

O MINISTÉRIO PÚBLICO NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E A ATUAÇÃO DOS CEAFs

THE PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE IN THE DEMOCRATIC STATE OF LAW AND THE PERFORMANCE OF THE CEAFs

César Bechara Nader¹
José Edvaldo Pereira Sales²

RESUMO: Este artigo objetiva apresentar o Ministério Público no Estado Democrático de Direito a partir de quatro vocações, a saber, democrática, social, dialógica e preventiva, e como os Centros de Estudo e Aperfeiçoamentos Funcionais (CEAFs) podem, estrategicamente, contribuir com essas vocações.

PALAVRAS-CHAVE: Estado de Direito. Democracia. Ministério Público. Vocações. CEAFs.

ABSTRACT: *This article aims to present the Public Prosecutor's Office in the Democratic State of Law from four vocations, namely, democratic, social, dialogic and preventive, and how the CEAFs can strategically contribute to these vocations.*

KEYWORDS: *State of Law. Democracy. Public Prosecutor's Office. Vocations. CEAFs.*

1. INTRODUÇÃO

Há uma relação intrínseca, pode-se dizer, entre o Estado Democrático de Direito, nos moldes postos na Constituição de 1988, e o Ministério Público, que ex-

¹ Procurador-Geral de Justiça do Estado do Pará e Promotor de Justiça de Defesa do Consumidor; Presidente do Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais de Justiça dos Estados e da União para o período 2023/2024; Presidente da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público - CONAMP nos biênios 2010/2012 e 2012/2014 e da Associação do Ministério Público do Estado do Pará - AMPEP de 2006/2008 e 2008/2010; titular da cadeira n. 06 da Academia Paraense de Letras Jurídicas - APLJ; titular da cadeira n. 39 da Academia Brasileira de Direito - ABD; titular da cadeira n. 03 do Instituto Sílvio Meira Academia de Direito - ISM; membro honorário do Instituto dos Advogados Brasileiros - IAB e do Instituto dos Advogados do Pará - IAP.

² Doutor e Mestre em Direito (PPGD/UFGA). Especialista em Direito Eleitoral (UNISUL/SC) e Filosofia (ESTACIO). Graduado em Direito (UFGA) e Filosofia (UNISUL/SC). Diretor-Geral do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público do Estado do Pará (CEAF/MPPA). Coordenador do Núcleo Eleitoral do Ministério Público do Estado do Pará. Assessor do Procurador-Geral de Justiça. Promotor de Justiça no Estado do Pará.

surge de modo peculiar, com características próprias, e como uma instituição a quem incumbe a defesa do regime democrático, dentre outras funções. Por outro lado, há também uma simbiose entre o Ministério Público e a sociedade em face dos direitos fundamentais a que persegue a instituição ministerial por intermédio dos seus agentes e, porque não dizer, de toda a sua estrutura administrativa.

A atuação preventiva no espaço do Estado Democrático de Direito é consecutivo lógico daquilo que objetivou o Constituinte na configuração dada ao Ministério Público, pois, mais que punir violadores de direitos, na órbita das atribuições ministeriais, está a capacidade de evitar que essas violações ocorram. Esse modo de pensar e conceber o Ministério Público alcança seus mais diversos aspectos que vão desde o trabalho das corregedorias (e.g., ALMEIDA, 2018), passando por áreas sensíveis como o combate à improbidade administrativa (e.g., ISMAIL FILHO, 2015), para mencionar apenas esses dois âmbitos dentre inúmeros que poderiam ser listados.

Questão incontroversa é a de que falar do Ministério Público e de sua atuação preventiva no Estado Democrático de Direito é, como afirma Almeida e Parise (ALMEIDA; PARISE, 2005), uma prioridade e como tal existe uma necessidade de mudança de paradigma. Nesses idos de 2023, passados quase 35 anos desde a Carta de 1988, não soaria bem falar que esse é um paradigma (o da atuação preventiva) ainda não adotado pelo Ministério Público nas suas mais diversas unidades. Mas, certamente, reafirmar e desenvolver esse paradigma em todas as extensões possíveis é um modo de rerepresentar o Ministério Público à sociedade no espaço democrático e, com destaque para os fins aqui pretendidos, na relação dialógica que deve existir com os movimentos sociais.

Essa ligeira incursão basta para se perceber a importância que os Centros de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional (CEAFs)³ possuem na estrutura administrativa das unidades ministeriais e, por isso mesmo, no modo como são concebidos e suas respectivas atuações a partir do planejamento estratégico. Esses são os vieses que serão seguidos ao longo do texto para discorrer sobre a atuação preventiva do Ministério Público no Estado Democrático de Direito com os recortes mencionados nos parágrafos anteriores.

