

A ATUAÇÃO FISCALIZADORA DAS CORREGEDORIAS-GERAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO E A UTILIZAÇÃO DE MEDIDAS CAUTELARES NO ÂMBITO DISCIPLINAR

Marco Antônio Chaves da Silva¹

Resumo: Este artigo visa apresentar um diagnóstico da atuação dos órgãos de fiscalização da atividade funcional do Ministério Público, considerando a atualidade dos novos desafios institucionais e a necessária adequação dos métodos utilizados. A valorização das boas práticas, servindo como referências de parametrização, assim como a continuidade de estudos que possibilitem uma análise qualitativa dos dados coletados que possam repercutir diretamente num aperfeiçoamento da atuação fiscalizadora, com a utilização de medidas cautelares, menos dependentes da atuação reativa dos órgãos de controle interno

Abstract: This article aims to present a diagnosis of the performance of the oversight bodies of the Public Prosecutor's Office, considering current new institutional challenges and the new to adopt the methods used. The appreciation of the good practices that have emerged, as parameterization references, and the continuity of studies that allow a qualitative analysis of the collected data which can directly affect the inspection activity, by using more precautionary measures, and reducing dependence on the reactive performance of the internal control agencies.

Palavras-chave: Corregedorias. Atuação Fiscalizadora. Medidas Cautelares.

Keywords: Control Agencies. Audit Practice. Precautionary Measures.

Sumário: 1. Introdução. 2. A atuação fiscalizadora das Corregedorias-Gerais: rotina atual e algumas propostas de inovações 3. O novo perfil dos membros e a necessária adequação dos órgãos de controle. 4. A importância da delimitação de metas institucionais nos planejamentos estratégicos. 5. A indispensável parametrização dos trabalhos correccionais. 6. As medidas cautelares no âmbito disciplinar. 7. Conclusão. 8. Referências

¹ Procurador de Justiça, corregedor-geral MP/BA, mestre em Direito Público UFPE, doutorando em Direito Público UFBA, integrou a equipe de promotores de Justiça Corregedores MP/BA, durante seis anos desde 1999. Promotor de Justiça com atuação na área criminal especializada em delitos contra a ordem tributária, relações de consumo e fé pública. Autor do livro: *Autoria Coletiva em Crimes Tributários*, pela Editora Lúmen Juris. Coordenou o Núcleo de Combate ao crime de Lavagem de Dinheiro (NAC-LD) no MP/BA.

1. INTRODUÇÃO

O Ministério Público brasileiro vem enfrentando, desde a implantação do perfil delineado no texto constitucional vigente, um enorme desafio institucional, qual seja, conciliar o exercício das atribuições conferidas pela Carta Magna com uma concepção de gestão pública hodierna, preponderantemente, pautada pela economicidade com os gastos de custeio, em que pesem as crescentes demandas da sociedade por maior efetividade. Essa constatação se observa principalmente em localidades onde a presença de outros órgãos públicos é incipiente, o que vem elevando, sobretudo as reivindicações pela intervenção do *Parquet*, como fiscal da legalidade, da moralidade e da eficiência no trato do bem público e de legítimo defensor dos interesses sociais.

Provavelmente, para os integrantes do *Parquet* mais atentos, com a premissa estabelecida por Maurice Merleau-Ponty² de que o sentir é ignorado pelo sujeito na construção do seu pensamento objetivo, prevalecia a percepção de que o modelo projetado para o Ministério Público, pós-1988, criaria na sociedade brasileira uma expectativa maior do que a capacidade institucional em poder corresponder a esses anseios, mas imaginava-se que o amadurecimento dessa angustiante limitação, por parte de seus membros e, principalmente, pelos órgãos encarregados pelas administrações superiores, fosse gradativamente, priorizando um maior nível de eficiência para determinadas áreas, que pudesse suplantiar os eventuais déficits de tantas outras que, porventura, estivessem muito aquém do que poderíamos desempenhar.

Entretanto, quase três décadas depois, o que percebemos, com a experiência advinda no âmbito do controle interno da atividade funcional, é que a análise e o reconhecimento das boas condutas, do efetivo cumprimento dos deveres e da realização de trabalhos de alcance social efetivo, ainda precisam ser mais bem dimensionados pelas Corregedorias-Gerais, para que o Ministério Público possa não somente reconhecer esse incomensurável valor agregado, que os trabalhos de seus inúmeros membros vem diuturnamente realizando, como também apresentar um diagnóstico mais fidedigno de sua atuação.

Por certo, esse aperfeiçoamento dos órgãos de controle contribuirá com o fortalecimento institucional, assim como possibilitará a apresentação de resultados profícuos de nossa atuação na defesa do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Nesse contexto, revela-se como uma premissa fundamental, a delimitação de um modelo que nos sirva de parametrização e que nos possibilite uma melhor compreensão do nosso papel como agente político, para a solidificação de um Estado Democrático de Direito, numa sociedade cujos índices de desigualdade econômica estão entre os mais elevados do mundo civilizado.

2 MERLEAU-PONTY, Maurice. *Fenomenologia da Percepção*. Tradução Carlos Alberto Ribeiro de Moura. Ed. São Paulo: Martins Fontes, 2015, p. 279.

Com uma perspectiva desse modelo referencial, ainda em fase de construção, propomo-nos a demonstrar, neste trabalho, como vem sendo pautada a atuação fiscalizadora das Corregedorias-Gerais do Ministério Público, com os seus atuais desafios e a possibilidade de adoção de novas iniciativas.

2. A ATUAÇÃO FISCALIZADORA DAS CORREGEDORIAS-GERAIS: ROTINA ATUAL E ALGUMAS PROPOSTAS DE INOVAÇÕES

Os órgãos de controle interno, no exercício da sua atividade de fiscalização das atuações dos membros do Ministério Público, analisam os dados coletados nos relatórios periódicos do desempenho das mais diversas atribuições, adotando uma taxonomia, cuja contribuição para a análise, no que se refere aos procedimentos que podem ser quantificados, como pareceres, denúncias, alegações finais, audiências, é inquestionável.

