

EM BUSCA DE RESULTADOS: UMA NOVA PROPOSTA DE GOVERNANÇA PARA O MINISTÉRIO PÚBLICO DO SÉCULO XXI

Daniel dos Santos Rodrigues¹

Jairo Bisol²

Vanessa Goulart Barbosa³

Resumo: O presente artigo apresenta uma proposta de nova governança ao Ministério Público brasileiro, com foco em resultados e que busca melhor equacionar o binômio independência e *accountability*, considerando as discussões recentes acerca do déficit democrático da instituição. Discorre sobre a necessidade de criação de uma governança orientada por indicadores externos (indicadores dos objetivos do desenvolvimento sustentável) e internos (planos, projetos e programas institucionais) de resultados. Expõe um novo modelo de planejamento, de baixo para cima (*bottom-up*) e baseados em evidências científicas, de modo a aproximar o cidadão do Ministério Público e evitar o populismo judicial e penal. Discute uma nova proposta de organização espacial do MP, preferencialmente a partir de um critério físico-ambiental (isto é, orientada pela sustentabilidade), apta a superar o “comarquismo”. Por fim, sustenta a necessidade de valorização da inovação e da experimentação, de modo a promover as capacidades e as liberdades dos colaboradores do MP que trabalham na linha de frente da instituição e que são essenciais para o desenvolvimento.

Palavras-chave: *Accountability*. Indicadores de Resultados. Desenvolvimento Sustentável. Governança. Planejamento.

1. INTRODUÇÃO

Em texto anterior (BISOL; RODRIGUES, 2019, p. 9-10), diante dos desafios deste milênio, escrevemos acerca da necessidade de o Ministério Público (MP) ousar, ter criatividade institucional para se reinventar, tendo como inspiração os paradigmas do Governo Aberto e da Governança Compartilhada e adotando como característica *“fundamental a indução do desenvolvimento*

1 Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Mestre em Direitos Humanos pela UFG e Doutorando em Direito na UFMG. Membro Auxiliar da Comissão Extraordinária de Saúde do CNMP.

2 Promotor de Justiça do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Mestre em Direito pela UNB e Doutor em Direito pela UFPE. Membro Auxiliar da Comissão Extraordinária de Saúde do CNMP.

3 Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado de Goiás. Especialista em Direito Constitucional pela UNB. Membro Auxiliar da Comissão Extraordinária de Saúde do CNMP.

sustentável e a mobilização, estudo e planejamento em cooperação com a própria sociedade". Defendemos também que esse novo modelo de gestão deve ter como orientação

projetos transversais de fomento e fiscalização de políticas públicas, permitindo não só um debate contínuo e permanente entre o Ministério Público, a sociedade e o poder público (dando-lhe suporte para planejar políticas públicas e assim prevenir a judicialização), mas entre os próprios agentes políticos [membros] e agentes administrativos [servidores] do MP, materializando uma mudança profunda do paradigma democrático: de mera democratização do Estado para a democratização da sociedade (BOBBIO, 1986, p. 55) e de uma mera democracia dos seres humanos para uma democracia também estendida às coisas (LATOUR, 1994).

Mas como seria esse novo modelo de gestão ou governança? Responder a essa pergunta é o mote deste artigo, o qual, de início, deve necessariamente enfrentar um dos mais caros temas da ciência política e do constitucionalismo, qual seja, o do equilíbrio entre independência e *accountability*.

Em momentos de turbulência política e de críticas dirigidas ao Ministério Público brasileiro, não podemos desperdiçar uma boa crise – parafraseando Winston Churchill – nem podemos deixar de olhar internamente para a própria instituição e fazer nossa própria autocrítica, realizando correções devidas de rumos. Por isso algumas perguntas são cruciais: o quanto da crise atual que se abate sobre o Estado de Direito seria de nossa responsabilidade? E melhor: o que poderíamos fazer para tornar nosso regime democrático mais funcional e legítimo, considerando uma das missões do MP inscritas no art. 127, *caput*, da Constituição? Imaginamos que as respostas a essas perguntas passam fundamentalmente pela correta compreensão da relação e do necessário equilíbrio entre independência e *accountability*, tema que, não obstante alguns importantes estudos recentes⁴, ainda carece de mais análises dentro do próprio Ministério Público.

Sobre a independência funcional, temos inúmeras obras e ensaios, porém pouco se fala de nossos controles. Com efeito, não há como negar que o tema é particularmente indigesto. Afinal, quem gosta de ser controlado? Mais: como poderia o controlador, o *ombudsman* constitucional, a instituição que, por excelência, chama os demais agentes e instituições à responsabilidade de deitar no divã e refletir com humildade sobre sua própria atuação e sobre seus limites? Tais questões são particularmente sensíveis para o Ministério Público, pelo fato de seus membros não serem investidos por voto popular, porém elas podem nos ajudar a compreender que

[n]em a "independência" nem "*accountability*" são conceitos diretos, e realmente cada um é altamente contestado tanto no campo teórico da literatura jurídica

4 Exemplos de estudos recentes nesse sentido são os artigos "Accountability na Corregedoria-Geral do Ministério Público de Goiás (gestão 2019-2020)", de Sergio Abinagem Serrano (2019), e "Controle, transparência e responsividade: planejamentos estratégicos como possibilidade de controle da atividade fim do Ministério Público", de Ariane Patrícia Gonçalves (2018). Gregório Assagra (2008), Eduardo Cambi (2015) e Marcelo Goulart (2016) já vinham escrevendo em sentido semelhante, buscando fazer um reequilíbrio entre independência funcional e unidade institucional (esta representada pelo planejamento estratégico), porém sem ainda discutirem o aspecto do *accountability*. Isso porque unidade institucional não se confunde com *accountability*: a primeira se refere às relações intrainstitucionais, à necessidade de a instituição atuar em concerto interno; a segunda se refere às relações interinstitucionais, ao mister de uma atuação responsiva e que preste contas a agentes externos à instituição, como se verá abaixo.

quanto na experiência específica da jurisdição. “Independência” coloca a questão: independente de quem, com respeito a quê? Igualmente, “*accountability*” coloca a questão: responsável perante quem, com respeito a quê? Independência absoluta é uma quimera e não é nem atingível nem desejável e implicaria em incontáveis mini autocracias. Igualmente, formas de *accountability* político sem restrições, no entanto, podem fundamentalmente minar a administração neutra e objetiva da lei, especialmente quando o governo ou seus oficiais ou seus apoiadores tiverem interesse diretamente em jogo (TREBILCOCK; DANIELS, 2008, p. 30-1) [tradução nossa].

Uma explicação clássica para esse dilema, especialmente no que toca ao Ministério Público, é aquela de James Madison, que escreveu que

[s]e os homens fossem governados por anjos, o governo não precisaria de controles externos nem internos. Ao moldar um governo que deve ser exercido por homens sobre homens, a grande dificuldade reside nisso: é preciso primeiro capacitar o governo a controlar os governados; e em seguida obrigá-lo a se controlar a si próprio. A dependência para com o povo é, sem dúvida, o controle primordial sobre o governo, mas a experiência ensinou à humanidade que precauções auxiliares são necessárias (1993, p. 350).

Mas, afinal, o que é *accountability*?

Muito embora o termo de origem inglesa apareça com maior frequência na atualidade, sua reflexão e sua prática são de conhecimento da tradição constitucional brasileira, como comenta Robl Filho, ao escrever que,

[e]struturalmente, *accountability* significa a necessidade de uma pessoa física ou jurídica que recebeu uma atribuição ou delegação de poderes prestar informações e justificações sobre suas ações e seus resultados, podendo ser sancionada política e/ou juridicamente pelas suas atividades (2013, p. 30).

Em outras palavras, por tal definição se vê que, de uma maneira ou de outra, nossos constituintes atuais e pretéritos sempre tiveram a preocupação com o *accountability*, materializado nos ideais de “separação dos poderes”, *check and balances*, eleições, controles recíprocos etc. No entanto, quais seriam seus tipos ou como poderíamos classificá-lo? Fundamentalmente temos dois tipos de *accountability*: um horizontal e outro vertical.

No seu sentido horizontal, *accountability* significa a capacidade de as instituições e de os agentes estatais cobrarem informações e justificações uns dos outros, além de possibilidade de sancioná-los. No seu sentido vertical, traduz-se na capacidade de o sistema institucional permitir, basicamente, dois tipos de controle por parte dos representados sobre seus representantes: um 1) eleitoral, por meio de eleições periódicas; e outro 2) social, por meio da atuação da sociedade civil organizada, imprensa e canais de participação direta (como ouvidorias, conferências públicas, pesquisas de opinião, os conselhos etc.) (ROBL FILHO, 2013, p. 30-1).

Não se esquecendo de tais lições, evidentemente o texto constitucional nos aplicou deveres e responsabilidades (*accountability*), como a nomeação dos seus chefes pelo Presidente

da República e pelos Governadores (arts. 128, parágrafos 1º e 5º), a criação do Conselho Nacional do Ministério Público (art. 130-A) e o próprio sistema judicial, com seus procedimentos, recursos e instâncias decisórias. Mas seriam esses instrumentos de *accountability* suficientes para garantir a legitimidade constitucional do Ministério Público? A pergunta pode parecer, em um primeiro momento, contraintuitiva ou até mesmo sem sentido, pois se assume (erroneamente) que o constituinte já teria previsto expressamente todos os instrumentos de *accountability* do MP. Porém, como veremos em pormenor logo à frente, a pergunta nos é essencial, pois o aperfeiçoamento do *accountability* do Ministério Público é imprescindível não apenas para a defesa do regime democrático, mas para a própria independência e legitimidade da instituição ministerial (SERRANO, 2019, p. 321), particularmente com a importância de inovações normativas (como os acordos de não persecução penal, criados pela Resolução CNMP nº 181/2017) que desconsideram o contexto do sistema de *Rule of Law* do qual foram extraídos.

Aliás, a criação recente no Brasil – por ato normativo secundário (resolução) e não por ato normativo primário (lei), diga-se – do instrumento da não persecução penal é um forte exemplo de que desconhecemos (ou ignoramos dolosamente) como os grandes sistemas jurídicos equacionam a independência e o *accountability*. Fábio Kerche (2019) lembra que, basicamente, há dois modelos dessa equação. O primeiro deles é o burocrático, muito comum em países do *common law*, no qual o Ministério Público possui maior discricionariedade para selecionar suas prioridades de atuação e fazer acordos com réus e investigados, porém, em contrapartida, seus membros são selecionados diretamente pelos eleitores ou pelo chefe do executivo, aos quais prestam contas (*accountability ex post*). Martin Shapiro resume bem esse modelo ao escrever que

O trabalho de persecução penal envolve prioridades e a atribuição de recursos limitados, a fim de otimizar, mas não alcançar plenamente, objetivos ou políticas públicas. Assim, a decisão de denunciar não é total ou exclusivamente judicial, mas é, até certo ponto, executiva. Baseia-se não apenas na culpa ou inocência percebida do acusado, mas na importância relativa para se buscar o controle do crime ao se perseguir uma acusação específica em vez de outras. Essa decisão sobre a alocação de recursos organizacionais é essencialmente executiva, e não judicial, e, como esses recursos são públicos e dedicados a propósitos públicos, são essencialmente políticos. É por isso que os sistemas da *common law* usam eleição ou nomeação política de promotores (2013, p. 255) [tradução nossa].

Por sua vez, o modelo autônomo é geralmente o adotado por países do *civil law*, cujos membros são nomeados por concurso público, o que lhes garante grande independência política-eleitoral-partidária, a qual, porém, é restringida pela lei (*accountability ex ante*), que obriga que todos os casos sejam levados à Justiça (princípio da obrigatoriedade) (KERCHE, 2009, p.106-11). Evidentemente que entre esses dois modelos (o primeiro, tendo como exemplo típico os EUA; e o segundo, Brasil e Itália) existem temperamentos, porém o importante é termos em mente o seguinte padrão: “quanto maior a autonomia da instituição, menor o grau de discricionariedade dos atores. O inverso também se confirma: quanto maior a discricionariedade dos promotores, maior o *accountability democrático*” (KERCHE, 2009, p. 107).

Há quem sustente, ao se defender os acordos de não persecução penal e uma maior autonomia do Ministério Público no sentido de planejar e executar a política criminal, que tal

princípio da obrigatoriedade não existe no ordenamento jurídico brasileiro ou que, no caso de existir, sua discussão parece estar desfocada (CABRAL, 2018, p. 37-8; BARROS; ROMANIUC, 2018, p. 78-80; DE MELO, 2018). De fato, podemos dizer que em nossa Constituição não há a prescrição expressa de tal princípio (nem parece haver previsão infraconstitucional). Porém, muito embora o legislador já há algum tempo venha adotando o princípio da oportunidade (por exemplo, os acordos de transação penal e de suspensão condicional do processo na Lei nº 9.099/95; o acordo de leniência na Lei nº 12.529/2011; o acordo de colaboração na Lei nº 12.850/2013 etc.), isso não quer dizer que não devamos ter em mente o princípio constitucional de *checks and balances* e o necessário equacionamento entre independência e *accountability*. Neste ponto, os argumentos consequencialistas e as vantagens em termos de eficiência de uma justiça mais negocial são importantes – e devemos levá-los seriamente em conta, *de lege ferenda*. Porém avançar nesse modelo de maior discricionariedade do Ministério Público sem nos atentarmos para o seu necessário contrabalanceamento por meio do *accountability* é confiar demais – e ingenuamente – em nós humanos e nos esquecer da máxima de Juvenal (reavivada pelo Federalista Madison, como vimos acima): afinal, “quem irá vigiar os próprios vigilantes?”. De fato, se o que está em jogo é uma maior discricionariedade na execução da política criminal (CABRAL, 2018, p. 38), muito maior deve ser a preocupação com relação ao *accountability* democrático, como mencionamos acima (KERCHE, 2009, p. 107).