2. A VOCAÇÃO DEMOCRÁTICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Sob os auspícios da Carta Política de 1988, que é promulgada como um ápice de ruptura com o regime autoritário e ditatorial que lhe antecedeu – a ditadura militar – exsurge um Ministério Público com feições próprias que o fazem único

³ Embora alguns Ministérios Públicos adotem outras nomenclaturas como “escola superior”, optou-se aqui utilizar o Centro de Estudo e Aperfeiçoamento Funcional (CEAF) na nomenclatura utilizada pela Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, art. 35.

no cenário internacional. É esse Ministério Público pós-1988 a quem compete a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. A autonomia funcional, administrativa e orçamentária conferida ao Ministério Público, assim como as garantias asseguradas aos seus membros como a vitaliciedade, a inamovibilidade e a irredutibilidade de subsídio, são postulados firmados pela Constituição a fim de que o Ministério Público efetivamente cumpra seu mister.

Há, nesse espaço jurídico e histórico, uma ruptura – e toda constituição nova é uma ruptura, uma revolução – com o passado autoritário. O que se quer dizer com isso é que o Ministério Público é uma instituição que possui vocação democrática. É a própria razão de ser desse novo Ministério Público. Com acerto Machado ao afirmar que a existência desse tipo de Ministério Público só faz sentido numa democracia; ou, por outro lado, sua ausência ou tibieza é somente que faz brotar o regime autoritário; é a própria negação da democracia e desse Ministério Público (MACHADO, 2000, p. 140).

A Constituição de 1988, ao afirmar que a República Federativa do Brasil se constitui em Estado Democrático de Direito, não faz uma assertiva tautológica ou pleonástica. Há uma relação necessária entre Estado de Direito e democracia. E, mais que uma razão jurídica, há uma razão histórica como já mencionado. A Carta Política de 1988 quer deixar nítida essa relação, mas também a oposição ao Estado de Polícia, que tem natureza autoritária e “apregoa o repúdio às *liberdades públicas*, no sentido mais vasto e completo que esta expressão possa ter” (BULOS, 2015, p. 55).

O art. 127 da Constituição atribui ao Ministério Público não apenas a condição de instituição permanente e essencial à função jurisdicional ou a de defensor dos interesses sociais e individuais indisponíveis, mas também como defensor da ordem jurídica e do regime democrático. O Ministério Público é defensor da sociedade contra todas as formas de atentado às liberdades públicas provenientes de aspirações de implantação do Estado de Polícia. A autonomia conferida ao Ministério Público, em seus mais diversos âmbitos, e a independência funcional de seus membros têm um sentido só, realizar ações condizentes com a democracia, não se sujeitar, como afirma Bulos, a “chefes externos” (ou internos), “ditadores informais”, ou ser “omisso, pequeno, subserviente a interesses do governo ou dos governantes” (BULOS, 2015, p. 1199).

A vivência interna do Ministério Público deve ser democrática, sua atuação em juízo de igual modo, pois suas peças e manifestações devem ser fundamentadas em harmonia com a ordem jurídica vigente (a independência funcional não se presta ao subjetivismo e ao arbítrio), da mesma maneira a atuação extrajudicial, e até de modo mais incisivo, deve ser direcionada para uma relação democrática com a sociedade que é atendida e cujos interesses são defendidos. Os

instrumentos à disposição do Ministério Público só fazem sentido no seu uso se tutelarem direitos fundamentais, se promoverem os direitos humanos, se fortalecerem a democracia.

É nessa perspectiva que uma das medidas adotadas pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), foi a publicação da Recomendação nº 40, de 9 de agosto de 2016, a fim de que os ramos do Ministério Público da União e dos Estados incluam o tema da promoção da igualdade étnico-racial e legislação específica correspondente como matéria obrigatória nos editais de concurso para provimento de cargos e nos cursos de formação inicial e continuada de membros e servidores do Ministério Público (art. 2º). Portanto, não apenas para a seleção no início de carreira, mas continuamente os integrantes da instituição devem ter formação em temáticas diretamente ligadas aos direitos humanos. É da natureza de concepções autoritárias, do Estado de Polícia, distorcer e até debochar dos direitos humanos.

É inerente ao Ministério Público a defesa e a promoção dos direitos humanos. Quaisquer que sejam suas expressões como direitos civis, políticos, sociais, econômicos, culturais etc., esses direitos, albergados no plano internacional, a partir da Segunda Grande Guerra, em oposição às atrocidades vivenciais pela humanidade com destaque para o nacional-socialismo onde o direito foi utilizado para dar azo a todo o tipo de violência contra a pessoa humana, foram recepcionados pela Carta de 1988 ao longo de todo o seu texto (GARCIA, 2014, p. 111-113). Defender a ordem jurídica e o regime democrático são atribuições conferidas ao Ministério Público que estão para além de uma perspectiva democrática apenas formal e de maioria. É necessário sempre aferir a substância ou o aspecto material da democracia e, nos âmbitos próprios, a tutela dos direitos das minorias ou grupos vulnerabilizados contra arbítrios da maioria. Nesse sentido,

Deve-se sublinhar, ainda, que os direitos fundamentais são contramajoritários pois a nenhuma maioria é lícito dispor dos direitos fundamentais e toda e qualquer maioria deve satisfazer as prestações positivas destinadas a tornar efetivos os direitos sociais. Nesse contexto, pode-se dizer igualmente que as instituições de garantia, como o ministério público, são contramajoritárias, pois tutelam isonomicamente os direitos fundamentais de todos, com relação a toda a sociedade, e não à sua maioria representativa. (SOUZA, 2020, p. 144).

