



Documento Inicial de Planejamento de Trabalho. Tema: Atribuição das Promotorias de Justiça de Tutela Coletiva – impacto regional, continência, atribuição para improbidade administrativa e instrumentos de investigação e repressão criminal. Contexto e problema. Perguntas-guia. Premissas e hipóteses. Modelo lógico. Possíveis questões com impacto indireto. Premissas quanto ao processo. Método. Cronograma. Glossário. Equipe, apoio e como contribuir.

Contexto e problema

O que é um MP “resolutivo”? É um MP que, ao menor custo possível – de tempo, de dinheiro, de recursos humanos etc. – alcança resultados expressivos, de qualidade, prioritários e alinhados com sua missão institucional.

Como instituição de controle, é missão do MP prevenir e combater o crime e a corrupção, bem como garantir a proteção dos direitos fundamentais. Uma forma inteligente de se alcançar esses objetivos é assegurar que os outros Poderes e seus órgãos desenhem e implementem planos, programas de governo e serviços públicos de forma transparente, eficiente e igualitária.

Com efeito, diversos são os fatores que impactam na efetividade e resolutividade do MPRJ no controle de políticas públicas e no combate/prevenção da corrupção. Dentre eles, destaca-se o desenho organizacional e sua correlação com o bom (ou inadequado) uso dos instrumentos de atuação.

Nesse contexto, este projeto tem o escopo de revisar e reavaliar o atual desenho organizacional do MPRJ no que tange às atribuições e os objetivos das chamadas Promotorias de Justiça de Tutela Coletiva (PJTC), bem como a relação entre os instrumentos legais e as táticas preventivas e repressivas conferidos à instituição. Atualmente, no MPRJ, as atribuições das PJTC são, em geral, organizadas com a seguinte configuração:

- **PJTC especializadas em temas de política pública (Meio ambiente, consumidor, saúde e educação)** – em geral, na Capital (e, em alguns casos, na região metropolitana) havendo uma PJTC por tema/especialização. Usam os



instrumentos do inquérito civil, ação civil pública e ação de improbidade administrativa.

- **PJTC da Cidadania** – Guardam o nome antigo, mas hoje se dedicam principalmente à defesa do patrimônio público e ao combate à corrupção – embora não tenham atribuição criminal. Também engloba em suas atribuições temas residuais de política pública (p.e., assistência social). Usam os mesmos instrumentos das PJTC especializadas.
- **PJTC de grupos vulneráveis (idosos, pessoa com deficiência, saúde mental, crianças e adolescentes)** – assim como as PJTC especializadas em temas de política pública, usam o inquérito civil, ação civil pública e ação de improbidade administrativa.
- **PJTC genéricas** – Em geral, no interior, concentrando toda ou parte das atribuições dos três tipos de PJTC acima.
- **Promotorias de Justiça de Investigação Penal (PIP)** – Dedicadas exclusivamente à área criminal de atuação, no acompanhamento do inquérito policial. Usam o instrumento próprio do procedimento de investigação criminal e a ação penal;
- **Promotorias criminais** – Na Capital e nos demais Núcleos de Investigação (Niterói, São Gonçalo, Duque de Caxias e Nova Iguaçu) têm atribuição exclusiva em processo criminal, salvo em casos de prisão em flagrante, em que podem também dar início ao processo por meio da ação penal. No interior, nos municípios que não contam com Promotorias de Justiça de Investigação Penal, concentram as atribuições das PIP.

Nem sempre as regras que definem as atribuições das PJTC são ótimas – por vezes, em razão de falta de clareza e consistência. Um exemplo é o da definição da atribuição para a ação de improbidade entre PJTC especializadas e PJTC de Cidadania.

Trata-se de questão intimamente ligada – ao menos pelos possíveis efeitos de sua solução – a outra configuração essencial dos órgãos do MP: se e quando para o atingimento dos seus objetivos as PJTC deveriam ter a opção de usar os instrumentos do procedimento investigatório criminal e da ação penal.

Outro ponto controverso diz respeito à atribuição das PJTC especializadas e das PJTC de grupos vulneráveis, quando a questão em investigação pela PJTC especializada também atingir, dentre os demais grupos, os vulneráveis.



A próxima fonte de incerteza é quanto à atribuição para o controle de ações ou omissões de agentes do Executivo e terceiros quando tenham efeitos no território de mais de um município ou de todo o Estado – se da PJTC especializada da Capital ou das PJTC do interior.

Como se vê, a falta de definição clara, consistente e eficiente do desenho organizacional ligado às questões mencionadas trazem riscos para a efetividade e resolutividade do MPRJ, seja por retrabalho e conflitos de atribuição; seja pela perda de oportunidades para uma atuação mais efetiva – sobretudo na prevenção do crime, da corrupção e do dano aos interesses protegidos.