Após esse escorço, e diante também das críticas que a instituição vem atualmente recebendo na academia e na imprensa⁵, da esquerda à direita, entendamos elas justas ou injustas, estamos aptos a responder negativamente à pergunta sobre a suficiência dos instrumentos atuais de *accountability* para a garantia da legitimidade do Ministério Público.

Por isso nenhum novo paradigma de governança para o MP pode – nem por um segundo sequer – se descurar das responsabilidades constitucionais da instituição, particularmente a de defender o regime democrático. E foi justamente isso que procuramos fazer logo à frente, especialmente considerando a complexidade e as inúmeras possibilidades do *accountability* do tipo vertical social.

Nesse sentido, abaixo nossa proposta se divide em quatro eixos: o primeiro diz respeito à tarefa de passarmos a medir adequadamente os resultados de nossa atuação por meio de **indicadores externos (indicadores dos objetivos do desenvolvimento sustentável) e internos (programas, planos e projetos institucionais)**, os quais (lembrando a máxima econômica de que as pessoas reagem a incentivos) possam orientar os agentes políticos e administrativos a conjugarem esforços para a maior unidade e melhor sucesso institucional.

Em seguida, dos indicadores que orientarão a atividade ministerial, naturalmente passamos para o segundo eixo: o desdobramento concreto e temporal dos indicadores por meio de um **novo planejamento** e de uma **nova governança**, com alta responsividade social (*bottom-up*) e baseados em evidências científicas acerca da realidade social (indicadores sociais, estatística, *big data* etc.), permitindo-se a aplicação do Princípio de Pareto (foco nas causas

5 Cf. os artigos “A necessidade de reconexão social do Ministério Público”, de Marcos Luiz Alves Neto e Jonata Wiliam Sousa da Silva, publicado na *Revista Justificando* (ALVES MELO; SOUSA DA SILVA, 2019), e “O Ministério Político – Constituição de 1988 criou um poder sem controle externo e sem limites jurisdicionais”, de Demétrio Magnoli, publicado na *Folha de S.Paulo* (MAGNOLI, 2019).

dos problemas, as quais correspondem a somente 20% deles, isto é, 80% dos problemas são ocasionados por somente 20% das causas).

Posteriormente, como terceiro eixo, discutiremos uma **nova organização espacial**, a qual aproxime a instituição do território e do cidadão, e permita superar o “comarquismo” e o mito da necessidade de termos uma simetria de organização espacial com o Poder Judiciário.

Por fim, no quarto eixo, apresentaremos os contornos para a valorização contínua da **inovação** e da **experimentação**, que deve ser, ao mesmo tempo, a foz e a nascente desses quatro eixos, de maneira que todo esforço de inovação seja um processo dinâmico *“para influenciar o modo de fazer as coisas e transformar a cultura de uma organização, a partir de quem está na linha de frente, de quem conhece e vive a realidade, e não do topo”* (BECHARA, 2019).

Por evidente, as sugestões apresentadas não são definitivas, mas um rascunho preliminar e uma exortação aos colegas para se engajarem nesse necessário exercício dialógico de reavaliação de nossos atuais desenhos institucionais.

2. INDICADORES

O desafio inicial e fundamental é medir adequadamente a atuação institucional, o que só pode ser feito por **indicadores** intuitivos, porém precisos, pois só é gerenciável aquilo que se mede (FALCONI, 2009, p. 3-7).

É certo que muitos podem torcer o nariz, e é comum se ouvir que as Corregedorias do MP só estão preocupados com “números” – o que até mesmo nos faz lembrar um famoso livro de Darrell Huff, intitulado *Como mentir com estatísticas*, no qual o autor explica como dados, números e, evidentemente, estatísticas, podem ser interpretados de maneira equivocada ou maliciosa para produzir informações falsas.

Ocorre que, se é fácil mentir com estatísticas, é muito mais difícil dizer a verdade sem elas, como sentenciou o matemático sueco Andrejs Dunkels (ROSLING, 2018). Então, a questão que se apresenta não é se devemos medir ou não o que fazemos, mas *o que* medir e *como* medir, pois a matemática é uma linguagem valiosa para traduzirmos o nosso mundo e é onipresente em nossas vidas (dos nossos *smartphones* aos nossos contracheques). Quanto mais linguagens tivermos para descrever nosso mundo, melhor será o nosso entendimento sobre ele.

Aqui calha salientar que, em verdade, o Ministério Público ainda possui dificuldades em medir adequadamente os seus esforços institucionais, o que pode refletir na dificuldade também de medir os resultados de sua atuação. Daí advém a impressão de muitos de que atualmente a atividade correcional e os critérios para movimentação na carreira são sem sentido, medindo meramente processos e fluxos de trabalho (atividades de esforço) desconectados dos objetivos institucionais e controlando sobremaneira a forma de atuação dos membros (o que, por evidente, não raras vezes, acaba por tolher a independência funcional). A saída aqui proposta não seria simplesmente deixar de medir o que fazemos, mas mudar o foco de nossa atenção: dos esforços e processos para os resultados.

Por conseguinte, sem desconsiderar a importância dos indicadores de esforço ou de processos (taxa de congestionamento, ações ajuizadas, TACs celebrados, tempo médio de tramitação de procedimentos etc.), mais relevantes para se concretizar a atuação orientada a resultados (CNMP, 2016) são os indicadores de satisfação das pessoas em harmonia com o mundo natural, que, para a presente proposta, não podem ser outros senão aqueles dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODSs) da ONU (Agenda 2030).

E é nessa esteira que já vêm caminhando vários ramos do MP, sendo importante destacar, no âmbito do CNMP, duas auspiciosas inovações. Uma é a criação do Laboratório de Inovação, Inteligência e Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (Liods), que tem por objetivos identificar e divulgar os resultados da atuação institucional ligados à Agenda 2030 e elaborar e implementar plano “de ação com soluções conjuntas e pacíficas de melhoria da gestão pública, visando prevenir o ajuizamento excessivo de demandas judiciais e outras agendas de interesse mundial” (CNMP, 2019c). A outra é a criação do Comitê Interinstitucional com a finalidade de “proceder estudos e apresentar proposta de alinhamento dos planejamentos estratégicos do Ministério Público e do CNMP aos Objetivo de Desenvolvimento Sustentável – Agenda 2030” (CNMP, 2019b).

2.1. Mas o que são os ODS?

Os ODS são uma agenda global adotada pelo Brasil e por todos os demais países-membros das Nações Unidas na Cúpula de Desenvolvimento Sustentável de 25 setembro de 2015, por meio da Resolução nº 70/1 da Assembleia-Geral das Nações Unidas. Nesse documento todos os países-membros da ONU (193 no total) comprometeram-se a cumprir 17 objetivos (e 169 metas respectivas) até 2030, envolvendo os seguintes temas: erradicação da pobreza, segurança alimentar e agricultura, saúde, educação, igualdade de gênero, redução das desigualdades, energia, água e saneamento, padrões sustentáveis de produção e de consumo, mudança do clima, cidades sustentáveis, proteção e uso sustentável dos oceanos e dos ecossistemas terrestres, crescimento econômico inclusivo, infraestrutura e industrialização, governança e meios de implementação. Além disso,

[o]s ODS trabalham com o espírito de parceria e pragmatismo para fazermos as escolhas certas para melhorar a qualidade de vida, de forma sustentável, para a atual e futuras gerações. **Eles oferecem orientações claras e metas para todos os países adotarem em acordo com suas prioridades e desafios ambientais de todo o planeta.** Os ODS são uma agenda inclusiva. Eles combatem as raízes das causas da pobreza e nos unem para fazermos uma mudança positiva para as pessoas e para o planeta. “Erradicação da pobreza está no centro da Agenda 2030, assim como o comprometimento de não deixarmos ninguém para trás”, diz o administrador do PNUD, Achim Steiner. “A Agenda oferece uma oportunidade única de colocar o mundo em um caminho mais próspero e sustentável. Em diversas formas, reflete o objetivo do PNUD” (PNUD BRASIL).

Portanto, conforme exposto acima, vê-se que os ODS podem funcionar como *proxies* (isto é, como indicadores alternativos, substitutos, que são utilizados para representar outros

indicadores que são mais difíceis de se aferir) dos **DIREITOS FUNDAMENTAIS**, cuja proteção é a missão maior do Ministério Público brasileiro, conforme o art. 127, *caput*, c/c art. 3º da Constituição.

Daí que, após a compreensão de nossos objetivos estratégicos, o passo seguinte é a escolha da **metodologia para a construção dos indicadores**, que, conforme Santiago (2018, p. 53), insere-se *na perspectiva do conhecimento* do Ministério Público, isto é, no conjunto de informações “acerca de si mesmo, do mundo em que está inserido e da forma como se relaciona com esse mundo”.

Por conseguinte, sugeriu-se para a proposta presente a concepção da Cadeia de Valor e a meta-modelo 6Es do Desempenho (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2009, p. 19-20), em razão de permitirem uma maior clareza no relacionamento entre estratégias e desempenho da organização e, também, por serem amplamente utilizadas por várias organizações e instituições públicas, tendo sido desenvolvidas pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

Nesse sentido, e principalmente procurando simplificar tanto a atividade correcional quanto a mensuração da efetividade institucional e valorizar a independência funcional (de modo a permitir a criatividade para busca dos meios mais adequados para a realização da missão da instituição, sem engessar agentes políticos e administrativos com uma miríade de prescrições de ‘meio’ e de ‘esforço’), sugere-se o conjunto do Anexo ao fim do texto, o qual se concentra na atividade finalística e na aferição do merecimento dos agentes (*accountability*).

2.2. Por que deve o MP adotar como objetivos estratégicos os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável?

A eleição do conjunto de indicadores de número um do anexo (indicadores externos, direcionadores ou *drivers*) como aqueles dos ODSs é a pedra angular da presente proposta, pois insere o Ministério Público em um esforço global em busca do desenvolvimento sustentável, permitindo à instituição dialogar, aprender e compartilhar conhecimentos e experiências com inúmeros atores e instituições nacionais e estrangeiras. Ademais, são eles de importância fundamental não apenas por serem de mais fácil medição (dependem das informações prestadas por órgãos externos ao MP: IBGE, IPEA etc.), mas, principalmente, por estarem mais próximos dos resultados e objetivos da atuação ministerial.

Importante registrar, também, a importância dos indicadores dos ODSs para o alinhamento dos indicadores subsequentes (particularmente os conjuntos de indicadores de números 4, 5 e 6 do Quadro 2), os quais serão muito mais simples. Por exemplo, o ODS nº 16.1 (16. Paz, Justiça e Instituições Eficazes – 16.1 – *Reduzir significativamente todas as formas de violência e as taxas de mortalidade relacionada em todos os lugares*) tem como um de seus indicadores o “Número de vítimas de homicídio intencional, por 100.000 habitantes, por sexo e idade”. Sendo definido no Plano Estratégico que o ODS n. 16.1 é um objetivo a ser perseguido e o indicador correspondente o aferirá, eles informarão os indicadores subsequentes em um desdobramento natural. Os planos, programas, projetos e procedimentos extrajudiciais e judiciais devem perseguir

tal objetivo, com o consequente estabelecimento de metas razoáveis (compatíveis com cada território) para a melhoria do indicador correspondente.

2.3. Valorização de todo o tipo de atuação, seja judicial ou extrajudicial

Os conjuntos de indicadores citados foram pensados para se permitir que o agente político planeje sua atuação independentemente dos instrumentos que utilizar, isto é, independentemente de lançar mão de meios judiciais ou extrajudiciais. Esse ideal se faz visível no Quadro 1 (conjuntos de indicadores qualitativos), o qual não discrimina qualquer modo de atuação específico (se judicial ou extrajudicial), também no Quadro 2 (conjunto de indicadores quantitativos), no qual é atribuído o mesmo peso relativo (10%) tanto às atividades extrajudiciais quanto às judiciais nos indicadores quantitativos.

Por isso, tal concepção possui o mérito de permitir maior criatividade e independência para os agentes políticos buscarem os projetos e as formas de atuação mais adequados para o cumprimento dos objetivos propostos, não ficando restrita ao uso de determinados tipos de instrumentos (somente ações judiciais, por exemplo).

Nesse ponto alguém poderia argumentar que, nada obstante, a proposta acima poderia preferir os agentes políticos que possuem uma atuação primordialmente judicial, como aqueles com atribuições criminais e que atuam no segundo grau: os primeiros, em razão do volume de audiências de que são obrigados a participar; os segundos, pelas atividades supostamente restritas à atuação judicial.