O que se nota é que a vocação democrática do Ministério Público o remete, como consequência lógica, à sua vocação social, entendida aqui como uma instituição contramajoritária na medida em que sua atuação, em juízo ou fora dele, está constitucionalmente comprometida com os direitos fundamentais e

não com alguma maioria que se arvore em voz totalizante da sociedade.

3. A VOCAÇÃO SOCIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Estar próximo à sociedade é da natureza do Ministério Público; ou, só faz sentido falar-se em Ministério Público no Estado Democrático de Direito se houver uma vinculação irremovível entre sociedade e Ministério Público. É por intermédio da atuação ministerial que a sociedade tem acesso e garantia a uma série de direitos fundamentais. O uso de instrumentos judiciais como as diversas ações que o Ministério Público pode/deve propor tem sido historicamente um meio de assegurar aqueles direitos. Contudo, mais recentemente, sobretudo a partir da Constituição de 1988, mecanismos não jurisdicionalizados configuram cada vez mais a feição preventiva do Ministério Público (OLIVEIRA, 2013, p. 332).

A presença física do membro do Ministério Público no local de atuação, sem prejuízo de outros modos possíveis de cumprimento de certas atividades, é a identidade que se firma, o ponto de conexão, entre a sociedade e a instituição ministerial. O atendimento ao público, por exemplo, quando bem realizado, confere ao Ministério Público a chancela social na sua atuação. E, a partir daí, imbricam-se as vocações democrática e social. Mazzili já alertava que o atendimento ao público é um modo de expressão da vocação essencialmente democrática que possui o Ministério Público (MAZZILI, 2007, p. 97).

É dessa imbricação que exsurge o Ministério Público como verdadeiro *Ombudsman* brasileiro, pois lhe compete, dentre outras funções institucionais, zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia (Constituição, art. 129, II). *Ombudsman*, como aquele que está para o povo, para ouvir o povo, para atuar em prol do povo, como enumera Ismail Filho, “seja por meio de uma atuação extrajudicial (reuniões, recomendações etc.) seja por medidas judiciais (como ações de natureza coletiva e/ou ações de controle de constitucionalidade das leis e dos atos normativos)” (ISMAIL FILHO, 2015, p. 117)⁴.

Muito tem-se falado sobre o Ministério Público a partir de dois modelos, a saber, o demandista e o resolutivo. Em síntese, o demandista é um agente processual, atua perante o Poder Judiciário e transfere a esse poder a resolução de questões sociais de relevância. Essa atuação não pode ser eliminada, não só porque em muitos casos é inevitável, mas também porque o Judiciário é a instância a que o Ministério Público deve recorrer quando outros modos de

⁴ Para maiores informações a respeito do Ministério Público como defensor do povo, sua inspiração no *Ombudsman* dos países nórdicos e como ocorreram os debates no Brasil desde a “Carta de Curitiba” até a Constituição de 1988 e desdobramentos legislativos, vide SOUZA, 2013, p. 73-95.

solução não tenham tido eficácia. Contudo, o modelo de um Ministério Público resolutivo foca no que Almeida e Parise chamam de “plano extrajurisdicional”, pois o Ministério Público atua “como um grande intermediador e pacificador da conflituosidade social”. Ainda seguindo o raciocínio dos autores, é que se reafirma uma passagem de um Ministério Público *custos legis* para um Ministério Público *custos societatis* (*custos juris*), pois o Ministério Público não é um simples guardião da lei, mas o guardião da sociedade ou dos direitos e garantias conferidos à sociedade (ALMEIDA; PARISE, 2005, p. 14).

O Ministério Público, e não se pretende aqui apresentar um histórico da sua evolução ou das suas origens (vide, *e.g.*, SILVA, 2016, p. 227-232; OLIVEIRA, 2013;), GARCIA, 2014, p. 63-66) passa de uma vinculação com a defesa de interesses da “coroa” ou do “rei” (SANTANA, 2011, p. 39) para ser o *custos societatis*. É aqui que se retoma a ideia lançada no tópico anterior de se conceber o Ministério Público como uma instituição de garantia, pois, no Brasil, o Ministério Público apresenta-se sob um modelo garantista na medida em que não defende interesses do Estado, mas promove a garantia dos direitos fundamentais em prol da sociedade e, tantas vezes, contra o Estado, em especial favor dos mais pobres. Daí afirmar Ferrajoli que “È precisamente questo accesso di tutti alla giustizia, garantito contro le offese penali e contro le violazioni dei diritti fondamentali dall’azione d’ufficio del Pubblico Ministero instituita dalla Costituzione brasiliana, il tratto garantista che di tale figura definisce il fondamento” (FERRAJOLI, 2020).

