_1 + \lambda_2 + \dots + \lambda_p}, \quad k = 1, 2, \dots, p$$

Ou seja, apenas um enfoque escolhido para estudo gerou uma complexidade estatística-matemática monumental, a qual revela a necessidade de se recorrer ao uso intensivo de tecnologias, recursos de informática, fórmulas matemáticas, conhecimentos estatísticos, etc. Os dados dos Ministérios Públicos, segundo estudo do CNMP, são também extremamente volumosos. Vejamos:

Segundo a edição, os Ministérios Públicos dos Estados (MPE) e o do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) receberam ou movimentaram 4.443.144 processos criminais em 2015. Quase 1 milhão de processos a mais quando comparado ao ano anterior. Foram oferecidas 998.183 denúncias acerca de inquéritos policiais durante o ano todo. Dos 757 mil processos criminais sentenciados pela Justiça em 2015, 80% acompanharam favoravelmente os pedidos do Ministério Público. Na área cível, foram recebidos 5.489.638 processos, sendo 14,3% sobre Direito Civil e do Trabalho, tema predominante. Os MPs apresentaram 6.304.513 manifestações (em 1º e 2ª Graus). Na atuação extrajudicial cível, foram instaurados 260.413 inquéritos civis e procedimentos preparatórios em áreas como saúde, educação, improbidade administrativa e meio ambiente, entre outras<sup>15</sup>.

Assim, a tarefa de produção de conhecimento acerca de tais metadados é também hercúlea, o que revela, mais uma vez, a necessidade de se recorrer ao uso intensivo de tecnologias, recursos de informática, fórmulas matemáticas, conhecimentos estatísticos, etc. Além disso, alguns pré-requisitos precisariam ser observados: a coleta e análise profunda dos dados precisariam ser internalizadas como necessidades institucionais prementes. Não basta, todavia, coletar dados. É preciso que esses dados gerem conhecimento, bem como que promovam melhorias institucionais concretas. A “Big Data”, ou KDD, exigem, ainda, infraestrutura de TI adequada.

No Brasil, ademais, temos mais de 30 Ministérios Públicos autônomos, sendo prudente a uniformização da tecnologia utilizada. Outrossim, a Big Data gera conhecimento com rapidez, mas requer ações e mudanças com a mesma agilidade, o que enfrenta desafios na burocracia estatal. Ou seja, se é possível captar e minerar milhões de dados em pouco tempo, gerando informação institucional relevante, é preciso também agir de maneira célere em resposta ao conhecimento obtido. A obtenção de dados fidedignos

15 Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/9472-mp-um-retrato-traz-dados-sobre-a-atuacao-do-ministerio-publico?highlight=WyJyZXRYXRViwiwcmVocmFobycsIlo=>>>.

exige o estabelecimento também de parcerias com outras instituições, bem como o compartilhamento de informações, em contrapartida. Além disso, é preciso mão de obra qualificada.

## 2.2. A “business intelligence” e o princípio da eficiência na gestão ministerial

Neste contexto é que propugnamos pela disseminação nos Ministérios Públicos da “business intelligence”, já que a coleta de dados já vem sendo aprimorada há anos, com a participação ativa do CNMP, o que propicia a captura de metadados de maneira uniforme em todo território nacional e a consequente possibilidade de análise comparativa entre as diferentes unidades do *Parquet* e o cotejo da evolução de determinado MP no tempo.

A “business intelligence”, por sua vez, é conceituada em sites especializados como o conjunto de técnicas e ferramentas para auxiliar na transformação de dados brutos em informações significativas e úteis.

As tecnologias BI seriam capazes de suportar uma grande quantidade de dados desestruturados para ajudar a identificar, desenvolver e até mesmo criar estratégias gerenciais.

O objetivo do BI é permitir uma fácil interpretação do grande volume de dados gerados, identificando gargalos, dificuldades de fluxo, novas oportunidades, áreas pouco exploradas, e, principalmente, gerando conhecimentos sobre a atividade desenvolvida com base nos quais poderão ser implementadas estratégias efetivas, desenvolvendo-se as atividades-meio e fim com mais eficiência.

Não é demais lembrar que a eficiência foi erigida pela Emenda Constitucional nº 45 à condição de princípio da administração pública brasileira e que o Ministério Público é um dos mais importantes guardiões da Constituição Federal. Assim, deve vivenciar a eficiência como prática constitucional cotidiana.

Tecnologias BI fornecem histórico atual e previsíveis visões das operações de negócios. As habituais funções do BI são relatórios, processos de análise on-line, análises, mineração de dados, processamento de eventos complexos, gerenciamento de desempenho dos negócios, análises previsíveis e análises prescritivas. Decisões de estratégia de negócios abrangem prioridades, objetivos e direções do mais amplo nível.

Todos os Ministérios Públicos já se utilizam nos dias atuais da “business intelligence”, especialmente na seara investigativa criminal. Ao utilizar o “Simba”, em investigações bancárias, estar-se-á utilizando a BI. Com o Simba, conforme artigo publicado no CONJUR, “as instituições financeiras, após autorização judicial, passam a enviar os registros bancários por meio eletrônico, estruturados e em um leiaute único. O Sistema gera relatórios automáticos, o que facilita a análise, e torna desnecessário o deslocamento de servidor para o planilhamento dos dados, podendo ser este servidor utilizado para outras atividades”<sup>16</sup>. Os avanços nesta seara foram significativos.

O Ministério Público brasileiro, portanto, está usando a ferramenta para produzir resultados sociais externos ao MP, relacionados à atividade-fim, para que sejam obtidas, por exemplo, provas mais robustas em processos criminais, eventualmente fornecer informações aos órgãos de Segurança Pública e da Justiça, o que é também excelente.

