

Título: “Big data”, o KDD e Ministério Público: a “business intelligence” a serviço da gestão eficiente das Procuradorias-Gerais de Justiça e das Corregedorias Ministeriais.

Autor da tese: Pablo Antonio Cordeiro de Almeida. Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado da Bahia.

1 – Sumário: 2 – Síntese dogmática e fundamentação; 2.1 – “Big data”, KDD, CNPM e CNJ: dos Sumérios à Inteligência Artificial; 2.2 - A “business intelligence” e o princípio da eficiência na gestão ministerial; 2.3 – Definição do número de promotorias por regionais e cidades, divisão de atribuições entre promotorias de um mesmo município e critérios de priorização para o provimento de promotorias vagas – Premente a utilização da BI, “business intelligence”; 2.4 – Corregedorias e correições sistêmicas; 3 – Proposta de enunciado;

2 - Síntese dogmática e fundamentação:

2.1 - “Big data”, KDD, CNPM e CNJ: dos Sumérios à Inteligência Artificial:

A expressão “Big data” pode ser conceituada como um grande conjunto de informações extremamente complexas que não conseguiriam ser analisadas, de maneira satisfatória, sem o emprego de aplicativos de processamento de dados, conhecidos como softwares de análise de vínculos. Os desafios desta área incluem: análise, captura, curadoria de dados, pesquisa, compartilhamento, armazenamento, transferência, visualização e, principalmente, a geração de conhecimentos fundamentados em tais “metadados”. Especialistas em tecnologia da informação preferem usar expressões menos genéricas, como DCBD, Descoberta de Conhecimento em Bancos de Dados, da expressão em inglês Knowledge Discovery in Databases (KDD)¹, ou análise dimensional, dentre outras.

Ao contrário do que se pensa, não se trata de problema surgido na pós-modernidade, a qual, todavia, amplificou o desafio.

Segundo o Professor israelense de História Yuval Noah Harari, autor do best-seller “Sapiens: Uma breve história da humanidade” a limitação mental humana em armazenar e processar dados “restringia severamente o tamanho e a complexidade dos coletivos humanos”. Segundo o autor:

“Quando a quantidade de pessoas e propriedades em determinada sociedade ultrapassava um limite crítico, passava a ser necessário armazenar e processar grandes quantidades de dados matemáticos. Como o cérebro humano não era capaz de fazer isso, o sistema ruía. Durante milhares de anos após a Revolução Agrícola, as redes sociais humanas permaneceram relativamente pequenas e simples. Os primeiros a superar o problema foram os antigos sumérios, que viviam no sul da Mesopotâmia. (...) Entre os 3500 e 3000 a.C., alguns gênios sumérios desconhecidos inventaram um sistema para armazenar e processar informações fora do cérebro concebido especialmente para lidar com grandes quantidades de dados matemáticos. Com isso, os sumérios libertaram sua ordem social das limitações do cérebro humano, abrindo caminho para o surgimento de cidades, reinos e impérios. O sistema de processamento de dados inventado pelos sumérios é chamado de ‘escrita’. (...). Claramente, o mero ato de gravar um documento em argila não é suficiente para garantir um processamento de dados eficaz (...). Isso requer métodos de organização, (...) métodos de reprodução (...), métodos de acesso rápido e preciso (...). Um passo crucial foi dado um pouco antes do século IX, quando se inventou um novo sistema de escrita, (...) base da notação matemática moderna. (...) Quase todos os Estados, empresas, organizações e instituições (...) usam notação matemática para registrar e processar dados. Cada informação que possa ser traduzida em notação matemática é armazenada, disseminada e processada com velocidade e eficiência impressionantes. Uma pessoa que deseja influenciar as decisões de governo, organizações e empresas deve, portanto, aprender a falar em números”².

Apesar de, cada vez mais, o Ministério Público brasileiro catalogar dados funcionais e também de sua atuação finalística, as Procuradorias-Gerais, Corregedorias e o próprio Conselho Nacional do Ministério Público continuam a fazê-lo como sumérios de 3.500 anos antes de Cristo, com pouca capacidade de geração de conhecimentos fundamentados em tais “metadados”, o que desestimula, inclusive, todos os responsáveis pela alimentação dos inúmeros relatórios das atividades funcionais hoje existentes. Não basta, portanto, a captura de todos os dados disponíveis, a sistematização e a publicação destes, como faz, por exemplo, o Conselho Nacional

¹ Sobre KDD e mineração de dados, ver: SILVA, Marcelino Pereira dos Santos. Mineração de dados: conceitos, aplicações e wxperimentos com WEKA. In: <http://www.lbd.dcc.ufmg.br/colecoes/erirjes/2004/004.pdf>

² HARARI, Yuval Noah. *Sapiens: uma breve história da humanidade*.

do Ministério Público, no excelente levantamento “Ministério Público: um retrato”, editado há 06 anos.

O próprio Conselho Nacional do MP já se apercebeu disto, tanto que coletava dados nacionais relativos à atuação do Ministério Público desde 2006 mas somente em 2010 a compilação nacional passou a ser mais efetiva, com base na Resolução CNMP nº 63/2010, que instituiu as tabelas unificadas, uniformizando nomenclaturas. Em julho de 2011, a Resolução CNMP nº 74 sistematizou e ampliou os dados para envio ao CNMP e teve como resultado a publicação da primeira edição do relatório “Ministério Público – Um retrato”. A maior precisão na coleta dos dados é fundamental e pode levar à tomada de decisões com mais confiança e certeza. Além disso, melhores decisões podem significar maior eficiência operacional, redução de riscos e custos, bem como otimização da gestão de pessoas e obtenção de melhores resultados finalísticos. Todavia, os dados minerados ainda são pouco analisados por cada unidade do Ministério Público, bem como é reduzidíssima a capacidade de geração de conhecimentos baseados em tais metadados.