A objeção não se sustenta justamente pelo fundamento de a proposta não priorizar qualquer tipo de atuação e dar liberdade ao agente político para planejar e executar as melhores estratégias para a busca dos objetivos institucionais. Precisamente por tal motivo é que não deve o agente político, mesmo com atribuições criminais ou de segundo grau, restringir sua atuação à estratégia judicial, até porque não há norma alguma que o obrigue a isso. Uma coisa são os objetivos e a missão do MP (os resultados que almejamos), inscritos no art. 127, *caput*, c/c art. 3º, outra são todos os instrumentos disponíveis ao MP para alcançá-los, os quais prescritos no art. 129 da Constituição, e arts. 25, 26 e 27, parágrafo único, da Lei nº 8.625/93. E foi nessa esteira que caminhou a Recomendação CNMP nº 54, de 28 de março de 2017, que dispõe sobre a Política Nacional de Atuação Resolutiva:

Art. 1º Sem prejuízo da respectiva autonomia administrativa, cada ramo do Ministério Público adotará medidas normativas e administrativas destinadas a estimular a atuação resolutiva dos respectivos membros e a cultura institucional orientada para a entrega à sociedade de resultados socialmente relevantes observando, dentre outros, os parâmetros desta recomendação.

§ 1º **Para os fins desta recomendação, entende-se por atuação resolutiva aquela por meio da qual o membro, no âmbito de suas atribuições, contribui decisivamente para prevenir ou solucionar, de modo efetivo, o conflito, problema ou a controvérsia envolvendo a concretização**

de direitos ou interesses para cuja defesa e proteção é legitimado o Ministério Público, bem como para prevenir, inibir ou reparar adequadamente a lesão ou ameaça a esses direitos ou interesses e efetivar as sanções aplicadas judicialmente em face dos correspondentes ilícitos, assegurando-lhes a máxima efetividade possível por meio do uso regular dos instrumentos jurídicos que lhe são disponibilizados para a resolução extrajudicial ou judicial dessas situações. [...]

§ 3º **Considera-se resolutiva a atuação pela via extrajudicial ou judicial** quando a respectiva solução for efetivada, não bastando para esse fim apenas o acordo celebrado ou o provimento judicial favorável, ainda que transitado em julgado (CNMP, 2017) [grifo nosso].

Em verdade, cabe salientar que o Capítulo IV, Seção, I, da Lei nº 8.625/93 (arts. 25 a 27) é dirigido a todos os órgãos de execução, não fazendo qualquer distinção entre os membros atuantes em primeiro grau ou segundo grau de jurisdição.

Poder-se-ia argumentar, ainda, a dificuldade de o agente político com atribuição criminal, particularmente, atuar de forma resolutiva tendo em vista o problema prático do número de audiências e outros atos judiciais obrigados a participar. Não se afirma que a transição para esse novo paradigma seria sem dificuldades, mas há que se ter em mente que o agente político com atribuições criminais, com a mudança dos incentivos, terá que planejar e pensar holisticamente a sua atuação, particularmente para evitar o crime, o que, no fim, é o melhor remédio justamente para se diminuir o número de ações, audiências e atos judiciais. Aqui se aplica o que já escrevemos acima: há que olhar primordialmente para o futuro (para a prevenção dos danos), ao invés de olhar somente para o passado (quando o dano já ocorreu). Em outras palavras, não há como pensar que a única e a melhor forma de *prevenir* o crime seja *combatê-lo*, pois isso equivale a torcer pela ocorrência de algum ilícito penal para que assim possamos agir.

No âmbito da doutrina produzida dentro do próprio Ministério Público muito já vem sendo escrito nesse sentido. Destacamos artigo de Alexandre Rocha Almeida de Moraes e Pedro Henrique Demercian, os quais descrevem como o uso da análise econômica do direito, da estatística e da ciência de dados em matéria criminal são hoje imprescindíveis ao Ministério Público como partícipe destacado no sistema de política criminal:

O Ministério Público precisa e deve discutir, para efetivar sua conformação ao perfil pensado pelo constituinte, sua própria Política Criminal que inclua necessariamente: a) sua participação na Política Criminal através da concepção de uma Ciência Penal total; b) a construção de uma Política Criminal própria que discuta o trato da política de segurança pública como bem difuso que merece ser protegido, traçando estratégias para tanto; **c) a construção de uma doutrina institucional de investigação criminal e de controle externo da atividade policial, assim como a fixação de parâmetros que permitam aferir sua eficiência e desempenho na diminuição das taxas de criminalidade, modificando-se, pois, toda sua estruturação de fiscalização e prestação de contas; d) a atuação, a partir da implementação de laboratórios de jurimetria, sob a forma de agências que, além de corpo técnico – analistas**

de dados, peritos etc – seja criada e pensada de acordo com as disfunções sociais e não simplesmente por território (MORAES; DEMERCIAN, 2016: 289) [grifos nossos].

Por fim, não há como sustentar que não existem exemplos de atuação orientada a resultados na área criminal. Hoje muitos agentes políticos já vêm atuando dessa forma na área citada e com resultados expressivos, como é o caso do projeto Tempo de Justiça implantado pelo Ministério Público do Ceará, que tem como objetivo acelerar o julgamento dos crimes contra a vida ocorridos na cidade de Fortaleza, por meio de esforços interinstitucionais e de ferramentas de TI para o monitoramento do cumprimento dos prazos legais de tramitação em todas as fases dos inquéritos policiais e das ações penais. Não à toa o projeto Tempo de Justiça foi agraciado com o Prêmio CNMP de 2018, na categoria *Redução da Criminalidade*.⁶

2.4. Seria justo medir a atuação do membro por meio de indicadores externos de desempenho e de resultados (indicadores socioeconômicos), considerando que a melhoria de tais indicadores não depende somente do Ministério Público?

Nesse ponto é importante enfrentarmos a crítica que pode surgir à tentativa de mensuração desses indicadores para fins de merecimento. Alguém poderia alegar que seria injusto julgar o merecimento por esses indicadores (taxa de homicídios por 100 mil habitantes, por exemplo), pois a melhoria de tais índices dependeria pouco do esforço do agente político e seria mais de responsabilidade dos poderes estritamente políticos (executivo e legislativo). Além disso, poder-se-ia argumentar que exigir tais resultados do agente político seria tratá-lo como um super-herói, responsável sozinho pela resolução de todos os problemas sociais. Pois bem. Mesmo sabendo das forças dessas alegações, gostaríamos de apresentar alguns argumentos contrários a elas.

Primeiro, medir os indicadores de resultado, *i.e.*, se estamos contribuindo ou não para os objetivos que o Estado brasileiro se comprometeu a perseguir (os ODSs são uma tradução dos objetivos do art. 3º da Constituição), tem a função justamente de despir a instituição da arrogância de se achar a redentora da pátria, pois os ODSs são uma missão compartilhada por todos os brasileiros e brasileiras e, principalmente, pelas instituições estatais. E, se é uma missão compartilhada, não há como o Ministério Público atuar sozinho, mas sim em cooperação com várias outras instituições e organizações (estatais e não estatais). Em outros termos: além de termos um propósito visível e comum com os outros, tal visão pode nos ajudar a tornar nosso encargo muito menos penoso e solitário.

Segundo, em razão da missão constitucional no art. 127, no qual se lê expressamente que incumbe ao Ministério Público “a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (BRASIL, 2019), não interessa muito ao cidadão que paga seus impostos que lhe digam que ao MP cabe apenas a “defesa de seus direitos”. Para ele o que importa é se tal defesa está sendo efetiva ou não.

⁶ Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/CNMP_cartilha_premiados_1.pdf>.

Terceiro, orientarmo-nos pelos indicadores de resultados tem a comodidade de não precisarmos construí-los ou medi-los, pois eles são de responsabilidade, precipuamente, de outras instituições (nada impedindo também que o MP se envolva no esforço de construção dos indicadores – alguns ainda carecem de metodologia –, sendo até recomendável que participe desse empreendimento). Basta ao MP se guiar por eles, utilizando-os como bússolas e termômetros para o estabelecimento de prioridades de atuação e de correção de rotas.

Quarto, e não menos importante, nenhuma atividade que o agente político do MP execute depende apenas de seu próprio esforço. Mesmo o ajuizamento de uma simples ação penal ou de assinatura de um TAC, por exemplo, depende do esforço e da disposição de inúmeros outros atores: a qualidade da investigação policial ou a disposição do promissário em firmar um acordo – isso sem falarmos dos resultados jurídicos, como a procedência da ação ou o cumprimento do TAC. É exatamente por conta disso, ou seja, da dependência do bom trabalho de inúmeras outras instituições, que devemos pensar em formas de estimular a atuação cooperativa, a qual é enormemente facilitada quando todos compartilhamos dos mesmos propósitos.

Quinto, e por fim, mesmo que possamos admitir a suposta injustiça de se aferir o merecimento do agente político pelos indicadores dos ODSs, ressalte-se que eles não serão os únicos indicadores para tal propósito, os quais, em conjunto, e de acordo com os pesos relativos de cada um deles, determinará a nota final meritória, como discutiremos mais à frente.

Sabemos do caráter polêmico desta proposta. No entanto, mesmo que ela possa não servir para gerar incentivos de méritos individuais, acreditamos que ela possa ser utilizada como referencial para gerar incentivos coletivos e institucionais (como veremos mais à frente, no item 3.6).

2.5. Por que estabelecer pesos de cada conjunto de indicadores? São esses pesos fixos ou podem ser alterados?

Com relação à importância de cada conjunto de indicadores – lembrando que, em regra⁷, quanto mais os indicadores se aproximarem das dimensões resultado e efetividade, maior peso devem possuir –, relevante salientar a necessidade de atribuir a eles pesos relativos, pois tal medida é uma maneira muito eficaz de a instituição comunicar a importância relativa das competências e metas aos colaboradores.

Conhecer os pesos relativos dos conjuntos de indicadores ajuda os agentes políticos (e também os agentes administrativos) a priorizarem seu trabalho e esforços em seu dia a dia, bem como a tomarem decisões quando confrontados com demandas concorrentes. De todo modo, salientamos que os pesos atribuídos nos quadros do anexo são um exemplo (devidamente justificado em razão da priorização dada ao trabalho qualitativo e à atuação orientada a resultados pela Recomendação CNMP nº 54/2017) de como cada ramo do MP pode distribuir os pesos de

⁷ Dizemos em regra, pois, muito embora possam ser classificados como de esforço, os conjuntos de indicadores 3 (Planejamento), 4 (Boas práticas) e 5 (Resultado (eficácia e eficiência) e esforço da atuação extrajudicial) devem possuir papel de destaque, considerando sua importância estratégica para a atuação orientada a resultados (Diretrizes 1, alíneas 'm' e 'n', 2, alínea 'i', 3, alínea 'g') (CNMP, 2016).

cada um dos conjuntos de indicadores, processo que deve envolver a participação e o debate de todos os envolvidos.

Por todos esses motivos, aliás, é que será necessário, também, conforme cada ciclo de planejamento, de acordo com os indicadores socioeconômicos e a ausculta da comunidade de cada território, definir e calibrar adequadamente os *benchmarks* (referenciais) e as metas respectivas, de modo a sinalizar estímulos corretos e precisos aos agentes para uma busca ótima dos objetivos estabelecidos, evitando-se a produção de efeitos indesejáveis (externalidades). Aqui as ferramentas e conhecimentos em geoprocessamento, *data science* (ciência de dados), economia, análise econômica do direito etc. serão fundamentais dentro dos órgãos de gestão estratégica, conforme já apontam as experiências de alguns MPs (Minas Gerais⁸, Paraná⁹, Rio de Janeiro¹⁰, Rio Grande do Sul¹¹ etc.).

3. NOVO PLANEJAMENTO E NOVA GOVERNANÇA

Feita então a apresentação da proposta preliminar de indicadores, há que se pensar na reformulação do modelo de planejamento atual de todo o Ministério Público brasileiro (o que exige, portanto, a revisão da Resolução CNMP nº 147/2016 e o alinhamento dos ciclos do PEN-MP com os ciclos dos vários ramos do MP), o qual deverá perseguir uma diretriz fundamental: planejar democraticamente para racionalizar e priorizar.

3.1. Planejar democraticamente para racionalizar e priorizar – a busca da Unidade Institucional e do necessário *accountability*

Atualmente o ciclo de planejamento de todos os ramos do MP brasileiro é primordialmente do tipo *top-down* (de cima para baixo), conforme o modelo seguido pelo art. 5º, parágrafo único, inciso II, da Resolução CNMP nº 147/2016. Nada obstante contemplar a participação de todas unidades e ramos do MP e consulta à sociedade, o modelo ainda se ressentir de uma maior capilaridade e de capacidade de envolver os agentes políticos e administrativos da ponta da instituição, quais sejam, aqueles que estão nas unidades territoriais mais distantes das capitais e muitas vezes sozinhos, responsáveis por uma ampla gama de atribuições. Ouvir esses agentes, bem como a comunidade respectiva, é imprescindível.

Faz-se necessário, portanto, inverter a lógica do planejamento estratégico. Para isso há que adotar um planejamento primordialmente do tipo *bottom-up* (de baixo para cima) e por regiões, por meio de conferências públicas com a participação da sociedade e de todos os agentes do MP, começando por cada território (comarca ou outra divisão), passando por regiões e unidades federativas e alcançando o CNMP.