O Ministério Público do Estado da Bahia, por exemplo, divulgou em seu site a CION – Central de Inquéritos On-line:

Eles fizeram ainda a entrega do Sistema Central de Inquéritos Online (Cion), com utilização de Business Intelligence (B.I.). Segundo Villas Boas, “a ferramenta facilitará o peticionamento eletrônico e, ao mesmo tempo, propiciará uma B.I estruturada com os delitos cometidos em Feira de Santana, proporcionando aos membros do MP uma melhor compreensão da criminalidade na localidade”<sup>17</sup>.

Em outra notícia se explicita uma das funcionalidades da CION:

<sup>16</sup> Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-out-14/suporte-litigios-sistema-investigacao-movimentacoes-bancarias-mpf>>.

<sup>17</sup> Disponível em: <<http://www.mp.ba.gov.br/noticia/29886>>.

O Mapa Criminal também foi uma das experiências apresentadas aos visitantes. Os dados compilados pela Central de Inquéritos são utilizados na formulação de políticas públicas, permitindo, por exemplo, um diagnóstico completo através de mapas de calor com mancha criminal por toda a cidade<sup>18</sup>.

Todavia, no universo corporativo-empresarial privado um dos focos da BI é a análise do ambiente interno da “empresa”, o que também poderia produzir excelentes resultados em órgãos e instituições públicas, como o Ministério Público.

Ou seja, os Ministérios Públicos já possuem softwares de BI, já se utilizam de ferramentas de análise de vínculos, já possuem servidores treinados, têm acesso a metadados estruturados, mas o fazem de maneira subaproveitada.

Poderiam fazê-lo, por exemplo, para melhor definição do número de promotorias por regionais e cidades, divisão de atribuições entre promotorias, critérios de priorização para o provimento de promotorias vagas, dentre outras tantas utilizações possíveis, como para correições sistêmicas pela Corregedoria, de todo o Ministério Público e não apenas de algumas promotorias escolhidas com periodicidade, para acompanhamento de unidades ministeriais mais produtivas, para fins de conhecimento e disseminação de experiências bem sucedidas, bem como identificação de quedas de produtividade e de seus respectivos motivos, análise da real necessidade de designação de auxiliares e/ou criação de novas PJs, etc.

### **2.3. Definição do número de promotorias por regionais e cidades, divisão de atribuições entre promotorias e critérios de priorização para o provimento de promotorias vagas – Possível a utilização do BI**

De todas as utilizações possíveis supracitadas da BI, vejamos algumas mais detalhadamente.

Neste artigo citamos como exemplo dados do Ministério Público do Estado da Bahia porque dele fazemos parte e temos maior familiaridade com seus números, mas situações como as a seguir descritas se espriam pelas demais unidades da Federação.

Analisando o arcabouço normativo e regulamentar do Ministério Público do Estado da Bahia, por exemplo, não localizamos um único ato ou norma que defina critérios para a fixação do número de promotorias por regionais e/ou cidades, para a divisão de atribuições entre promotorias num mesmo Município ou critérios de priorização para o provimento de promotorias vagas, a não ser a antiguidade da vacância. Aprofundemos, por hora, em relação ao número de promotorias por cidades.

Vislumbra-se a total inexistência de critérios, sejam objetivos, subjetivos ou mistos, bem como de regras e eventuais exceções.

A discussão ocorre caso a caso, em análise dissociada de ideal sistêmico. Exemplo: Se o Promotor da conhecida cidade de Porto Seguro na Bahia requerer a criação de mais uma promotoria naquela localidade somente se analisará a situação deste Município. Não se faz, como regra, uma análise comparativa, seja regional ou estadual, muito menos se estabelecem critérios válidos para todos os demais pleitos da mesma natureza.

A Administração Superior do Ministério Público responderá a um pleito, seja deferindo ou indeferindo, de maneira reativa, muitas vezes após a criação da demanda e a consolidação de uma demanda reprimida. Ademais, comumente são criadas desigualdades regionais e estaduais, as quais vão se acumulando de maneira descontrolada, com efeitos cumulativos e perversos.

Vejamos, nesse sentido, dados de estudo que realizamos em dezembro de 2016:

<sup>18</sup> Disponível em: <<http://www.mp.ba.gov.br/noticia/33471>>.

Camaçari, cidade da região metropolitana de Salvador, com mais de 280 mil habitantes, é integrada por 11 (onze) Promotorias de Justiça, assim como Barreiras, também com 11 (onze) Promotorias, que possui 168.220 cidadãos.

Ou seja, apesar de Camaçari possuir mais de 100.000 habitantes que Barreiras, as duas contam com o mesmo número de Promotorias, 11. Ambas são potências econômicas estaduais, todavia o PIB de Camaçari é 6 vezes maior que o de Barreiras, segundo o IBGE. PIB de Barreiras – 2.873.963 mil e PIB de Camaçari – 12.313.916 mil.

Camaçari, por seu turno, tem uma das maiores taxas de homicídios por 100 mil habitantes do mundo, juntamente com Porto Seguro e Lauro de Freitas. Assim, não se sabe por que razão ambas possuem o mesmo número de Promotorias.

A comarca de Barreiras tem 10 mil habitantes a menos que Jacobina (Barreiras – 168.220) e tem 11 promotorias, enquanto Jacobina tem 7 promotorias e 176.666 habitantes. Ademais, a comarca de Barreiras é integrada apenas por duas cidades, e Jacobina por 7 municípios.