São diminutas também as políticas institucionais baseadas em tais metadados, a gestão de pessoas não é organizada de acordo com as informações colhidas, bem como a atividade fim não é reorientada periodicamente com fulcro nos dados coletados. Tal qual os sumérios, os dados são gravados “em argila”, ou impressos em custosas editorações comemorativas, e sumariamente arquivados. Ora, o relatório “Ministério Público – Um retrato” é publicado há 06 anos e não existe uma sistematização da análise dos metadados colhidos que resulte em mudanças corporativas concretas, muito menos uma política institucional instituída com base em eventuais conclusões obtidas.

O Conselho Nacional de Justiça, CNJ, que produz estudo semelhante, denominado “Justiça em Números”, no ano de 2016 já avançou, timidamente, no sentido produzir conhecimentos com base nas cifras consolidadas. Segundo texto de apresentação do estudo, da lavra da Presidente do CNJ e do STF Ministra Cármen Lúcia³:

Pela vez primeira, esta edição do relatório contabiliza o prazo de duração do processo, permitindo comparações entre ramos do judiciário e os respectivos órgãos, esclarecendo o período de permanência e dinâmica do acervo e o período decorrido até a sentença e até a baixa definitiva do processo. Novo indicador também apresentado é o índice de homologação de acordos, revelando, também ineditamente, o resultado das políticas de estímulo à conciliação e à mediação no Brasil, uma das linhas de atuação do Conselho Nacional de Justiça desde a sua implantação. (...) A distinção das despesas por grau de jurisdição também é novidade com a qual se pretende contribuir para se saber, com maior grau de precisão, em que medida a alocação de recursos orçamentários equilibra-se com a demanda, em consonância com as linhas da política de atenção prioritária ao primeiro grau de jurisdição. O Conselho Nacional de Justiça trabalha para aperfeiçoar cada vez mais a exposição de informações oficiais sobre o Judiciário brasileiro, para garantir o direito do cidadão a ser informado, contribuindo, desta forma, para o integral respeito aos princípios, direitos, deveres e responsabilidades constitucionais.

A Presidente do CNJ, no texto citado, enfatiza a importância do estudo para garantia do princípio da publicidade no Poder Judiciário, o qual já foi considerado por muitos, principalmente antes da Emenda Constitucional n. 45, como uma “caixa-preta”. Todavia, não basta constatar problemas e publicá-los. É preciso constatar problemas, torná-los públicos, porque vivemos numa Democracia, e implementar soluções tendentes a minorá-los. Entretanto, isto somente poderá ser feito com coleta de dados, armazenamento, compartilhamento e análise destes, de maneira eficiente, com vistas à produção de conhecimento.

O CNJ o fez pela primeira vez em 2016 e o CNMP ainda trilha caminhos tortuosos, certamente, por dificuldades inerentes à própria “Big Data”, ou KDD, como, por exemplo, a complexidade e o volume de dados gerados, bem como a enorme quantidade de informação não-estruturada que necessita de tratamento para que possa ser aproveitada em prol dos “negócios” institucionais.

O relatório do CNJ do ano de 2016 nos informa, por exemplo, que colhe inúmeras informações de cada um dos 100.000.000,00 (cem milhões) de processos em trâmite no Judiciário nacional, dentre outros dados. Ora, coletar tantos dados de maneira organizada e sistematizada já é um desafio monumental. Minerar tais dados manualmente, com intuito de produzir conhecimentos, por exemplo, seria tarefa impossível para qualquer ser humano.

O Conselho Nacional de Justiça, CNJ, no estudo “Justiça em números – 2016”, assim informa, verbo ad verbum:

Ainda que se perceba o apreço com que tratamos o Relatório Justiça em Números, o CNJ tem trabalhado com afinco para aperfeiçoar ainda mais a produção de informações oficiais sobre o Judiciário brasileiro. Não apenas buscamos o aprimoramento constante do Relatório, como temos clareza de que é chegada a hora de darmos passos ainda mais

³<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/10/b8f46be3dbb344931a933579915488.pdf>

ousados. A partir da experiência com o Justiça em Números, o CNJ decidiu planejar e executar uma verdadeira revolução das estatísticas judiciárias oficiais, idealizada já há pelo menos três anos. (...) Uma vez completa, tal base de dados estará entre as maiores e mais completas fontes de informações públicas existentes no país. Nela constarão mais de 100 milhões de processos, com detalhes de todas as movimentações processuais, classes, assuntos, identificação das partes e de advogados, endereço, entre outras informações. (...) Por derradeiro, convidamos a todos a avaliarem e a refletirem sobre os conteúdos a seguir, cientes de que avançamos, mas também conscientes de que há ainda muito a avançar. Se só se aprimora aquilo que se conhece, temos consciência de que o paralelo entre gestão e informação não será olvidado, pois é dele que emanará a compreensão necessária para fazermos do Poder Judiciário referência não apenas na produção de dados, mas na sua transformação em diretrizes e linhas de ação.

