

Em busca da resolutividade perene ou da tradução prática da Recomendação CNMP nº 54, de 28 de março de 2017: Por uma atuação orientada por diagnóstico, indicadores e incentivos adequados¹

CLÁUDIO DANIEL FONSECA DE ALMEIDA

DANIEL DOS SANTOS RODRIGUES

FÁBIO REIS DE NAZARETH

RAFAEL MORENO RODRIGUES SILVA MACHADO

Promotores de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais

SÍNTESE DOGMÁTICA OU ENUNCIADO DA TESE:

- 1 - Os critérios de aferição de resultados do MPMG devem ter bases objetivas, tais como indicadores externos (PISA, IDEB, homicídios por 100 mil habitantes, e.g.) e internos (planos institucionais);
- 2 - O MPMG deve adotar incentivos de atuação resolutiva para fomentar o alcance dos resultados, tais como bonificação por trabalho extraordinário (de preferência) e/ou melhora no conceito do merecimento.

INTRODUÇÃO

Sobre a valorização da resolutividade, não se pode ignorar os avanços empreendidos pelas Corregedorias do Ministério Público desde a Carta de Brasília em 2016 (2016b), documento que culminou com a edição de inúmeros outros atos normativos, criando, por assim dizer, um “**microssistema orientativo de atuação resolutiva no âmbito do Ministério Público brasileiro**” (grifo no original) (PIRAJÁ, 2023: 84). Desse microssistema se destaca a Recomendação CNMP nº 54, de 28 de março de 2017, que tem por objetivo incentivar a atuação resolutiva.

Nada obstante seu indiscutível valor, esse e outros documentos ainda se ressentem de maiores desdobramentos práticos a serem levados a cabo, especialmente, por outros órgãos da administração superior dos diferentes ramos do Ministério Público brasileiro. Afinal, esse movimento pró-resolutividade foi capitaneado pelas Corregedorias do Ministério Público, faltando ainda se irradiar para as demais estruturas ministeriais. Mas

¹ A presente tese teve como referência o artigo ‘BARBOSA, Vanessa Goulart; BISOL, Jairo; RODRIGUES, Daniel dos Santos. Em busca de resultados: uma nova proposta de governança para o Ministério Público do século XXI. In: Brasil. Conselho Nacional do Ministério Público. Ministério Público, diálogos institucionais e a efetividade das políticas públicas de saúde. Brasília: CNMP, 2019, p. 9-43. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/publicacoes/12850-ministeriopublico-dialogos-institucionais-e-a-efetividade-das-politicas-publicas-de-saude>>. Acesso em 12 jun. 2024’.

como fazer isso? Talvez as sugestões dos arts. 8º e 9º da Recomendação CNMP nº 54/2017² precisem de maiores desdobramentos práticos e concretos, pensando-se em outros incentivos para além da promoção na carreira ou de premiações, bem como na previsão de outras estruturas técnicas (como um Laboratório de Inovação e de Análises de Políticas Públicas e Orçamento) e de um modelo reorganização espacial mais elaborado. Em suma, essas são as intenções do conjunto de teses que apresentamos a seguir, sendo o presente texto a tese inaugural, voltada à discussão da necessidade de atuarmos conforme **diagnósticos, indicadores e incentivos adequados**, bem como contendo aspectos mais teóricos que perpassam todas as teses.

FUNDAMENTAÇÃO

Diante dos desafios deste milênio, Bisol e Rodrigues escrevem 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 sustentável e a mobilização, estudo e planejamento em cooperação com a própria sociedade”. Defendem 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 (LA-TOUR, 1994). (BISOL; RODRIGUES, 2019: 9-10). [grifo no original]

Em suma, tais projetos transversais de fomento e fiscalização de políticas públicas nada mais são que **processos estruturais** - traduzindo-se o termo da ciência política para a linguagem jurídica. Conforme Vitorelli:

o processo estrutural representa, ao contrário do que possa parecer em um primeiro momento, a mais branda modalidade de intervenção sobre a política pública. Isso porque ele permite que se intervenha de modo ordeiro, racional e dialogado, tanto com o gestor quanto com a sociedade. (2022: 145).