Entretanto, para procedimentos que ensejam uma análise qualitativa, os campos objetivos presentes nos relatórios ainda não refletem o esforço dispendido em horas de trabalho para a promoção da atividade extrajudicial de defesa de interesses difusos, como ocorre na celebração de termos de ajustamento de conduta, audiências públicas e visitas de inspeção e relacionamento com as outras instituições.

Ao lado dessa fiscalização regular da atuação funcional realizada na fase inicial de trabalho correcional, ocorrem visitas periódicas aos órgãos e unidades espalhados nas mais diversas localidades das unidades da Federação.

Com esse desiderato, as Corregedorias-Gerais dos Ministérios Públicos estabelecem um cronograma de inspeções ou de correições ordinárias, como uma atividade de rotina, com definições prévias dos critérios eleitos para a seleção dos órgãos ou unidades, com a observância de que deverá ser feita em pelo menos 1/3 delas, por ano, o que vale dizer, que ao final de três anos, deve-se renovar o ciclo.

Além da realização de correições pelas Corregedorias-Gerais dos Ministérios Públicos, a Corregedoria Nacional do CNMP, com critérios ainda pendentes de delimitação, mas de uma forma concorrente, vem procedendo a correições, cujo primeiro ciclo foi encerrado no Mato Grosso, no dia 22 de fevereiro de 2017.

Vale aqui comungar sobre a necessidade de um balizamento desta atuação do CNMP, já observada por Emerson Garcia³ ao defender que as Resoluções:

- 1) estão objetivamente delimitadas pela esfera de competência do colegiado;
- 2) não podem afrontar a Constituição e a lei federal ou estadual e 3) estão finalisticamente comprometidas com o zelo pela autonomia funcional e administrativa das Instituições controladas, não podendo reduzir a liberdade valorativa que o sistema lhes assegura.

3 GARCIA, Emerson. *Temas Atuais do Ministério Público: as resoluções do Conselho Nacional do Ministério Público e o seu necessário balizamento*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 121-131.

Na mesma linha de raciocínio, em trabalho publicado no primeiro volume desta Revista⁴, afirma o supracitado autor que:

[...] diversamente do controle interno, ontologicamente amplo, o controle externo, que encontra sua gênese na divisão das funções estatais, é necessariamente restrito, somente se desenvolvendo nos limites estabelecidos pela ordem jurídica. A justificativa decorre da constatação de que o controle externo comprime a autonomia da estrutura controlada, somente podendo ser desenvolvido nos estritos limites da ordem jurídica.

Com essa compreensão, mas percebendo que a atuação fiscalizadora dos órgãos de controle, tanto em nível interno quanto externo, precisa de uma atualização dos seus conceitos, principalmente em face do modelo constitucional do Ministério Público, como observa Gregório Assagra de Almeida⁵, pois deve-se levar em conta o contexto de sua previsão constitucional, haja vista que as Corregedorias possuem natureza jurídica e, por isso, no exercício de suas funções, devem atuar como asseguradoras de garantias fundamentais, em face da concepção constitucional do Ministério Público, como sendo um órgão essencial à função jurisdicional, de caráter nacional e em respeito à garantia fundamental de livre acesso à Justiça, por isso entendemos haver lacunas a serem aperfeiçoadas.

Nesse sentido de que as corregedorias devem assegurar os direitos fundamentais, observou Lenna Daher⁶

[...] as atribuições da Corregedoria, tanto no viés fiscalizatório quanto orientador da conduta funcional dos membros do Ministério Público, traduzidas nos diversos instrumentos de atuação, como correições, inspeções, recomendações, são destinadas à indução e ao fomento da atuação dos membros para o propósito maior de realização do dever constitucional da Instituição, de defesa da cidadania e da conseqüente concretização dos direitos fundamentais.

Nesse contexto é que ainda identificamos nos órgãos de controle, mesmo quando procuram se utilizar da melhor técnica possível de acompanhamento da atividade funcional, qual seja: a publicação, com antecedência, das promotorias a serem inspecionadas, o envio anterior de formulários cada vez mais detalhados, a análise prévia de dados apresentados pelo sistema informatizado, desde que tenha havido uma correta alimentação, apenas uma percepção tópica e geral daquele trabalho que está sendo desenvolvido pelo representante do Ministério Público.

Dessa forma, a fiscalização mais eficiente das Corregedorias-Gerais resulta de uma maneira reativa, pois somente com o registro de reclamações disciplinares

4 GARCIA, Emerson. Configuração Constitucional das Corregedorias do Ministério Público. *Revista Jurídica Corregedoria Nacional – Papel Constitucional das Corregedorias do Ministério Público*, v. I, p.15, 2016.

5 ALMEIDA, Gregório Assagra. *As Corregedorias, a nacional e as internas, no contexto do Ministério Público como instituição de acesso à Justiça*. *Revista Jurídica Corregedoria Nacional – Papel Constitucional das Corregedorias do Ministério Público*, v. I, p. 66, 2016.

6 DAHER, Lenna Luciana Nunes. *Corregedoria e os Deveres Constitucionais do Ministério Público*. *Revista Jurídica Corregedoria Nacional – Papel Constitucional das Corregedorias do Ministério Público*, v. I, p. 296, 2016.

contra a conduta de determinado membro, os órgãos de controle promovem uma investigação acerca da ocorrência ou não da prática de falta funcional.

Por isso, entendemos que facilitar o acesso dos interessados em pedir providências aos órgãos correccionais revela-se como uma louvável iniciativa a ser adotada para que o Ministério Público mantenha a credibilidade e o prestígio institucional, arduamente auferido até então.