Não basta, portanto, o desejo de fazê-lo, muito menos formar dezenas de comissões de análise e realizar inúmeras reuniões. É preciso compreender que esta complexidade de dados exige conhecimentos especializados e, principalmente, recorrer ao uso intensivo de tecnologias, recursos de informática, fórmulas matemáticas, conhecimentos estatísticos, etc. O relatório do Conselho Nacional de Justiça do ano de 2016, às fls. 22, ao abordar a metodologia do estudo, explica uma das fórmulas utilizadas para se classificar os Tribunais em portes, pequeno médio e grande. Vejamos:

$$Y_i = \mathbf{e}'_i \mathbf{X} = e_{i1}X_1 + e_{i2}X_2 + \dots + e_{ip}X_p, \text{ com } i = 1, 2, \dots, p$$

A partir de então tem-se:

$$Var(Y_i) = \mathbf{e}'_i \Sigma \mathbf{e}_i = \lambda_i, \quad i = 1, 2, \dots, p$$

$$Cov(Y_i, Y_k) = \mathbf{e}'_i \Sigma \mathbf{e}_k = 0, \quad i \neq k$$

Além disso, essa combinação resulta que:

$$\sigma_{11} + \sigma_{22} + \dots + \sigma_{pp} = \sum_{i=1}^p Var(X_i) = \lambda_1 + \lambda_2 + \dots + \lambda_p = \sum_{i=1}^p Var(Y_i)$$

Ou seja, a soma das variâncias das p componentes principais é igual à soma das variâncias das p variáveis originais. Consequentemente, a proporção de variância populacional explicada pela k -ésima componente principal é igual:

$$\left(\begin{array}{l} \text{Proporção do Total da variância explicada} \\ \text{pela } k\text{-ésima componente principal} \end{array} \right) = \frac{\lambda_k}{\lambda_1 + \lambda_2 + \dots + \lambda_p}, \quad k = 1, 2, \dots, p$$

Ou seja, apenas um enfoque escolhido para estudo gerou uma complexidade estatística-matemática monumental, a qual revela a necessidade de se recorrer ao uso intensivo de tecnologias, recursos de informática, fórmulas matemáticas, conhecimentos estatísticos, etc. Os dados dos Ministérios Públicos, segundo estudo do CNMP, são também extremamente volumosos. Vejamos:

“Segundo a edição, os Ministérios Públicos dos Estados (MPE) e o do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) receberam ou movimentaram 4.443.144 processos criminais em 2015. Quase 1 milhão de processos a mais quando comparado ao ano anterior. Foram oferecidas 998.183 denúncias acerca de inquéritos policiais durante o ano todo. Dos 757 mil processos criminais sentenciados pela Justiça em 2015, 80% acompanharam favoravelmente os pedidos do Ministério Público. Na área cível, foram recebidos 5.489.638 processos, sendo 14,3% sobre Direito Civil e do Trabalho, tema predominante. Os MPs apresentaram 6.304.513 manifestações (em 1º e 2ª Graus). Na atuação extrajudicial cível, foram instaurados 260.413 inquéritos civis e procedimentos preparatórios em áreas como saúde, educação, improbidade administrativa e meio ambiente, entre outras”⁴.

Assim, a tarefa de produção de conhecimento acerca de tais metadados é também hercúlea, o que revela, mais uma vez, a necessidade de se recorrer ao uso intensivo de tecnologias, recursos de informática, fórmulas matemáticas, conhecimentos estatísticos, etc. Além disso, alguns pré-requisitos precisariam ser

⁴ <http://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/9472-mp-um-retrato-traz-dados-sobre-a-atuacao-do-ministerio-publico?highlight=WyJyZXRyYXRvIiwicmV0cmF0bycSI0=>

observados: A coleta e análise profunda dos dados precisariam ser internalizadas como necessidades institucionais prementes. Não basta, todavia, coletar dados. É preciso que estes dados gerem conhecimento, bem como que promovam melhorias institucionais concretas. A “Big Data”, ou KDD, exigem, ainda, infraestrutura de TI adequada.

No Brasil, ademais, temos mais de 30 Ministérios Públicos autônomos, sendo prudente a uniformização da tecnologia utilizada. Outrossim, a Big Data gera conhecimento com rapidez mas requer ações e mudanças com a mesma agilidade, o que enfrenta desafios na burocracia estatal. Ou seja, se é possível captar e minerar milhões de dados em pouco tempo, gerando informação institucional relevante, é preciso também agir de maneira célere em resposta ao conhecimento obtido.

A obtenção de dados fidedignos exige o estabelecimento também de parcerias com outras instituições, bem como o compartilhamento de informações, em contrapartida. Além disso, é preciso mão de obra qualificada.

2.2 - A “business intelligence” e o princípio da eficiência na gestão ministerial:

Neste contexto é que propugnamos pela disseminação nos Ministérios Públicos da “business intelligence”, já que a coleta de dados já vem sendo aprimorada há anos, com a participação ativa do CNMP, o que propicia a captura de metadados de maneira uniforme em todo território nacional e a consequente possibilidade de análise comparativa entre as diferentes unidades do *Parquet* e o cotejo da evolução de determinado MP no tempo.

A “business intelligence”, por sua vez, é conceituada em sites especializados como o conjunto de técnicas e ferramentas para auxiliar na transformação de dados brutos em informações significativas e úteis.

As tecnologias BI seriam capazes de suportar uma grande quantidade de dados desestruturados para ajudar a identificar, desenvolver e até mesmo criar estratégias gerenciais.

