

**CENTRO DE ESTUDOS E APERFEIÇOAMENTO FUNCIONAL
DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS (CEAF)
Divisão de Poderes, Ministério Público e Judicialização
DANIEL GUIMARÃES CABRAL**

**QUESTÕES CONTROVERTIDAS ACERCA DO MINISTÉRIO
PÚBLICO BRASILEIRO E A RELEVÂNCIA DAS ESCOLAS
INSTITUCIONAIS EM SUA ESTRUTURA ORGÂNICA**

Belo Horizonte
2021

DANIEL GUIMARÃES CABRAL

**QUESTÕES CONTROVERTIDAS ACERCA DO MINISTÉRIO
PÚBLICO BRASILEIRO E A RELEVÂNCIA DAS ESCOLAS
INSTITUCIONAIS EM SUA ESTRUTURA ORGÂNICA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, como requisito parcial para aprovação no curso de Pós-graduação *lato sensu* – Especialização em Divisão de Poderes, Ministério Público e Judicialização.

Orientadora: Profa. Dra. Marjorie Corrêa Marona

Belo Horizonte
2021

RESUMO

O presente trabalho tem como principal objetivo a análise da relevância dos Centros de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional para a efetividade da atuação do Ministério Público na defesa dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil estabelecidos pela Constituição da República de 1988, considerando alguns pontos ainda problemáticos acerca da instituição. O estudo realizou-se por meio de pesquisa bibliográfica, eletrônica e documental sobre o tema, com exame de obras, artigos, teses, dissertações e documentos oficiais. São abordados alguns tópicos introdutórios a fim de se identificarem os pressupostos do estudo, como as características normativas do Ministério Público, sem os quais não seria possível alcançar os resultados do trabalho. Por fim, a pesquisa permite concluir que a complexidade do atual Ministério Público brasileiro demandam uma profissionalização permanente de seus membros por meio da realização de cursos de formação e outros eventos educacionais que devem ser realizados por suas Escolas Institucionais.

PALAVRAS-CHAVE: Ministério Público. Accountability. Escolas Institucionais.

ABSTRACT

The present study has as main purpose the analysis of the relevance of the Centros de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional for the effectiveness of the Ministério Público action in defense of the fundamental objectives of the Federative Republic of Brazil established by the Constitution of the Republic of 1988, considering some points that are still problematic about of the institution. The study was conducted through bibliographical, electronic and documentary research on the subject, with an examination of works, articles, theses, dissertations and official documents. Some introductory topics are addressed in order to identify the presuppositions of the study, such as the Ministério Público' s normative characteristics, without which it would not be possible to reach the results of the study. Finally, the research allows us to conclude that the complexity of the current Ministério Público from Brazil demands a permanent professionalization of its members through training courses and other educational events that must be carried out by its Institutional Schools.

KEY WORDS: Ministério Público from Brazil. Accountability. Institutional Schools.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	5
2. O MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO E AS QUESTÕES INSTITUCIONAIS CONTROVERTIDAS	6
2.1. O Ministério Público	6
2.2. Ministério Público e accountability.....	8
2.3. A independência funcional versus unidade institucional	11
2.4. A gama de atribuições afetas ao Ministério Público	14
3. AS ESCOLAS INSTITUCIONAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO E SUA RELEVÂNCIA PARA A ATUAÇÃO DOS PROMOTORES DE JUSTIÇA	16
3.1. As Escolas Institucionais do Ministério Público	16
3.2. A importância das Escolas Institucionais para a atuação do Ministério Público ..	17
CONCLUSÃO.....	21
REFERÊNCIAS.....	23

1. INTRODUÇÃO

Os diversos estudos acerca do Ministério Público revelam que a instituição formalizada pela Constituição da República de 1988 ainda não foi capaz de se efetivar plenamente como uma unidade de esforços para a garantia dos objetivos fundamentais da República brasileira.

O presente trabalho teve como objetivo avaliar a importância das escolas institucionais do Ministério Público diante da complexidade da instituição que apresenta, segundo a literatura, diversos pontos de imperfeição a serem melhorados.

Para chegar ao objetivo do trabalho, primeiro foi feito um pequeno resumo do que constitui o Ministério Público do ponto de vista normativo e, posteriormente, tratou-se das questões institucionais que chamam mais a atenção dos estudiosos como algo que precisa ser superado.

Essas questões são os poucos e controvertidos mecanismos de accountability, o antagonismo prático entre os princípios constitucionais da independência funcional e da unidade institucional e a diversificada gama de atribuições deixadas a cargo do Ministério Público pela Constituição de 1988.

Para a análise da importância das Escolas Institucionais do Ministério Público, primeiro foi destacada a sua conceituação e traçado um panorama desses estabelecimentos de ensino em cada unidade ministerial.

Por fim foi verificado como essas escolas poderiam contribuir com a atuação do Ministério Público, levando-se em conta principalmente a visão do Conselho Nacional do Ministério Público.

Apesar de identificada certa carência de estudos acerca das Escolas Institucionais, chegou-se à conclusão de que elas têm grande potencial para desempenhar um papel importante na construção de um Ministério Público mais efetivo, apesar de algumas unidades ainda demandarem melhor estruturação.

2. O MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO E AS QUESTÕES INSTITUCIONAIS CONTROVERTIDAS

2.1. O Ministério Público

Partindo de uma perspectiva normativa, o atual Ministério Público brasileiro se encontra instituído pela Constituição da República de 1988. A entidade alcançou status constitucional nas disposições contidas entre os Arts. 127 e 130-A, em capítulo próprio, onde se encontram as definições de seus princípios institucionais, sua natureza e suas atribuições. São esses dispositivos que tornam o MP autônomo e independente em relação aos demais poderes de estado, aos quais não se obriga a prestar contas de sua atuação finalística.

Conforme preceituado no Art. 127 da Constituição da República de 1988, “o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”.