Perguntas-guia

O projeto analisa as questões mencionadas na seção anterior, relacionadas às atribuições das PJTC do MPRJ, por meio das seguintes perguntas que buscarão responder - com dados e de forma colaborativa:

- Deve uma só PJTC ter atribuição concentrada para:
 - casos com efeitos atingindo mais de um município ou uma região do Estado?
 - exemplo: PJTC do interior se depara com implementação deficiente de um serviço ou programa do governo do Estado, em função da ação ou omissão de normas ou agentes estaduais, sendo que a ação ou omissão também afeta outros municípios – ainda que de forma ou intensidade diversa. Ou a solução dada para o problema local pode afetar o desenho e a implementação do serviço ou programa em outros municípios.
 - casos que atinjam grupos vulneráveis para os quais haja promotorias especializadas como uma parte dos interessados?
 - exemplo: PJTC do Idoso nota deficiência na configuração e/ou na implementação do programa de vacinação dos idosos. O ato de controle (intervenção) idealizada provocará impactos em outros usuários (não idosos) da rede de saúde, beneficiados pelo mesmo programa.
- Qual é a alocação ótima da atribuição – p.e., por especialização, concentração, ou compartilhamento – entre diferentes PJTC para atuação por meio do inquérito civil, procedimento investigatório criminal, ação civil pública, ação penal e ação de



improbidade administrativa, para os mesmos fatos ou fatos conexos, com a finalidade de:

- Prevenir e reprimir atos de corrupção e o crime organizado contra o patrimônio público; ou prevenir e controlar a ineficiência de serviços, programas e políticas públicas.
 - exemplo: notícia de crime contra o meio ambiente; acumulação de indevida de cargos em uma pasta de governo; fraude à licitação; falta de transparência, conformidade legal ou deficiência em um programa de governo essencial ao bem-estar social.
- Sejam quais forem as respostas às perguntas acima, que ferramentas e regras de comunicação, transparência e compartilhamento de trabalho seriam eficientes para evitar as desvantagens e riscos da concentração ou repartição das atribuições das PJTC?
 - exemplo: em casos de concentração da atribuição em uma PJTC para o controle de atos ou omissões com impactos regionais, deveria haver alguma ferramenta ou prática que criasse oportunidade de consulta prévia e comentários/críticas aos demais promotores com atribuição para os municípios afetados pela atuação? Ou para garantir que não haveria retrabalho e que os casos importantes não ficassem sem resposta, quando a atribuição for de alguma forma concorrente?

Premissas e hipóteses

Para responder as perguntas guias, o projeto parte de algumas hipóteses e premissas. Algumas são mais evidentes; outras poderão ser comprovadas ou afastadas durante a coleta de visões e dados sobre as questões ao longo do projeto. Todas estão sujeitas ao debate construtivo.

- Prevenção e redução de risco são os melhores resultados quanto às missões do MP. Se é assim, o MP é resolutivo quando consegue efetivamente prevenir:
 - o crime;
 - a corrupção;
 - a lesão a interesses especiais e coletivos (como a proteção ambiental, do consumidor etc.);



- deficiências em serviços, programas e políticas de governo, que representem perdas de oportunidades e recursos para promover o maior e mais igualitário ganho possível de bem-estar social para a sociedade.
- Quase toda ação repressiva revela a necessidade de medidas mais seguras e eficientes de prevenção.
- Uma ação repressiva do MPRJ ou esse risco para terceiros pode ter efeito negocial (alavanca) para o sucesso da atuação do MP buscando a melhoria de ações de prevenção e corretivas quanto a serviços, programas e políticas públicas controlados. Mas, em alguns casos, a ação repressiva pode também afastar a possibilidade de um acordo para essa finalidade.
 - As ações repressivas variam no efeito de contribuir para aumentar as chances de um acordo estruturante (para prevenir novos ilícitos), conforme, por exemplo, o sujeito que sofre a ação ainda ocupe, ou não, cargos com poder de decisão ou próximos a quem o tenha;
- O PIC e a ação penal são instrumentos mais eficientes do que o inquérito civil e a ação de improbidade administrativa para a repressão (e a dissuasão-prevenção) de crimes funcionais e atos de improbidade a eles equivalentes;
- Em função da abrangência das sanções penais previstas, não há necessidade de se ajuizar ação de improbidade administrativa quando há chance de condenação criminal em função de ação penal ajuizada pelos mesmos fatos;
- Não importando o desenho organizacional - contribui para evitar conflitos, para fortalecer a unidade organizacional e para aumentar a qualidade das decisões e medidas adotadas (talvez nenhum desenho seja suficientemente eficiente sem):
 - transparência
 - boa informação - local e sobre grupos vulneráveis
 - abertura prévia a críticas e comentários
 - trabalho em equipe
 - priorização
 - reaproveitamento de trabalho



Modelo lógico

O funcionamento geral das PJTC e as interações recíprocas de seu trabalho podem ser compreendidas por meio de um modelo lógico inicial, que pode ser visualizado [aqui](#). O uso de modelos lógicos também terá por objeto o problema e as possíveis intervenções.