O objetivo do BI é permitir uma fácil interpretação do grande volume de dados gerados, identificando gargalos, dificuldades de fluxo, novas oportunidades, áreas pouco exploradas, e, principalmente, gerando conhecimentos sobre a atividade desenvolvida com base nos quais poderão ser implementadas estratégias efetivas, desenvolvendo-se as atividades meio e fim com mais eficiência.

Não é demais lembrar que a eficiência foi erigida pela Emenda Constitucional n. 45 à condição de princípio da administração pública brasileira e que o Ministério Público é um dos mais importantes guardiões da Constituição Federal. Assim, deve vivenciar a eficiência como prática constitucional cotidiana.

Tecnologias BI fornecem histórico atual e previsíveis visões das operações de negócios. As habituais funções do BI são relatórios, processos de análise online, análises, mineração de dados, processamento de eventos complexos, gerenciamento de desempenho dos negócios, análises previsíveis e análises prescritivas. Decisões de estratégia de negócios abrangem prioridades, objetivos e direções do mais amplo nível.

Todos os Ministérios Públicos já se utilizam nos dias atuais da “business intelligence”, especialmente na seara investigativa criminal. Ao utilizar o “SIMBA”, em investigações bancárias, estar-se-á utilizando a BI. Com o Simba, conforme artigo publicado no CONJUR, “as instituições financeiras, após autorização judicial, passam a enviar os registros bancários por meio eletrônico, estruturados e em um leiaute único. O Sistema gera relatórios automáticos, o que facilita a análise, e torna desnecessário o deslocamento de servidor para o planilhamento dos dados, podendo ser este servidor utilizado para outras atividades”⁵. Os avanços nesta seara foram significativos.

O Ministério Público brasileiro, portanto, está usando a ferramenta para produzir resultados sociais externos ao MP, relacionados à atividade-fim, para que sejam obtidas, por exemplo, provas mais robustas em processos criminais, eventualmente fornecer informações aos órgãos de Segurança Pública e da Justiça, o que é também excelente.

O Ministério Público do Estado da Bahia, por exemplo, divulgou em seu site a CION – Central de Inquéritos Online:

“Eles fizeram ainda a entrega do Sistema Central de Inquéritos Online (Cion), com utilização de Business Intelligence (B.I.). Segundo Villas Boas, “a ferramenta facilitará o peticionamento eletrônico e, ao mesmo tempo, propiciará uma B.I estruturada com os delitos cometidos em Feira de Santana, proporcionando aos membros do MP uma melhor compreensão da criminalidade na localidade”⁶.

Em outra notícia se explicita uma das funcionalidades da CION:

“O Mapa Criminal também foi uma das experiências apresentadas aos visitantes. Os dados compilados pela Central de Inquéritos são utilizados na formulação de políticas públicas,

⁵ <http://www.conjur.com.br/2015-out-14/suporte-litigios-sistema-investigacao-movimentacoes-bancarias-mpf>

⁶ <http://www.mp.ba.gov.br/noticia/29886>

permitindo, por exemplo, um diagnóstico completo através de mapas de calor com mancha criminal por toda a cidade⁷.

Todavia, no universo corporativo-empresarial privado um dos focos da BI é a análise do ambiente interno da “empresa”, o que também poderia produzir excelentes resultados em órgãos e instituições públicas, como o Ministério Público.

Ou seja, os Ministérios Públicos já possuem softwares de BI, já se utilizam de ferramentas de análise de vínculos, já possuem servidores treinados, têm acesso à metadados estruturados, mas o fazem de maneira subaproveitada.

Poderiam fazê-lo, por exemplo, para melhor definição do número de promotorias por regionais e cidades, divisão de atribuições entre promotorias, critérios de priorização para o provimento de promotorias vagas, dentre outras tantas utilizações possíveis, como para correições sistêmicas pela Corregedoria, de todo o Ministério Público e não apenas de algumas promotorias escolhidas com periodicidade, para acompanhamento de unidades ministeriais mais produtivas, para fins de conhecimento e disseminação de experiências bem sucedidas, bem como identificação de quedas de produtividade e de seus respectivos motivos, análise da real necessidade de designação de auxiliares e/ou criação de novas PJs, etc.

2.3 – Definição do número de promotorias por regionais e cidades, divisão de atribuições entre promotorias e critérios de priorização para o provimento de promotorias vagas – Possível a utilização do BI:

De todas as utilizações possíveis supracitadas da BI, vejamos algumas mais detalhadamente.

Neste artigo citamos como exemplo dados do Ministério Público do Estado da Bahia porque dele fazemos parte e temos maior familiaridade com seus números, mas situações como as a seguir descritas se espraiam pelas demais unidades da Federação.

Analisando o arcabouço normativo e regulamentar do Ministério Público do Estado da Bahia, por exemplo, não localizamos um único ato ou norma que defina critérios para a fixação do número de promotorias por regionais e/ou cidades, para a divisão de atribuições entre promotorias num mesmo Município ou critérios de priorização para o provimento de promotorias vagas, a não ser a antiguidade da vacância. Aprofundemos, por hora, em relação ao número de promotorias por cidades.

Vislumbra-se a total inexistência de critérios, sejam objetivos, subjetivos ou mistos, bem como de regras e eventuais exceções.

A discussão ocorre caso a caso, em análise dissociada de ideal sistêmico.

Exemplo: Se o Promotor da conhecida cidade de Porto Seguro na Bahia requerer a criação de mais uma promotoria naquela localidade somente se analisará a situação deste Município. Não se faz, como regra, uma análise comparativa, seja regional ou estadual, muito menos se estabelecem critérios válidos para todos os demais pleitos da mesma natureza.