8 Disponível em: <<https://mapasocial.mpmg.mp.br/>>.

9 Disponível em: <<http://www.mppr.mp.br/pagina-5348.html>>.

10 Disponível em: <<http://apps.mprj.mp.br/sistema/cadg/>>.

11 Disponível em: <https://www.mprs.mp.br/mapa_social/>.

3.2. Como funcionarão as conferências públicas no processo de planejamento estratégico?

Sob a coordenação da Comissão de Planejamento Estratégico, juntamente aos órgãos de Gestão Estratégica de cada ramo do MP¹², as conferências públicas devem possuir necessariamente duas diretrizes: 1) participação social para conferir legitimidade e aproximar o cidadão do MP; e 2) evidências científicas para a orientação da participação, o estabelecimento de prioridades e para evitar o populismo judicial e penal.

O modelo aqui proposto é inspirado no da Defensoria Pública do Estado de São Paulo (DPSP), com as correções necessárias dos problemas já identificadas por pesquisas recentes (RIZZARDI, 2015).

Particularmente em vista da complexidade do processo de conferências e de planejamento estratégico, o ciclo de dois anos das conferências da DPSP se mostrou muito curto, de maneira que para o MP sugere-se um ciclo de seis anos, intercalado por dois ciclos a cada dois anos de acompanhamento e revisão, aos quais seriam incorporados os ciclos dos Planos Gerais de Atuação (PGAs) de vários MPs. Aqui os ciclos dos PGAs permaneceriam adotando a metodologia *top-down* e, em conjunto com a Ouvidoria, seriam os responsáveis pelas pesquisas de satisfação dos usuários (conjunto de indicadores 2 do Quadro 1 anexo).

Em resumo, e tomando como exemplo um MP Estadual, as conferências ocorrerão em três níveis: local, regional e estadual.

Em nível local, o Promotor ou o Procurador, juntamente aos demais agentes políticos que fazem parte da mesma unidade territorial (caso existam), organizarão, sob a coordenação da Ouvidoria do Ministério Público e do órgão de Gestão Estratégica respectivo, a Conferência Pública com base nos relatórios técnicos elaborados pelo **Laboratório de Inovação e de Análises de Políticas Públicas** (ou órgão equivalente, que será tratado em pormenor mais à frente), o qual conterà uma análise de indicadores socioeconômicos relevantes (levantados também por pesquisas de bem-estar mais sofisticadas) (ADLER, 2006) e sugerirá as abordagens na reunião com a comunidade, sempre alinhado aos ODSs e seus indicadores.

A reunião, que será precedida de inscrição pelos participantes, registrará as prioridades locais e os esboços de programas e projetos, os quais serão levados à conferência regional; na reunião local também serão eleitos os delegados (um agente político, um agente administrativo do MP e um representante da sociedade) para a participação nas conferências regionais. As conferências regionais seguirão metodologia semelhante, com a votação das prioridades, os programas e os projetos regionais, e a eleição dos delegados para a conferência estadual (um agente político, um agente administrativo do MP e um representante da sociedade).

Após finalizado o ciclo e conferências, as prioridades, os programas e os projetos colhidos em todas as reuniões serão compilados pela Ouvidoria e pelo órgão de Gestão Estratégica, o

12 No MPMG, por exemplo, há o Conselho de Gestão Estratégica, criado pela Resolução PGJ nº 71/2012, o qual, nada obstante ser presidido pelo PGJ e composto também pelos PGJs Adjuntos Administrativo, Institucional e Jurídico (art. 3º), para ser mais ágil, necessitaria ter um agente político com funções específicas gerenciais, um diretor executivo, encarregado de encaminhar e dar andamento às deliberações dos órgãos colegiados vinculados à PGJ e dialogar com os demais órgãos da administração superior (Colégio de Procuradores de Justiça, Conselho Superior e Corregedoria-Geral de Justiça).

qual elaborará o Plano Estratégico a ser submetido ao órgão da administração superior para aprovação (geralmente é Colégio de Procuradores de Justiça nos MPs estaduais).

Aprovado o Plano Estratégico do MP Estadual, cada unidade territorial elaborará seu plano local (para os próximos seis anos) e fará uma reunião devolutiva com a comunidade, o que permitirá a esta acompanhar a atuação do MP na localidade pelo horizonte temporal definido. Por fim, realizada a reunião local, cada agente político, individualmente, elaborará o plano de sua Promotoria, Procuradoria ou Ofício.

3.3. O que garantirá que os agentes políticos atuem em cooperação e se comprometam com os planos e programas?

Se os ODSs podem funcionar como proxies de realização dos direitos fundamentais, os planos e programas podem ser proxies (fazer as vezes) da atuação funcional orientada a resultados (indicadores internos), e, portanto, terão maior peso no sistema de recompensas da instituição, conforme o Quadro 1 anexo.

Respeitando-se o Princípio de Pareto, que é um princípio geral de priorização, cada agente político deverá eleger no mínimo um programa prioritário em seu plano individual e os agentes políticos em conjunto no território deverão eleger no mínimo um programa prioritário no plano coletivo, salientando que o plano individual deverá necessariamente dialogar com o plano coletivo. No plano regional deverá ser eleito também um programa cujo cumprimento também será vinculante a todos os agentes políticos do respectivo território. Por fim, imaginando que nos planos estaduais e nacionais serão eleitos vários programas (mas que seja importante que não ultrapassem o número de cinco), muitos dos quais deverão exigir a participação de todos os agentes políticos, sugere-se que cada um possa escolher dentre eles no mínimo um em nível estadual e um em nível nacional. Assim, ao todo, de cada agente político será avaliado o cumprimento de cinco programas, assim distribuídos: um de cada plano estratégico (plano estratégico individual, plano estratégico coletivo, plano estratégico regional, plano estratégico estadual e plano estratégico nacional).

3.4. O que garantirá que os programas individuais e coletivos dos agentes políticos no território não sejam muitos singelos, de modo que sejam fáceis de ser cumpridos para o atingimento das metas de execução?

O estabelecimento de premiações e *rankings* dos melhores projetos individuais e coletivos é um peso relativo razoável para o conjunto de indicadores de número 4 no Quadro 1 do Anexo.

Alguns podem se perguntar como medidas urgentes e a necessária atuação retrospectiva (em vista de um desastre, uma tragédia, um grande caso de corrupção etc.) entrariam na contabilidade desses indicadores. A solução não é complexa: basta o agente político inserir essa atuação justificadamente no seu plano, considerando a sua atuação urgente e prioritária,

reorganizando as suas prioridades relativas com os demais programas e projetos que foram previamente estabelecidos.

Sistemas de informática e as correções *in loco* das corregedorias assegurarão a fiscalização do cumprimento desses planos e programas (*benchmarks* ou parâmetros podem ser úteis também para a exigência de padrões mínimos de atuação para possíveis sanções correccionais), além, é claro, do interesse do agente político em fazer a prova adequada desses indicadores no momento de participar de editais de movimentação na carreira.

Nesse ponto calha destacar também a importância das **conferências públicas** para o trabalho das Corregedorias. Ao aproximarem a sociedade do Ministério Público, as conferências fazem com que agentes políticos e administrativos sejam muito mais responsivos às demandas sociais (*accountability* vertical social), aumentando-se sobremaneira a inovação e a legitimidade democrática da instituição e do planejamento estratégico. Portanto, considerando que as Corregedorias terão um rol de indicadores muito menor, mais preciso, sensível ao *accountability* social e monitorado por sistemas de informação, o trabalho correccional será muito mais eficiente.

3.5. Como tal sistema poderia ser implementado? Haveria um período de transição?

Por fim, uma questão essencial que também se pode levantar diz respeito à aplicação desse novo modelo sem mudanças bruscas ou traumáticas, considerando também os diferentes estágios dos planos estratégicos atuais de cada MP e o modelo do PEN-MP do tipo *top-down* a cargo do CNMP.

Sugere-se que sejam feitos testes e/ou pilotos nos próximos ciclos de revisão dos planos estratégicos atuais ou de elaboração de novos planos estratégicos. Por exemplo, um dado MP poderia manter o seu sistema atual de merecimento e instalar o novo, de maneira que os dois sistemas convivam por um período determinado (sugere-se o intervalo de seis anos, conforme o ciclo das conferências) para a realização de comparações, estudos, aperfeiçoamento e transição. O sistema atual seria ainda o válido para fins de merecimento, sendo o novo utilizado para fins de testes.

No entanto, como fazer com que os agentes políticos adiram ao modelo de conferências, uma vez que o novo sistema de merecimento, no período de testes, não seria de caráter obrigatório? Alguns incentivos poderiam ser oferecidos.

Como *soft incentive*, poderiam já ser implantados os *rankings* e as premiações por programas e projetos individuais e coletivos (conforme a experiência exitosa do Prêmio CNMP), cujos critérios sejam o alinhamento ao PEN e ao Plano Estratégico do MP respectivo. Eles não seriam utilizados para fins de indicadores de merecimento, mas já seriam incentivos suficientes para o direcionamento para o novo sistema.

Nada obstante, para estimular que agentes políticos e unidades se candidatem como voluntários nos ciclos de conferências durante o período de testes, poder-se-ia pensar em alguma recompensa para fins de merecimento (conceito adicional, nota elogiosa etc.). Igualmente, poderia

se aventar, para as unidades voluntárias, o recebimento prioritário de novos equipamentos e outras melhorias institucionais.

Nesses termos, durante o período de testes, além do tempo razoável para avaliação dos sistemas por agentes políticos e administrativos e comunidade, seria possível também ao MP construir e adotar os sistemas informatizados de monitoramento dos indicadores, aperfeiçoando seus órgãos de gestão estratégica e de inteligência.

Como exemplo de medidas de incentivos semelhantes, citamos a proposta PGEA nº 20.02.0001.0016712/2018-35, apresentada ao Conselho Superior do Ministério Público do Trabalho, que expressamente prescrevia:

Das Medidas de Incentivo

Art. 50. A efetiva participação na gestão e/ou execução dos instrumentos de atuação estratégica do Ministério Público do Trabalho será considerada para os seguintes fins:

I - em relação ao membro:

- a) pontuação diferenciada para fins de promoção por merecimento;
- b) preferência para capacitação em cursos no Brasil e no exterior;
- c) valorização dos indicadores de esforço para fins correicionais;
- d) prioridade na alocação de vagas de estagiários no escritório;

II - em relação à Procuradoria Regional do Trabalho:

- a) prioridade na alocação de recursos orçamentários específicos necessários para esse tipo de atuação institucional;
- b) prioridade na lotação de cargos de membros e servidores, bem como de vagas de estágio;
- c) prioridade na distribuição de recursos materiais adquiridos pela Procuradoria Geral do Trabalho.

Parágrafo único. Nota técnica do CPGE definirá os critérios de mensuração do desempenho nos instrumentos de atuação estratégica para efeitos de concessão dos incentivos, observados os seguintes parâmetros:

I - peso diferenciado para atuação voluntária;

II - peso diferenciado para o encargo de gestor;

III - peso diferenciado para o alcance de metas relacionadas aos indicadores de esforço vinculados à execução, em relação ao membro;

IV - peso diferenciado para o alcance de metas relacionadas aos indicadores de resultado, em relação à Procuradoria Regional do Trabalho (PROCURADORIA-GERAL DO TRABALHO, 2018).

Infelizmente (muito embora seja contestável recompensar o membro simplesmente por estar atuando em um cargo de gestor) tal redação foi suprimida da versão final da proposta, que se transformou na Resolução CSMPT nº 166/2019 (que, por sua vez, acabou suspensa por decisão do CSMPT na sua 202ª Sessão Extraordinária, realizada em 19 de setembro de 2019). Apesar disso, a proposta se mostra assaz interessante no sentido de pensarmos em formas diferentes de incentivos (especialmente os orientados a resultados) aos agentes políticos e administrativos do MP.

3.6. Reestruturação da atuação *custos legis* e priorização da atuação coletiva

Registre-se que, com esse novo paradigma, se faz fundamental cumprir o art. 4º da Recomendação do CNMP nº 34, de 5 de abril de 2016, que determina que as atribuições *custos legis* devam ser exercidas pelas Promotorias especializadas na defesa dos direitos coletivos respectivos, passo inicial importantíssimo para garantir que quem decida sobre a efetiva necessidade de intervenção e o seu conteúdo seja a Promotoria de Justiça, que tem a visão coletiva da área tutelada.

A visão coletiva é essencial para formar o convencimento de manifestações ministeriais em demandas individuais, mais visivelmente na área da saúde ou educacional, em que as ordens judiciais interferem, muitas vezes de forma grave, na política pública que atende a maioria da população. E manifestações ministeriais descoladas dessa visão do problema coletivo podem reforçar a gravidade da interferência.

Assim, com base na redistribuição da atribuição *custos legis*, para o cumprimento do art. 7º da mesma recomendação, a priorização deve passar pela transformação das Promotorias de Justiça com atribuições *custos legis* em direito de família em Promotorias Especializadas de direitos da infância, idosos e portadores de deficiência, incluindo as respectivas atribuições criminais, assim como a transformação das PJs com atribuições cíveis puramente em outras Promotorias Especializadas que a Comarca mais precise ou em Promotorias de Justiça com atribuições de persecução penal que, atualmente, estão em *deficit* e não têm tido condições de participar das decisões preventivas em segurança pública ou de investir em investigações próprias.