Guanambi, por sua vez, também possui 7 Promotorias, contando com população de 85.797 habitantes. Possui quase o mesmo número de promotorias quanto Lauro de Freitas (8), com 191.436 habitantes. Jacobina possui quase o dobro de população e 6 cidades a mais integrando a comarca, e possui 7 Promotorias, mesmo número de Guanambi. Ilhéus tem 14 promotorias, com população de 180.213 habitantes, população esta quase igual a de Jacobina, com 7 promotores. Ilhéus (com 14 PJs) tem mais promotores que Lauro de Freitas (8), apesar desta última possuir mais de 11 mil habitantes na comparação. Camaçari possui mais de 100.000 habitantes que Ilhéus e conta com 3 promotorias a menos.

As desigualdades são vislumbradas também em relação às entrâncias no Ministério Público da Bahia. Vejamos:

O Ministério Público da Bahia tem a carreira organizada nas seguintes classes: a) Procuradorias de Justiça; b) Promotorias de Entrância Final; c) Promotorias de Entrância Intermediária; d) Promotorias de Entrância Inicial; e, por fim, e) Promotores Substitutos.

No Ministério Público da Bahia existem, atualmente, 15 sedes de Promotorias de Entrância Final no interior do Estado, além da capital.

O máximo de Promotorias por sede no interior do Estado é de 25 em Feira de Santana e o mínimo de 7 em Porto Seguro, Paulo Afonso, Jacobina, Lauro de Freitas e Guanambi.

A variação populacional nas finais do interior do Estado vai de 626.081 habitantes em Feira de Santana a 85.797 em Guanambi.

Somente Guanambi possui população total inferior a 145.000 habitantes dentre as finais já criadas, contando com 85.797 cidadãos.

As intermediárias possuem de 2 a 8 Promotorias (com exceção da Regional Ambiental de Lençóis, que tem apenas 1 PJ).

Convém lembrar que das sedes de finais 5 possuem 7 promotorias, quais sejam: Porto Seguro, Paulo Afonso, Jacobina, Lauro de Freitas e Guanambi, sendo que 2 possuem 8 Promotorias: Teixeira de Freitas e Alagoinhas.

Ou seja, existem intermediárias com mais promotorias que finais, sem qualquer explicação para tanto.

Vinte e uma sedes de promotorias iniciais possuem população superior que a menor intermediária, que é Ibotirama, com 48.117 habitantes.

Dezoito iniciais têm população superior a 50 mil habitantes. Duas intermediárias têm menos de 50 mil habitantes.

Nas iniciais existem de 1 a 3 Promotorias, sendo que somente uma possui 3, que é Amargosa. As demais possuem 1 ou 2 promotorias, sendo a regra apenas uma.

Apenas 17 sedes não possuem apenas 1 Promotoria dentre as iniciais (não necessariamente as mais populosas).

Algumas promotorias iniciais com 2 promotorias possuem umas das melhores relações “nº de promotores x 100 mil habitantes” do Brasil, sem qualquer explicação razoável para tanto, sendo que a média da Bahia é a pior do Brasil.

Portanto, a ausência de critérios para se determinar o número de promotorias numa Comarca-PJ se repete em relação à definição de que entrância pertencerá determinada Promotoria.

Assim, a gestão de pessoas fica completamente comprometida, bem como o planejamento e a distribuição equânime da força de trabalho no território estadual.

Ademais, são criados conflitos intrainstitucionais, e a Administração Superior tem que resolvê-los sem critérios pré-definidos, sem planejamento e de maneira reativa.

O Ministério Público se torna reativo, reagindo à decisões do TJ, a fatos, a pleitos individuais de seus membros, a decisões dos demais órgãos públicos, etc. A autonomia deferida constitucionalmente à Instituição acaba relegada a segundo plano. O Ministério Público se organiza a reboque de outras instituições.

Aumenta o número de magistrados, de cidades integrando a comarca (extinções e desativações), aumenta o número de processos, o número de presos, a população (explosões populacionais), o número de defensores públicos e de advogados inscritos na OAB, o número de homicídios, etc., e, com base nesses acontecimentos, é postulado o aumento do número de Promotorias, caso a Promotoria tenha titular ou substituto atuante e este entenda que está sobrecarregado, segundo julgamento individual e subjetivo dele. Caso a promotoria esteja vaga e ninguém se incomode com os fenômenos supra, a demanda acumula e fica reprimida. Muitas vezes ocorre o inverso e, neste caso, ninguém postula a extinção de promotorias.

Assim, como regra, ou os problemas se acumulam ou são criadas novas Promotorias olhando-se para o passado ou, no máximo, para o presente, nunca para o futuro.

Não se trabalha, neste particular, com a antecipação de cenários e tendências, com planejamento efetivo e sistêmico.

Outrossim, o Ministério Público não reorganiza a carreira periodicamente com base em planejamento sistêmico, e a inamovibilidade ministerial ganha novos contornos, agora institucionais.

Todavia, com a utilização da BI seria possível a instituição de um planejamento ministerial fundamentado em dados concretos e não em “achismos” de órgão colegiados bem intencionados.

Com a BI seria possível, por exemplo, definir dados relevantes e catalogá-los, v.g: a) número de magistrados e Varas; b) cidades integrando a comarca; c) número de processos (acervo); d) número de processos novos por ano; e) número de presos; f) a população; g) extensão territorial da comarca; h) PIB per capita; i) número de homicídios; j) audiências; l) sentenças; m) inquéritos civis e procedimentos instaurados por ano; n) Acervo de Inquéritos Civis e procedimentos; o) média de promotor por 100 mil habitantes, dentre outros tantos.

Estes dados seriam compilados semestralmente e analisados com o auxílio da “business intelligence”, preferencialmente pela área-meio do MP.