A Administração Superior do Ministério Público responderá a um pleito, seja deferindo ou indeferindo, de maneira reativa, muitas vezes após a criação da demanda e a consolidação de uma demanda reprimida.

Ademais, comumente são criadas desigualdades regionais e estaduais, as quais vão se acumulando de maneira descontrolada, com efeitos cumulativos e perversos.

Vejamos:

Camaçari, cidade da região metropolitana de Salvador, com mais de 280 mil habitantes, é integrada por 11 (onze) Promotorias de Justiça, assim como Barreiras, também com 11 (onze) Promotorias, que possui 168.220 cidadãos.

Ou seja, apesar de Camaçari possuir mais de 100.000 habitantes que Barreiras as duas contam com o mesmo número de Promotorias, 11. Ambas são potências econômicas estaduais, todavia o PIB de Camaçari é 6 vezes maior que o de Barreiras, segundo o IBGE. PIB - Barreiras – 2.873.963 mil - PIB – Camaçari – 12.313.916 mil.

Camaçari, por seu turno, tem uma das maiores taxas de homicídios por 100 mil habitantes do mundo, juntamente com Porto Seguro e Lauro de Freitas. Assim, não se sabe porque razão ambas possuem o mesmo número de Promotorias.

A comarca de Barreiras tem 10 mil habitantes a menos que Jacobina (Barreiras - 168.220) e tem 11 promotorias, enquanto Jacobina tem 7 promotorias e 176.666 habitantes. Ademais, a comarca de Barreiras é integrada apenas por duas cidades e Jacobina por 7 municípios.

Guanambi, por sua vez, também possui 7 Promotorias, contando com população de 85.797. Possui quase o mesmo número de promotorias quanto Lauro de Freitas (8), com 191.436 habitantes. Jacobina possui quase o dobro de população e 6 cidades a mais integrando a comarca e possui 7 Promotorias, mesmo número de Guanambi. Ilhéus tem 14 promotorias, com população de 180.213, população esta quase igual a de Jacobina com

⁷ <http://www.mp.ba.gov.br/noticia/33471>

7 promotores. Ilhéus (com 14 PJs) tem mais promotores que Lauro de Freitas (8), apesar desta última possuir mais de 11 mil habitantes na comparação. Camaçari possui mais de 100.000 habitantes que Ilhéus e conta com 3 promotorias a menos.

As desigualdades são vislumbradas também em relação às entrâncias no Ministério Público da Bahia. Vejamos:

O Ministério Público da Bahia tem a carreira organizada nas seguintes classes: a) Procuradorias de Justiça; b) Promotorias de Entrância Final; c) Promotorias de Entrância Intermediária; d) Promotorias de Entrância Inicial; e, por fim, e) Promotores Substitutos.

No Ministério Público da Bahia existem, atualmente, 15 (quinze) sedes de Promotorias de entrância final no interior do Estado, além da capital.

O máximo de Promotorias por sede no interior do Estado é de 25 (vinte e cinco) em Feira de Santana e o mínimo de 7 (sete) em Porto Seguro, Paulo Afonso, Jacobina, Lauro de Freitas e Guanambi.

A variação populacional nas finais do interior do Estado vai de 626.081 habitantes em Feira de Santana a 85.797 em Guanambi.

Somente Guanambi possui população total inferior a 145.000 habitantes dentre as finais já criadas, contando com 85.797 cidadãos.

As intermediárias possuem de 02 a 08 Promotorias (com exceção da Regional Ambiental de Lençóis, que tem apenas 01 PJ).

Convém lembrar que das sedes de finais 5 (cinco) possuem 7 promotorias, quais sejam: Porto Seguro, Paulo Afonso, Jacobina, Lauro de Freitas e Guanambi, sendo que 2 possuem 8 Promotorias, Teixeira de Freitas e Alagoinhas.

Ou seja, existem intermediárias com mais promotorias que finais, sem qualquer explicação para tanto.

21 (vinte e uma) sedes de promotorias iniciais possuem população superior que a menor intermediária, que é Ibotirama, com 48.117 habitantes.

18 (dezoito) iniciais têm população superior a 50 mil habitantes. Duas intermediárias tem menos de 50 mil habitantes.

Nas iniciais existem de 1 a 3 Promotorias, sendo que somente uma possui 3, que é Amargosa. As demais possuem 1 ou 2 promotorias, sendo a regra apenas uma.

Apenas dezessete (17) sedes não possuem apenas 1 Promotoria dentre as iniciais (não necessariamente as mais populosas).

Algumas promotorias iniciais com 2 promotorias possuem umas das melhores relações “n. de promotores x 100 mil habitantes” do Brasil, sem qualquer explicação razoável para tanto, sendo que a média da Bahia é a pior do Brasil.

Portanto, a ausência de critérios para se determinar o número de promotorias numa Comarca-PJ se repete em relação à definição de que entrância pertencerá determinada Promotoria.

Assim, a gestão de pessoas fica completamente comprometida, bem como o planejamento e a distribuição equânime da força de trabalho no território estadual.

Ademais, são criados conflitos intra-institucionais e a Administração Superior tem que resolvê-los sem critérios pré-definidos, sem planejamento e de maneira reativa.

O Ministério Público se torna reativo, reagindo às decisões do TJ, a fatos, a pleitos individuais de seus membros, a decisões dos demais órgãos públicos, etc. A autonomia deferida constitucionalmente à Instituição acaba relegada a segundo plano. O Ministério Público se organiza a reboque de outras instituições.