Tal medida, não deve ser compreendida como uma imposição de uma fiscalização difusa e desmedida contra os membros do *Parquet*, mas, sobretudo, como uma forma de revelar para a sociedade que a instituição está realmente comprometida com o cumprimento de suas atribuições.

Nessa linha de pensamento, a criação de unidades descentralizadas da Corregedoria-Geral, como uma forma de abreviar as dificuldades com o deslocamento das pessoas hipossuficientes ou dos que residem em locais muitos distantes da sede principal, efetivamente facilitaria para o órgão de controle o conhecimento e a adoção de providências em alguma ocorrência de relevo.

Da mesma forma, para os cidadãos do interior se deslocarem para a sede nas capitais, ou para aqueles que residem nos bairros mais distantes, com poucas possibilidades de meios de transportes coletivo, como metrô ou ônibus, a descentralização para locais de fácil acesso daria oportunidade para melhor esclarecimento sobre as dúvidas, queixas que, via de regra, são levadas à apreciação das Corregedorias e que, muitas vezes, quando dirimidas, evitam a falsa compreensão de que o Ministério Público foi ineficiente ou corporativista, não estando interessado no aperfeiçoamento dos seus serviços.

Com esse intuito, tivemos a iniciativa de instalar uma unidade descentralizada da Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado da Bahia em Barreiras – que dista quase 900 km de Salvador e tem no seu entorno diversas outras localidades, cuja distância para a Capital também é muito grande – e com a disponibilização de uma estrutura básica de trabalho, temos alcançado resultados expressivos, tanto no que se refere à otimização de custos operacionais, com a antiga logística de deslocamentos da capital para aquela região, quanto no atendimento das demandas das referidas promotorias e dos cidadãos, que antes teriam de vir até Salvador para pedir providências.

Como um argumento contrário a essa medida, poderia se alegar que os auxiliares destacados para atuar nessas unidades não teriam autonomia, ou que prejudicariam a unidade do pensamento da gestão da Corregedoria, ou, ainda, que em face da existência de Ouvidorias nos Ministérios Públicos, estas teriam sido pensadas e estariam funcionando com essa perspectiva de servirem como uma espécie de *ombudsman*, o que representaria para a administração superior do *Parquet*, uma medida mais interessante, pois a melhor estruturação desse canal de comunicação entre a instituição e a sociedade, poderia suprir a facilitação de acesso aos órgãos de controle interno.

Quanto à primeira das objeções supracitadas, entendemos que a confiança no trabalho dos membros auxiliares independe de a consecução das atividades correcionais ocorrerem no âmbito da própria sede das Corregedorias-Gerais, pois eles são imbuídos das realizações das inspeções ou correições, por delegação. Outrossim, não importa em qualquer alteração significativa das rotinas administrativas nos trabalhos desenvolvidos, pois na unidade descentralizada os expedientes são recebidos, digitalizados e encaminhados para deliberação do corregedor-geral.

No que se refere à segunda objeção, as Ouvidorias possuem um perfil e uma finalidade distinta das Corregedorias-Gerais, como tentaremos alinhar.

Prevalece ainda, infelizmente, um nível de informação e de conhecimento muito pequeno da maioria da população brasileira sobre o real papel do Ministério Público, pois é muito frequente, mesmo entre as pessoas que convivem em grandes centros urbanos, a ideia de que o Ministério Público é uma carreira que integra o Poder Judiciário, de que é a Defensoria Pública que tem competência exclusiva para defender os interesses dos hipossuficientes e de que a nossa principal atuação ainda é na área criminal.

Muitas vezes, os que procuram a Ouvidoria nem sequer estiveram na Instituição ou haviam tido atendimento com algum membro, mas queriam apenas esclarecer alguma dúvida sobre uma dificuldade e saber se caberia a intervenção institucional.

Com essa perspectiva devem atuar as Ouvidorias, como divulgadoras de nossas atribuições e facilitadoras quanto a pleitear as demandas do cidadão com pouca informação.

Em muitos órgãos públicos, onde a Ouvidoria vem funcionando há algum tempo e não existe um órgão correcional, percebe-se que a falta de atribuição para uma função fiscalizadora pode influenciar no aprofundamento das investigações das reclamações disciplinares apresentadas, até que tal fato resulte efetivamente no encaminhamento para a adoção de providências saneadoras.

Por isso, com a facilitação de acesso às Corregedorias-Gerais, poderemos obter uma fiscalização mais aprofundada, que implicará a identificação de medidas cautelares necessárias para a investigação, tendo por objeto a coleta dos elementos de convicção que evidenciem a ocorrência de uma falta funcional, passível de sanção.

3. O NOVO PERFIL DOS MEMBROS E A NECESSÁRIA ADEQUAÇÃO DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE

Outra questão que revela a necessidade de perquirir sobre a eficácia desta atividade reativa das Corregedorias-Gerais deriva das transformações advindas no perfil dos novos integrantes do *Parquet* e das dificuldades institucionais de efetividade das atribuições institucionais, como referido inicialmente.

Percebemos, a cada novo concurso de ingresso, que o Ministério Público vem procurando suprir as suas carências em diversas localidades, conciliando um

perfil de um promotor de Justiça demandista e operoso com os processos judiciais em andamento, assim como de um representante com viés para o desempenho da atividade extrajudicial.

Entretanto, a dinâmica da vida social na modernidade líquida, na esteira do pensamento de Zygmunt Bauman⁷ vem produzindo: “padrões de comunicação e coordenação entre as políticas de vida conduzidas individualmente, de um lado, e as ações políticas de coletividades humanas, de outro.”.