A assunção da função *custos legis* pelas Promotorias Especializadas não se inviabilizaria, na medida em que, em interpretação sistemática do ordenamento jurídico, não se daria a intervenção em todas as ações em que houvesse interesse de incapaz ou do erário público, mas conjugando-se a previsão do CPC com as disposições legais, contidas no Estatutos da Criança e Adolescente, do Idoso, da Pessoa com Deficiência, e outras leis, apenas naquelas em que o garantidor legal – seja pai, curador ou representante do poder público – esteja a se omitir para evitar a lesão de seu direito ou seja o próprio violador. Em assim sendo, ações de disputas de guarda-alimentos e de cobrança contra o poder público, por exemplo, não receberiam automática intervenção ministerial, mas apenas aquelas em que tenham aportado na Promotoria de Justiça, por qualquer meio, notícia da violação, por ação ou omissão, do garantidor legal.

Sem demandar qualquer alteração legislativa, mas apenas a interpretação sistemática de todas as leis especiais que regem direitos de incapazes com o Código de Processo Civil – evitando-se a leitura de dispositivos isolados –, é possível direcionar os esforços das Promotorias de Justiça para os casos em que os incapazes não estejam sob efetiva proteção de seus garantidores, que são os que realmente precisam da intervenção ministerial.

Somente após a reorganização das unidades de execução, sob as perspectivas de visão coletiva e priorização da atuação protagonista-preventiva, e não meramente parecerista, é que se poderá voltar o planejamento para a organização da atuação regional.

3.7. Reestruturação da atuação em segundo grau

Sobre a reestruturação do Ministério Público de Segundo Grau e das atribuições das Procuradorias de Justiça (MPs Estaduais) e das Procuradorias Regionais (MPF e MPT), fica fácil perceber a sua necessidade quando olhamos para a alta taxa de congestionamento do Poder Judiciário (71,2%) (CNJ, 2019, p. 96), revelando a premência do uso de métodos extrajudiciais de mediação de conflitos. Em outras palavras, o modelo atual do MP em Segundo Grau se mostra anacrônico e incompatível com o ideal de atuação orientada a resultados.

Quanto a esse tema, Berclaz possui relevante estudo (*O Ministério Público em segundo grau diante do enigma da esfinge (e a Constituição da República): decifra-me ou devoro-te!*) no qual demonstra que, com poucas, mas cirúrgicas modificações em atos normativos secundários, é possível liberar o capital humano extraordinário, presente na experiência e capacidade intelectual dos agentes políticos atuantes no segundo grau, que atualmente se encontra adormecido. Para o autor, o Ministério Público poderia realizar tal rearranjo por meio de duas diretrizes: com o exercício de atribuições extrajudiciais pelas Procuradorias de Justiça e pelas Procuradorias Regionais e com o fortalecimento da atuação judicial dos procuradores (como “órgãos agentes”). Para tal propósito três projetos se apresentam:

- 1) Engajamento e participação em processo de Regionalização vinculado e articulado com os membros do primeiro grau;
- 2) Fortalecimento e reforço dos Centros de Apoio Operacional enquanto órgãos auxiliares interligados e conectados com atribuições ministeriais em todos os níveis;
- 3) Empoderamento dos setores recursais, de controle de constitucionalidade, exercício de atribuições originárias e fortalecimento do controle das Administrações Públicas municipais e principalmente estaduais, dentre outras possibilidades coerentes com as funções institucionais e a programação de atuação democraticamente eleita.

Destaco o ponto 1 acima, de maneira a propor a criação de cargos de Procuradores de Justiça regionais (no âmbito dos MPs Estaduais), os quais poderiam ser os coordenadores das unidades regionais. A rigor, na Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei Federal nº 8.625/98, em especial nos arts. 19 a 22 e 31, que tratam dos Procuradores de Justiça), não há nenhum óbice para a reestruturação administrativa acima proposta. Em verdade, refletindo sobre o Capítulo IV, Seção, I, da referida lei (arts. 25 a 27), a todos os órgãos de execução (sejam promotores ou procuradores de justiça) cabe uma infinidade de funções, associadas a inúmeros instrumentos de ação.

3.8. Saber ouvir – por uma verdadeira Ouvidoria

As ouvidorias do MP brasileiro receberam assento constitucional em 2004, pela Emenda Constitucional 45, com competência, entre outras, para receber reclamações e denúncias de qualquer interessado contra membros ou órgãos do Ministério Público, inclusive contra seus serviços auxiliares.

Trata-se de importante canal de acesso e diálogo da instituição com a sociedade, visando à facilidade de acesso ao cidadão na apresentação de suas demandas ou denúncias e ao aperfeiçoamento das atividades desenvolvidas.

Não obstante as várias missões reconhecidas às ouvidorias (emissão de relatórios e sugestões destinados, ambos, aos membros e à Administração Superior visando ao aprimoramento de suas atividades, exercício da atividade de *ombudsman*, *stricto sensu*, emitindo críticas indutoras do processo reflexivo interno), o modelo adotado para elas por boa parte dos MPs acabou por limitá-las a um canal de recebimento e encaminhamento de denúncias ou reclamações aos órgãos internos com atribuição respectiva – *call center*.

Por evidente, tal modelo não vem ajudando a corrigir o *deficit* de legitimidade do MP, de modo que, como instância mediadora entre a sociedade e a instituição, as Ouvidorias do MP podem e devem ser revistas de modo a cumprir, com máxima efetividade, o papel que dela se espera, particularmente de *accountability* vertical social.

Assim, com uma estrutura que permitisse a participação de uma maioria de membros externos (sendo o modelo da Ouvidoria da Defensoria Pública do Estado de São Paulo um bom referencial), equilibrada com a participação de membros internos e mediada pelas evidências científicas, poderíamos realizar um ideal de *accountability* vertical social sem os riscos de captura da instituição pelos populismos judicial e penal.

4. NOVA ORGANIZAÇÃO ESPACIAL – REGIONALIZAÇÃO COM ESTRUTURA INTEGRADA E INTERDISCIPLINAR

Há primeiro que se superar a ideia de que o Ministério Público deva possuir simetria organizacional (mesmo número de agentes políticos e magistrados) com o poder judiciário, uma vez que as funções ministeriais são distintas e não dependem somente nem primordialmente do judiciário (BERCLAZ; MOURA, 2008). Desmitificar tal paradigma promoverá uma verdadeira revolução institucional, permitindo voltar a atenção para os resultados que devem ser alcançados (os objetivos do art. 3º e a missão do art. 127, *caput*, da Constituição) e para os meios mais adequados para tal desiderato.

A ideia de regionalização pode se consolidar inicialmente com a instituição de fóruns regionais em que se reúnam periodicamente (a cada dois anos, conforme o ciclo dos Planos Gerais de Atuação, segundo o modelo do MPMG) as Promotorias de Justiça integrantes da macrorregião para: 1) propor atuações preventivas de acompanhamento de políticas públicas e que atendam aos problemas das diversas curadorias, de forma transversal; e 2) em havendo proposições de atuação em casos selecionados por sua característica de ultrapassar as fronteiras territoriais das Comarcas ou por se repetir quase uniformemente em mais casos.

Aqui inúmeros critérios de regionalização podem ser utilizados: físico-ambiental (ex.: bacia hidrográfica), político-administrativo exógeno (ex.: conforme organização administrativa do Executivo) etc. (GOULART, 2018, p. 35-6). No entanto, é preferível que o ramo do MP em comento tenha um critério único (ou prevalente) no seu respectivo território (preferimos um físico-ambiental, o qual representaria um ideal de desenvolvimento sustentável no qual estenderíamos

a democracia às coisas) (RODRIGUES, 2018), de modo a permitir o diálogo entre as promotorias regionais em um fórum ou núcleo regional único, como se verá à frente. Ou seja, não é prudente que para cada atribuição (meio ambiente, saúde, educação, criança e adolescentes etc.) o MP possua recortes territoriais regionais distintos, uma vez que isso enseja uma impossibilidade de integração entre as atribuições, particularmente para a construção de programas e projetos transversais e interdisciplinares.

A seleção dos problemas a serem tratados e os estudos para a proposição das soluções a serem tentadas se dariam pelos próprios integrantes do fórum macrorregional, tornando dispensável, a princípio, o investimento em novas estruturas de Promotorias Regionais, as quais demandam criação de cargos de membros e servidores, impossibilitadas hoje pela restrição orçamentária. Em suma, o paradigma deve ser integrar as estruturas existentes para compartilhar recursos e aumentar a sinergia entre as áreas, com o posterior e gradativo aperfeiçoamento da estrutura, como se verá à frente.

Importante também que o Ministério Público não deseje substituir as políticas públicas já criadas em lei, mas sim que efetivamente contribua para sua realização. Neste ponto cumpre ressaltar que, dos elos do ciclo de políticas públicas – “1. percepção e definição de problemas”, “2. agenda-setting”, “3. elaboração de programas e decisão”, “4. implementação de políticas de políticas” e “5. avaliação de políticas e eventual correção da ação” (FREY, 2000, p. 226) –, o Ministério Público pode participar de forma legítima e cooperativa, sem violar as funções precípua dos demais poderes, de todos eles, com exceção do elo “4. implementação de políticas de políticas”, tipicamente a cargo do Poder Executivo.

Demais disso, importante também que o MP não pretenda criar superestruturas de perícias e de investigação, mas que, somente em casos específicos, como as curadorias que demandam atuação administrativa ministerial direta, como nas fiscalizações de direito do consumidor ou de controle externo da atividade policial, sejam feitos investimentos para criação da estrutura própria de investigação. Assim, em vez de criar novas estruturas para perícias ambientais, por exemplo, apoie e cobre efetiva atuação dos órgãos ambientais municipais e estaduais. Ao contrário de criar nova estrutura de mediação de conflitos familiares, por exemplo, fomente a política do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e o adequado investimento e custeio dos centros de referência em assistência social básica e especializada, incluindo de acolhimento de vítimas de violência doméstica, que são importantes políticas públicas que devem prevenir violações de toda a sorte de direitos. Esses são apenas exemplos de como o Ministério Público pode, sem demandar grande investimento financeiro e aproveitando sua força de trabalho atual, fortalecer as políticas públicas que já são obrigatórias por previsão legal.

Mais importante: é necessário que os núcleos regionais exerçam função executiva em situações excepcionais¹³ para evitar que se tornem o ente etéreo e superior que passe a receber

13 Poderiam ser pensados critérios mais claros, objetivos e padronizados para o envio de demandas para as Regionais, tais como número de procedimentos por ano (v.g.: um procedimento por área por ano) e de acordo com a complexidade da matéria cotejada com as limitações técnicas e estruturais da comarca requerente, sendo exigido que o membro solicitante fundamente o pedido de apoio. A aceitação do pedido ficaria a critério do Coordenador, cuja recusa poderia ser apreciada em sede de recurso enviado ao Núcleo Estadual (sobre esse Núcleo, ver à frente). De qualquer forma, os casos de abuso no envio de demandas às Regionais (ou de recusas por parte dessas) são raros, havendo, geralmente, bom senso no relacionamento entre os membros das comarcas e os promotores coordenadores.

toda a demanda de defesa de direitos coletivos da região, com prejuízo para a proximidade que o Promotor de Justiça deve ter com a população de sua Comarca (já formada, em grande parte das vezes, de diversas cidades) e para evitar que as Promotorias locais se tornem meros repassadores das reclamações da população para esses entes distantes dela.¹⁴ Tudo isso deve se dar sem prejuízo da atuação conjunta de Promotores de diversas Comarcas, por decisão deles próprios, a exemplo de inquéritos civis públicos presididos por mais de um membro.

Assim, os núcleos integrados deverão possuir, de início, uma estrutura humana e material enxuta, porém adequada, com um número suficiente de servidores administrativos¹⁵, peritos, veículos e equipamentos de apoio para o suporte das comarcas circunvizinhas em atividades de maior complexidade (BERCLAZ; MOURA, 2008, item IIb).

As reformas para tal desiderato devem passar necessariamente:

1. pela absorção e integração gradual de todas as coordenadorias regionais hoje existentes nos núcleos integrados, a fim de reduzir custos, desburocratizar instâncias e procedimentos e aumentar a sinergia, a eficiência e diálogo entre os projetos e ações desenvolvidas pelas coordenadorias especializadas atuais. Com o exemplo exitoso dos GAECOs, os Núcleos Regionais poderiam contar com a parceria de instituições públicas e privadas idôneas com expertise em várias áreas de conhecimento e atuação, como o SEBRAE, a Fundação João Pinheiro, Universidades, organizações do Terceiro Setor (ex.: Observatórios Sociais, responsáveis pela fiscalização social do orçamento público) etc.
2. Pela refundação das funções e das atribuições das Procuradorias de Justiça, de modo que elas passem a atuar também nos referidos núcleos integrados.

Realizar tais mudanças de reengenharia institucional não demanda necessariamente alterações legislativas (atos normativos primários), sem contar que a edição de atos normativos secundários do próprio Ministério Público já poderia pavimentar o caminho para tais propostas.

As Promotorias Regionais em muitos estados hoje são instaladas sem a necessidade de criação de cargos ou serviços auxiliares por lei, mas apenas com o rearranjo espacial e funcional dos cargos atualmente existentes por meio de resoluções. Porém, para assegurar a estabilidade funcional e estrutural, capaz da criação de um novo paradigma voltado à atuação orientada a resultados, o ideal a ser perseguido é o de criação de cargos permanentes de Promotores e Procuradores, a serem preenchidos por meio de promoção e remoção (GOULART, 2018, p. 39-40; SANTIAGO, 2018, p. 61-2)¹⁶

14 Nenhuma estrutura, ainda que gigantesca, daria conta, de forma tempestiva e eficiente, das demandas regionais de cada uma das Promotorias Especializadas na defesa de direitos coletivos onde o Ministério Público tem o maior protagonismo e chance de atuar com verdadeira relevância social. Mesmo que isso fosse possível, o repasse indiscriminado dessas demandas locais aos Núcleos Regionais teria o efeito colateral gravíssimo de restringir a atuação dos Promotores locais apenas às apurações policiais na seara criminal e ao oferecimento de pareceres em demandas individuais já postas.