Aumenta o número de magistrados, de cidades integrando a comarca (extinções e desativações), aumenta o número de processos, o número de presos, a população (explosões populacionais), o número de defensores públicos e de advogados inscritos na OAB, o número de homicídios, etc, e, com base nestes acontecimentos, é postulado o aumento do número de Promotorias, caso a Promotoria tenha titular ou substituto atuante e este entenda que está sobrecarregado, segundo julgamento individual e subjetivo dele. Caso a promotoria esteja vaga e ninguém se incomode com os fenômenos supra, a demanda acumula e fica reprimida. Muitas vezes ocorre o inverso e, neste caso, ninguém postula a extinção de promotorias.

Assim, como regra, ou os problemas se acumulam ou são criadas novas Promotorias olhando-se para o passado ou, no máximo, para o presente, nunca para o futuro.

Não se trabalha, neste particular, com a antecipação de cenários e tendências, com planejamento efetivo e sistêmico.

Outrossim, o Ministério Público não reorganiza a carreira periodicamente com base em planejamento sistêmico e a inamovibilidade ministerial ganha novos contornos, agora institucionais.

Todavia, com a utilização da BI seria possível a instituição de um planejamento ministerial fundamentado em dados concretos e não em “achismos” de órgão colegiados bem intencionados.

Com a BI seria possível, por exemplo, definir dados relevantes e catalogá-los, v.g: a - número de magistrados e Varas; b - cidades integrando a comarca; c - número de processos (acervo); d - número de processos novos por ano; e - número de presos; f - a população; g - Extensão territorial da comarca; h - PIB per capita; i - número de homicídios; j - Audiências; l - Sentenças; m - Inquéritos Cíveis e procedimentos instaurados

por ano; n - Acervo de Inquéritos Civis e procedimentos; o - média de promotor por 100 mil habitantes, dentre outros tantos.

Estes dados seriam compilados semestralmente e analisados com o auxílio da "business intelligence", preferencialmente pela área-meio do MP.

Deveria ser editado, outrossim, ato normativo regulamentando critérios objetivos, com a utilização da "business intelligence", para a fixação do número de promotorias por cidade e/ou regional. Eventualmente seriam criados critérios de excepcionalidade, desde que, antes da tomada de qualquer decisão, a classe fosse consultada, bem como fosse o ato administrativo fundamentado no interesse público e publicado.

Seria promovida uma primeira revisão geral do número de promotorias existentes no Estado, criando-se e extinguindo tantas promotorias quanto fossem as indicadas pelo conhecimento gerado pela BI.

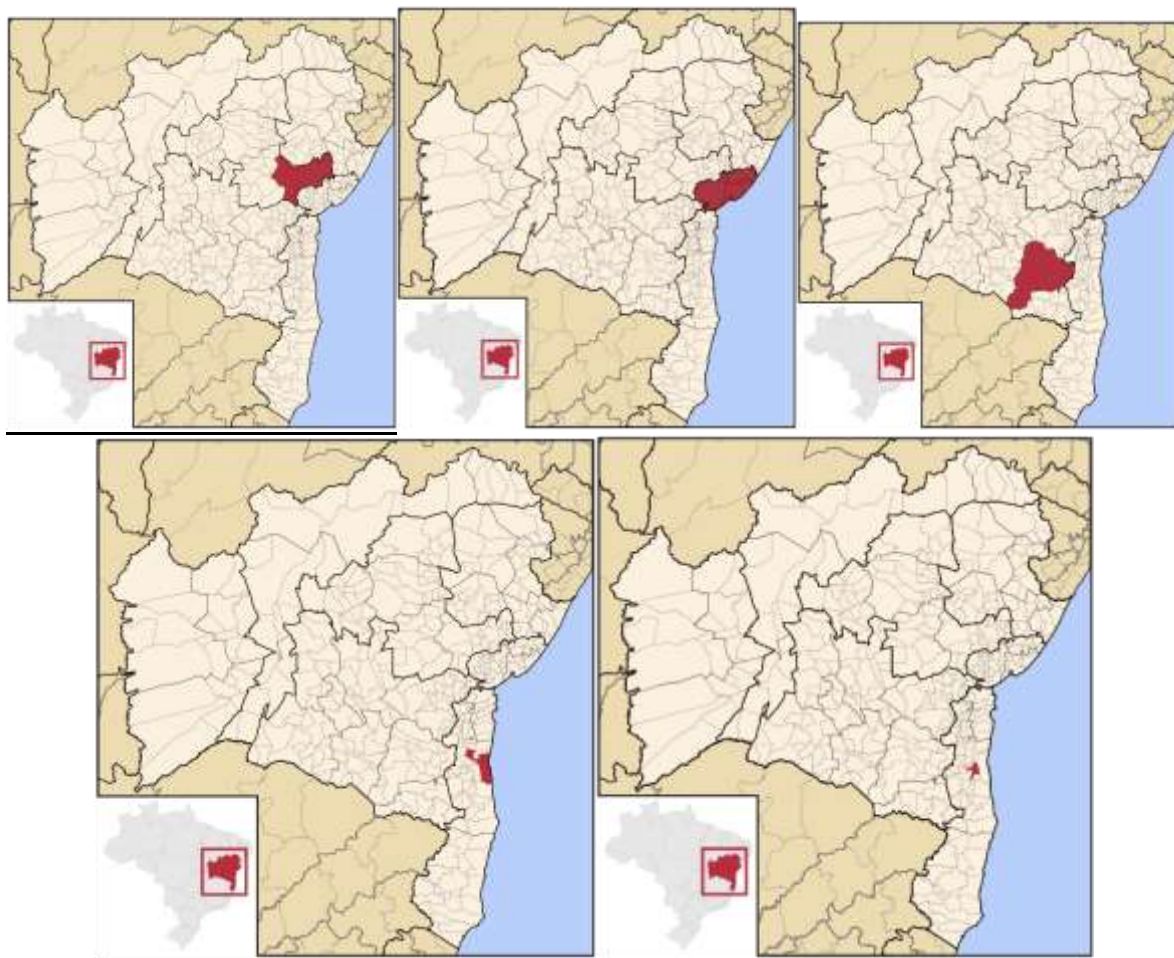
Anualmente seriam reavaliados os dados e pro-ativamente seriam propostas e efetivadas alterações, seja pela Procuradoria-Geral de Justiça ou pelas Corregedorias, evitando-se, assim, a postura reativa e a prevalência odiosa do brocardo: "quem não chora não mama", que privilegia aqueles que mais reclamam de sobrecarga de trabalho, muitas vezes injustamente, sem fundamento em dados concretos.