Outrossim, como a carreira pública ainda representa em nosso País a forma de ascensão social mais democrática, e levando-se em consideração o elevadíssimo número de Instituições de Ensino de Bacharelados em Direito, que está nos colocando próximo ao recorde mundial de bacharéis em direito, e a proliferação de cursos preparatórios telepresenciais, o surgimento de *coachs*, tudo isso vem possibilitando aos milhares de candidatos que anseiam pelo ingresso no Ministério Público uma despreocupação com a necessária vocação para a atividade, pois, quando se habilitam, ficam seduzidos e estimulados tão somente pelas prerrogativas do cargo ou pela remuneração que irão auferir, desde que possam compatibilizar com a qualidade de vida que usufruirão com este novo *status*.

Com as dificuldades estruturais que enfrentam no início da carreira, tanto no que se refere às condições da localidade em que forem lotados quanto com aquilo que lhes seja disponibilizado institucionalmente para o desempenho de sua atividade funcional, não hesitam em abandonar a instituição, quando passam numa outra com melhores estímulos, quando feita uma comparação utilitarista.

Em contrapartida, muitos ingressam na atividade após longos anos de estudo, mas ainda com expectativas de usufruir da juventude, da independência financeira de seus genitores e dos prazeres que essa condição passou a lhes conferir, como compras de carros de alto luxo, padrões de consumo que revelam um enorme descompasso com a maioria da população brasileira e lhes afastam da simplicidade e da humanidade que devem nortear o relacionamento com os hipossuficientes.

Para esse novo perfil de representante do Ministério Público, as Corregedorias-Gerais precisam se preparar quando da montagem de sua equipe de auxiliares, contemplando integrantes que conheçam de perto essa realidade dinâmica, e que tenham enfrentado as mesmas dificuldades há pouco tempo, pois o choque natural de valores e da forma de encarar os desafios da vida, que ocorre entre gerações distintas, mesmo quando integram uma mesma família, também é possível ocorrer em nossa instituição, quando se tem na corregedoria somente auxiliares com muito tempo de atividade e que costumam interpretar o comportamento do recém-ingresso como de descompromisso, por priorizar a residência em centros urbanos com uma melhor estrutura, além de conseguir uma rápida movimentação na carreira.

Tanto a percepção de quem está sendo fiscalizado como a de quem está apto a fiscalizar tem reflexo direto na atuação fiscalizadora das Corregedorias-Gerais,

7 BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade Líquida*. Tradução Plínio Dentzien, Rio de Janeiro: Zahar, 2000, p. 13

destacando-se, nesse ponto, um aspecto que se revela como da própria essência do trabalho correcional: a personalidade e a compreensão do que deve ser feito no âmbito das Corregedorias ainda é muito dependente da escolha do corregedor-geral.

Por isso a importância de definir, no âmbito de cada órgão colegiado, qual dos integrantes revela o perfil esperado pela instituição para o exercício do cargo de corregedor-geral.

Essa preocupação é muito mais uma reflexão que ora se propõe, pois, em regra, o integrante do colegiado é eleito para o exercício quando os demais identificam no vencedor da disputa ser este um postulante possuidor de melhores condições do que os demais, ou por uma articulação das forças políticas internas que convergiram em determinado nome, por ser o mais conveniente.

Com a identificação dos perfis institucionais adequados, a análise da questão gerencial do *Parquet* torna-se um caminho inevitável, pois nenhum integrante pode desenvolver alguma atividade funcional sem a nítida percepção das diretrizes postas pelas demais instâncias da administração superior.

4. A IMPORTÂNCIA DA DELIMITAÇÃO DE METAS INSTITUCIONAIS NOS PLANEJAMENTOS ESTRATÉGICOS

A temática acerca do planejamento e da gestão estratégica no âmbito das Corregedorias-Gerais teve abordagem de Jairo Cruz Moreira e Cláudio Henrique Portela do Rego⁸ que com propriedade aduziram:

Em tempos atuais, acena-se para a intensificação de cenários de recessão econômica e escassez de recursos, impondo ainda mais rigor nessa criteriosa forma de atuação. Ter inteligência para perceber as mudanças e agir rápido, com inovação e criatividade, é dever do administrador atento à eficiente condução da organização, focado no atingimento de seus objetivos, por meio de modelo de gestão capaz de lhe propiciar, a um só tempo, o controle da máquina pública e a proatividade na correção de rumos, aproveitando e capitalizando ao máximo as oportunidades de melhorias, quase sempre imperceptivelmente escondidas em correlatas ameaças.

Cumprir observar que, neste atual cenário, persistem em muitas Corregedorias-Gerais, dificuldades institucionais para diminuir a defasagem estrutural, seja no que se refere à relação entre número de membros por 100 mil habitantes, seja no que se refere ao suporte de analistas jurídicos ou assistentes administrativos, que acaba repercutindo em desprovimento em muitas localidades, com a sobrecarga de trabalho sobre os seus representantes, que precisam acumular atribuições em mais de uma promotoria.

O que não se pode deixar de reconhecer é que o investimento precisa ser otimizado, considerando os componentes que se apresentam, com muitas

8 MOREIRA, Jairo Cruz Moreira; REGO, Cláudio Portela. Gestão Estratégica e Corregedoria Nacional. *Revista Jurídica Corregedoria Nacional - Papel Constitucional das Corregedorias do Ministério Público*, v. I, p. 447, 2016.

necessidades e poucas oportunidades, o que vale dizer, não se pode desejar uma megaestrutura, principalmente no topo da pirâmide institucional, deixando de criar uma base mínima em cada unidade, assim como não se pode deixar de reconhecer o elevado custo de um membro do *Parquet*, na realidade econômica do Brasil.

Da mesma forma, não se pode pensar em informatização sem que haja plena conectividade em todos os pontos de acesso, em que haja uma efetiva atividade funcional.

Para enfrentar esse desafio, a adoção de planejamentos estratégicos, como uma recomendação do CNMP, vem se revelando um caminho viável e necessário. Todavia, esse planejamento deveria estar nos proporcionando a execução de nossa atividade numa perspectiva não apenas restrita ao âmbito de nossas lotações, mas dentro de um espectro mais amplo, o que infelizmente ainda não se verifica, pois prepondera internamente a cultura da atuação individual de cada membro, que, por suas competências e habilidades, podem ou não revelar o desempenho esperado para as missões que lhes são conferidas.