Para exemplificar o que se quer dizer sobre essa relação entre Ministério Público e sociedade ou Ministério Público e movimentos sociais, como instituição de garantia, o Conselho Nacional do Ministério Público publicou a Recomendação nº 40, de 9 de agosto de 2016, no intuito de fomentar a criação de órgãos especializados na promoção da igualdade étnico-racial, a inclusão do tema em editais de concursos e o incentivo à formação inicial e continuada sobre o assunto. Um dos fundamentos para essa recomendação é que o Planejamento Estratégico Nacional do CNMP possui como um dos seus objetivos “a defesa dos interesses individuais indisponíveis e homogêneos de pessoas ou grupos em situação de vulnerabilidade pessoal, familiar, social e econômica, dentre os quais os grupos étnico-raciais historicamente discriminados”.

4. A VOCAÇÃO DIALÓGICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Se a vocação democrática do Ministério Público leva à vocação social, esta por sua vez deságua na vocação dialógica na medida em que é impossível conceber a relação entre Ministério Público e sociedade sem um diálogo permanente. As audiências públicas, reuniões, acordos extrajudiciais, atendimento ao público, dentre outros, são meios através dos quais o Ministério Público es-

tabelece um diálogo com a sociedade. E aqui cabe desde logo ressaltar que o mais importante nessa relação dialógica é ouvir o que a sociedade tem a dizer. Um diálogo em que predomina o ouvir da parte do Ministério Público. A oitiva social e o norteamento das ações do Ministério Público, sob os fundamentos da Constituição, confere legitimidade às suas ações como instituição pública.

Sem mencionar outros atos do CNMP que dariam suporte à argumentação aqui lançada, basta a Recomendação nº 61, de 25 de julho de 2017, do CNMP, que deixa explícita a necessidade de que o Ministério Público brasileiro promova a realização de encontros com os movimentos sociais. Um dos fundamentos dessa recomendação é a atuação preventiva do Ministério Público nos mais diversos âmbitos de suas atribuições como meio ambiente, consumidor, bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, e outros interesses difusos, coletivos e individuais indisponíveis e homogêneos.

Essa recomendação pauta-se no Mapa Estratégico Nacional quanto à orientação existente em se ampliar a atuação extrajudicial como forma de pacificação de conflitos e facilitar o diálogo com o cidadão, e também, o acesso da sociedade às informações do Ministério Público e consolidar a representatividade do próprio CNMP junto ao Ministério Público e à sociedade. Notam-se aqui de modo explícito as vocações do Ministério Público mencionadas ao longo deste texto com destaque para a vocação social e dialógica.

A implementação da recomendação dar-se-á por intermédio de encontros com os movimentos sociais com o objetivo de estabelecer diálogo aberto, informal, leal e transparente; identificar demandas e tendências no âmbito dos direitos fundamentais; conferir aos membros do Ministério Público conhecimento sobre ameaças a direitos fundamentais; aprofundar a democracia, a participação social, a capacitação de lideranças dos movimentos sociais; influenciar diretamente as metas institucionais e a própria elaboração do planejamento estratégico.

A interlocução do Ministério Público com a sociedade pode dar-se por meio de vários canais como as ouvidorias, as corregedorias, os próprios membros, as relações interinstitucionais, e assim por diante. Isso já ocorre inclusive com o uso de canais eletrônicos à disposição. No entanto, o que se almeja aqui é enfatizar uma postura dialógica permanente com o coletivo da sociedade civil organizada e de seus movimentos sociais. E, é nesse sentido, que, por exemplo, audiências públicas, fóruns e rodas de conversas ou eventos assemelhados produzem um impacto expressivo nessa vocação ministerial para o diálogo com a sociedade.

Nesse período pós-pandemia que remeteu muitas ações ao mundo virtual, esse diálogo não resta prejudicado, muito pelo contrário. As diversas plataformas,

redes sociais, aplicativos para telefone celular, ou os meios tecnológicos disponíveis, são ricos instrumentos para o diálogo de modo imediato e ampliado. Não se concebe, desde longa data, um Ministério Público recolhido nos seus muros, ou seus membros não abertos ao diálogo enclausurados nas entranhas de seus gabinetes. Ouvir o que a sociedade espera do Ministério Público é fundamental para nortear suas ações e o seu próprio planejamento estratégico.

5. A VOCAÇÃO PREVENTIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO

É necessário ler a Constituição de 1988 a partir de seus fundamentos os quais estão lançados logo no art. 1º, antecedendo o grande rol de direitos e garantias fundamentais do art. 5º e seguintes. O Brasil constituiu-se num Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político. Além disso, a soberania popular e os diversos modos de expressão da democracia (direta/representativa), são reconhecidos como fundamentos da República Federativa do Brasil. Não seria demais afirmar, que esses fundamentos são regidos pela prevenção geral na medida em que, uma vez atendidos, as violações serão evitadas.

Numa perspectiva sistêmica, ou de leitura da Carta de 1988 como um bloco, o Ministério Público, assim como tantas outras instituições, é regido pela prevenção. Não seria exagero afirmar que este é seu fundamento norteador. Antes de qualquer outra atuação, em especial a repressiva/punitiva, compete ao Ministério Público atuar preventivamente, valendo-se dos mais diversos instrumentos à sua disposição; e, evidentemente, nos limites do que cabe constitucionalmente ao Ministério Público.