Deveria ser editado, outrossim, ato normativo regulamentando critérios objetivos, com a utilização da “business intelligence”, para a fixação do número de promotorias por cidade e/ou regional. Eventualmente seriam criados critérios de excepcionalidade, desde que, antes da tomada de qualquer decisão, a classe fosse consultada, bem como fosse o ato administrativo fundamentado no interesse público e publicado.

Seria promovida uma primeira revisão geral do número de promotorias existentes no Estado, criando-se e extinguindo tantas promotorias quanto fossem as indicadas pelo conhecimento gerado pela BI. Anualmente seriam reavaliados os dados e proativamente seriam propostas e efetivadas alterações, seja pela Procuradoria-Geral de Justiça ou pelas Corregedorias, evitando-se, assim, a postura reativa e a prevalência odiosa do brocardo: “quem não chora não mama”, que privilegia aqueles que mais reclamam de sobrecarga de trabalho, muitas vezes injustamente, sem fundamento em dados concretos.

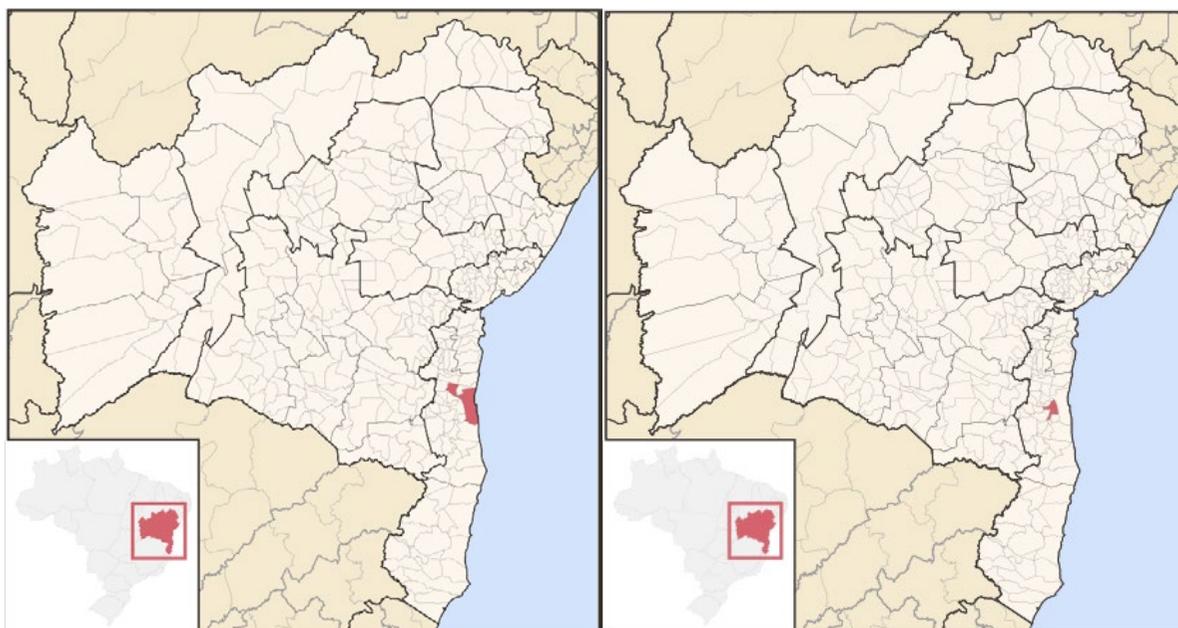
O mesmo raciocínio se aplicaria à definição de critérios para a divisão de atribuições dentro de uma mesma comarca, de forma a equalizar a demanda de maneira mais equânime.

Além disso, num universo de escassez de membros, como o verificado no Ministério Público do Estado da Bahia, onde existem 246 cargos vagos de Promotor de Justiça num universo de 828 existentes (29,7% dos cargos estão vagos – segundo dados do Portal da Transparência de janeiro de 2017), o oferecimento de promotorias vazias não deveria levar em consideração apenas a data de eventual vacância ou o desejo individual de determinada pessoa de se promover ou remover para aquela localidade.

O interesse público deve ser buscado considerando fatores diversos, que podem também ser satisfatoriamente apurados através da BI e da aplicação de médias ponderadas.

A não utilização de critérios como os ora propostos no MP/BA resultou na seguinte situação por nós identificada: nas cinco áreas vermelhas abaixo elencadas estão concentrados 407 (quatrocentos e sete) membros do MP/BA, que representam 68,98% dos promotores e procuradores em atividade na Bahia, dados de dezembro de 2016. Verifica-se, portanto, uma intensa concentração de Promotores nestas 5 regiões, que possuem, no total, 81 (oitenta e um) municípios. Na Bahia existem 417 (quatrocentos e dezessete) municípios. Assim, em 19,42% dos municípios baianos estão concentrados 68,98% dos membros do Ministério Público da Bahia. Vejamos os mapas:





Assim, nas áreas em vermelho, que correspondem a 19,42% dos municípios baianos (81 municípios de um total de 417), estão concentrados 68,98% dos membros do Ministério Público da Bahia (407 Promotores e Procuradores de Justiça).

A situação supracitada se consolidou ao longo de décadas, mas se acentuou nos últimos anos. Segundo lista de antiguidades de membros do MP publicada em 8 de setembro de 2016 no DJE, Diário de Justiça Eletrônico, a carreira ministerial assim estava distribuída na Bahia em relação às entrâncias nesta data: 57 Procuradores; 337 Promotores em entrância Final, sendo: 206 – Final na Capital; 131 – Final no Interior; 125 Promotores de entrância Intermediária; 24 Promotores de entrância Inicial; 47 Promotores Substitutos; Total – 590 membros.