Por isso, ainda não encontramos uma delimitação de níveis de atuação compatíveis com as condições estruturais existentes e cujas metas fossem comprovadamente alcançadas por representantes do Ministério Público das mais diversas áreas, que acumularam a expertise do fazer bem feito, apesar das dificuldades enfrentadas, para que possamos cobrar maior eficiência daqueles que se acomodaram, com o passar do tempo, a fazer o mínimo necessário para garantir que não viessem a responder a algum procedimento administrativo disciplinar.

Poder-se-ia pensar que aumentar o rigor das punições disciplinares seria o caminho mais rápido e fácil a ser sugerido, mas não é aquele que entendemos ser o mais efetivo, pois, no âmbito sancionatório, a gravidade da pena nunca serviu como inibidor da prática de condutas violadoras das normas.

Resgatar em cada membro o interesse em corresponder à expectativa que lhe trouxe para o Ministério Público, por meio de um concurso público de provas e títulos, que, independentemente da época em que foi realizado, sempre será fruto de enorme esforço individual na conquista de um sonho nutrido, é algo mais plausível e perfeitamente ajustado aos trabalhos fiscalizatórios.

Esse desafio das Corregedorias-Gerais deve ter como escopo o fortalecimento dos princípios institucionais da unidade e da indivisibilidade, como já advertia Marcelo Zenkner, ao discorrer sobre o processo evolutivo institucional, após duas décadas da Carta Magna de 1988,⁹ que devem ser aliados ao princípio da independência funcional, pois este não pode violar os deveres que são inerentes à própria essência de ser representante do *Parquet*.

9 ZENKNER, Marcelo. *Temas Atuais do Ministério Público: reflexos processuais dos princípios institucionais da unidade e da indivisibilidade – revisitando as atribuições dos órgãos de execução do Ministério Público Brasileiro*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 94-96.

Acerca desse tópico, vale a pena reproduzir aqui um trecho de recente pesquisa realizada com análise quantitativa e qualitativa pelo Cesec-Ucam¹⁰, *ex vi*:

Não obstante a criação de mecanismos formais de controle interno e externo, a outorga dessa ampla autonomia e de amplos poderes ao MP resultou numa espécie de “cheque em branco”, que tende a ser preenchido de acordo com inclinações e posicionamentos ideológicos ou idiossincráticos dos membros da instituição. O que as poucas pesquisas existentes têm mostrado e a do CESeC, como se verá, confirma é que aos imensos recursos postos à disposição do MP não correspondem padrões institucionais de atuação nas diferentes áreas de que o órgão está incumbido. Há, sem dúvida, promotores e procuradores que enxergam o MP como poderoso garantidor de direitos e instrumento de justiça para as camadas desfavorecidas da população (Sadek 2000; Silva 2001), mas boa parte tende a restringir-se às funções tradicionais, dependendo as diferenças mais de características individuais – como trajetória ou orientação política – do que dos recursos de atuação com que o órgão pode contar (Barros 2002; Silva 2001; Kerche 2008; Mazzili 2013; Rodriguez 2013). Como também se verá, a carência de padrões de atuação e a fragmentação das escolhas e prioridades colocam em dúvida não só o efetivo cumprimento do amplíssimo leque de funções constitucionais atribuídas ao MP como os próprios princípios de unidade e indivisibilidade que, em tese, o estruturam.

Entendemos, assim, que a construção desse referencial é uma missão do planejamento estratégico, fruto de ampla discussão com todos os segmentos institucionais. Por isso, deve a gestão que lhe der execução, delimitar por períodos as metas, que precisam ser ponderadas pelos órgãos da administração superior.

Os membros, por seu turno, precisam encontrar tempo e disciplina para que possam se dedicar aos projetos institucionais, pois neles prevalece a ideia central dos supracitados princípios institucionais, haja vista que nenhum projeto pode ficar refém da pessoa do seu gestor inicial, mas obviamente que a sua característica pessoal tem um enorme significado para o desenvolvimento das etapas até então alcançadas.

Assim, fica evidente a importância da delimitação de metas e de foco em determinadas áreas consideradas prioritárias, até que estas alcancem um nível de amadurecimento que repercuta na possibilidade real de atenção a outras áreas ou a outros projetos, mesmo que tenha havido alguma descontinuidade em alguma das gestões.

Essa tarefa compete aos gestores ou executores do planejamento estratégico, que devem ter a acuidade necessária para identificar a realidade dinâmica que se apresenta fora dos prazos previamente estabelecidos, quando da elaboração dos planos, considerando as movimentações ocorridas na carreira, os problemas locais que devem ser priorizados pelo Ministério Público, a otimização dos recursos de logística e reforço ao lançamento de projetos, como servem de exemplo as

¹⁰ Disponível em: <www.ucamcesec.com.br/projeto/ministerio-publico-guardiao-da-democracia>.

caravanas organizadas no projeto saúde e educação, desenvolvido pioneiramente pelo MP da Bahia.

Com esses ajustes, as Corregedorias-Gerais poderão, por seu turno, acompanhar o cumprimento desses planejamentos estratégicos, dando um suporte na avaliação qualitativa dos trabalhos, revelando novos talentos de gestores e a vocação de tantos outros para algumas áreas de interesse institucional.

Nesse contexto, a melhoria dos parâmetros de análise dos dados coletados pelos órgãos de controle interno revela-se como uma demanda indispensável, ainda em construção.