A vivência da rotina do Ministério Público aponta que sua atuação tem ocorrido no acionamento dos conflitos e das violações de direitos. Não seria difícil chegar a essa conclusão em algum levantamento comparativo entre as ações repressivas e as preventivas do Ministério Público. O âmbito criminal, por exemplo, é o espaço por excelência onde essa constatação se dá. Apesar disso, é necessário frisar que o Ministério Público é a instituição a quem incumbe a defesa do regime democrático e, concordando com Almeida e Parise, “a ele incumbe prioritariamente a defesa preventiva da sociedade, pois é essa, repita-se, a mais genuína forma de tutela jurídica no Estado Democrático de Direito” (ALMEIDA; PARISE, 2005, p. 15).

A vocação preventiva do Ministério Público tem recebido atenção do CNMP. A título de exemplo, foi publicada a Recomendação nº 42, de 23 de agosto de 2016, com o objetivo de promover a criação de estruturas especializadas no Ministério Público para a otimização do enfrentamento à corrupção, com

atribuição cível e criminal. Essa recomendação realça a preponderância da atuação preventiva que deve existir no âmbito do Ministério Público no combate à corrupção que viola os direitos sociais e individuais indisponíveis e o direito à boa administração. E, ainda,

compromisso assumido pelo Brasil na Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção de promover e fortalecer as medidas para *prevenir* e combater mais eficaz e eficientemente a corrupção, promover, facilitar e apoiar a cooperação internacional e a assistência técnica na *prevenção* e na luta contra a corrupção, incluída a recuperação de ativos, e promover a integridade, a obrigação de render contas e a devida gestão dos assuntos e dos bens públicos. (Recomendação nº 42/2016-CNMP. Itálicos são constam no original).

A recomendação vai além, e lista em seu art. 1º, § 1º, diretrizes para a atuação preventiva do Ministério Público no combate à corrupção. A Recomendação nº 42/2016-CNMP é um bom exemplo de como é possível numa matéria que, à primeira vista, seria tratada por um viés repressivo, pode (e deve) ser, antes de qualquer outra providência, lida e abordada preventivamente. No mesmo sentido da atuação preventiva é também a Recomendação nº 63, de 26 de janeiro de 2018, do CNMP, que dispõe sobre a necessidade de especialização de órgãos do Ministério Público para a atuação nos conflitos coletivos agrários e fundiários.

A atuação demandista do Ministério Público, como frisado antes, sempre haverá. Nem sempre é possível recorrer a vias não judiciais para a busca de soluções para as questões sociais ou para impor sanção a um infrator. Os últimos anos, contudo, têm apontado um movimento a partir do próprio Ministério Público e da sociedade para que a instituição ministerial seja resolutiva em todos os seus âmbitos, áreas meio e fim, não só para atender os princípios constitucionais (arts. 1º e 37) como o da prevenção geral e o da eficiência, mas também por ser uma instituição vocacionada para lidar democraticamente com a diversidade existente na sociedade.

Há uma estrutura complexa prevista na lei orgânica nacional e legislações correlatadas a respeito de cada Ministério Público no que se refere à sua Administração Superior, órgãos de execução e órgãos auxiliares. É aqui que os Centros de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional (CEAFs), órgãos auxiliares, são enfatizados como meios para contribuir no desempenho das funções democrática, social, dialógica e preventiva do Ministério Público. Cabe aos CEAFs, como escolas institucionais, “dar o suporte formativo e técnico-científico que garanta aos agentes políticos e administrativos a compreensão da práxis institucional e o desenvolvimento de postura prática reflexiva, proativa e resolutiva” (GOU-

LART, 2017, p. 48).

6. OS CEAFs COMO ÓRGÃOS AUXILIARES DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA REALIZAÇÃO DE SUAS VOCAÇÕES NO ÂMBITO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Os Centros de Estudo e Aperfeiçoamento Funcional (CEAFs) são, nos termos da Lei nº 8.625/1993, órgãos auxiliares do Ministério Público aos quais compete realizar cursos, seminários, congressos, simpósios, pesquisas, atividades, estudos e publicações visando ao aprimoramento profissional e cultural dos membros da instituição, de seus auxiliares e funcionários, bem como a melhor execução de seus serviços e racionalização de seus recursos materiais.

Não se pretende aqui fazer um levantamento histórico a respeito da criação e desenvolvimentos dos CEAFs, muitos menos sobre as origens das escolas institucionais. Para informações a respeito, vide Goulart (2015). Apesar dessa ressalva, é importante frisar que os CEAFs integram o sistema público de ensino na medida em que promovem educação profissional (art. 39 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996) e, por isso, subordinam-se às normas que dizem respeito ao ensino público, a saber, autonomia pedagógica (didático-científica); liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; gestão democrática do ensino; acesso universalizado do público-alvo prioritário; gratuidade do ensino público; garantia do padrão de qualidade; pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas; valorização da experiência extraescolar; vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais (GOULART, 2015, p. 49).