Em março de 2013, 3 anos e seis meses antes, segundo dados extraídos do portal da transparência do MP/BA (que não possui dados de março de 2012 ou de anos anteriores), a realidade era a seguinte: total de 570 membros; 47 Procuradores de Justiça; 220 Promotores de final; 218 de intermediária; 85 em iniciais.

Em 3 anos e 6 meses foram criados e providos 10 (dez) cargos de Procurador de Justiça, 117 (cento e dezessete) Promotores de Justiça foram promovidos para a entrância final, a intermediária perdeu 93 membros e a inicial perdeu 61 promotores. Sem contar a titularização de substitutos; *ocorreram, em 3 anos e 6 meses, 281 promoções*. Assim, ocorreu, pelo menos, uma promoção a cada 4 dias ( $365 \times 3$  dividido por 281 promoções = 3,89). Não foram contabilizadas as remoções. Esse número equivale a quase 50% dos membros atuais.

Teríamos, ainda, 263 membros na Capital, do total de 590, e 327 membros no interior. Portanto, 44,57% da carreira estaria na Capital. Em termos de população, Salvador possui 2.675.656 habitantes (IBGE 2010). A Bahia, por sua vez, possui 14.016.906 habitantes. Salvador possui 19% da população do Estado, contando com mais de 44,57% dos promotores e procuradores baianos. A média de promotores por 100.000 habitantes em Salvador é de 9,79. Esta seria a quarta melhor média nacional, só perderia para o MPDFT, MP Amapá e MP Roraima, segundo dados do CNMP.

Considerando a Bahia sem os promotores de Salvador e sem a população de Salvador, temos uma média no interior de 2,89 promotores para cada 100.000 habitantes. Lembrando que a média da Bahia, que já é a pior do Brasil, é de 3,90<sup>19</sup>.

19 Disponível em: <[http://www.cnmp.mp.br/portal\\_2015/images/Publicacoes/documentos/MP\\_um\\_Retrato\\_2016\\_web.pdf](http://www.cnmp.mp.br/portal_2015/images/Publicacoes/documentos/MP_um_Retrato_2016_web.pdf)>.

É preciso ressaltar que o CNMP, nas inspeções de 2012 e 2016 supracitadas, na Bahia, já havia identificado essas situações, sem que fossem adotadas providências concretas para a resolução dessas questões.

Ou seja, é urgente a instituição de uma sistematização de tais questões, sob pena de a atividade-fim ficar inviabilizada na maior parte do território baiano. Em nosso sentir isto somente pode ser feito com uso intenso de BI.

#### 2.4. Críticas à Proposição de Enunciado nº 1.00940.2017-72 do CNMP

O Conselho Nacional do Ministério Público, a esse respeito, discute a proposição de Enunciado nº 1.00940.2017-72, de autoria do insigne conselheiro do CNMP Dr. Gustavo do Vale Rocha, relatada pelo preclaro conselheiro Dr. Sebastião Vieira Caixeta, que fere de morte tudo o quanto defendemos acima.

A proposta de enunciado tem a seguinte redação: “A criação, extinção ou fusão, de órgãos de execução do Ministério Público são medidas afetas à discricionariedade administrativa, e o Conselho Nacional não deve invalidá-las quanto não se constatar violação ao interesse público”.

A proposta de enunciado supra teve a natural concordância unânime do CNPG – Conselho Nacional de Procuradores-Gerais<sup>20</sup>, estando pautada para análise no CNMP para a sessão do dia 13 de março de 2018.

Com as devidas vênias, as expressões “interesse público” e “discricionariedade administrativa”, consignadas na proposta de enunciado, parecem ser contrárias à necessidade de se instituir no Ministério Público brasileiro uma cultura de Administração Gerencial, especialmente no que tange à gestão de pessoas, bem como à necessidade premente de utilização de ferramentas de tecnologia, como BI, Bigdata, KDD, para tal finalidade. O enunciado acaba por conceder ao gestor uma carta em branco para promover extinções, criações e fusões de promotorias, sem que para tanto seja necessário observar qualquer balizamento mínimo, como, por exemplo, a necessidade de observância dos princípios da eficiência e igualdade, etc.

Ademais, a proposta de enunciado, ao que parece, pretende interditar a via do CNMP para questionamentos desta ordem (como regra), o fazendo, todavia, com uso de expressões vagas e amplas, sem outros balizamentos concretos e necessários.

Assim, o enunciado não cumpriria a finalidade a que se destina, *concessa maxima vênia*, que é clarificar o posicionamento do Colegiado, eis que continua permitindo questionamentos sobre a criação, extinção ou fusão de promotorias, desde que estes atos não observem o “interesse público”, seja lá o que isso for, à escolha do intérprete. Ou seja, não fixa um balizamento mínimo para que se atribua concretude a este conceito vago, que é interesse público.

Assim, definir “interesse público” será sempre uma tarefa de metadiscursividade, conforme aprofundaremos adiante, o que vai de encontro ao objetivo de um enunciado, que é eliminar dúvidas de interpretação, e não causá-las.

É preciso ressaltar, conforme sabido, que a expressão “interesse público” não é mais considerada “um conceito jurídico indeterminado”, não obstante ser um conceito jurídico vago. Ou seja, por não ser um conceito jurídico indeterminado, ao abordar “interesse público” o CNMP pode fixar balizamentos mínimos nacionais para a criação, extinção ou fusão de órgãos de execução, sem os quais, indene de dúvidas, não estariam atendidos parâmetros de “interesse público”. Aí sim a proposta de enunciado teria a serventia almejada.