2 Art. 8º A valorização da atuação resolutiva e da produção de resultados jurídicos a ela relacionados será assegurada, dentre outros meios: I – pela necessária consideração das informações relacionadas à atuação resolutiva e de produção de resultados jurídicos a ela relacionados para fins de promoção e outras situações em que são analisados o histórico funcional e/ou a quantidade de trabalho, em especial: a) dos indicadores de resolutividade, assegurando-se-lhes o mesmo prestígio assegurado ao volume de trabalho; b) dos resultados socialmente relevantes indicados nos relatórios ordinários de correições e inspeções e aferidos pela respectiva Corregedoria; c) do número e do percentual de êxito de procedimentos de acompanhamento de projetos de atuação institucional alinhados com o planejamento estratégico da Instituição e orientados para a efetividade dos direitos e interesses de cuja defesa e proteção o Ministério Público é incumbido; d) dos indicadores sociais da área de atuação do membro, quando for possível, em tese, identificar contribuição relevante do membro na melhora desses indicadores, notadamente nas hipóteses definidas pelos órgãos superiores de coordenação da atuação institucional; e) da iniciativa do Membro em atuar preventivamente, de ofício, independentemente de provocação formal. II – por meio de premiações institucionais que prestigiem a atuação resolutiva ou orientada para obtenção de resultados jurídicos que lhe sejam úteis, de periodicidade ao menos anual, pautadas tanto por critérios objetivos (indicadores de resolutividade, por exemplo), quanto os subjetivos de reconhecimento pelos órgãos superiores (votação aberta) e pelos pares (votação secreta); III – pela adoção de mecanismos normativos e administrativos que possibilitem menor dedicação dos membros para procedimentos e processos de menor relevância ou nos quais seja inviável a produção de resultados úteis em favor da atuação naqueles que priorizam a atuação resolutiva e orientada à produção de resultados jurídicos que lhe sejam úteis, notadamente nos socialmente relevantes; IV – pela desoneração compensatória por período especificado aos membros com atuação em casos de acentuada relevância social, a critério do respectivo Conselho Superior, condicionada à apresentação de relatório de resultados ao fim do período. Art. 9º A valorização da atuação institucional por meio de projetos relacionados às prioridades estratégicas do Ministério Público, notadamente os destinados à produção de resultados socialmente relevantes e, ainda mais, aos que alcancem resultados concretos, se dará, além dos meios especificados nos artigos anteriores, também: I – pelo tratamento administrativo diferenciado dos procedimentos de acompanhamento desses projetos, com prazos mais dilatados e redução das formalidades e necessário controle de resultados alcançados; II – pela viabilização de apoio técnico especializado tanto de servidores do quadro, quando possível, quanto por meio de parcerias com universidades e entidades da sociedade civil; III – pela destinação de recursos orçamentários específicos para esse tipo de atuação institucional, de modo a viabilizar aquisição de equipamentos e aplicativos específicos quando necessário; IV – pela viabilização de assessoria de comunicação social. Parágrafo único. Cada unidade especificará os requisitos dos projetos de que trata esta recomendação, dentre os quais, no mínimo, alinhamento ao planejamento estratégico, definição de objetivo orientado para resultados e respectiva mensuração, observadas as diretrizes do CNMP (BRASIL, 2017). [grifo nosso].

Mas como seria esse novo modelo de gestão ou governança estimulando a atuação via processos estruturais? Essa é a pergunta essencial quando pensamos em uma estrutura organizacional perene voltada à atuação resolutive. No entanto, para ser a pergunta devidamente respondida, devemos enfrentar de frente os problemas ou fenômenos estruturais, os quais, em menor ou maior grau, afligem todos os ramos do **MP brasileiro na atualidade**:

- 1) ‘**Voluntarismo desestrutural**, que se entende como a falta de direcionamento heurístico, isto é, de prioridades derivadas de evidências científicas sobre a realidade social (indicadores) e vinculadas a incentivos adequados de modo a orientar a atuação funcional para uma atuação resolutive;
- 2) ‘**Caoísmo**’, que se traduz na centralização decisória nos Centros de Apoio Operacionais – no mais das vezes sem um planejamento baseado em evidências –, no insulamento das atribuições e no distanciamento da instituição do “chão de fábrica” das comarcas, onde está localizado o verdadeiro capital social do Ministério Público, seus membros, servidores, colaboradores, bem como os moradores das localidades de atuação respectivas, esses últimos, especialmente, não apenas os destinatários dos direitos, mais seus próprios agentes fomentadores. Afinal, conforme a concepção de desenvolvimento do economista indiano Amartya Sen, a liberdade (e as capacidades criativas) das pessoas não é apenas o fim do desenvolvimento, mas o seu principal instrumento (SEN, 2000);
- 3) ‘**Comarquismo**. O ‘comarquismo’ já é conhecido faz algum tempo, referindo-se à atuação que não vai além dos limites territoriais das comarcas. Na prática, o ‘comarquismo’ já está morto (porém não ainda enterrado), não em razão exatamente da criação de coordenadorias regionais, mas sim em função do alto número de promotorias de 1ª e 2ª entrâncias não ocupadas, fenômeno que é crônico e que não tem solução no atual modelo;
- 4) ‘**coordenadorismo**, que se apresenta como a degeneração da solução aventada há alguns anos, isto é, a regionalização por meio de coordenadorias preenchidas por nomeações *ad nutum*, o qual vem mitigando a independência funcional e deturpando a ideia do promotor natural.