Segundo Gregório Assagra de Almeida a essencialidade do Ministério Público para a garantia do pleno desempenho da função jurisdicional do Estado brasileiro, além de seu caráter permanente, expressamente declarado pela Constituição da República, torna a instituição uma das cláusulas pétreas constitucionais, que goza, então, de imunidade em face do poder reformador (ALMEIDA, 2016).

A esse ponto, o Ministério Público deixou, definitivamente, de ser apenas o fiscal da lei e titular da ação penal para se tornar o garantidor da regularidade do ordenamento constitucional e o guardião da sociedade. Nessa nova ordem, o Ministério Público passou a ter o dever, por mandamento constitucional, de promover os objetivos constitucionais da Constituição da República. Nas palavras ALMEIDA:

A promoção social está no núcleo do novo perfil constitucional do Ministério Público. A defesa do regime democrático e dos interesses sociais confirmam o compromisso do Ministério Público com a transformação, com justiça, da realidade social. (art. 127, caput, combinado com os arts. 1º e 3º, todos da CF/88). (ALMEIDA, 2016, p. 95-96).

Mas o Ministério Público não surgiu no ordenamento jurídico brasileiro em 1988. Antes da constituinte de 1987 a instituição já havia passado por grande evolução normativa. A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente de 1981, por exemplo, deu ao Ministério Público a legitimidade para a garantia do direito ao meio ambiente saudável,

por meio de ações de natureza civil. Conforme observação de Fábio Kerche, esse foi o protótipo da Ação Civil Pública (KERCHE, 2010).

Foi também em 1981 a aprovação da Lei Orgânica do Ministério Público, um grande divisor de águas para a marcha que transformaria o Ministério Público em uma instituição constitucionalmente legítima para representar os interesses da coletividade (DA ROS, 2009).

Três anos antes da Promulgação da Constituição da República de 1988, em 1985 a Lei da Ação Civil Pública já havia ampliado as funções afetas ao Ministério Público no âmbito coletivo, para a defesa do consumidor e dos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Importa enfatizar, entretanto, que uma abordagem meramente formal ou teórico-jurídica acerca do Ministério Público não é capaz de demonstrar, por si só, a dinâmica dessa instituição ainda em formação e em constante movimento. Os dados relativos ao cotidiano da corporação, que atraiu bastante atenção dos estudiosos da Ciência Política, tem muito a revelar sobre seu comportamento diante de seus aspectos formais.

A leitura e interpretação sistemáticas das disposições constitucionais que colocam o Ministério Público na ordem jurídica brasileira como instituição garantidora de direitos não deve ser deixada de lado. Trata-se do dever ser institucional, que deve conduzir os estudos acerca do ideal de Ministério Público previsto pela Constituição da República.

Outra forma de compreender a instituição, que não pode ser desconsiderada, é partindo daquilo que ela verdadeiramente é. Trata-se do ser, ou mais precisamente, da forma como o objeto estudado se apresenta na prática. Isso se verifica por meio de dados.

É muito importante avaliar onde se encontra posicionado o Ministério Público na prática cotidiana em relação àquele conceito ideal apresentado com a promulgação da Constituição da República de 1988.

Como ideal de Ministério Público brasileiro, não é possível deixar de falar dos princípios constitucionais que o definem. São neles que se pode verificar tanto as questões mais delicadas vividas pela instituição atualmente e também a base para a aproximação de sua prática à sua concepção ideal.

2.2. Ministério Público e *accountability*

Após se empoderar com o advento da Constituição da República de 1988 e ganhar diversas ferramentas para dar conta de suas atribuições, o Ministério Público brasileiro se tornou uma instituição praticamente inédita ao ser comparada, em diversos aspectos, com instituições semelhantes presentes em outras democracias (KERCHE, 2007).

Primeiramente, o Ministério Público não está, objetivamente, vinculado ao Poder Executivo e nem obrigado a agir de acordo com as diretrizes eventualmente traçadas pelo Governante eleito, o que lhe confere bastante autonomia. Além disso, seus membros são vitalícios e não mandatários. Elementos que tornam a instituição imune ao jogo eleitoral.

Para a garantia dessa autonomia e independência, ao próprio Ministério Público se reservou o poder de propor a criação e extinção de seus cargos, de suas políticas remuneratória e de carreira, além de elaborar sua proposta orçamentária.

Apesar dessa emancipação política, não foram criados mecanismos efetivos para efeitos de *accountability* a fim de contrabalancear seu autogoverno.

Partindo da conceituação de Guillermo O'Donnell (1998), que distingue *accountability* em vertical e horizontal, verifica-se que, no caso do Ministério Público brasileiro, os mecanismos de *accountability* vertical são quase nulos, pois os Promotores de Justiça ascendem ao cargo por concurso público e, como visto, gozam de vitaliciedade e, portanto, não estão sujeitos à perda do cargo por meio da participação popular direta, como no caso de agentes eleitos.

Em relação à dimensão horizontal da *accountability*, cumpre ressaltar que existem diversos mecanismos de controle dos atos praticados pelos Agentes do Ministério Público. Na esfera cível, por exemplo, o arquivamento do inquérito civil deve passar por revisão de um Conselho Superior ou Câmara de Coordenação e Revisão, podendo o procedimento ser convertido em diligência, para prática de novos atos, ou ser designado outro membro para adoção das providências necessárias.

Esse procedimento tem potencial para levar o Promotor de Justiça a ser mais diligente em sua atuação, mormente visto que nesses casos, quando houver flagrante irregularidade praticada pelo Promotor de Justiça, como excesso de prazo ou abuso do poder, a autoridade revisora poderá representar à Corregedoria-Geral do Ministério Público para apuração de falta funcional.

Em relação à Corregedoria-Geral do Ministério Público, esta também deve atuar de ofício ou por representação de qualquer cidadão para apuração de falta funcional de Agentes do Ministério Público.

Há também o controle administrativo, financeira e disciplinar exercido pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) em face de cada unidade do Ministério Público pátrio e de seus membros.