15 Escrevem Berclaz e Moura que, "[c]omo qualquer time aspirante a vitórias, o Ministério Público não se manterá mais forte como instituição se possuir excessivo número de membros na equipe de direção, mas faltarem-lhe 'jogadores' para a execução da proposta da 'comissão técnica!'" (2008, item IIc).

16 Com a aferição do merecimento segundo os indicadores propostos, os perfis de liderança, planejamento e atuação orientada a resultados passarão a ser muito mais valorizados, ensejando a possibilidade de que os cargos de Promotores e Procuradores regionais sejam preenchidos por membros vocacionados.

No entanto, até a implantação do ideal proposto, de início podemos integrar as estruturas atualmente existentes, otimizando recursos materiais, humanos e econômicos, não demandando um número significativo de agentes políticos, uma que vez os núcleos trabalhariam poucos projetos, porém estratégicos, focais e transversais, os quais devem atacar as causas estruturais da não realização dos direitos fundamentais (teríamos aqui também outra aplicação do Princípio de Pareto).

Demais disso, tais núcleos liberariam enormes energias desperdiçadas ou subaproveitadas da excelente força de trabalho do MP, particularmente ao permitir que os promotores e procuradores de ofícios locais e comarcas de entrâncias iniciais e intermediárias (sobrecarregados em razão da ausência de apoio para o estabelecimento de prioridades) possuam tempo e apoio técnico para se dedicarem a ações e projetos de alta relevância social.

Dito isso, e em resumo, os núcleos integrados devem:

- a. fomentar e ser instância de governança compartilhada e cooperativa entre governos, iniciativa privada e sociedade civil (iniciativa privada, sindicatos, terceiro setor etc.);
- b. ser orientados, primordialmente, a PROGRAMAS e PROJETOS transversais (de modo a integrar as especializadas e ter uma atuação panorâmica, evitando-se a competição negativa entre as várias atribuições);
- c. possuir como “centro nervoso” um núcleo estadual, para fins de consecução da unidade institucional. O núcleo estadual deve estar subordinado a algum órgão da administração superior de gestão estratégica (contando com a força executiva de promotorias estaduais para a atuação em todo o estado), o qual coordenaria os núcleos regionais e agregaria as demandas colhidas nas comarcas e nas diferentes regiões (movimento *bottom-up*) para a construção democrática dos planos gerais de atuação a orientar os demais órgãos de execução. Além disso, contando com o corpo de apoio técnico também dos CAOs, contribuiriam para o aperfeiçoamento dos programas e projetos (movimento *top-down*) decididos nas conferências, completando o ciclo informacional (ver Figura 1 abaixo);
- d. ser instâncias de fomento de planejamento colaborativo em políticas públicas integrais, consensuais e legítimas de desenvolvimento sustentável para o enfrentamento de problemas sociais complexos;
- e. ser canais de interface, diálogo, deliberação e governança local compartilhada entre o Ministério Público, governo, legislativo, setor produtivo e sociedade civil (movimentos sociais, ONGs, universidades, entidades governamentais, sindicatos patronais, sindicatos de trabalhadores, estudantes, etc.);
- f. promover a diminuição da assimetria de informações entre esses atores (dando suporte para se analisar e aperfeiçoar políticas públicas e assim prevenir a judicialização), por meio da realização das **conferências públicas** (como já discutido acima) para captação de demandas sociais e planejamento e definição de objetivos, metas e projetos estratégicos (movimento *bottom-up*);
- g. ser instâncias de suporte à atividade-fim e às Promotorias de Justiça, tendo em vista a complexidade, amplitude e o caráter inter, multi e transdisciplinar das

- demandas de proteção dos direitos fundamentais, colaborando em demandas estratégicas a pedido do órgão de execução;
- h. ser capazes de identificar as disputas sociais existentes, com o reconhecimento e a articulação dos atores sociais e instituição envolvidos, a fim de formação de parcerias e alianças de colaboração para a resolução consensual dos conflitos e proteção dos direitos fundamentais;
- i. ser integrados e/ou coordenados por Procuradores de Justiça, os quais receberiam também funções extrajudiciais.

Por todo o exposto supra, a estrutura de governança poderia ser desenhada assim:¹⁷

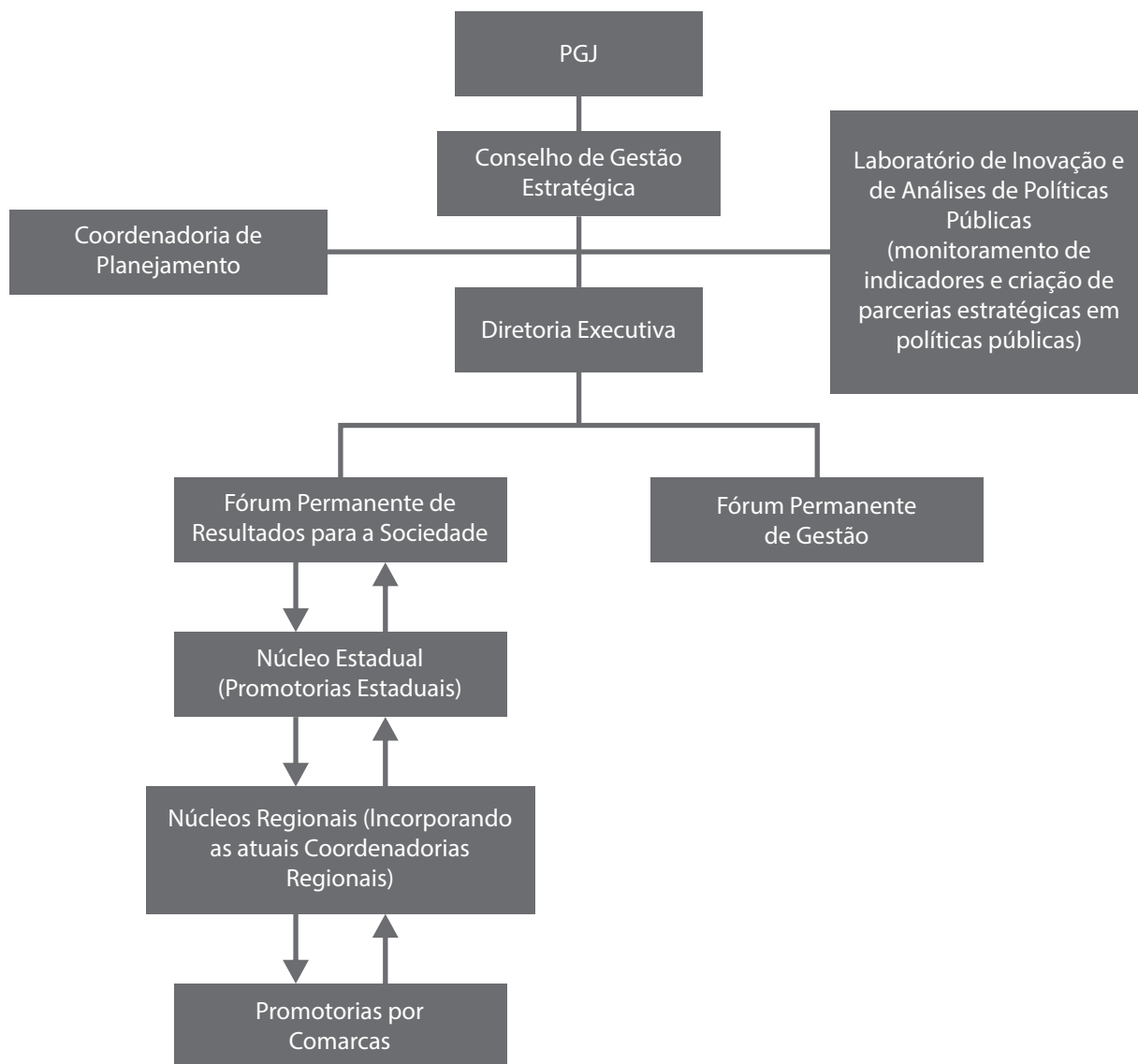


Figura 1

¹⁷ Para fins meramente ilustrativos, foram usados como referência o modelo de governança e a nomenclatura dos órgãos do MPMG, que acreditamos que possam ser adaptadas por qualquer ramo do MP ou por qualquer MP estadual.

Abaixo, exemplo de um Núcleo Regional em sua configuração mínima (nada impedindo a agregação de novas especialidades, de acordo com as necessidades regionais):

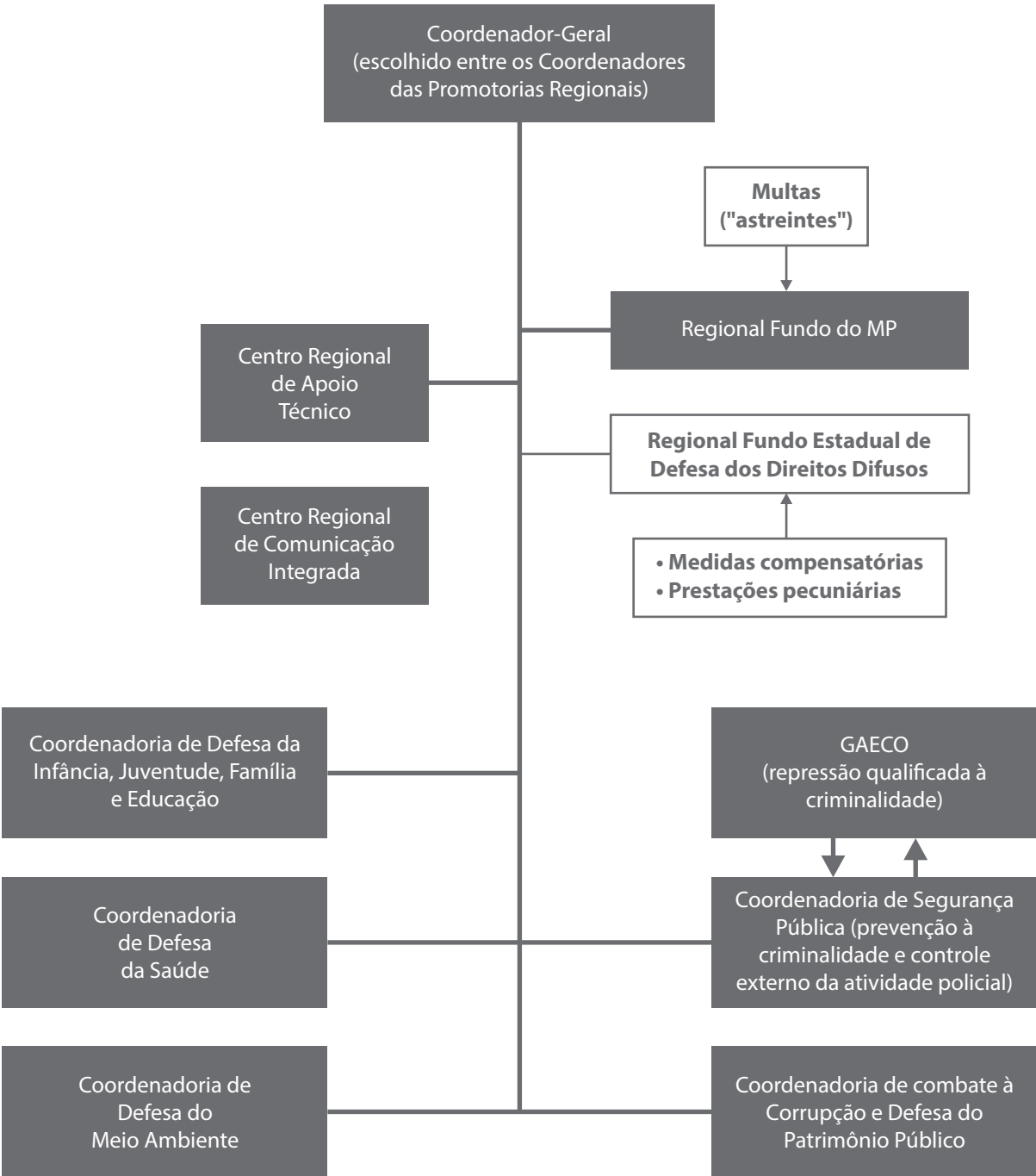


Figura 2

Possuindo a configuração mínima acima e contando com uma qualificada, fixa e enxuta estrutura de apoio (formada por agentes administrativos), o núcleo não precisa, necessariamente, de muitos agentes políticos com atuação exclusiva (com prejuízo de suas atribuições), o que tornaria também tal estrutura pouco dispendiosa – pelo contrário, não teria custos adicionais, pois poderia ser implantada apenas com um rearranjo das estruturas e recursos existentes, tornando-os muito mais eficientes. Contando também com Procuradores de Justiça, os núcleos

podem funcionar com um corpo mínimo de agentes exclusivos, a depender dos arranjos e necessidades regionais, a serem avaliados por meio das conferências públicas e dos indicadores socioeconômicos, desde que o coordenador-geral possua atuação exclusiva. Assim, por exemplo, em uma determinada região, poderia haver três coordenadores exclusivos (Coordenadoria de Defesa do Meio Ambiente, Coordenadoria de Combate à Corrupção e Defesa do Patrimônio Público, e Coordenadoria de Defesa da Infância, Juventude, Família e Educação), sendo um deles o Coordenador-Geral do Núcleo.