Os CEAFs como órgão auxiliar desse Ministério Público preventivo também deve pautar sua atuação nesse mesmo viés na relação com o público interno e externo (a sociedade em geral). Dada a dimensão e diversidade da atuação dos CEAFs como cursos, eventos em geral, publicações etc., são eles importantes instrumentos para estabelecer aproximações em grandes proporções com a sociedade e, particularmente, com os movimentos sociais em pautas caras para o Ministério Público e para a sociedade como é o caso dos direitos humanos e grupos minoritários e/ou vulnerabilizados.

Nesses tempos pós-pandemia, de redes sociais e incremento dos modos virtuais de participação, que dão dimensões regionais, nacionais e até globais, para muitas das ações dos CEAFs, é fundamental pensá-los estrategicamente como órgãos auxiliares que fomentarão as mais diversas vocações do Ministério Público com destaque para a preventiva. É que a formação, aprimoramento, capacitação, que se dá por intermédio dos CEAFs soa nas próprias bases do processo educacional da sociedade em sentido amplo. O impacto, por

exemplo, que uma boa formação em direitos humanos se dá numa turma de novos policiais, novos membros do Ministério Público, de lideranças de movimentos sociais etc., repercutirá em consciências e ações preventivas, além de apontar vias para ações e tutelas desses direitos.

Por essa perspectiva, uma boa governança pública, no sentido de tratar as pessoas que integram a sociedade não como consumidoras, mas como cidadãos, deve ser concebida. O planejamento prévio e o diálogo permanente entre administradores/gestores e usuários/destinatários, no caso aqui exposto entre Ministério Público e sociedade, são necessidades que se impõem (ISMAIL FILHO, 2015, p. 112-113).

O vínculo que se dá entre o Ministério Público nas suas vocações democrática, social, dialógica e preventiva, com a sociedade é de natureza eminentemente política. Quer-se dizer com isso que o Ministério Público possui uma política, que é de natureza institucional e, por isso mesmo, inerentemente pública, cujos fundamentos decorrem da Constituição. Daí porque seus marcos valorativos são os princípios constitucionais, dada a natureza de função essencial à justiça, que reafirmam a instituição como democrática e potencialmente transformadora da realidade social (FREITAS, 2017, p. 133).

É nesse contexto de governação e de uma política institucional pública voltada para a sociedade que o planejamento estratégico possui importância. Para mencionar o Planejamento Estratégico Nacional (CNMP, 2019) como exemplo, tanto a missão quanto os valores do Mapa Estratégico Nacional (2020-2029) refletem o que a Constituição de 1988 concebe como Ministério Público no que se refere à defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, sob os valores da resolutividade, transparência, proatividade, inovação e cooperação. Embora não haja expressamente uma menção à atuação preventiva, é certo que ela é inerente a todo o PEN.

De modo mais específico e no que se refere às atividades que possuem relação com os Centros de Estudo e Aperfeiçoamento Funcional, as ações listadas no PEN (CNMP, 2019, p. 34-41) indicam o quanto os CEAFs possuem relevância para alcançar determinados objetivos realizando formações e programas de treinamento, desenvolvimento. Essas ações possuem natureza eminentemente preventiva, ainda que forneçam os instrumentais necessários para eventuais ações repressivas. Se estendidas, a depender dos eventos promovidos, de suas finalidades e do público a ser alcançado, essas ações podem ter reflexos informativos, formativos e preventivos relevantes na sociedade.

Não é objetivo aqui fazer uma análise dos diversos aspectos que dizem respeito a um planejamento estratégico, ou analisar do PEN, ou fazer o mesmo quanto a qualquer outro planejamento de algum Ministério Público específico, mas

apenas apontar como o planejamento estratégico se presta a fixar os liames político-constitucionais do Ministério Público nas suas vocações democrática, social, dialógica e preventiva, com a sociedade. E, além disso, como os Centros de Estudo e Aperfeiçoamento Funcional possuem um papel importante nas ações apontadas no planejamento estratégico na medida em que alcançam não apenas o público interno, mas também o externo, a saber, a sociedade e os movimentos sociais.

Em todas as pautas, listadas aqui exemplificativa nas recomendações do CNMP mencionadas nos tópicos anteriores, os Centros de Estudo e Aperfeiçoamento Funcional, como órgãos auxiliares do Ministério Público, podem (e devem) contribuir para que as vocações democrática, social, dialógica e preventiva do Ministério Público consolidem-se. Não se quer dizer com isso que outras unidades administrativas ou órgãos de execução, com destaque para os próprios membros, não possam atuar no mesmo sentido. É vidente que podem/devem. A ênfase aqui é nos CEAFs dada a natureza desses órgãos auxiliares e a amplitude de suas ações realizadas em parceria com unidades administrativas, órgãos de execução, outras instituições públicas e privadas, com a sociedade civil organizada, com os movimentos sociais.