Ora, se o objetivo do CNMP é clarificar seu entendimento o deve fazê-lo de maneira indene de dúvidas e não abrindo brechas para interpretações das mais variadas.

20 Disponível em: <<http://www.cnpg.org.br/index.php/noticias-cnpg/7317-em-reuniao-extraordinaria-cnpg-aprova-notas-tecnicas-e-alguns-enunciados-do-cnmp>>.

Sobre a amplitude do conceito de “interesse público” e sobre a metadiscursividade, vejamos a tese de mestrado de Shyrley Souza da Silva, intitulada: “O interesse público na jurisprudência do STJ: uma abordagem sobre a fixação de conteúdos normativos pelo raciocínio judiciário”:

Ingrata a nossa tarefa, porque estamos fadados a nos valer do discurso para falar do discurso. Dito de outro modo, deparamo-nos com a inexorável metadiscursividade sempre que nos dispomos a construir um discurso sobre o discurso. Mas isso não é tudo. O discurso jurídico, nosso objeto, tem a peculiaridade de, ele mesmo, constituir-se em um discurso fabricante de realidade. Nessa perspectiva, com base no estudo aqui desenvolvido, é possível falar de um interesse público fabricado pela jurisprudência, ou melhor, não de “um” interesse público, mas de vários.

A análise dos textos nos permite dizer que dos enunciados problemáticos de interesse público emerge uma pluralidade de sentidos, pluralidade essa que nos leva a não nos contentarmos mais com a adjetivação de interesse público como conceito indeterminado.

Dizê-lo desta forma é pouco, porque apenas remete à ausência de fixidez do seu conteúdo semântico, além de fornecer uma falsa noção de que o seu significado se estabeleça sem critério. Não, isto não dá conta do aspecto mais relevante do conceito a que a análise da jurisprudência nos conduziu, que é a polissemia.

O que os textos indicam é um movimento pendular entre interesses individuais e interesses estatais, em que a pluralidade de expectativas normativas ressoa na pluralidade dos sentidos de interesse público.

O interesse público se apresenta, pode-se dizer, como topoi nos textos analisados, à medida que o seu sentido é dado somente pelas especificidades do caso concreto, o que não desnatura a historicidade das estratégias discursivas.

Como resultado da interpretação sistemática, normas outras são trazidas à argumentação, acionadas como técnica de temperamento de dispositivos legais que, à primeira vista, estariam ao abrigo da autoevidência. Nesse contexto – aliás, melhor seria dizê-lo “com texto” – a força dos princípios é inegável, não sendo raros os casos em que se opôs um princípio a uma regra de direito positivo. Em consequência, tem-se uma maior controlabilidade dos atos da Administração, sem dúvida, e a valoração não é percebida como entrave à conclusão, isto é, à decisão propriamente dita. Desse modo, o princípio, como se verifica no caso da dignidade da pessoa humana e da razoabilidade, acaba por ser a medida da norma de direito positivo que incide no caso concreto. Trata-se, assim, de estratégia discursiva que apela para valores universais e que determinam, ao fim e ao cabo, como o relato (i.e., a norma) deve ser entendido.

Constata-se também no interior das justificativas para as escolhas valorativas que grande importância é dada à conformidade da decisão com os precedentes. Eis a regra de descarga de argumentação formulada por Alexy. E isto não é senão sintomático da influência que o auditório exerce sobre a escolha das premissas que resultam na conclusão ou, numa palavra, no silogismo jurídico. A decisão mais razoável, por certo, há de contar com a adesão dos espíritos, conforme propunha Perelman.

A pluralidade de sentidos de interesse público também nos leva a refletir sobre o conceito habermasiano de situação ideal de fala. De fato, a análise aqui desenvolvida nos permite dizer que o conceito em questão encontra limites não só na diversidade dos contextos em que a comunicação se realiza, como também na propriedade intrínseca da linguagem – ou medium linguístico, para utilizar a terminologia habermasiana –, que é a ambivalência e que resulta na pluralidade de sentidos. Daí que a conservação do significado deve ser entendida à luz da polissemia. Em termos práticos, seria possível falar em significados de interesse público, vários, que se conservam, universalmente, na situação ideal de fala e que são selecionados conforme o problema, na atividade semântica do Tribunal. O esforço argumentativo na fixação do conteúdo normativo de interesse público apenas confirma a ambivalência do direito. mesmo quando limitada ao aspecto jurídico positivo, a noção de interesse público não vai além de palavras sem realidade, porque é no esforço classificatório e ordenador do mundo empreendido pelo direito que o discurso confere realidade a essa noção. e se conhecer o mundo, no sentido de apropriação pelos sujeitos, significasse a distribuição de categorias em prateleiras, a estante

da modernidade teria uma extensão projetada para terminar no infinito. o problema é que sempre haverá mais de uma prateleira para alocar um mesmo objeto. e o interesse público parece migrar, de prateleira em prateleira, com relativa facilidade no raciocínio judiciário<sup>21</sup>.