Seja novamente ressaltado (conforme se vê na Figura 1) o Laboratório de Inovação e de Análises de Políticas Públicas, o qual deverá ter como uma das suas principais funções a análise de grande volume de dados (*machine learning*, *big data*, *BI* etc.) e de indicadores socioeconômicos para a produção de relatórios técnico-científicos, os quais, dentre outras finalidades, subsidiarão as decisões das várias instâncias de planejamento e dos órgãos de execução, particularmente para a construção dos planos e programas nas conferências públicas.

Considerando que os núcleos deverão gerenciar projetos na própria região para a proteção e promoção dos direitos fundamentais, essencial que sejam regionalizados (ou possuam alguma descentralização e capilaridade) os Fundos do MP. Com a regionalização ou maior capilaridade de tais fundos, haverá maior agilidade e direcionamento para o financiamento dos projetos e para o aperfeiçoamento técnico, material e gerencial das estruturas dos núcleos.

4.1. Promotorias Estaduais

Com relação às demandas envolvendo direitos difusos de repercussão regional ou estadual, sabemos que elas são de grande complexidade e sobrecarregam as promotorias da capital (legitimadas para as ações civis públicas, conforme o art. 93, II, do Código de Defesa do Consumidor). Nada obstante tal dispositivo, e da mesma forma como as divisões de atribuições que já são estabelecidas por matéria (por exemplo, nos vários tipos de crimes), nada impede de serem criadas promotorias estaduais exclusivas (como já existem em alguns MPs), com estrutura de trabalho para atuar em demandas de interesse estadual (particularmente quando se envolve ação ou omissão do Poder Executivo Estadual). Tal órgão de execução também preencheria uma lacuna de atuação dos CAOs, com os quais trabalhariam em conjunto, uma vez que os CAOs, apesar de orientarem agentes políticos de primeiro e segundo grau, não possuem força executiva. De outro lado, também seriam liberadas as promotorias da capital para a tutela de direitos difusos correspondentes ao recorte geográfico municipal e envolveriam a ação ou omissão do poder público municipal. Por fim, é ideal que tais promotorias fiquem integradas à estrutura do Conselho de Gestão Estratégica para maior diálogo e agilidade de atuação.

5. INOVAÇÃO E EXPERIMENTAÇÃO – DE PROCESSOS PARA PROJETOS E DE ESFORÇOS PARA RESULTADOS

Nos tópicos anteriores escrevemos *en passant* que o Laboratório de Inovação e de Análise de Políticas Públicas teria a função de auxiliar os órgãos de execução com a análise de dados, políticas públicas e indicadores socioeconômicos. No entanto, o Laboratório, primordialmente, deve ter as funções de (não surpreendentemente) inovar e de experimentar.

Depois de Schumpeter (1997, p. 69-99), tornou-se lugar comum dizer que um dos principais motores do desenvolvimento econômico é a inovação (muito embora hoje muitos se esqueçam da importância fundamental da indústria nesse processo, conforme o modelo schumpeteriano), com sua “destruição criadora” promovida pelo empreendedor, que introduz e combina novos produtos, serviços, hábitos de consumo e fatores mais eficientes de produção. Ocorre que, quando se pensa no setor público, poucos conseguem perceber a possibilidade de transportar a ideia de inovação e de empreendedorismo das empresas para as instituições do Estado. Empreender é algo eminentemente relacionado ao mercado? Evidentemente que não, como a própria definição do verbo *empreender* nos ensina: “1. *Pôr em prática; REALIZAR*. 2. *Decidir ou tentar realizar tarefa difícil, laboriosa, demorada etc*. 3. *Experimentar, procurar fazer, tomar iniciativa de ação, tarefa, realização etc*.” (EMPREENDER, 2019).

Aqui que também entram as concepções mais contemporâneas de desenvolvimento, como a do economista indiano Amartya Sen, que destaca que a liberdade (e as capacidades criativas) das pessoas não é apenas o fim do desenvolvimento, mas o seu principal instrumento (SEN, 2000).

Em termos mais práticos, a ideia de laboratórios de inovação pode ser sintetizada da seguinte forma, conforme Daniel Lima Ribeiro (2018):

O laboratório seria o espaço ideal para desenvolver pilotos e treinar equipes em torno dos pilares da Parceria pelo Governo Aberto para o controle de políticas públicas e combate à corrupção. O melhor planejamento é aquele adaptativo, à luz das experiências que a prática da inovação, na ponta, revela. Além de promover esses efeitos, um laboratório de inovação conectado ao planejamento institucional pode ainda servir de ponto de integração com a crescente rede de laboratórios semelhantes em outros órgãos do governo – no Brasil e no exterior.

Nesse ponto, a missão do Laboratório seria criar redes colaborativas, estimulando rodadas de *pitches* (em que podem ser apresentados pelos colaboradores internos, de forma rápida, projetos e ideias inovadores para a solução de problemas institucionais) e selecionando agentes políticos e administrativos para a formulação e execução de projetos iniciados no laboratório.

No laboratório seriam utilizados vários instrumentos de inovação, como o *design thinking* e *agile*, que dialogariam com a Escola Institucional e os CAOs para a realização de treinamentos na prática (*on the job training*).

Exemplos de trabalho nesse sentido já vemos surgir, como é o caso das parcerias do MPSP com o SEBRAE e o INSPER: a primeira, para estimular *startups* na busca de soluções para a

interação entre cidadão e a administração pública de municípios para a solução de problemas nas áreas de segurança pública e saúde; a segunda, com o objetivo de fomentar a pesquisa científica de membros e servidores para os desafios da efetividade de políticas públicas (BECHARA, 2019).

No âmbito do CNMP, como já citamos, lembremos do promissor Laboratório de Inovação, Inteligência e Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (Liods), que também, para a sua melhor operacionalização, é objeto do PL nº 11214/18 que tramita na Câmara dos Deputados.

6. CONCLUSÃO

Em verdade, todo o percurso que escrevemos acima para uma nova governança do MP (a atuação e a gestão orientadas a projetos e resultados, o planejamento centrado na participação do cidadão e a reorganização espacial em busca de uma descentralização coordenada) teve como um dos seus principais vértices a ideia de uma nova concepção de independência funcional, princípio que significa nada mais nada menos que liberdade, ideal, que tanto é o objetivo quanto o fim do desenvolvimento, como nos lembra Amartya Sen.

Porém não há liberdade sem responsabilidade, de maneira que procuramos nos orientar pelas lições históricas da ciência política e do constitucionalismo acerca do equilíbrio necessário entre independência e *accountability*.

Por fim, esperamos que as propostas acima sejam úteis e provoquem as alterações normativas necessárias para a plena realização do ideal do Ministério Público inscrito na Carta Constitucional de 1988.

REFERÊNCIAS

ADLER, Matthew D. Welfare Polls, A Synthesis. **NYUL Rev.**, v. 81, 2006.

ALMEIDA, Gregório Assagra de. O Ministério Público no neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social. **Temas atuais do Ministério Público: a atuação do Parquet**, n. 20, 2008.

ALVES MELO, Marcos Luiz; SOUSA DA SILVA, Jonata Wiliam. A necessidade de reconexão social do Ministério Público. **Justificando – Mentres inquietas pensam Direito**, 2 de outubro de 2019. Disponível em: <<http://www.justificando.com/2019/10/03/a-necessidade-de-reconexao-social-do-ministerio-publico/>>. Acesso em: 10 out. 2019.

CABRAL, Rodrigo Leite Ferreira. Um panorama sobre o acordo de não persecução penal (art. 18 da Resolução nº 181/17-CNMP, com as alterações da Resolução nº 183/18-CNMP). In: CUNHA, Rogério Sanches; BARROS, Francisco Dirceu; SOUZA, Renee do Ó; CABRAL, Rodrigo Leite Ferreira (coord.). **Acordo de Não Persecução Penal: Resolução 181/2017 do CNMP – com as alterações feitas pela Res. 183/2018**, 2. ed. – Salvador: Editora JusPodivm, 2018.

CAMBI, Eduardo. Independência funcional e planejamento estratégico do Ministério Público. **De jure: revista jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais**, v. 14, n. 24, jan.-jun. 2015.

BARROS, Francisco Dirceu; ROMANIUC, Jefson. Constitucionalidade do acordo de não-persecução penal. In: CUNHA, Rogério Sanches; BARROS, Francisco Dirceu; SOUZA, Renee do Ó; CABRAL, Rodrigo Leite Ferreira (coord.). **Acordo de Não Persecução Penal**: Resolução 181/2017 do CNMP – com as alterações feitas pela Res. 183/2018, 2. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2018.

BECHARA, Fábio Ramazzini. O desafio da inovação no Ministério Público do Estado de São Paulo. INOVA&AÇÃO. **Revista Jota**. Disponível em: <https://www.jota.info/paywall?redirect_to=https://www.jota.info/coberturas-especiais/inoa-e-acao/o-desafio-da-inovacao-no-ministerio-publico-do-estado-de-sao-paulo-09102018>. Acesso em: 17 out. 2019.

BERCLAZ, Márcio Soares. O Ministério Público em segundo grau diante do enigma da esfinge (e a Constituição da República): decifra-me ou devoro-te! In: RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves (org.). **Ministério Público**: reflexões sobre princípios e funções institucionais. São Paulo: Editora Atlas, 2010. Disponível em: <http://www.gnmp.com.br/publicacao/103/o-ministerio-publico-em-segundo-grau-diante-do-enigma-da-esfinge-e-da-constituicao-da-republica-decifra-me-ou-devoro-te>. Acesso em: 08 abr. 2019.

_____.; MOURA, Millen Castro Medeiros de. Para onde caminha o Ministério Público? Um novo paradigma: racionalizar, regionalizar e reestruturar para assumir a identidade constitucional. **Revista Jus Navigandi**, ano 12, n. 1771, Teresina, 7 maio 2008. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=11240>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

BISOL, Jairo; RODRIGUES, Daniel dos Santos. Introdução: atuação resolutiva e estruturante em saúde. In: BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **A atuação do Ministério Público em face das organizações sociais de saúde** / Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília: CNMP, 2019. 71.

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**: uma defesa das regras do jogo. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Coleção Pensamento Crítico, Vol. 63. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília/DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 18 out. 2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Justiça em Números 2019. Brasília: CNJ, 2019.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). **Carta de Brasília**. Modernização do Controle da Atividade Extrajurisdicional pelas Corregedorias do Ministério Público. 2016. Disponível em: <www.cnmp.mp.br/portal/images/Texto_aprovado_-_Carta_de_Brasília.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2017.

_____. **Recomendação nº 54, de 28 de março de 2017**. Dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-054.pdf>>. Acesso em: 17 out. 2019.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). **Plano Diretor da Comissão de Saúde 2019/2020**. Brasília: 2019a. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Comissoes/CES/Plano_Diretor_da_Comiss%C3%A3o_da_Sa%C3%BAde.pdf>. Acesso: em 15 ago. 2019.

_____. **Portaria CNMP-PRESI nº 84, de 16 de julho de 2019**. Institui Comitê Interinstitucional destinado a proceder estudos e a apresentar proposta de alinhamento dos planejamentos estratégicos do Ministério Público e do CNMP aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – Agenda 2030, 2019b. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Portarias_Presidencia_nova-versao/2019/2019.Portaria-CNMP-PRESI.84.2019-1--Comit-ODS-SEI-0249246.pdf>. Acesso em: 18 out. 2019.

_____. **Portaria CNMP-PRESI nº 140, de 10 de setembro de 2019**. Institui o Laboratório de Inovação, Inteligência e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – LIODS – do Conselho Nacional do Ministério Público, Brasília: 2019c. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Portarias_Presidencia_nova-versao/2019/2019.Portaria-CNMP-PRESI.140.2019-Institui-o-LIODS-do-CNMP_consideraes.pdf>. Acesso em: 18 out. 2019.

DE MELO, André Luís Alves. Da não obrigatoriedade da ação penal pública. In: CUNHA, Rogério Sanches; BARROS, Francisco Dirceu; SOUZA, Renee do Ó; CABRAL, Rodrigo Leite Ferreira (coord.). **Acordo de Não Persecução Penal**: Resolução 181/2017 do CNMP – com as alterações feitas pela Res. 183/2018, 2. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2018.

DEMERCIAN, Pedro; MORAES, Alexandre Rocha Almeida de. Um novo modelo de atuação criminal para o Ministério Público brasileiro: agências e laboratório de jurimetria. **Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo**. v. 11, n. 1, 2017.

EMPREENDER. **Aulete Digital**: o dicionário da língua portuguesa na internet. Versão online. Lexikon. Disponível em: <<http://www.aulete.com.br/empreender/>>. Acesso em: 17 out. 2019.

FALCONI, Vicente. **O verdadeiro poder**. Nova Lima: INDG Tecnologia e Serviços Ltda, 2009.