O mesmo raciocínio se aplicaria à definição de critérios para a divisão de atribuições dentro de uma mesma comarca, de forma a equalizar a demanda de maneira mais equânime.

Além disso, num universo de escassez de membros, como o verificado no Ministério Público do Estado da Bahia, onde existem 246 cargos vagos de Promotor de Justiça num universo de 828 existentes (29,7% dos cargos estão vagos – segundo dados do Portal da Transparência de janeiro de 2017), o oferecimento de promotorias vazias não deveria levar em consideração apenas a data de eventual vacância ou o desejo individual de determinada pessoa de se promover ou remover para aquela localidade.

O interesse público deve ser buscado considerando fatores diversos, que podem também ser satisfatoriamente apurados através da BI e da aplicação de médias ponderadas.

A não utilização de critérios como os ora propostos no MP – Ba resultou na seguinte situação por nós identificada: Nas cinco áreas vermelhas abaixo elencadas estão concentrados 407 (quatrocentos e sete) membros do MP – Ba, que representam 68,98% dos promotores e procuradores em atividade na Bahia, dados de Dezembro de 2016. Verifica-se, portanto, uma intensa concentração de Promotores nestas 5 regiões, que possuem, no total, 81 (oitenta e um) municípios. Na Bahia existem 417 (quatrocentos e dezessete) municípios. Assim, em 19,42% dos municípios baianos estão concentrados 68,98% dos membros do Ministério Público da Bahia. Vejamos os mapas:



Assim, nestas áreas em vermelho, que correspondem a 19,42% dos municípios baianos (81 municípios de um total de 417), estão concentrados 68,98% dos membros do Ministério Público da Bahia (407 Promotores e Procuradores de Justiça).

A situação supracitada se consolidou a longo de décadas, mas se acentuou nos últimos anos. Segundo lista de antiguidades de membros do MP publicada em 08 de setembro de 2016 no DJE, Diário de Justiça Eletrônico, a carreira ministerial assim estava distribuída na Bahia em relação às entrâncias nesta data: 57 – Procuradores; 337 – Promotores em entrância Final, sendo: 206 – Final na Capital; 131 – Final no Interior; 125 – Promotores de entrância Intermediária; 24 – Promotores de entrância Inicial; 47 Promotores Substitutos; Total – 590 membros.

Em março de 2013, 3 anos e seis meses antes, segundo dados extraídos do portal da transparência do MP Ba (que não possui dados de março de 2012 ou de anos anteriores), a realidade era a seguinte: Total 570 membros; 47 Procuradores de Justiça; 220 Promotores de final; 218 de intermediária; 85 em iniciais;

Em 3 anos e 6 meses foram criados e providos 10 (dez) cargos de Procurador de Justiça, 117 (cento e dezessete) Promotores de Justiça foram promovidos para a entrância final, a intermediária perdeu 93 membros e a inicial perdeu 61 promotores. Sem contar a titularização de substitutos, *ocorreram, em 3 anos e 6 meses, 281 promoções*. Assim, ocorreu, pelo menos, uma promoção a cada 4 dias (365x3 dividido por 281 promoções = 3,89.). Não foram contabilizadas as remoções. Este número equivale a quase 50% dos membros atuais.

Teríamos, ainda, 263 membros na Capital, do total de 590, e 327 membros no interior. Portanto, 44,57% da carreira estaria na Capital. Em termos de população, Salvador possui 2.675.656 habitantes (IBGE 2010). A Bahia, por sua vez, possui 14.016.906 habitantes. Salvador possui 19% da população do Estado, contando com mais de 44,57% dos promotores e procuradores baianos. A média de promotores por 100.000 habitantes em Salvador é de 9,79. Esta seria a quarta melhor média nacional, só perderia para o MPDFT, MP Amapá e MP Roraima, segundo dados do CNMP.

Considerando a Bahia sem os promotores de Salvador e sem a população de Salvador, temos uma média no interior de 2,89 promotores para cada 100.000 habitantes. Lembrando que a média da Bahia, que já é a pior do Brasil, é de 3,90⁸.

Ou seja, é urgente a instituição de uma sistematização de tais questões, sob pena de a atividade-fim restar inviabilizada na maior parte do território baiano. Em nosso sentir isto somente pode ser feito com uso intenso de BI.