No entanto, em todos esses casos, o que se vê é um controle de natureza interna. Trata-se de mecanismos de autocontrole, que são realizados em casos pontuais e de manifesta ilegalidade, para que uma medida punitiva possa ser aplicada. No caso do CNMP:

A ausência de um controle político mais efetivo sobre o MP também não foi resolvida pela criação do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) em 2005, porque este é composto por uma maioria de membros do próprio órgão, não representando um “controle externo”. (OLIVEIRA, LOTTA e VASCONCELOS, 2020, p. 186)

Na prática, não existe, portanto, um controle efetivo sobre o modo de atuar do membro do Ministério Público, ao qual cabe a decisão de ser, por exemplo, mais atuante em determinada área em detrimento de outra. Até por que, ainda não há um parâmetro institucional claro para que o Agente possa se basear.

Apenas a título de ilustração, pode-se analisar a questão da atuação na área da infância e juventude. Como se sabe, ao Ministério Público é reservado a proteção dos direitos das crianças e adolescentes. Em contrapartida à mesma instituição é atribuída o dever de providenciar a representação contra menores de dezoito anos pela prática de atos infracionais análogos a crimes.

Em comarcas pequenas o mesmo Agente do Ministério Público acumula as duas funções, a de Promotor de Justiça da infância e juventude cível, para garantia de direitos, e infracional, para aplicação de medidas socioeducativas (que vão desde uma advertência até a internação em estabelecimento educacional).

Nesses casos, diante do grande acúmulo de trabalho normalmente vivenciado em Promotorias de Justiça do interior, acaba ficando a cargo do Promotor de Justiça decidir, partindo de sua visão de mundo, se dá mais ou menos atenção para uma das duas áreas, em razão da limitação de tempo e recursos.

Juízos dessa natureza dependem, portanto, do voluntarismo de cada membro responsável pela localidade. Se o Agente não atua de forma efetiva para garantir os direitos da população infanto juvenil, decidindo ser mais atuante na área infracional,

jou vice e versa, não há um meio eficaz para mudar isso, mesmo que o desejo da população envolvida seja diverso.

A esse ponto, é possível afirmar que o mais próximo, porém fraco, de um mecanismo de *accountability* propriamente dito em relação à atuação dos Agentes do Ministério Público são as Ouvidorias, que permitem aos cidadãos fazerem suas solicitações, representações ou reclamações, obrigando o membro responsável a, ao menos, fundamentar sua decisão, seja de agir ou permanecer inerte diante de uma notícia de fato. Mas, mesmo nestes casos, o controle é pontual, caso a caso, e não político.

Os cidadãos também podem fazer denúncias, seja pela Ouvidoria ou por outro canal, dirigidas ao órgão correicional acerca de um ato ilícito praticado por um Agente do Ministério Público, o que pode acarretar punição.

Porém, se o interesse do denunciante é direcionar a atuação do Ministério Público para determinada área, a questão, muito provavelmente, não será resolvida e o Promotor de Justiça permanecerá como titular do órgão de execução que ocupa.

Para entender o funcionamento do ministério Público, é possível considerar a distinção, observada por Guillermo O'Donnell, entre as três correntes históricas que, convergindo entre si de forma conflitante, variando, portanto, quanto à prevalência de cada uma no tempo e no espaço em que são analisadas, dão vida às complexas poliarquias modernas e suas instituições. São elas a democracia, o liberalismo e o republicanismo (O'DONNELL, 1998).

Segundo o autor, o componente democracia garante maior valor às decisões coletivas daqueles que se encarregam da vida privada ativa, que por sua vez têm como *ultima ratio* o direito de decidir sobre tudo. Já o liberalismo privilegia a garantia de um mínimo de direitos, que devem ser preservados e observados por todos. No caso do republicanismo o destaque está na virtude daqueles que se dedicam ao interesse público (O'DONNELL, 1998).

O que importa para o presente trabalho é que, dos três componentes de uma poliarquia, transpondo para o caso do Ministério Público, a vertente democrática foi bastante reduzida, pois os mecanismos de participação popular nas decisões da instituição são praticamente inexistentes. Privilegia-se nesse caso o republicanismo e o liberalismo.

A população envolvida não decide como deve ser a atuação do Ministério Público. Quem o faz, normalmente, é o membro responsável por determinada

localidade, partindo de seu próprio voluntarismo. Normalmente, respeita-se os direitos e garantias fundamentais constitucionalmente reconhecidos, mas sem uma linha de interpretação institucionalmente unitária quanto ao modo de agir. A oportunidade e a ponderação entre um direito e outro em casos de conflitos fica a cargo do Promotor de Justiça.

A ausência de interferência decisiva na prática do Ministério Público por parte da população envolvida, por si só, não se trata de uma questão negativa, ao menos quando o republicanismo presente no Ministério Público não se desvirtue para a inobservância das regras exigidas de seus Agentes, como advertido por O'DONNEL (1998). Já que há certo consenso de que para a garantia da plenitude da ordem jurídica e do justo interesse público o Promotor de Justiça não deve se submeter a pressões populares, sob pena de ficar sujeito a uma injusta ditadura da maioria ou de interesses de quem detém certo poder.

A indicação de chefes de instituições por políticos eleitos pode ser um mecanismo de interferência nas decisões de órgãos ou entes públicos. Nas palavras de Fábio Kerche:

Outro instrumento importante para que os políticos exerçam influência sobre os rumos de um órgão estatal é o direito de indicar o chefe da organização, colocando no cargo alguém afinado com seus interesses. (KERCHE, 2007)

A questão é que, segundo observa o autor, para a efetiva existência de interferência, se faz necessário a possibilidade de que o indicado possa ser retirado do cargo no caso de não satisfeitas os anseios de quem o indicou. O temor da perda do cargo é que gera incentivo (KERCHE, 2007). Esse, ao menos por essa perspectiva, não é o caso do Chefe do Ministério Público, que, ao ter sua indicação aprovada, permanece no cargo até o fim do mandato sem o risco de destituição.