FONSECA, Rosália Maria Costa; CARLOTTO, Mary Sandra. Saúde mental e afastamento do trabalho em servidores do Judiciário do Estado do Rio Grande do Sul. **Revista Psicologia em Pesquisa**, v. 5, n. 2, 2011. Disponível em <http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1982-12472011000200004&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 14 dez. 2017.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**. Rio de Janeiro, n. 21, jun. 2000. Disponível em: <<http://desafios2.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158>>. Acesso em: 25 nov. 2017.

GONÇALVES, Ariane Patrícia. Controle, transparência e responsividade: planejamentos estratégicos como possibilidade de controle da atividade fim do Ministério Público. **Revista Jurídica do Ministério Público do Estado do Paraná**, ano 5, nº 8, Curitiba, jun. 2018.

GOULART, Marcelo Pedroso. Corregedorias e Ministério Público resolutivo. **Revista Jurídica:** Corregedoria Nacional. O papel constitucional das Corregedorias do Ministério Público. Vol. I. CNMP, 2016.

_____. Ministério Público: por uma nova espacialidade. In: GOULART, Marcelo Pedroso; ESSADO, Tiago Cintra; CHOUKR, Fauzi Hassan; OLIVEIRA, William Terra de [Orgs.]. **Ministério Público e práticas transformadoras**. 2ª tiragem. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2018.

KERCHE, Fábio. **Virtude e limites:** autonomia e atribuições do Ministério Público no Brasil. Edusp, 2009.

_____. Conselho Nacional do Ministério Público e *Accountability*. **Anais do 42º Encontro Anual da Anpocs, de 22 a 26 de outubro de 2018, em Caxambu/MG**. ISSN 2177-3092. Caxambu/MG, outubro de 2018. Disponível em: <<http://anpocs.com/index.php/encontros/papers/42-encontro-anual-da-anpocs/gt-31/gt07-16/11166-conselho-nacional-do-ministerio-publico-e-accountability/file>>. Acesso em: 18 out. 2019.

LATOUR, Bruno. **Jamais fomos modernos. Ensaio de Antropologia Simétrica**. Tradução de Carlos Irineu da Costa. Rio de Janeiro: Editora 34, 1994.

MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. **Os artigos federalistas**. Trad. Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

MAGNOLI, Demétrio. O Ministério Político. Constituição de 1988 criou um poder sem controle externo e sem limites jurisdicionais. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 5 de outubro de 2019. Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/demetriomagnoli/2019/10/o-ministerio-politico.shtml>>. Acesso em: 10 out. 2019.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. **Produto 04:** Guia Referencial para medição de Desempenho e Manual para construção de indicadores. Brasília, dez. 2009. Disponível em <<http://www.gespublica.gov.br/content/guia-referencial-para-medi%C3%A7%C3%A3o-de-desempenho-e-manual-para-constru%C3%A7%C3%A3o-de-indicadores>>. Acesso em: 20 maio 2018.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Transformando Nosso Mundo:** A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. 2015. Disponível em <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>>. Acesso em 20 maio 2018.

PNUD BRASIL. **O que são os objetivos de desenvolvimento sustentável?** Disponível em: <<https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/sustainable-development-goals/>>. Acesso em: 3 ago. 2019.

PROCURADORIA-GERAL DO TRABALHO. **PGEA nº 20.02.0001.0016712/2018-35**. Proposta de resolução. Dispõe sobre a atuação finalística no âmbito do Ministério Público do Trabalho. Brasília: PGR, 2018.

RIBEIRO, Daniel Lima. **Liderança e estratégia de inovação para o Ministério público de uma nova era:** desafios e caminhos possíveis. Em fase de elaboração. Rascunho de 29 out. 2018.

RIZZARDI, Maíra Martinelli. **Os Ciclos de Conferências da Defensoria Pública do Estado de São Paulo: Controle e Participação Social**. Orientador: Luciana Gross Cunha Dissertação (mestrado). Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. 2015. 117f.

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

RODRIGUES, Daniel dos Santos. O que falta ao Ministério Público para ser um Agente do Desenvolvimento (Sustentável)? – Elementos e Proposições Críticas para um Aprofundamento do Ideal de MP Resolutivo? **Revista Jurídica da Corregedoria Nacional**: atuação das corregedorias no estágio probatório dos membros do Ministério Público brasileiro: o futuro do Ministério Público e o Ministério Público do futuro – Conselho Nacional do Ministério Público. Vol. V. Brasília: CNMP, 2018.

ROSLING, Hans. Os números explicam o mundo – O matemático Andrejs Dunkels é famoso por duas frases que pronunciou em sequência. “É fácil mentir com estatísticas”, disse primeiro. E logo acrescentou: “É difícil dizer a verdade sem elas”. **El País**, 24 de maio de 2018. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2018/05/23/ciencia/1527088298_574101.html?%3Fid_externo_rsoc=FB_BR_CM>. Acesso: em 8 jul. 2019.

SANTIAGO, Alexandre Jésus de Queiroz. Ministério Público eficaz: construção de novos paradigmas espaciais. In: GOULART, Marcelo Pedroso; ESSADO, Tiago Cintra; CHOUKR, Fauzi Hassan; OLIVEIRA, William Terra de [Orgs.]. **Ministério Público e práticas transformadoras**. 2ª tiragem. Belo Horizonte: Editora D’Plácido, 2018.

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. Trad. Laura Teixeira Motta. Rev. Ricardo Doniselli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SERRANO, Sergio Abinagem. Accountability na Corregedoria-Geral do Ministério Público de Goiás (Gestão 2019-2020). In: Conselho Nacional do Ministério Público **Revista Jurídica Corregedoria Nacional**: qualidade, resolutividade e transformação social: edição especial: recomendação de Aracaju, volume VII. Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília: CNMP, 2019. 438 p. il.

SHAPIRO, Martin. Judicial independence: New challenges in established nations. **Ind. J. Global Legal Stud.**, v. 20, 2013.

TREBILCOCK, Michael J.; DANIELS, Ronald J. **Rule of law reform and development**: charting the fragile path of progress. Cheltenham, UK; Northampton, USA: Edward Elgar, 2008.

ANEXO

QUADRO 1

INDICADORES QUALITATIVOS

CATEGORIZAÇÃO	DESCRIÇÃO	DIMENSÃO		Órgão responsável pela aferição	Órgão responsável pela compilação	PESOS (SUGERIDOS)
1. EXTERNOS, DIRECIONADORES ou DRIVERS (indicadores externos de resultado)	Indicadores dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável – ODS – ONU	RESULTADO	Efetividade	Conselho de Gestão Estratégica	Corregedoria	10%
2. SATISFAÇÃO (indicadores externos de resultado)	Do usuário direto	RESULTADO	Efetividade	Ouvidoria	Corregedoria	10%
	Da sociedade em geral local	RESULTADO	Efetividade			
3. PLANEJAMENTO (indicadores internos de resultado)	Participação na CONSTRUÇÃO dos planos e projetos de atuação – Plano individual (garantia da independência funcional) por meio de Conferências Públicas	ESFORÇO	Excelência	Conselho de Gestão Estratégica	Corregedoria	25%
	Participação na CONSTRUÇÃO dos planos e projetos sociais e de atuação – Planos coletivos (comarca, regional, estadual etc.) por meio de Conferências Públicas	ESFORÇO	Excelência			
	CUMPRIMENTO dos planos e projetos sociais de atuação – Plano individual (garantia da independência funcional)	ESFORÇO	Execução			
	CUMPRIMENTO dos planos e projetos sociais de atuação – Planos coletivos (comarca, regional, estadual, de Comissões CNMP etc.)	ESFORÇO	Execução			
4. BOAS PRÁTICAS (indicadores internos de resultado)	Premiação de programas e projetos individuais (para estimular a criação de bons projetos/programas individuais [ou seja, para que os projetos individuais não sejam singelos e apenas <i>pro forma</i>] e de atuações de alta complexidade e relevância social)	ESFORÇO	Excelência	Conselho de Gestão Estratégica e Corregedoria	Corregedoria	15%
	Premiação de programas e projetos coletivos e de atuações de alta complexidade e relevância social	ESFORÇO	Excelência			
TOTAL						60%

QUADRO 2
INDICADORES QUANTITATIVOS

CATEGORIZAÇÃO	DESCRIÇÃO	DIMENSÃO		Órgão responsável pela aferição	Órgão responsável pela compilação	PESOS (SUGERIDOS)
5. RESULTADO (EFICÁCIA E EFICIÊNCIA) e ESFORÇO da ATUAÇÃO EXTRAJUDICIAL (procedimentos alinhados aos ODS)	Relação entre TACs firmados e acervo extrajudicial cível	RESULTADO	Eficiência	Corregedoria	Corregedoria	10%
	Taxa de cumprimento de TACs	RESULTADO	Eficácia			
	Relação entre acordos de não persecução penal firmados e acervo de inquéritos policiais e PICs	RESULTADO	Eficiência			
	Taxa de cumprimento de acordos de não persecução penal	RESULTADO	Eficácia			
	Relação entre Recomendações Expedidas e acervo extrajudicial cível	RESULTADO	Eficiência			
	Taxa de cumprimento de Recomendações	RESULTADO	Eficácia			
	Audiências públicas realizadas (com termos escritos)	ESFORÇO	Execução			
	Reuniões realizadas e participações em reuniões dos conselhos de políticas públicas (com termos escritos)	ESFORÇO	Execução			
	Taxa de congestionamento ¹⁸	ESFORÇO	Execução			
6. RESULTADO (EFICÁCIA E EFICIÊNCIA) e ESFORÇO da ATUAÇÃO JUDICIAL (ações alinhadas aos ODS)	Ações judiciais/recursos favoráveis	RESULTADO	Eficácia	Corregedoria	Corregedoria	10%
7. RESULTADOS FINANCEIROS	Recursos financeiros auferidos de: a) multas (astreintes) [recolhida para os fundos do MP] e b) indenizações por danos e penas de prestação pecuniária [que podem ser recolhidas aos FUNDIFs ou aplicadas diretamente em entidades sociais]	RESULTADO	Eficácia	Fundos e Corregedoria	Corregedoria	2,5%

18 Descrição: A taxa de congestionamento mede o esforço da atuação extrajudicial em um período, levando-se em conta o total de casos novos que ingressaram, os casos baixados e o estoque pendente ao fim do período anterior ao período base. Ele tem analogia direta com uma caixa d'água, que, quando dá vazão ao volume que entra e mantém um nível baixo, resulta numa baixa taxa de congestionamento. Ao contrário, quando não dá vazão ao que entra e ainda mantém um estoque alto resulta numa alta taxa de congestionamento. Fórmula: $1 - (TPB / (TPN + TCP))$. TPB – Total de procedimentos baixados. TCN – Total de procedimentos novos. TCP – Total de procedimentos pendentes. Exemplo: em um ano, determinada Promotoria baixou (arquivou ou finalizou com ajuizamento de ação) 100 inquéritos civis, instaurou 150 e tinha 50 procedimentos pendentes. Segundo a fórmula, sua taxa de congestionamento é 0,5. Outra Promotoria, em um ano, baixou 250 procedimentos, instaurou 100 e tinha 50 pendentes. Sua taxa de congestionamento é -0,67. Em suma, uma taxa de congestionamento igual ou menor que zero demonstra maior esforço do membro em dar vazão ao fluxo e ao estoque de procedimentos.

8. GESTÃO	Gerenciamento dos recursos humanos (controle de frequência, avaliação de desempenho/estágio probatório para fins de aquisição de estabilidade)	Esforço	Excelência	Corregedoria	Corregedoria	2,5%
	Estipulação de metas e prioridades na execução dos serviços auxiliares	Esforço	Excelência			
	Divisão racional de trabalho entre servidores e estagiários	Esforço	Excelência			
	Inventário atualizado dos feitos, com conhecimento e controle do acervo judicial e extrajudicial	Esforço	Excelência			
	Agenda institucional de visitas, reuniões e audiências	Esforço	Excelência			
	Preenchimento adequado das TABELAS UNIFICADAS	Esforço	Excelência			
	Controle de produtividade	Esforço	Excelência			
	Regularidade do atendimento ao público	Esforço	Excelência			
	Uso sustentável dos recursos da unidade	Esforço	Economicidade			
9. QUALIDADE	Observância dos requisitos materiais previstos nos atos normativos do CNMP e MPs – Qualidade da atuação funcional	Esforço	Excelência	Corregedoria	Corregedoria	2,5%
10. TEMPESTIVIDADE	Observância dos prazos nos atos normativos do CNMP (CN) e MPs (PGJs e CGs)	Esforço	Execução	Corregedoria	Corregedoria	2,5%
	Cumprimento de metas de conclusão de expedientes	Esforço	Execução			
11. APERFEIÇOAMENTO FUNCIONAL	Frequência e aproveitamento em cursos oficiais ou reconhecidos de aperfeiçoamento (devem ser valorizadas pesquisas e estudos voltados à resolução de problemas concretos da instituição, conforme o alinhamento aos ODS).	Esforço	Execução	Escola Institucional	Corregedoria	10%
TOTAL						40%

QUADRO 3

VARIÁVEIS PARA A DEFINIÇÃO DE REFERENCIAIS E METAS

CATEGORIZAÇÃO	DESCRIÇÃO
ESPECIFICIDADES DO TERRITÓRIO	Indicadores socioeconômicos
ESTRUTURA	Estrutura física, material e de pessoal da unidade
DEMANDA	Acumulação de atribuições/substituições