Quais são as consequências desses fenômenos hoje sobre os membros, especialmente os de primeira e segunda entrância? A falta de um melhor planejamento e priorização leva, naturalmente, a uma exigência de se atuar em tudo e contra todos, ensejando-os a agirem de forma fragmentada e desordenada como quase heróis em suas atribuições-í-lha, gerando um estado de angústia permanente diante da sensação de ‘enxugamento de gelo’. Ansiedade e adoecimento mental são os produtos silenciosos desse estado de coisas, conforme as conclusões do Relatório ‘Bem viver: saúde mental no Ministério Público’, produzido pelo CNMP, o qual aponta também caminhos para a solução, sendo destaque a necessidade de **criação de cultura coletiva de gestão em todos os níveis** (BRASIL, 2021: 108-109).

Importante salientar que boa parte dos fenômenos acima surgiram como externalidades ou efeitos colaterais derivados de boas intenções ou da natural inércia ou da dificuldade em se reformar a instituição. Evidentemente existem muitos avanços louváveis da instituição ao longo dos anos a superar esses pontos críticos e há certo esforço nesse sentido em vários ramos do MP Brasil afora. No entanto, as boas intenções não são suficientes e invariavelmente as soluções se apresentam desconectadas de maior avaliação crítica e científica dos gargalos da instituição. Basta ver a profusão de órgãos de coordenação que são criados desamparados de qualquer avaliação técnico-científica a respeito, na contramão das mais modernas diretrizes da administração a respeito de se avaliar as consequências da edição normativa, como a previsão de Análise de Impacto Regulatório e afins (art. 5º, Lei n. 13.874/2019, e art. 20, par. único, LINDB).

Nesse sentido, nossa proposta, que se fundamenta no necessário equilíbrio entre independência e *accountability*³, de modo a se construir cooperação, legitimidade social e a máxima eficiência na proteção dos direitos fundamentais, divide-se em três eixos: **o primeiro**, objeto da presente tese, diz respeito à tarefa de passarmos a

3 Segundo Robl Filho, “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). Exemplos de estudos recentes sobre accountability no âmbito do MP são os artigos “Accountability na Corregedoria-Geral do Ministério Público de Goiás (gestão 2019-2020)”, de Sérgio 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 de Almeida (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.

medir adequadamente os resultados de nossa atuação por meio de **indicadores externos (indicadores dos objetivos do desenvolvimento sustentável entre outros) e internos (programas, planos e projetos institucionais)**, os quais (lembrando a máxima econômica de que as pessoas reagem a incentivos) possam orientar os membros e servidores 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 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 “chão de fábrica” e do cidadão, e permita superar o “comarquismo” e a necessidade de termos uma simetria de organização espacial com o Poder Judiciário.

Por fim, toda a cultura desses três eixos envolve uma atualização da resolutividade no sentido de incorporar um novo paradigma, de **inovação** e de **experimentação contínuas**, a qual deve ser, ao mesmo tempo, a foz e a nascente de todos os 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) (grifo nosso). Daí a importância de uma estrutura técnica adequada, como um **Laboratório de Inovação e de Análises de Políticas Públicas e Orçamento** a dar suporte ao diagnóstico da realidade social, ao planejamento e à execução dos processos estruturais.

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

FUNDAMENTAÇÃO

De início, calha salientar que, em verdade, o Ministério Público possui dificuldades em medir adequadamente os seus esforços institucionais, o que se reflete 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 (BRASIL, 2016b) são os indicadores de satisfação das pessoas em harmonia com o mundo natural, que, para a presente proposta, sugerimos que sejam aqueles dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODSs) da ONU (Agenda 2030) (2015).

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” (BRASIL, 2019b). 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” (BRASIL, 2019a).

O desafio inicial e fundamental, portanto, é medir adequadamente a atuação institucional, o que só pode ser feito por indicadores intuitivos, porém precisos.