5. A INDISPENSÁVEL PARAMETRIZAÇÃO DOS TRABALHOS CORRECIONAIS

A ausência de uma tipologia das normas administrativas sancionatórias não apenas no âmbito das leis orgânicas do Ministério Público, mas como uma regra geral, identificada pela doutrina administrativista, reforça a importância já destacada de que o gestor da Corregedoria-Geral tenha postura e conduta que lhe habilitem para essa espinhosa função, pois a expectativa criada tanto nos cidadãos quanto nos membros é no sentido de que este revele um nível de preparo para a função que lhe possibilite, com a sua conduta particular e pública, dar credibilidade àquele órgão que representa.

Essa peculiaridade das normas administrativas de cunho sancionatório as distingue da norma penal, uma vez que nas primeiras prevalece a premissa da preponderância do interesse público sobre o individual, enquanto na norma penal, por uma importante construção dogmática, prepondera a natureza limitadora da intervenção punitiva, sem a indispensável e prévia observância das garantias¹¹.

É importante lembrar também que, no próprio sistema penal, ocorre uma clara distinção entre os delitos comuns e os próprios, nos quais se inserem aqueles praticados por funcionários públicos. Ocorre na avaliação desses crimes próprios um desvalor da ação mais reprovável para a sociedade, como serve de exemplo a pena imposta ao crime de peculato, quando comparada à apropriação indébita, havendo um nítido agravamento da sanção no primeiro.

Assim, sem uma tipologia limitadora, a interpretação das condutas reveladoras de um comportamento incompatível com a função de representante do Ministério Público influencia diretamente na atuação fiscalizadora da Corregedoria-Geral.

Continuar a análise dos dados estatísticos tem sido um trabalho que vem possibilitando ao Ministério Público um diagnóstico do seu desempenho muito próximo do que efetivamente foi produzido, quando consideramos que houve a alimentação correta dos dados pelo órgão de execução, além da premissa de que havia uma integração sistêmica entre o local e o banco de dados da instituição.

¹¹ FERRAJOLI, Luigi. *Derechos y Garantías. La Ley Del Más Débil*. Madrid: Editorial Trotta, 1999. Nesse livro Ferrajoli, inicialmente, discorre sobre a crise do direito e da racionalidade jurídica, apontado três aspectos que podem ser agrupados da seguinte forma: a) a crise da legalidade; b) a crise do Estado social; c) a crise do Estado nacional.

Por isso, a informatização dos serviços é o primeiro objetivo a ser alcançado pelas Corregedorias-Gerais, viabilizando com a facilitação do acesso à informação, o preparo de seus servidores e membros para que reconheçam nessa ferramenta tecnológica um facilitador das rotinas administrativas que irá repercutir diretamente numa redução do tempo de determinadas tarefas e na otimização dos trabalhos em tantas outras, que antes exigiam a agregação de novos recursos humanos e de deslocamentos físicos para a coleta de dados.

O desenvolvimento de programas de análise de produtividade, a partir de dados confiáveis e respeitadas as peculiaridades dos objetos comparados também é uma missão extremamente simples e viável atualmente na maioria dos órgãos de controle interno.

Assim, comparar a produtividade de duas promotorias de justiça criminais, com as mesmas demandas, durante determinado período de comparação, é factível e revelador de um valor ao trabalho a ser objetivado nos critérios de avaliação do merecimento nas movimentações de carreira.

A dificuldade atual resiste nas atividades extrajudiciais, pois a mera quantificação das atividades sem a devida valoração das horas dispendidas e da interface com a complexidade que essas áreas possuem não foram ainda objeto de uma parametrização, nada obstante os inúmeros avanços tecnológicos auferidos.

Como dimensionar uma atuação resolutiva em números? Quais parâmetros devem ser estabelecidos nesta análise? Como construir um banco de horas trabalhadas fidedigno para uma valoração eficiente?

Em trabalho substancioso acerca de uma dessas questões, Marcelo Goulart¹² afirma que:

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

O nosso propósito neste artigo é contribuir com a atuação fiscalizadora das Corregedorias-Gerais, principalmente no que se refere à utilização de medidas cautelares, por isso, compreendemos que as respostas dessas questões ainda não

¹² GOULART, Marcelo Pedroso. Corregedorias e Ministério Público Resolutivo. *Revista Jurídica Corregedoria Nacional - Papel Constitucional das Corregedorias do Ministério Público*, v. I, p. 233, 2016.

se encontram suficientemente assimiladas para que possamos aqui defini-las, mas alguns indicadores podem ser adotados, naquelas unidades correcionais mais avançadas na informatização de sua atividade correcional.

Nessa trilha, quando construímos, após anos de exercício de uma atividade funcional, um método de trabalho que serve não somente para a nossa própria atuação, mas como uma boa referência para os colegas que desempenham atividade similar, passamos a ter nesse trabalho o referencial que precisamos para definir como meta ideal ou modelo a ser replicado em tantos outros locais. Essa missão pode ser facilmente otimizada pelas Corregedorias-Gerais, desde que haja a necessária identificação de quais seriam os referenciais idealizados por área específica de atuação: meio ambiente, relações de consumo, habitação e urbanismo, infância e juventude, prevenção e repressão à improbidade administrativa, repressão ao crime organizado, educação e saúde.

No campo das atividades extrajudiciais, para gáudio do Ministério Público, muitos de seus membros desenvolvem atuações que servem de referência na doutrina, na identificação de novas metas de políticas públicas a serem enfrentadas, no enorme desafio de diminuir o abismo socioeconômico com iniciativas compensatórias das diversidades que são incompatíveis com o modelo do Estado de Direito Social e Democrático.

Outra iniciativa, mas ainda passível de aprimoramentos, seria a quantificação de horas de trabalho nos procedimentos extrajudiciais, que pode ser desenvolvida pelas unidades de tecnologia da informação, tendo como referência as horas colocadas nos campos de atuação funcional que pudessem ser ratificadas pela utilização de determinada ferramenta gerencial específica para cada ramo de atuação. Vale dizer que, dentro das rotinas de uma promotoria de justiça especializada e diagnosticada como referência naquela atividade, seria desenvolvido um programa de gestão que registrasse o número de horas desenvolvido naquela determinada atividade – por exemplo duração de uma reunião com representantes de segmentos da sociedade convocados para iniciar tratativa sobre um procedimento de investigação preliminar.