2.3. A independência funcional versus unidade institucional

Episódios recentes, relacionados principalmente à crise de saúde pública causada pelo novo coronavírus (COVID-19), inserida em um contexto de grande radicalização política no Brasil, colocaram em pauta discussões relacionadas à independência funcional dos membros do Ministério Público e à unidade da instituição, dois princípios que decorrem do texto constitucional, mas que são tratados como antagônicos, de forma equivocada, como se verá.

Em abril de 2020, no início da Pandemia causada pelo COVID-19, o Supremo Tribunal Federal decidiu, em medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6341, que a competência para a tomada de providências legislativas e administrativas para proteção da saúde pública contra os efeitos do novo coronavírus é concorrente entre União, estados, municípios e Distrito Federal, resguardando a autonomia de cada ente da federação (STF, 2020).

Nesse sentido, restou reconhecido que os governos locais e estaduais são responsáveis pelas medidas sanitárias necessárias de acordo com as peculiaridades de cada um. Contexto que, aliado a uma estratégia questionável adotada pelo Chefe do Governo Federal e sua equipe¹, se evidenciou um verdadeiro antagonismo de ideias e medidas para solução de situações semelhantes.

No âmbito do Ministério Público, em certa medida, não foi diferente. Vale ressaltar, porém, que não se pretende aqui fazer julgamentos acerca de possíveis erros ou acertos na atuação de Promotores de Justiça em casos concretos, mas sim demonstrar o risco de uma desinstitucionalização como consequência da adoção de medidas dissonantes por agentes de uma mesma organização, com fundamento em interpretações desacertadas dadas aos institutos da independência funcional e da unidade institucional do Ministério Público.

No final do ano de 2020 foi amplamente divulgado pela mídia informações sobre a atuação de membros do Ministério Público cujo objetivo era garantir a implementação da política pública denominada tratamento precoce para pessoas suspeitas de acometimento pelo COVID-19. De acordo com levantamentos realizados por jornalistas da Agência de Jornalismo Investigativo Pública, em 2020 pelo menos nove estados brasileiros conviveram com ações de membros do Ministério Público em busca da implementação do tratamento precoce pelos gestores da saúde. Um exemplo foi o caso de três Procuradores da República que firmaram Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta com prefeitos da região de Bento Gonçalves com esse objetivo (ANJOS et OLIVEIRA, 2020).

O documento que está disponível para acesso público no Portal da transparência do Ministério Público Federal dispõe em sua Cláusula Primeira que:

1 Ver: VENTURA et REIS. A linha do tempo da estratégia federal de disseminação da Covid-19: um ataque sem precedentes aos direitos humanos no Brasil. **Boletim Direitos na Pandemia: mapeamento e análise das normas jurídicas de resposta à Covid-19 no Brasil**, São Paulo, nº 10, jan. 2021, p.6 a 31. Disponível em: https://www.conectas.org/wp/wp-content/uploads/2021/01/Boletim_Direitos-na-Pandemia_ed_10.pdf. Acesso em: 02/03/2021

O Município signatário incorporará ao Sistema Único de Saúde, a ser prestado em âmbito local pelos servidores públicos nas unidades de saúde públicas locais (Unidades Básicas de Saúde, Unidades de Pronto Atendimento, Ambulatórios, Hospitais e outras), bem como na Estratégia de Saúde da Família, protocolo de atendimento precoce aos casos suspeitos de contaminação pelo novo coronavírus, como estratégia de minimizar riscos de agravamento da doença. (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2020)

Tudo isso fez com que o CNMP se visse obrigado a expedir ato recomendando aos membros do Ministério Público que:

(...) na fiscalização de atos de execução de políticas públicas, seja respeitada a autonomia administrativa do gestor e observado o limite de análise objetiva de sua legalidade formal e material.

Considerando principalmente que:

Diante da falta de consenso científico em questão fundamental à efetivação de política pública, é atribuição legítima do gestor a escolha de uma dentre as posições díspares e/ou antagônicas, não cabendo ao Ministério Público a adoção de medida judicial ou extrajudicial destinadas a modificar o mérito dessas escolhas.

Mas os conflitos na atuação do Ministério Público originados dessa aparente contraposição dos princípios da independência funcional e da unidade institucional não é recente e decorre de uma falha teórica da construção dos dois institutos, cuja ponderação ao longo das décadas que se seguiram a promulgação da Constituição de 1988 privilegiou o primeiro em detrimento do segundo, com base em estudos meramente jurídicos.

Nas academias de Direito o que sempre se utilizou para tratar dos dois princípios foram argumentos rasos e desprovidos de sentido razoável. Em relação ao princípio da independência funcional, tratado sempre com mais destaque, o que se concebeu foi o entendimento de que o Promotor de Justiça só deve seguir seu próprio modo de pensar. À unidade institucional foi reservada pouco espaço, quando merecia melhor tratamento, além de ter sido descrita de forma nada racional, com uma visão apenas administrativa.

O Princípio da Independência Funcional, do qual se retira fundamentação para se sustentar a existência normativa da discricionariedade individual ilimitada dos membros do Ministério Público, na verdade deve ser entendida como uma garantia para que os Promotores de Justiça possam agir ou deixar de agir, sem perder de vista os objetivos e ideais da instituição a que pertencem, resguardado de interferências escusas de quem detenha certa autoridade ou algum poder. Não se trata, como sustentam alguns, de uma liberalidade para agir conforme convicções ou ideais do próprio Agente (GOULART, 2008).

Se faz necessário, entretanto, que o Ministério Público tenha sua própria ideologia, que decorre da sua natureza e de suas funções. Trata-se de uma teoria a ser construída pela instituição e que deve pautar a atuação de cada Promotor de Justiça.

Assim sendo, não existe conflito na existência dos princípios da independência funcional e da unidade do Ministério Público. Não há necessidade de esvaziamento ou diminuição de nenhum dos institutos constitucionais, que na verdade devem se fortalecer.