Algumas iniciativas, no âmbito dos CEAFs, podem ser apontadas aqui como uma espécie de propostas a serem desenvolvidas como programas estratégicos de cada Ministério Público, a saber,

- (i) conceber os CEAFs estrategicamente equipando-os com estrutura física, pessoal, recursos financeiros e tecnológicos;
- (ii) discriminar as atribuições dos CEAFs vinculadas aos princípios constitucionais e ao tratamento dado pela Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, com foco nas vocações ministeriais (democrática, social, dialógica e preventiva);
- (iii) elaborar democraticamente projeto político-pedagógico⁵

⁵ Para Goulart, "O PPP sustenta-se em quatro eixos: O PPP sustenta-se em quatro eixos: • **eixo pedagógico** – por meio do qual se desenvolvem as atividades educacionais propriamente ditas (no caso das Escolas Institucionais, todas aquelas relacionadas com ensino, pesquisa e extensão); • **eixo administrativo** – por meio do qual se dá a organização dos quadros burocráticos e do patrimônio físico da escola; • **eixo financeiro** – por meio do qual a escola capta e aplica os recursos financeiros necessários a viabilização de todas as atividades escolares (financiamento); • **eixo relacional** – por meio do qual se desenvolvem as relações da escola: (i) no âmbito interno, com os demais órgãos que compõem a instituição a que está vinculada; (ii) no âmbito externo, com as instituições e organizações que possam contribuir para o cumprimento de suas finalidades" (GOULART, 2015, p. 50). (Negritos do original). E acrescenta, logo adiante, que "Na construção PPP não se pode perder de vista alguns princípios orientadores de suas principais áreas: ensino, pesquisa, extensão e gestão. No ensino: a) autonomia pedagógica; b) acesso; c) qualidade; d) inter/transdisciplinaridade; e) crítica. Na pesquisa: a) autonomia científica; b) inter/transdisciplinaridade; c) interesse institucional; d) aplicação prática. Na extensão: a) fortalecimento da cidadania; b) difusão dos valores democráticos. Na gestão: a) autonomia administrativa; b) gestão democrática; c) valorização dos agentes administrativos; d) visão holística do processo de trabalho; e) trabalho cooperado e solidário" (GOULART, 2015, p. 50-51).

com as especificações próprias do Ministério Público;

(iv) realizar eventos (fóruns, rodas de conversas, diálogos etc.) voltados para o público interno, mas também para o público externo com participação dos movimentos sociais e grupos vulneráveis ou vulnerabilizados;

(v) democratizar e ampliar o acesso da sociedade a esses eventos tanto presencial quanto virtualmente;

(vi) criar canais de comunicação imediata com a sociedade por intermédio das redes sociais, e-mails, formulários eletrônicos, aplicativos para telefones celulares, dentre outros;

(vii) celebrar parcerias, termos de cooperação, convênios, e outros instrumentos, com instituições públicas, privadas e com a sociedade organizada;

(viii) instituir grupos de estudos com participação mista (interna e externa) de pessoas com formação acadêmica para temáticas específicas de interesse do Ministério Público e da sociedade;

(ix) fomentar a escrita e publicação de artigos, cartilhas, revistas, manuais, livros que expressem a produção intelectual condizente com o Ministério Público e suas vocações e com as aspirações sociais, de modo acessível (gratuidade) e rápido (eletrônico no formato e-book);

(x) promover a participação nos espaços de fala daqueles que diretamente são interessados nas temáticas de direitos fundamentais que lhe dizem respeito como negros, indígenas, quilombolas, população LGBTQIA+, ribeirinhos, dentre outros;

(xi) conceber os CEAFs na sua transversalidade institucional no Ministério Público;

(xii) atentar para medidas inclusivas como a linguagem de sinais (LIBRAS), exibição de legendas, autodescrição, dentre outras;

(xiii) promover atividades sociomediadoras com a realização de ações voltadas para esse fim.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A abordagem feita ao longo do artigo afastou-se dos problemas institucionais

que estão presentes nos CEAFs (para uma abordagem sob esse viés incluindo as escolas de advocacia, Ministério Público e magistratura, vide LAGRASTA NETO, 2017), mas apontar diversas ações, sem prejuízo de outras, que podem ser realizadas a fim de esses centros, como órgãos auxiliares, promovam as vocações democrática, social, dialógica e preventiva do Ministério Público.

Para tanto, alguns pressupostos foram adotados como a relação intrínseca entre Ministério Público e Estado Democrático de Direito, ou Ministério Público e democracia, a partir do Texto Constitucional de 1988, que rompe com um período crítico e autoritário da história brasileira. A partir dessa constatação, procurou-se descrever o que se chamou de vocações do Ministério Público já referidas. É que o Ministério Público é defensor do regime democrático; deve ser visto como um verdadeiro defensor do povo ou dos direitos e garantias fundamentais pensados, principalmente, no âmbito da coletividade; sua atuação é um ouvir a sociedade e dialogar com ela, a fim de que haja legitimidade e direcionamento em seus objetivos e ações; e, cada vez mais, o Ministério Público deve ser resolutivo e, para tal, sua atuação preventiva é essencial.