Outra iniciativa, no terceiro momento, seria a comparação qualitativa entre os parâmetros revelados com as diferenças existentes entre os níveis de complexidade de cada procedimento, objeto do trabalho dos órgãos de execução, com os bancos de dados locais ou nacionais de atuações equivalentes que poderiam servir de parâmetros ou, até mesmo, criar um novo marco referencial para o órgão correcional.

Por *último*, a comparação entre os valores quantificados nos dados estatísticos e as metas institucionais projetadas para aquele ramo de atuação, dentro do período delimitado para a análise, que podem ser alterados, quando houver nova definição de estratégia institucional ou o surgimento de outras prioridades para aquele novo período, a ser objeto de análise.

6. AS MEDIDAS CAUTELARES NO ÂMBITO DISCIPLINAR

Considerando os aspectos anteriormente observados ao longo deste tema, destacamos que muitas das iniciativas, quando implementadas, vão reduzir significativamente as demandas dos órgãos de controle sobre medidas cautelares, haja vista o esforço ter se dirigido no sentido de mudarmos a atuação fiscalizatória de sua atual forma reativa para um viés proativo.

Apesar disso, no que se refere ao presente tópico, que ainda subsistirá como importante, mesmo numa nova perspectiva da atuação fiscalizadora, cumpre, inicialmente, observar a questão pela previsão legal.

Assim, vê-se na Lei Complementar nº 75/1993 – LOMP, a possibilidade de afastamento preventivo:

Art. 260. Havendo prova da infração e indícios suficientes de sua autoria, o Conselho Superior poderá determinar, fundamentadamente, o afastamento preventivo do indiciado, enquanto sua permanência for inconveniente ao serviço ou prejudicial à apuração dos fatos.

§ 1º O afastamento do indiciado não poderá ocorrer quando ao fato imputado corresponderem somente as penas de advertência ou de censura.

§ 2º O afastamento não ultrapassará o prazo de cento e vinte dias, salvo em caso de alcance.

§ 3º O período de afastamento será considerado como de serviço efetivo, para todos os efeitos.

Nas Leis Orgânicas do Ministério Público dos Estados, define-se que, havendo interesse público, o Conselho Superior poderá determinar, pelo voto de 2/3 de seus integrantes, o afastamento cautelar do membro do Ministério Público que tenha praticado infração disciplinar suscetível de ação civil para perda do cargo, antes ou durante o curso da ação, sem prejuízo dos vencimentos.

Os órgãos de controle vêm se utilizando desse mandamento legal, haja vista a ocorrência de faltas funcionais de natureza grave que recomendem adoção dessa medida cautelar, quando houver a presença do *fumus bonis jure* e do *periculum in mora*, a serem sopesados, nessa hipótese, com a supremacia do interesse público, considerando a necessidade em casos concretos, principalmente quando decorrentes da prática de crime, cuja investigação criminal, possibilita, via procedimento de investigação criminal (PIC), o recurso a medidas judiciais, como autorização de interceptações telefônicas, de movimentação financeira e de evolução patrimonial.

As leis orgânicas definem que compete ao procurador-geral de Justiça, com autorização do Órgão Especial Colégio de Procuradores, ajuizar ação de perda de cargo de membro vitalício do Ministério Público, nos casos previstos em lei.

Da mesma forma, o recurso aos meios judiciais cautelares no âmbito das investigações criminais, como supracitado.

Entendemos que a proposição de alteração legislativa, no âmbito dos Ministérios Públicos das diversas unidades da Federação, para conferir ao corregedor-geral, mediante autorização do Órgão Especial do Colégio de Procuradores, como prevista, atualmente, para a ação de perda de cargo ou até mesmo, *ad referendum* do colegiado, considerando a urgência e a perda do nível de sigilo necessário para o aprofundamento das investigações é uma iniciativa a ser adotada para proporcionar aos órgãos de controle maior eficiência da sua atividade fiscalizadora.

Outrossim, observa-se, com a aplicação dos princípios norteadores da Administração Pública, que as medidas cautelares no âmbito disciplinar vêm cada vez mais se revelando necessárias, como se percebe na Lei nº 8.112/1990, ao dispor sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, estabelecendo:

Art. 147. Como medida cautelar e a fim de que o servidor não venha a influir na apuração da irregularidade, a autoridade instauradora poderá determinar o seu afastamento no exercício do cargo, pelo prazo de até 60 dias, prorrogável por igual período, sem prejuízo da remuneração. Findo o prazo sem que termine o processo, cessarão os efeitos do afastamento.

Por seu turno, a regulamentação deste afastamento foi tratada na Lei nº 8.443/1992:

Art. 44. No início ou no curso de qualquer apuração, o Tribunal, de ofício ou a requerimento do Ministério Público, determinará, cautelarmente, o afastamento temporário do responsável, se existirem indícios suficientes de que, prosseguindo no exercício de suas funções, possa retardar ou dificultar a realização de auditoria ou inspeção, causar novos danos ao erário ou inviabilizar o seu ressarcimento.

Além disso, conquanto haja previsão de aplicação subsidiária na LOMP do Código de Processo Penal, no que se refere às denominadas medidas urgentes, a disciplina do Código de Processo Civil, também deverá servir para suprir eventuais lacunas das leis de regência, conforme aplicação do método de heterointegração, que visa conferir efetividade à previsão do art. 5º, LXXVIII, da Constituição Federal, que dispõe sobre a garantia da razoável duração do processo, numa perspectiva de utilização de uma técnica pós-moderna do direito, em sua compreensão de um direito fundamental, posicionamento que vem se construindo, após a vigência do art. 15 do CPC que dispôs: “*Art.15. Na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente.*”

Nessa trilha, o novo Código de Processo Civil deu disciplina às denominadas medidas de urgência, considerando que o tempo serve como um fator de deterioração dos direitos. Por isso, as antecipações dos efeitos da tutela e medidas cautelares encontram-se no contexto de redução dos prejuízos que o decurso do tempo possa vir a causar aos direitos antes que eles sejam reconhecidos e satisfeitos¹³.