É certo que muitos podem “torcer o nariz”, e é comum se ouvir que as Corregedorias do MP só estão preocupadas 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 parafraseando uma das máximas da administração, o que não é medido não pode ser melhorado (FALCONI, 2009, p. 3-7). 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 e a capacidade de mudá-lo para melhor.

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 (BRASIL, 2009, p. 19-20), em razão de permitirem uma maior clareza no relacionamento entre estratégias e desempenho da organização e, especialmente, 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 a busca dos meios mais adequados para a realização da missão da instituição, sem engessar membros e servidores com uma miríade de prescrições de 'meio' e de 'esforço'), sugere-se o conjunto de indicadores no Anexo (Quadro 1), o qual se concentra na atividade finalística e na aferição do merecimento dos agentes (accountability).

Considerando que um conjunto de indicadores para fins exclusiva ou primordialmente de merecimento é contraproducente (por carregarem ainda, de forma ambígua, incentivos sancionatórios ou negativos, além de alta subjetividade) ou até mesmo serem insuficientes (pois a movimentação na carreira pode não ser do interesse de todos – porque já se está satisfeito no cargo atual – ou porque, alternativamente, pode-se movimentar por antiguidade), ele pode ser preferencialmente pensado como um conjunto de incentivos positivos (carrots e nudges), recompensando os agentes, por exemplo, por meio de dias de trabalho extraordinário, preferência para concessão de licenças de estudo, prioridade na alocação de estágios e servidores etc. Ou também todos esses incentivos podem ser combinados e calibrados.

Saliente-se que a Resolução CNMP nº 147, de 21 de junho de 2016, que dispõe sobre o Planejamento Estratégico, prescreve em seu art. 16, § 1º, que o plano estratégico tem, em regra, caráter apenas direcionador, sendo obrigatórias determinadas metas apenas no caso de decisão de cada unidade do MP nesse sentido⁴.

Em termos práticos, podemos pensar no seguinte exemplo de atuação em processo extrajudicial estrutural: internamente, e como a estrutura de incentivos seria diferente, recompensando a atuação cooperativa e voltada ao cumprimento de metas de indicadores externos, os membros poderiam escolher atuara em conjunto em um processo estrutural no sentido de diminuir a taxa de homicídios por habitante. Poderiam escolher o fortalecimento de uma política pública de prevenção de homicídios (Fica Vivo, por exemplo), com o envolvimento e a colaboração de diferentes membros e promotorias especializadas: Criança e Adolescente, Criminal, Idoso, Saúde, Habitação e Urbanismo etc., considerando que os efeitos positivos (externalidades positivas) de tal política se irradiam inevitavelmente para quase todas as atribuições imagináveis. Qualquer um dos membros participantes poderia ser o gerente do processo estrutural, contando com outros membros e servidores colaboradores. Cumprindo as metas estabelecidas no processo, todos os membros seriam recompensados pelos diferentes instrumentos de incentivos aqui discutidos.

4 "Art. 16 O plano estratégico do CNMP e das unidades e ramos do Ministério Público terá caráter direcionador para seus membros e servidores. §1º A critério de cada unidade poderão ser eleitas prioridades da atividade finalística e da atividade-meio de cumprimento obrigatório. (grifos e sublinhados nosso)". (BRASIL, 2016a).

VALORIZAÇÃO DE TODO O TIPO DE ATUAÇÃO, SEJA JUDICIAL OU EXTRAJUDICIAL

Os conjuntos de indicadores citados foram pensados para se permitir que o membro 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 do Anexo (conjuntos de indicadores qualitativos), o qual não discrimina qualquer modo de atuação específico (se judicial ou extrajudicial).

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

Nesse ponto alguém poderia argumentar que, nada obstante, a proposta acima poderia preterir os membros 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 determinado tipo de atuação e dar liberdade ao membro para planejar e executar as melhores estratégias para a busca dos objetivos institucionais. Precisamente por tal motivo é que, com incentivos institucionais adequados, naturalmente o membro, mesmo com atribuições criminais ou de segundo grau, não irá 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. (BRASIL, 2017). [grifos nossos]

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, sobre a dificuldade de o membro 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 membro com atribuições criminais, com a mudança dos incentivos e recompensas

adequadas, naturalmente passará a 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 se olhar primordialmente para o futuro (para a prevenção dos danos), ao invés de se olhar somente para o passado (quando o dano já ocorreu). 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. Assim, passando a instituição a estimular e valorizar efetivamente uma atuação resolutiva na área criminal (via incentivos diversos, como trabalho extraordinário, merecimento, prioridades em alocação de recursos humanos etc.) e com o suporte institucional derivado da mudança de governança aqui proposta, o membro passará a ter a tranquilidade necessária para fazer escolhas que antes lhe eram desestimuladas em razão de pairar o risco de sanção disciplinar. Ou seja, sendo reconhecido institucionalmente que é impossível investigar e atuar em tudo, o membro terá tempo e serenidade para atuar de forma mais custo-eficiente.