Independentemente do que outras instâncias do Ministério Público possam realizar, inclusive seus próprios membros, a tônica do texto foi fazer apontamentos sobre como os CEAFs podem contribuir, estrategicamente, para que as aludidas vocações do Ministério Público sejam efetivadas. É certo que a atuação desses centros não é isolada, ela se dá na transversalidade com a instituição ministerial em sua totalidade. E, o que se promove é o Ministério Público como instituição democrática, na sua relação com a sociedade, que se pauta, prioritariamente, por ações resolutivas e, como tais, preventivas em diversos aspectos.

Os CEAFs, como escolas institucionais, não estão limitados ao público interno. Seu público-alvo alcança, além desse ambiente interno, “agentes políticos e administrativos de outras instituições públicas, cidadãos interessados nas carreiras de Ministério Público e cidadãos atuantes nas organizações e movimentos sociais voltados à implementação e ao controle de políticas públicas” (GOULART, 2017). E é nesse sentido que o CNMP tem publicado recomendações fomentando a atuação preventiva do Ministério Público e a aproximação e fixação de diálogos com a sociedade, com os movimentos sociais.

É inegável que ações estrategicamente pensadas e executadas, na área da educação, produzem resultados importantes não apenas na instituição ministerial, mas também na sociedade. Esses resultados consistem, em muitos casos, nos efeitos preventivos alcançados, ainda mais no contexto de grande alcance, que é da natureza de muitas ações dos CEAFs, como também pelas mídias sociais e outras vias tecnológicas disponíveis. Por esse caminho, as vocações do Ministério Público (democrática, social, dialógica e preventiva) hão

de se desenvolver cada vez mais e se consolidar. A grande beneficiária é a sociedade e, em consequência, a democracia.

8. REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Pablo Antonio Cordeiro de. Atuação preventiva da corregedoria, especialmente no estágio probatório: inspeções ou correições sistêmicas. **Revista Jurídica da Corregedoria Nacional (CNMP)**. Vol. 5, p. 307-330, 2018.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). **Planejamento Estratégico Nacional: ministério público 2020/2029 / Conselho Nacional do Ministério Público**. – Brasília: CNMP, 2019.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição Federal anotada**. 11. ed. rev. e atual. De acordo com a EC n. 83, de 5-8-2014, e os últimos julgados do STF. São Paulo: Saraiva, 2015.

FERRAJOLI, Luigi. Prefácio. In: SOUZA, Luciano Machado de. **O ministério público e a defesa da Constituição e da democracia**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

FREITAS, Ana Tavares Silva de. Perspectiva para uma avaliação pelas corregedorias das escolas institucionais do ministério Público brasileiro: um olhar sobre a pesquisa avaliativa da política de formação educacional. **Revista Jurídica Corregedoria Nacional: A atuação orientadora das corregedorias na avaliação da efetividade do ministério Público**, Brasília, v.4, p. 129-155, 2017.

GARCIA, Emerson. **ministério público: organização, atribuições e regime jurídico**. 4. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014.

GOULART, Marcelo Pedroso. Órgão de execução, escolas institucionais e corregedorias na dinâmica do ministério público. **Revista Jurídica Corregedoria Nacional: A atuação orientadora das corregedorias do ministério público**, Brasília, v.2, p. 29-49, 2017.

GOULART, Marcelo Pedroso et al. O Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional na sistemática do ministério público contemporâneo. **Revista Jurídica da Escola Superior do ministério público de São Paulo**, Ano 4, n. 7, p. 45-58, jan./jun. 2015.

ISMAIL FILHO, Salomão. A importância da atuação preventiva do ministério público *ombudsman* em prol da boa administração, no combate à improbidade administrativa. **Revista do Conselho Nacional do Ministério Público**. improbidade administrativa. Nº 5. Brasília: CNMP, p. 105-128, 2015.

LAGRASTA NETO, Caetano. As escolas de advocacia, da magistratura e do mi-

ministério público e ensino jurídico profissional. **Cadernos jurídicos**. São Paulo, v. 5, n. 19, p. 107-111, jan./fev. 2004.

MACHADO, Antônio Alberto. **ministério Público, democracia e ensino jurídico**. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

MAZZILLI, Hugo Niegro. **O acesso à justiça e o ministério público**. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

OLIVEIRA, Felipe Faria de. O ministério público Resolutivo: a tensão entre a atuação preventiva e a autonomia institucional. **De Jure** – Revista Jurídica do ministério público do Estado de Minas Gerais. V. 12, n. 21 (jul./dez.). Belo Horizonte: ministério público de Minas Gerais / Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional / Diretoria de Produção Editorial, p. 317-339, 2013.

SANTANA, Maristela. ministério público. De defensor dos direitos do rei a defensor dos direitos do povo. Uma revolução histórica no Rio de Janeiro. **Revista do ministério público**. Rio de Janeiro: MPRJ, n. 42, out./dez., p. 39-57, 2011.

SILVA, Sandoval Alves da. **O ministério público e a concretização dos direitos humanos**. Salvador: Juspodivm, 2016.

SOUZA, Alexander Araujo de. **O ministério público como instituição de garantia**: as funções essenciais do Parquet nas modernas democracias. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

SOUZA, Luciano Machado de. **O ministério público e a defesa da Constituição e da democracia**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.