13 Disponível em: <<http://www.direitocom.com/cpc-comentado>>. Acesso em: 26 fev. 2017.

Há disposição legal no sentido de garantir a antecipação dos efeitos da tutela quando houver fatos incontroversos no processo (Código de Processo Civil, art. 273, § 6º). Isso ocorre, pois não é possível cindir o julgamento do objeto do processo, julgando procedente parte do pedido do autor, e havendo o prosseguimento do curso normal da demanda com relação aos outros; só pode haver uma sentença. O requisito urgência é inútil para esse tipo de tutela antecipada, que é fundada exclusivamente no altíssimo grau de probabilidade de existência do direito. Ademais, provisoriedade também é característica desse tipo de tutela antecipada: ainda que haja incontrovérsia sobre determinado fato, é possível que, ao longo da instrução probatória quanto aos outros fatos que não são incontroversos, a presunção decorrente dela enfraqueça-se ou fique desmentida. Em contrapartida, quando todos os fatos forem incontroversos, autoriza-se ao juiz o próprio julgamento antecipado da lide (Código de Processo Civil, art. 330).

Por isso, considerando o dinamismo das circunstâncias que são envolvidas na preservação do interesse institucional, revela-se como necessária, a proposição aos referidos órgãos especiais de alteração legislativa, possibilitando a autorização aos corregedores-gerais para ajuizar medidas urgentes quando estiver em curso procedimento de investigação de falta funcional que revele a necessidade de propor afastamento preliminar do indiciado, quando pela gravidade da infração for punível com disponibilidade ou demissão.

7. CONCLUSÃO

A proposta deste artigo parte das premissas apontadas do contexto em que a atuação fiscalizadora das Corregedorias-Gerais se apresenta, no aspecto formal atual, com algumas iniciativas que revelam necessidade de atualização de seus conceitos e, principalmente, na sua maneira de enfrentar o dinamismo das atuações funcionais para superação das dificuldades que a sociedade brasileira vem passando, para podermos encontrar a nossa estabilidade de concepção do que realmente vem a ser nosso valor enquanto Instituição permanente e defensora do regime democrático e dos interesses sociais, assim como, pela natureza que os órgãos de controle da atividade funcional ainda possuem e, assim, possam estar vigilantes, servindo como os guardiães da credibilidade e do respeito auferidos.

Os órgãos de controle possuem uma vida longa e revelam para os que a ele se dedicam uma compreensão do valor dos princípios institucionais da unidade e da indivisibilidade, na medida em que o trabalho correcional é exercitado, diuturnamente em um trabalho de equipe, em que cada iniciativa de um dos seus integrantes terá reflexo imediato na ideia do órgão correcional. Por isso, a importância da seleção entre os inúmeros membros que possuem perfil para a função, daqueles que acreditem no trabalho e se apresentem com lealdade e responsabilidade aos interesses da Instituição.

A continuidade de um trabalho que foi inicialmente bem sedimentado é uma tarefa menos recompensadora no plano político do que dos interesses institucionais,

mas o enfrentamento do trabalho correcional com um viés institucional desde o início sempre será a melhor forma de atuar nas Corregedorias e proporcionar um plano de segurança e de viabilidade dos planejamentos de gestão.

8. REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Gregório Assagra. As corregedorias, a nacional e as internas, no contexto do Ministério Público como instituição de acesso à justiça. *Revista Jurídica Corregedoria Nacional, Papel Constitucional das Corregedorias do Ministério Público*, v. I, p. 49-107, 2016.

BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade Líquida*. Tradução Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Zahar, 2014.

CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. Disponível em: <www.direitocom.com/cpc-comentado>. Acesso em: 26 fev. 2017.

DAHER, Lenna Luciana Nunes. Corregedoria e os deveres constitucionais do Ministério Público. *Revista Jurídica Corregedoria Nacional, Papel Constitucional das Corregedorias do Ministério Público*, v. I, p. 295-314, 2016.

FERRAJOLLI, Luigi. *Derechos y Garantías La Ley Del Más Débil*. Madrid: Editorial Trotta, 1999.

GARCIA, Emerson. *Temas Atuais do Ministério Público: as Resoluções do Conselho Nacional do Ministério Público e o seu necessário balizamento*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2008.

_____. Configuração constitucional das Corregedorias do Ministério Público. *Revista Jurídica Corregedoria Nacional, Papel Constitucional das Corregedorias do Ministério Público*, v. I, p. 11-27, 2016.

GOULART, Marcelo Pedroso. Corregedorias e Ministério Público Resolutivo. *Revista Jurídica Corregedoria Nacional – Papel Constitucional das Corregedorias do Ministério Público*, v. I, p. 315-328, 2016.

MERLEAU-PONTY, Maurice. *Fenomenologia da percepção*. Tradução Carlos Alberto Ribeiro de Moura. São Paulo: Martins Fontes, 2015.

MOREIRA, Jairo Cruz Moreira; REGO, Cláudio Portela. Gestão Estratégica e Corregedoria Nacional. *Revista Jurídica Corregedoria Nacional, Papel Constitucional das Corregedorias do Ministério Público*, v. I, p. 439-453, 2016.

UNIVERSIDADE CÂNDIDO MENDES – UCAM. Centro de Estudos de Segurança e Cidadania. *Ministério Público: Guardiã da Democracia Brasileira?* 2016. Disponível em: <www.ucamcesec.com.br/projeto/ministerio-publico-guardiao-da-democracia>. Acesso em: 26 fev. 2017.