Possíveis questões com impacto indireto

Raras são as questões e possíveis soluções que não tenham efeitos relacionados entre si, de forma direta ou indireta. Também sob uma perspectiva de gestão de riscos para o projeto, é importante imaginar quais fatores críticos podem explicar o problema e, ao mesmo tempo, interferir para o êxito das soluções buscadas.

Impacto no volume de trabalho. Alterar atribuições é medida que poder ter efeito no aumento e/ou a diminuição do volume de trabalho das PJTC. Algumas PJTC podem estar com um volume de casos em andamento (o acervo, incluindo a fase de investigação e os processos em juízo) maior do que recursos disponíveis para um trabalho de qualidade adequada em todos eles. Em qualquer caso – e, em especial, diante de possíveis alterações de atribuição, interferem com o volume de casos dos órgãos de execução do MP:

- **Controle do controle e atuação estratégica.** O MP não é a única instituição com missão de controle. Nem a que possui os maiores poderes. Basta pensar, por exemplo, no poder de polícia (com a imposição de multas e interdições), que o Executivo, mas não o MP, possui. Zelando pelo cumprimento do dever constitucional de eficiência, o MP atua de forma mais estratégica quando atua como controle do controle, fiscal do fiscal, ao invés de ocupar seu papel. A depender da perspectiva, uma PJTC pode ter centenas de inquéritos e ações (quando substitui o papel do Executivo), ou apenas um (que apura eventual ineficiência) dos órgãos do Executivo com o dever-poder de polícia.
- **Priorização interna.** As PJTC têm maior controle da demanda de trabalho dos que as demais promotorias. Podem instaurar mais ou menos inquéritos e ajuizar ações conforme adotem uma perspectiva mais ou menos estratégica, ou fragmentada. Dado que o recurso de hora-trabalho é limitado, mesmo para uma forma estratégica de atuação, a PJTC pode precisar escolher se prefere chegar a resultados de forma mais rápida em casos complexos e importantes (mantendo um acervo menor), ou se levará mais tempo para isso (com um acervo maior, ou seja, mais casos simultâneos). É essencial (mesmo no segundo caso) priorizar – o que significa ter a liberdade para não atuar nos casos considerados menos



prioritários. Quem é obrigado a fazer tudo pode não conseguir resolver (quase) nada.

- **Método.** A falta de um padrão técnico e de melhores práticas (possivelmente normativo) pode fazer com que inquéritos e ações levem mais tempo para serem concluídos do que o necessário. Ainda mais quando faltarem habilidades e táticas eficientes de negociação, capazes de evitar o processo. O resultado, associado com uma fragmentação livre e potencialmente excessiva de investigações, pode ser um acervo de alto volume – que pode não refletir a demanda classificada como prioritária.
- **Automação.** Sistemas de informação com inteligência (artificial) de dados podem substituir a necessidade de procedimentos manuais de investigação. Assim, uma plataforma de dados, com medidas predefinidas e modeladas em exemplos já preparados, pode reduzir e controlar sensivelmente o acervo de inquéritos – e até substituir o conceito de um inquérito.

Integração e transparência entre equipes. Dificilmente uma regra de definição de atribuições irá tornar irrelevante a capacidade e o efeito positivo do trabalho em equipe e da necessidade de uma boa gestão do conhecimento. Ferramentas que deem transparência ao trabalho em andamento e produzido, assim como uma cultura de diálogo e fundamentação de providências são indispensáveis e compatíveis com a independência funcional dos membros do MP.

Necessidade de treinamento. A especialização em uma área de atuação tende a fazer com seja inviável se manter atualizado em todas as outras áreas do direito relativas à missão do MP. Por isso, em havendo alteração significativa de atribuição, é importante oferecer suporte (de treinamento e mentoria, inclusive) para evitar um custo emocional e de tempo para o (re)aprendizado do novo tema.