Para que essa questão possa ser superada se faz necessário um melhor desenvolvimento da questão da unidade institucional. Vale destacar que a independência funcional merece sim lugar de destaque, porém uma melhor roupagem teórica, de modo a tornar os dois princípios compatíveis e promover um fortalecimento da legitimidade do Ministério Público (GOUART, 2008).

2.4. A gama de atribuições afetas ao Ministério Público

Segundo demonstrado por Salo Vinocur Coslovsky (2008) os Agentes do Ministério Público não só têm potencial, mas, de fato, atuam, em determinadas situações, de forma a promover o crescimento econômico e, ao mesmo tempo, garantir o cumprimento do ordenamento jurídico.

Em seu estudo, COSLOVSKY (2008) levanta informações sobre a atuação de Promotores de Justiça para demonstrar que, ao incrementar o cumprimento da lei, em determinados casos, esses agentes se comportaram como mediadores entre um aparente conflito entre o ordenamento jurídico vigente e o desenvolvimento de certas atividades econômicas, agindo de forma criativa para tornar a atividade efetivamente viável.

Para responder a seus objetivos, o autor qualifica os Promotores de Justiça como reguladores de campo, com uma abordagem teórica que julga pouco usual, ao esclarecer que tais categorias não necessariamente se limitam a aplicar a lei de forma robotizada e nem sequer possuem uma autonomia potencialmente danosa, como lecionam a maioria dos estudiosos do assunto. Pelo contrário, os Agentes do Ministério Público, como se extrai, devem ser indivíduos aptos a agir em situações tão diversificadas e imprevisíveis a ponto de não permitir sistematização. Portanto, com certa discricionariedade, sem perder de vista o vínculo a uma organização, devem

fazer uso de criatividade para corrigir inclusive as falhas e omissões comuns ao processo de produção legislativa (COSLOVSKY, 2008).

Nesse ponto, é preciso reforçar que a criatividade decorrente da discricionariedade dos Agentes do Ministério Público não é desprovida de limites. Ela deve ser balizada dentro de um contexto institucional. Em primeiro lugar os Promotores de Justiça estão inseridos em uma agência que, como tal, deve possuir ideais e objetivos claros inescusáveis. A segunda razão, mais importante, é que a agência pertence a uma ordem jurídica, a qual deve proteger e seguir, cujos fundamentos e objetivos estão manifestamente inseridos no texto constitucional, em seus art's 1º e 3º respectivamente e ainda decorrem da análise sistemática de sua redação. Nessa linha ensina Marcelo Pedroso Goulart que:

A atuação do Ministério Público tem como norte, como paradigma, o projeto democrático delineado pela Constituição. A sua atuação deve estar pautada pelos princípios e objetivos fundamentais da República brasileira. Com o instrumental jurídico que dispõe, o Ministério Público deve apresentar-se como uma das instituições construtoras da sociedade livre, justa e solidária, o que implica, necessariamente, o enfrentamento com os setores da sociedade que tentam conservar o status quo, concentrando riqueza e poder, produzindo a miséria e a marginalização das camadas majoritárias de nossa sociedade, alargando as desigualdades sociais e regionais. (GOULART, 1998)

Os estudos acerca do Ministério Público permitem afirmar que a enorme gama de atribuições alcançadas com o advento da Constituição de 1988 e a forma como parte de seus agentes procuram solucionar suas demandas transformaram a instituição em uma agência efetivamente capaz de determinar os caminhos da política, muitas vezes protagonizando a concretização de políticas públicas (OLIVEIRA, LOTTA e VASCONCELOS, 2020).

Como se percebe, o Ministério Público não é apenas uma simples burocracia estatal, mas sim uma agência capaz de interferir na política estatal e de promover ou estimular políticas públicas. O que pode ser considerado estranho a uma democracia, por se tratar, como já mencionado, de uma instituição com poucos mecanismos de accountability.

Tudo Isso levanta uma questão importante, a necessidade de um programa institucional efetivo e construído de forma democrática, capaz de gerar o alinhamento da atuação dos Agentes do Ministério Público a determinado ideal e, conseqüentemente, uma unidade institucional, conforme disposto na Constituição e necessária à sua sobrevivência, que depende da preservação de sua legitimidade.

3. AS ESCOLAS INSTITUCIONAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO E SUA RELEVÂNCIA PARA A ATUAÇÃO DOS PROMOTORES DE JUSTIÇA

3.1. As Escolas Institucionais do Ministério Público

A Lei Orgânica do Nacional do Ministério Público de 1993 atribuiu ao Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional a condição de órgão auxiliar e integrante da estrutura institucional do Ministério Público, com a incumbência de proporcionar o aprimoramento profissional e cultural dos Promotores de Justiça e Servidores Públicos da instituição, além de promover a melhoria da execução de seus serviços e racionalização de seus recursos materiais.

Em relação as características das Escolas Insitucionais:

Quanto à dimensão político-institucional, as escolas de Ministério Público não se confundem com as unidades comuns de capacitação de pessoal. Delas se diferenciam em razão da maior complexidade de suas atividades, pois, além de promoverem a formação *stricto sensu* dos seus quadros, devem desenvolver, também, estudos, pesquisas e projetos voltados à melhoria institucional. Embora realizem atividades mais complexas, essas escolas também não se equiparam às universidades, visto que a sua atuação tem caráter essencialmente aplicado. Assim situadas, as escolas institucionais de Ministério Público integram o sistema público de ensino, na modalidade Educação Profissional (LDBEN, art. 39, caput), e regem-se, no âmbito de sua destinação, por princípios que informam e conformam o ensino público, dos quais, sobressaem-se os seguintes:

- (a) autonomia pedagógica (liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber);
- (b) gestão democrática do ensino;
- (c) acesso universalizado do público-alvo prioritário;
- (d) gratuidade do ensino público;
- (e) garantia do padrão de qualidade;
- (f) pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas. (GOULART, 2017, p.37)