Ora, a menção pura e simples a “interesse público” no enunciado do CNMP parece incapaz de clarificar qualquer entendimento do colegiado. Assim, o enunciado não se presta à finalidade a que se destina. Outrossim, é preciso evitar o solipsismo<sup>22</sup> jurídico. A esse respeito vejamos os escólios de Lenio Streck:

10.5.3 – A hermenêutica e o combate ao solipsismo. Se a hermenêutica aqui trabalhada tem a função de superar as concepções objetivistas acerca da interpretação da lei, não se pode olvidar a sua importância no enfrentamento do solipsismo judicial. (...) as propostas contidas no movimento do direito livre – e seus derivados mais ou menos radicais, tais como o realismo estadunidense e a jurisprudência dos interesses alemã – que reivindicam o papel criativo da interpretação judicial principalmente nos casos de lacunas, já havia representado uma crítica ao objetivismo exigido pelas diversas modulações do formalismo. (...) É desse contexto que nascem os postulados daquilo que hoje nomeamos como protagonismo judicial. (...) Assim, a hermenêutica é um poderoso remédio contra teorias que pretendam reivindicar um protagonismo solipsitas do judiciário. Esse fator, entretanto, não pode ser entendido como uma “proibição de interpretar” (...) ou, tampouco, como uma tentativa de tornar o Judiciário um “poder menor”. Na verdade, se trata exatamente do contrário. É justamente porque o Judiciário possui um papel estratégico nas democracias constitucionais contemporâneas – CONCRETIZANDO DIREITOS FUNDAMENTAIS, INTERVINDO, PORTANTO, QUASE SEMPRE NA DELICADA RELAÇÃO ENTRE DIREITO E POLÍTICA – que é necessário pensar elementos hermenêuticos que possam gerar legitimidade para as decisões judiciais (...). Vale dizer, a hermenêutica possibilita aos participantes da comunidade política, meios para questionar a motivação das decisões de modo a gerar, nessas mesmas motivações, um grau muito mais elevado de legitimidade. (...) Portanto, para além da objetividade ingênua do positivismo primitivo, mas aquém da subjetividade devoradora das posturas realistas, do direito livre ou da jurisprudência dos interesses e dos valores, a hermenêutica reivindica que a interpretação tenha sentido e que isso seja devidamente explicitado<sup>23</sup>.

Em outra de suas obras Lenio Streck assim leciona, abordando o que ele chama de “governo dos juízes”:

Tenho ouvido em palestras e seminários que ‘hoje possuímos dois tipos de juízes’: aquele que se ‘apega’ à letra fria (sic) da lei (e esse deve desaparecer, segundo alguns juristas) e aquele que julga conforme os princípios (esse é o juiz que traduziria os valores – sic – da sociedade, que estariam por baixo da letra fria da lei). Pergunto: cumprir princípios significa descumprir a lei? Cumprir a lei significa descumprir princípios? (...) Obedecer à risca o texto da lei democraticamente construído (já superada a questão da distinção entre direito e moral) não tem nada a ver com a exegese à moda antiga (positivo primitivo). (...) Repito: cumprir a letra (sic) da lei significa, sim, nos marcos de um regime democrático como o nosso, um avanço considerável. (...) a Constituição não é um documento meramente ‘político’ (declarativo, pessoal, partidário), que conteria um finalismo político-social, do qual o direito seria um instrumento, mas, sim, é o conteúdo jurídico que institucionaliza os campos com ela intercambiáveis, como a política, a economia e a moral. Portanto, a Constituição é o fundamento normativo; não, evidentemente, no sentido de *fundamentum inconcussum absolutum veritatis*, e, sim, no sentido hermenêutico, com o que se pode dizer que a autonomia do direito passa a ser a sua própria condição de possibilidade. MAS ISSO NÃO PODE SIGNIFICAR QUE O JURÍDICO SEJA AQUILO QUE A JURISDIÇÃO DIGA QUE É. SE ASSIM SE ADMITIR, CORRE-SE O RISCO DE

21 Disponível em: <<http://dominiopublico.mec.gov.br/download/teste/arqs/cp127626.pdf>>.

22 STRECK, Lenio Luiz. *O que é isto – decido conforme minha consciência*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 104.

23 STRECK, Lenio Luiz. *Hermenêutica Jurídica e(m) crise: uma exploração hermenêutica da construção do direito*. 10a ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011. pp. 295 e ss.

SUPRIMIR A DEMOCRACIA, SUBSTITUINDO-SE A ONIPRESENÇA DA VONTADE GERAL PELO GOVERNO DOS JUÍZES<sup>24</sup>.

Ora, o enunciado do CNMP, *concessa maxima venia*, concede aos Procuradores-Gerais e Órgãos da Administração Superior do MP brasileiro, com fulcro na discricionabilidade administrativa, o poder quase absoluto de definir o que seja “interesse público”, decisão esta que não será passível de controle pelo Conselho Nacional do MP, já que esta via estará interdita, o que não nos parece admissível no Estado Democrático de Direito, especialmente porque interesse público não é um conceito jurídico indeterminado.

Assim, sustento que é possível ao CNMP a clarificação do seu entendimento quanto ao interesse público necessário para a criação, extinção e fusão de órgãos executivos, de forma a permitir um efetivo controle daqueles atos que não observaram o interesse público segundo essas balizas mínimas fixadas nacionalmente.