Premissas quanto ao processo

OK aceitar que há um problema, sem que ainda se tenha a solução. Gera ansiedade reconhecer um problema sobre um tema sensível, com soluções que podem ter impactos organizacionais significativos. Esse sentimento pode, sem perceber, reforçar a tradição (de possível ineficiência) para que as coisas continuem como estão e o problema não seja enfrentado. A participação de um laboratório de inovação é essencial nesses casos, ao menos por duas razões: (a) para garantir que a perspectiva de todos será considerada, em especial as equipes na ponta; e (b) conduzir uma investigação e realizar um



experimento, garantindo que evidências informem a melhor decisão, aumentando o potencial de convencimento e de sucesso na implementação de eventual medida.

Participação e voz dos impactados. Levar em conta a perspectiva de todos os interessados e afetados pelo problema e potenciais soluções implica em conferir total transparência ao andamento do projeto, seus documentos e dados; e, sobretudo, a garantir a oportunidade de participar com críticas, sugestões e comentários, que serão considerados na decisão final.

Os dados podem ter outra opinião. As conclusões e propostas do projeto serão baseadas, ao máximo possível, em dados quantitativos e qualitativos. O objetivo é criar um ponto comum de referência para um diálogo que seja baseado mais do que em opiniões – na realidade do problema e na probabilidade de impactos de cada solução. Para isso, é essencial disponibilizar, de forma proativa, o acesso incondicional a todos os dados não sigilosos utilizados para fundamentar as respostas.

Governo aberto. Cada projeto do MPRJ representa uma oportunidade de construir, de forma incremental, um MPRJ aderente às ideias de governo aberto. Representa um custo adicional singelo disponibilizar as bases de dados brutos dos dados coletados para o projeto, para qualquer interessado que queira fazer sua análise sobre o mesmo problema ou outros.

Sem reinventar a roda. Raros são os desafios exclusivos a apenas um MP (ou apenas ao MP brasileiro). É um investimento racional de tempo pesquisar se e como outros MPs e instituições similares enfrentaram e potencialmente estão resolvendo um desafio como este.

Rede. Se é provável que o desafio não seja exclusivo ao MPRJ e é possível que mesmo em outras instituições ainda não se tenha chegado a uma resposta ótima às questões do projeto, faz sentido pensar em uma atuação coordenada e integrada entre as instituições potencialmente interessadas. Indo além do MP, a Academia e Terceiro Setor podem ter interesse em pesquisas aplicadas com este teor. Contar com mais braços e mentes não apenas encurta o cronograma de resultados, mas também, no caso de outros MPs e do CNMP, reduz o risco de soluções contraditórias.

Método

O projeto seguirá as fases descritas no [Fluxo de Transformação](#) desenhado e testado pelo Laboratório de Inovação do MPRJ. Em uma primeira fase, o objetivo será buscar consenso e medir, com dados, o problema; assim como iniciar a construção de uma rede de interessados para a sua solução. Como produto indireto, idealiza-se a construção de



visualizações dinâmicas dos dados que permitam continuar acompanhando a evolução dos indicadores significativos.

A segunda fase do projeto será de experimentação. O objetivo será contar com equipes voluntárias para o trabalho, por algum período, com desenhos distintos de atribuição e táticas de atuação. Em seguida, tem lugar a coleta final e análise dos dados de resultado do experimento, com sua ampla comunicação para permitir a deliberação (coletiva, ou não) sobre eventual alteração nas regras de atribuição relativas às questões do projeto.

Todo o progresso do projeto será documentado em formato HTML, com acesso fácil por todos os interessados.

Cronograma e entregáveis

- Primeira fase: definição, mensuração e comunicação do desafio + formação de rede
 - Fechamento e aprovação do documento de planejamento e escopo
 - Avaliação e adoção de providências temporárias e urgentes
 - Questionário eletrônico sobre os desafios
 - Entrevistas
 - Grupos focais
 - Criação da página HTML do projeto
 - Articulação com CNMP e outros MPs para trabalho conjunto
 - Coleta de dados quantitativos quanto a indicadores relacionados às questões do projeto
- Segunda fase: análise de dados, desenho e implementação de experimento
 - Síntese dos dados coletados
 - Convite e seleção estratégica de interessados para o experimento
 - Desenho e implementação do experimento
 - Monitoramento do experimento
 - Síntese de dados sobre resultado e elaboração de minuta de proposta final



- Comunicação ampla e questionário sobre minuta de proposta

Equipe, apoio e como contribuir

O projeto será dirigido por dois integrantes da SUBPPI/MPRJ (Daniel Lima Ribeiro e Tainá Freitas da Silva), com apoio do Inova_MPRJ. Qualquer interessado é bem-vindo para contribuir e poderá fazer contato pelo e-mail abaixo.

Rio de Janeiro, 26 de julho de 2021

Daniel Lima Ribeiro

daniel@mprj.mp.br