Do ponto de vista formal as escolas institucionais possuem autonomia pedagógica, administrativa e financeira, para a construção e multiplicação dos conhecimentos e saberes necessários ao Ministério Público, a fim de melhorar a performance da instituição no cumprimento de seus objetivos constitucionais (GOULART, 2017)

Por outro lado:

Na prática, essas normas-princípio não são respeitadas, e as escolas institucionais de Ministério Público não gozam, de fato, de autonomia administrativa e financeira, o que, conseqüentemente, afeta a autonomia

pedagógica. A autonomia administrativa é relativa, uma vez que a grande maioria das escolas não dispõe de capacidade gerencial plena. A definição dos quadros administrativos, a destinação e manutenção do espaço físico e a aquisição de mobiliário e equipamentos, por exemplo, subordinam-se às decisões de outros órgãos diretivos, muitas vezes subalternos, do Ministério Público. Mais grave é a gestão financeira. Poucas são as escolas que possuem rubrica orçamentária própria ou dispõem de fundos especiais de natureza contábil. Também raras as escolas que têm agente público com capacidade de ordenar despesas. (GOULART, 2017, 40)

O Ministério Público brasileiro subdivide-se em Ministério Público da União e os Ministérios Públicos Estaduais. O Ministério Público da União compreende o Ministério Público Federal, do Trabalho, Militar e o do Distrito Federal. De acordo com dados abertos dos sítios eletrônicos dos Ministérios Públicos Estaduais (ou dos diversos ramos do Ministério Público, caso dê tempo) não é possível verificar com certeza como se encontram estruturadas as suas respectivas Escola Institucional. foi possível verificar, entretanto, que alas estão presentes em todos eles, conforme listado no seguinte quadro:

Em relação às atividades promovidas pelas escolas, foi possível verificar que todas elas disponibilizam cursos de de extensão, seminários e demais eventos para aprimoramento profissional. Verificou-se que a grande maioria das escolas também disponibilizam curso de formação para os novos Promotores de Justiça que iram integrar os quadros da respectiva unidade.

Não foi possível apurar, de forma segura, quais escolas disponibilizam cursos de pós-graduação em nível de especialização ou *stricto sensu*. Apenas algumas disponibilizam esses dados em seus sítios eletrônicos para acesso da informação para o público em geral, como é o caso do Ministério Público do Estados do Ceará e Goiás.

Aqueles que se dedicam a estudar o Ministério Público brasileiro ainda não dispensaram atenção suficiente para o significado e importância das Escolas Institucionais do Ministério Público. São poucos os estudos realizados sobre o assunto. Apesar disso, todos eles apresentam diagnósticos não muito positivos acerca da efetividade dos órgãos, como é o caso de Nardocci e Andrade Júnior (2018) e Goulart (2017).

3.2. A importância das Escolas Institucionais para a atuação do Ministério Público

O Ministério Público ainda é uma instituição em fase de construção e carece de uma formulação teórica capaz de apresentar soluções para alguns problemas vivenciados na sua prática e que o impede de se auto afirmar como uma organização democraticamente uniformizada e apta a promover seus objetivos de forma ainda mais efetiva. Conforme afirmação feita em 2008 por Goulart:

O Ministério Público brasileiro vive uma situação de crise, imperceptível aos olhos da maioria de seus membros e de seus dirigentes, uma vez que o velho Ministério Público (pré-88) morreu, mas o novo Ministério Público, projetado na Constituição de 1988, ainda não se firmou. (GOULART, 2008, p.10)

Muita coisa mudou nos treze anos que se passaram desde 2008, mas, como visto, o Ministério Público tem muito espaço para aperfeiçoamentos. Dessa forma, para analisar a relevância das Escolas Institucionais, primeiro foi necessário tratar de algumas questões que merecem atenção em relação à instituição.

A natureza do Ministério Público, que goza de poucos e questionáveis mecanismos de *accountability*, seus problemas práticos e teóricos envolvendo os princípios da independência funcional e da unidade institucional e a diversidade de atribuições afetas à instituição, bem como as falhas no ensino jurídico brasileiro, servem como justificativa para a ideia da necessidade de um órgão auxiliar de produção do conhecimento apto a contribuir com a construção de um Ministério Público mais efetivo.

Cumprе ressaltar que, pelos mesmos motivos, o conhecimento a ser produzido pelos Centros de Estudos e Aperfeiçoamento Funcionais deve ser aquele com potencial para provocar mudanças no *status quo* do Ministério Público e consequentemente na situação em que se encontra o país, levando-se em conta, como já falado, e que cabe sempre reforçar, os objetivos constitucionais elencados no Art. 3º da Constituição de 1988.

É importante citar a afirmação de Hannah Arendt, de que:

A educação não pode desempenhar papel nenhum na política, pois na política lidamos com aqueles que já estão educados. Quem quer que queira educar adultos na realidade pretende agir como guardião e impedi-los de atividade política. (Arendt, 2013, p. 184)

Essa observação deve ser interpretada de maneira cautelosa e de forma sistemática para entender o que de fato a autora pretende dizer. A educação de que trata Arendt (2013), que não tem serventia para a “política”, é aquela não emancipatória, capturada pelo autoritarismo político e que não provoca mudança ou avanços (OLIVEIRA, GOMES, MUNIZ e SILVA, 2020).

Em uma análise dessa assertiva, afirmou-se que a:

ausência de uma reflexão coletiva e democrática sobre a educação tem favorecido a ascensão do revisionismo histórico que nega o passado de desigualdades e permite a defesa da meritocracia branca e heteronormativa, da perspectiva negacionista ancorada em fundamentalismos religiosos e criacionistas, que despreza as concepções científicas, refutando, entre outras coisas, a gravidade da epidemia (segundo o atual presidente, seria apenas “gripezinha”), relativizando os efeitos profundamente nocivos dos regimes autoritários e as desigualdades impingidas aos grupos historicamente marginalizados. (OLIVEIRA, GOMES, MUNIZ e SILVA, 2020, p. 208)

Portanto a importância das Escolas Institucionais para o desenvolvimento do Ministério Público está diretamente ligada à prevalência da autonomia pedagógica, que deve ser levada a sério no sentido de não se deixar levar por possíveis interesses não republicanos (aqueles que não seguem as regras da defesa do interesse público).