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** (DEMERCIAN; MORAES, 2016: 289) [grifos nossos]

Por fim, existem já exemplos de atuação orientada a diagnóstico e indicadores na área criminal. Hoje muitos membros 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*⁵.

Seria justo medir a atuação do membro por meio de indicadores externos de desempenho e de indicadores (socioeconômicos etc.), 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 membro e seria mais de responsabilidade dos poderes estritamente políticos (executivo e legislativo). Além disso, poder-se-ia argumentar que exigir tais resultados do membro 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.

⁵ Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/CNMP_cartilha_premiados_1.pdf>.

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 alguém lhe diga que ao MP cabe apenas a “defesa de seus direitos”. Para ele o que importa é se tal defesa está sendo efetiva ou não.

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 membro 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 agentes: a qualidade da investigação policial ou a disposição do compromissário 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 membro pelos indicadores dos ODSs ou outros indicadores externos, 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.

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.

POR QUE ESTABELECEER 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 regra, 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 seus colaboradores.

Conhecer os pesos relativos dos conjuntos de indicadores ajuda os membros (e os servidores) 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 no Quadro 1 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 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 localidade de atuação, definir e calibrar adequadamente os *benchmarks* (referenciais) e as metas respectivas, de modo a sinalizar estímulos cor-

retos e precisos aos agentes para uma busca ótima dos objetivos estabelecidos, evitando-se a produção de efeitos indesejáveis (externalidades negativas). 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 Gerais⁶, Paraná⁷, Rio de Janeiro⁸, Rio Grande do Sul⁹ etc.).

REFERÊNCIAS

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.

BARBOSA, Vanessa Goulart; BISOL, Jairo; RODRIGUES, Daniel dos Santos. Em busca de resultados: uma nova proposta de governança para o Ministério Público do século XXI. In: Brasil. Conselho Nacional do Ministério Público. Ministério Público, diálogos institucionais e a efetividade das políticas públicas de saúde. Brasília: CNMP, 2019, p. 9-43. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/publicacoes/12850-ministeriopublico-dialogos-institucionais-e-a-efetividade-das-politicas-publicas-de-saude>>. Acesso em 12 jun. 2024

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=//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.

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.

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.

BRASIL. 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.

_____. Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução nº 147, de 21 de junho de 2016. Dispõe sobre o planejamento estratégico nacional do Ministério Público, estabelece diretrizes para o planejamento estratégico do Conselho Nacional do Ministério Público, das unidades e ramos do Ministério Público e dá outras providências. 2016a. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Resolucoes/Resolucao_147.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2024.

_____. Conselho Nacional do Ministério Público. Carta de Brasília. Modernização do Controle da Atividade Extrajudicial pelas Corregedorias do Ministério Público. 2016b. Disponível em: <www.cnmp.mp.br/portal/images/Texto_aprovado_-_Carta_de_Brasilia.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2017.

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

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

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

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

_____. Conselho Nacional do Ministério Público. Recomendação nº 54, de 28 de março de 2017. Dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro. 2017. 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. 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, 2019a. 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.

_____. Conselho Nacional do Ministério Público. 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: 2019b. 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.

_____. Conselho Nacional do Ministério Público. Bem viver: saúde mental no Ministério Público: relatório final / Conselho Nacional do Ministério Público, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. – Brasília: CNMP, 2021.

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.

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

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. In: CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Revista Jurídica Corregedoria Nacional. O papel constitucional das Corregedorias do Ministério Público. Vol. I. CNMP, 2016.

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

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/agenda-2030-pt-br.pdf>>. Acesso em 20 maio 2018.

PIRAJÁ, David Reis S. B. Capítulo 4 Diretrizes Orientativas do Ministério Público Resolutivo. In: BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Manual de resolutividade do Ministério Público [recurso eletrônico] / Corregedoria Nacional do Ministério Público. - 1. ed. - Brasília: CNMP, 2023, p. 83-104.

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

VITORELLI, Edilson. Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2022.

ANEXO

Figura 1. Quadro 1. Indicadores Qualitativos.

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 pro forma] 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%

Fonte: BARBOSA, BISOL, RODRIGUES, 2019.