### 3. CONCLUSÕES

- 3.1. O Conselho Nacional do Ministério Público deve fomentar e exigir a disseminação nos Ministérios Públicos da “business intelligence”, como forma prioritária de análise dos “metadados” já coletados no ambiente orgânico.
  - 3.1.1. A “business intelligence” deve ser utilizada nos Ministérios Públicos para a produção de conhecimentos no ambiente interno dos “negócios” e procedimentos ministeriais, no sentido de identificar, desenvolver e até mesmo criar estratégias gerenciais fundamentadas no interesse público e princípio da eficiência.
  - 3.1.2. O CNMP deve fomentar que a “business intelligence” seja utilizada, pelo menos, para a definição de critérios para a fixação do número de promotorias por regionais e cidades, divisão de atribuições entre promotorias de um mesmo município, critérios de priorização para o provimento de promotorias vagas, para efetivação de correições sistêmicas pela Corregedoria, de todo o Ministério Público, e não apenas de algumas promotorias selecionadas periodicamente, para acompanhamento de unidades ministeriais mais produtivas, para fins de conhecimento e disseminação de experiências bem-sucedidas, bem como identificação de quedas de produtividade e de seus respectivos motivos, análise da real necessidade de designação de auxiliares e/ou criação de novas PJs, bem como outras utilizações pertinentes.
  - 3.1.3. As Corregedorias dos Ministérios Públicos, uma vez ao ano, a título de implementar as atribuições previstas no art. 17, incisos IV, VII e VIII, da Lei Federal nº 8.625, deveriam realizar inspeções ordinárias sistêmicas em todas as estruturas ministeriais, simultaneamente, tal qual as inspeções da Corregedoria Nacional que são realizadas nos Estados, com a utilização dos dados colhidos durante o ano através dos relatórios mensais encaminhados ao CNMP, com fulcro nos relatórios de inspeções ordinárias e extraordinárias realizadas no período, confrontando-se os dados colhidos com os documentos “Ministério Público – um retrato”, publicado há 6 anos, com uso de “big data” e “business intelligence”, de forma a identificar gargalos, dificuldades de fluxo, novas oportunidades, áreas pouco exploradas, e, principalmente, gerando conhecimentos sobre a atividade desenvolvida por todos, com base nos quais poderão ser sugeridas estratégias efetivas para o desenvolvimento das atividades-meio e fim com mais eficiência.
  - 3.1.4. O relatório dessa correição sistêmica seria encaminhado aos demais órgãos da Administração Superior do Ministério Público, ao CNMP, a todos os membros, bem como publicizado, para conhecimento e discussão, implementando-se uma política concreta de enfrentamento dos problemas encontrados,

<sup>24</sup> STRECK, Lenio Luiz. Hermenêutica e (pos)positivismo: por que o ensino jurídico continua de(sin)formando os alunos?. In: CALLEGARI, André Luís; STRECK, Lenio Luiz; ROCHA, Leionel Severo (Orgs.) *Constituição, sistemas sociais e hermenêutica*: anuário do programa de pós-graduação em Direito da UNISINOS: mestrado e doutorado. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2010. pp. 177 e ss.

- com o estabelecimento de metas e projetos específicos para a solução destes pelas Procuradorias-Gerais e por todos os membros.
- 3.1.5. Além disso, é preciso estreitar a relação entre as Procuradorias-Gerais, Corregedorias e os Centros de Apoio, de forma que a cada ano estes órgãos, especialmente os Centros de Apoio, se debrucem sobre o documento produzido pelo CNPM, “Ministério Público – um retrato”, confrontando-o com o relatório da Correição Sistemática supracitada do mesmo ano-calendário, de forma que sejam produzidos conhecimentos específicos sobre os “metadados” obtidos, bem como que sejam efetivadas propostas para a melhoria da efetividade das atividades-fim e meio do MP.
  - 3.2. As inspeções sistêmicas têm o condão de atuar preventivamente, identificando problemas institucionais generalizados, como a falta de estrutura ou o despovoamento exagerado de determinadas regiões, dentre outras questões, propondo soluções e encaminhamentos, sob pena de tais demandas afetarem a atuação individual de determinados membros, especialmente aqueles em estágio probatório.
  - 3.3. Os Promotores recém-ingressos na Instituição, com pouca experiência, após curso de formação com duração de poucos dias, como regra são alocados em Promotorias longínquas e de difícil provimento, com estruturas físicas e de pessoal precárias, vagas há muito tempo, e com demanda judicial e extrajudicial reprimida, sobre os quais são despejados anos de gestões e decisões administrativas imponderadas, o que não se pode tolerar.
  - 3.4. Por fim, as Corregedorias Estaduais não devem perseverar na atuação com enfoque eminentemente individual, através de correições ordinárias ou extraordinárias, sindicâncias e processos administrativos disciplinares, priorizando o viés preventivista e organizacional conglobante.

#### 4. REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Gregório Assagra de. As Corregedorias, A Nacional e as Internas, no contexto do Ministério Público como Instituição de Acesso À Justiça. **Revista Jurídica Corregedoria Nacional**: o papel constitucional das Corregedorias do Ministério Público, volume I/ Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília: CNMP, 2016.

GARCIA, Emerson. Configuração constitucional das Corregedorias do Ministério Público. **Revista Jurídica Corregedoria Nacional**: o papel constitucional das Corregedorias do Ministério Público, volume I/ Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília: CNMP, 2016.

HARARI, Yuval Noah. **Sapiens**: uma breve história da humanidade. Porto Alegre: LePM, 2011.

SILVA, Marcelino Pereira dos Santos. **Mineração de dados**: conceitos, aplicações e experimentos com WEKA. Disponível em: <<http://www.lbd.dcc.ufmg.br/colecoes/erirjes/2004/004.pdf>>.

STRECK, Lenio Luiz. Hermenêutica e (pos)positivismo: por que o ensino jurídico continua de(sin) formando os alunos?. In: CALLEGARI, André Luís; STRECK, Lenio Luiz; ROCHA, Leionel Severo (Orgs.) **Constituição, sistemas sociais e hermenêutica**: anuário do programa de pós-graduação em Direito da UNISINOS: mestrado e doutorado. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2010. pp. 177 e ss.

\_\_\_\_\_. **O que é isto** – decido conforme minha consciência. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 104.

\_\_\_\_\_. **Hermenêutica Jurídica e(m) crise**: uma exploração hermenêutica da construção do direito. 10a ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011. pp. 295 e ss.