Já faz um bom tempo que o Conselho Superior do Ministério Público (CNMP) vem demonstrando reconhecimento acerca da importância das Escolas Institucionais, o que se pode perceber da análise de alguns de seus atos regulatório e na atuação como órgão fiscalizador dos ramos do Ministério Público.

A Carta de Brasília: modernização do controle da atividade extrajudicial pelas corregedorias do Ministério Público, resultado de um acordo de resultados entre a Corregedoria Nacional e as Corregedorias de cada unidade do Ministério Público brasileiro, aprovada em 2016, no 7º Congresso Brasileiro de gestão da atuação voltada para a resolutividade, ao traçar suas diretrizes considerou diversos aspectos relacionados ao Ministério Público, dentre as quais deve-se destacar os seguintes, que guardam pertinência com os objetivos do presente trabalho:

que é conveniente o aperfeiçoamento das ferramentas de controle e estratégias de atuação do Ministério Público relativamente às demandas sem tramitação no Judiciário, com objetivo de alcançar resultados que garantam a duração razoável dos processos em que o Ministério Público atua como órgão agente;

que é imperioso o aperfeiçoamento do trabalho institucional nos Tribunais, principalmente com vistas à formação de precedentes favoráveis às teses sustentadas pelo Ministério Público para a adequada defesa dos direitos ou interesses difusos, coletivos, individuais homogêneos e os individuais puros indisponíveis;

(...) que são, entre outros, fatores de ampliação da legitimação social do Ministério Público como Instituição constitucional garantidora dos direitos fundamentais: (...) a adequação da independência funcional do órgão do Ministério Público ao planejamento funcional estratégico da Instituição; a formação humanista, multidisciplinar e interdisciplinar dos membros e servidores do Ministério Público (...);

(...) que é necessária dar prevalência à avaliação qualitativa pelas Corregedorias do Ministério Público, com vista, principalmente, a aferir a

eficácia social da atuação dos membros e servidores da Instituição e a contribuir para o aperfeiçoamento das boas práticas institucionais, visando a conformar o modelo de atuação dos órgãos de execução, sob a ótica funcional e estrutural, aos resultados pretendidos. (CNMP, 2016, p. 378-379)

Por meio da Recomendação de Caráter Geral nº 2, de 4 de julho de 2017, a Corregedoria Nacional do Ministério Público (CN), órgão pertencente à estrutura organizacional do CNMP, ao estabelecer as “diretrizes para a estruturação e a atuação das Escolas Institucionais do Ministério Público brasileiro” e fixar “orientações para a interação entre as Escolas, os Centros de Apoio, Câmara de Coordenação e Revisão, o Conselho Superior e as Corregedorias do Ministério Público, notadamente quanto ao alinhamento ao planejamento estratégico institucional” (CN, 2017, dispositivo), considerou as Escolas Institucionais fundamentais para a incrementação da efetividade institucional para o cumprimento de seus objetivos.

Ao tratar dos parâmetros avaliativos da resolutividade e qualidade dos serviços dos Promotores do Ministério Público pelos órgãos correccionais o CNMP, também por meio da Corregedoria Nacional, expediu recomendação contendo a seguinte disposição:

A Equipe Correicional aferirá ainda se o membro do Ministério Público tem empreendido esforços visando o seu aperfeiçoamento funcional, principalmente por intermédio da participação em seminários, congressos, cursos de pós-graduação, cursos de aperfeiçoamento e capacitação realizado pela Unidade Nacional de Capacitação do Ministério Público ou pelas Escolas Institucionais do Ministério Público, além de publicação de livros ou artigos relacionados com as suas atividades institucionais. (CN, 2018, Parágrafo Único do Art. 2º)

Em contrapartida, o Promotor de Justiça, apesar de agente político, é um profissional cuja investidura no cargo que ocupa exige apenas formação em Direito e experiência profissional na área jurídica. Mas a carreira do Ministério Público, como analisado, exige muito mais do que o conhecimento do Direito, o que demanda portanto aprimoramento profissional.

CONCLUSÃO

O Ministério Público brasileiro, apesar da grande atuação na defesa de direitos, ainda carece de ajustes para se firmar como uma entidade plenamente capaz de promover os objetivos constitucionais que lhe foram reservados.

A questão do aparente conflito entre os princípios institucionais da Independência Funcional e da Unidade do Ministério Público, se não debatida de forma séria, pode levar a instituição à perda de sua legitimidade.

Esse tipo de ocorrência, antes de qualquer outra consideração, e sem adentrar no mérito de quem age corretamente, ao invés de reforçar os dois princípios institucionais citados acabam por enfraquecê-los e colocá-los à prova. Além de desgastar a instituição e sua imagem perante a sociedade, cuja defesa alimenta sua legitimidade ou razão de existir, para ser mais claro.

Mas essa questão não encontra solução simples. E aqui cabe reiterar que a radicalização da polarização política é combustível para deslegitimar a atuação da instituição. Diante do cenário em que se encontra a sociedade brasileira, qualquer atuação do Ministério Público sempre será questionada.

E é por esse motivo que unidade institucional deve ser reforçada, buscando amparo jurídico na Constituição da República de 1988 e legitimidade política naquilo que torna o Ministério Público essencial para a defesa de direitos no Brasil, como por exemplo o histórico de desigualdade socioeconômica.

Como visto, a atuação dos Agentes do Ministério Público demanda um profundo conhecimento multidisciplinar. Além disso, os dados demonstram que a construção de uma Teoria do Ministério Público se faz necessária, levando em conta que o Ministério Público não tem, na prática, um perfil institucional delimitado, o que demanda maiores estudos para encontrar soluções para esse problema, que se mostra muito perigoso para a legitimidade da instituição.

Tal teoria poderia ser melhor desenvolvida internamente por meio de sua Escola Institucional em constante diálogo com as academias de forma predominantemente multidisciplinar, visto que o Direito puro, sem crítica, se mostra sempre ineficaz para a solução dos problemas apresentados à instituição.

A instituição parece ainda não ser capaz de demonstrar para onde deve seguir. Está à mercê, ora do voluntarismo de alguns membros, ora de uma unidade desvirtuada, imposta por alguns, de forma vertical e hierarquizada, ora pelo

Procurador-Geral de Justiça, Chefe da instituição, ora pela Corregedoria ou pelo Conselho Nacional do Ministério Público. Em alguns casos certo consenso pode até surgir, quando alguns atos são construídos pelos Centros de Apoio às Promotorias, o que parece não ser a regra.

Para pautar atuação se faz necessário a observância de questões definidas pela ciência por exemplo, e assim ponderar entre princípios constitucionais a se prevalecer.

Como demonstrado, todas as unidades do Ministério Público brasileiro têm suas escolas institucionais, é preciso ficar atento se os trabalhos de ensino realizados por esses órgãos estão cumprindo com sua função de auxiliar a instituição de promover a melhoria da realidade social. As escolas institucionais do Ministério Público ainda carecem de muitos estudos. É preciso conhecer esses órgãos na prática. O que andam fazendo e como estão estruturados.

Em potencial as escolas institucionais do Ministério Público podem significar uma luz para a solução de problemas ainda enfrentados pela instituição, conforme descrito no texto.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Gregório Assagra de. O Ministério Público no Neoconstitucionalismo: Perfil Constitucional e Alguns Fatores de Ampliação de Sua Legitimação Social. In.: FARIAS, Cristiano Chaves de et al (Organizadores). **Temas atuais do Ministério Público**. 6. ed. Bahia: Jus Podivm, 2016. p. 55-124.

ANJOS, Anna Beatriz e OLIVEIRA, Rafael. **Grupo do Ministério Público Defende Cloroquina no SUS em Nove Estados Brasileiros**. Pública.org, 2020. Disponível em: <<https://apublica.org/2020/09/grupo-do-ministerio-publico-defende-cloroquina-no-sus-em-nove-estados-brasileiros/#Link1>>. Acessado em: 25/03/2021

CAVALCANTI, Rosângela Batista. Cidadania e Acesso... 1998. Disponível em: <http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/281454>. Acesso em: 05/02/2021.

CONGRESSO DE GESTÃO DO CNMP, n. 7, 2016, Brasília. Carta de Brasília: Modernização do Controle da Atividade Extrajurisdicional Pelas Corregedorias do Ministério Público. **Revista Jurídica Corregedoria Nacional do Ministério Público: A Atuação Orientadora das Corregedorias do Ministério Público**, Vol. II. Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público, 2017. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/revista_juridica.pdf>. Acesso em: 31.03.2017.

COSLOVSKY, Salo Vinocur. Respeito às Normas e Crescimento Econômico: como Promotores Públicos garantem o cumprimento das leis e promovem o crescimento econômico no Brasil. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Textos para discussão**. Brasília, nº 1355, 2008. Disponível em: <<https://www.econstor.eu/handle/10419/91364>>. Acesso em: 07/12/2020.

DA ROS, Luciano. Ministério Público e Sociedade Civil no Brasil Contemporâneo: em busca de um padrão de interação. **Revista Política Hoje**, v. 18, n. 1, 2009. Disponível em: <<https://periodicos.ufpe.br/revistas/politica hoje/article/view/3850>>. Acesso em: 05.02.2021.

GOULART, Marcelo Pedroso. Órgãos de execução, escolas institucionais e corregedorias na dinâmica do Ministério Público. **Revista Jurídica Corregedoria Nacional: A Atuação Orientadora das Corregedorias do Ministério Público, volume II**. Brasília: CNMP, 2017. p. 29-49. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/rev-juridica-corregedoria-nacional_02.pdf>. Acesso em: 07/12/2020

GOULART, Marcelo Pedroso. Princípios institucionais do Ministério Público: a necessária revisão conceitual da unidade institucional e da independência funcional. **MPMG Jurídico**, Belo Horizonte, ano III, n. 14, p. 10-14, out./nov./dez. 2008. Disponível em: <<https://aplicacao.mpmg.mp.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/583/1.1%20Princ%C3%ADpios%20institucionais%20do%20MP.pdf?sequence=1>>. Acesso em 07.12.2020.

GOULART, Marcelo Pedroso. **Ministério Público e Democracia: teoria e práxis**. Leme/SP: Editora de Direito, 1998.

KERCHE, Fábio. Autonomia e Discricionariedade do Ministério Público no Brasil. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 50, no 2, 2007, pp. 259 a 279.

KERCHE, Fábio. O Ministério Público e a constituinte de 1987/88. In.: SADEK, Maria Tereza. (Org.). **O sistema de justiça [online]**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010, p.106-137. Disponível em <<http://books.scielo.org/id/59fv5>>. Acesso em: 05.02.2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Procuradoria da República no Município de Bento Gonçalves**. Termo de Compromisso de Ajustamento de Condutas, Bento Gonçalves, 2020. Disponível em: <<http://www.transparencia.mpf.mp.br/conteudo/servico-de-informacao-ao-cidadao/validacao-de-documentos>>. Chave de Validação: <0DA49361.10F8B5E3.B5537E77.AA8F5766>. Acesso em: 10/03/2021

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/ln/n44/a03n44.pdf>>. Acesso em: 21/03/2021

OLIVEIRA, Vanessa Elias de; LOTTA, Gabriela e VASCONCELOS, Natália Pires de. Ministério Público, Autonomia Funcional e Discricionariedade: ampla atuação em políticas públicas, baixa accountability. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, vol.7, nº1, abr.2020, p.181-195