2.4 – Corregedorias e correções sistêmicas:

As Corregedorias dos Ministérios Públicos, diferentemente do CNPM, ainda insistem em atuar com enfoque eminentemente individual, através de correições ordinárias ou extraordinárias, sindicâncias e processos administrativos disciplinares. No âmbito coletivo a atuação se resume, quase que na totalidade dos casos, à expedição de recomendações, que atuam, na prática, tal qual súmulas de entendimentos para fins de utilização em correições ordinárias ou extraordinárias, sindicâncias e processos administrativos disciplinares.

Todavia, a própria Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, Lei Federal n. 8.625, prevê em seu artigo 17 três instrumentos de atuação sistêmica, conglobante, da Corregedoria, nos incisos IV (recomendações), VII (remessa aos demais órgãos da Administração Superior do Ministério Público informações necessárias ao desempenho de suas atribuições) e VIII (relatório com dados estatísticos).

Entretanto, as atribuições dos incisos VII e VIII supracitados encontram-se esvaziada. Desconheço e não consta do site do MP – Ba⁹, por exemplo, o relatório citado no art. 17, inciso VIII, da Lei Federal n. 8.625. Caso produzido, não foi o mesmo suficientemente divulgado.

O próprio Conselho Nacional do Ministério Público, CNPM, já editorou revista da Corregedoria Nacional, excelente, diga-se de passagem, estando outras duas no prelo¹⁰, sendo que somente identifiquei um artigo jurídico que trata especificamente da atribuição do art. 17, inciso VIII, da Lei Federal n. 8.625, da lavra de Robson Renault Godinho, intitulado “AS CORREGEDORIAS E A ATUAÇÃO REPRESSIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO”.

Ou seja, o único artigo jurídico que trata da questão de maneira direta enfoca a atuação repressiva da Corregedoria.

Identificamos, ademais, outro artigo que aborda a questão da gestão estratégica e mesmo assim no âmbito da Corregedoria Nacional, outro que tangencia o planejamento estratégico a título de *obter dictum* e outros dois que falam da atuação preventiva das Corregedorias, os quais poderiam ter alguma relação com o quanto ora proposto, consistente numa atuação da Corregedoria de forma sistêmica, através de correições em

⁸http://www.cnmp.mp.br/portal_2015/imagens/Publicacoes/documentos/MP_um_Retrato_2016_web.pdf

⁹ <http://www.mpba.mp.br/area/corregedoria/biblioteca/193>

¹⁰ Volume I, que aborda a temática referente ao Papel Constitucional das Corregedorias do Ministério Público, sendo que o Volume II versará sobre A Atuação Orientadora das Corregedorias do Ministério Público e o Volume III terá como matéria A Atuação Fiscalizadora das Corregedorias do Ministério Público.

toda a estrutura ministerial simultaneamente, mediante o exercício das atribuições previstas no art. 17, incisos IV, VII e VIII, da Lei Federal n. 8.625¹¹.

Assim, já existe arcabouço normativo a subsidiar a atuação ora proposta.

Num dos artigos acima mencionado, intitulado “CORREGEDORIAS E MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO”, da lavra de Marcelo Pedroso Goulart, o autor analisa modelos normativos de Corregedoria já existentes de modo a pontuar aquele que acredita ser o ideal. Assim conclui o autor:

“A mudança legal, que no seu conjunto, promoveu ampla reforma estrutural no Ministério Público de Goiás, deu novo status à Corregedoria, valorizando o seu papel institucional. Além de orientar e fiscalizar atividade e conduta de agentes políticos individualmente considerados, esse órgão passa a desenvolver atividades de controle da efetividade institucional, atendendo às exigências do Ministério Público contemporâneo. Dessa nova configuração, cinco pontos podem ser destacados: • equiparação do grau de importância das atividades de controle de efetividade institucional às de controle de desempenho e conduta individuais; • ampliação do alcance de sua ação, que, na nova normatização, abrange todos os órgãos institucionais (executivos, administrativos e auxiliares) e seus integrantes; • cumprimento das metas dos planos e programas institucionais como dever funcional de agentes políticos e administrativos do Ministério Público; • valorização das Promotorias e Procuradorias de Justiça como unidades de implementação da política institucional; • uso dos instrumentos de gestão estratégica como parâmetro de fiscalização e avaliação. Pode-se concluir que, hoje, o modelo goiano de Corregedoria é o que melhor se adéqua à proposta de um Ministério Público resolutivo.

Um dos aspectos ressaltados nos chama a atenção: “equiparação do grau de importância das atividades de controle de efetividade institucional às de controle de desempenho e conduta individuais”.

Nossa proposta é semelhante, a qual, todavia, indica instrumentos que podem ser utilizados para tanto: “big data”, KDD e “business intelligence”.

Assim, as Corregedorias dos Ministérios Públicos, uma vez ao ano, a título de implementar as atribuições previstas no art. 17, incisos IV, VII e VIII, da Lei Federal n. 8.625, deveriam realizar correições ordinárias sistêmicas em todas as estruturas ministeriais, simultaneamente, tal qual as inspeções da Corregedoria Nacional que são realizadas nos Estados, com a utilização dos dados colhidos durante o ano através dos relatórios mensais encaminhados ao CNMP, com fulcro nos relatórios de inspeções ordinárias e extraordinárias realizadas no período, confrontando-se os dados colhidos com os documentos “Ministério Público: um retrato”, publicado há 6 anos, com uso de “big data”, KDD e “business intelligence”, de forma a identificar gargalos, dificuldades de fluxo, novas oportunidades, áreas pouco exploradas, e, principalmente, gerando conhecimentos sobre a atividade desenvolvida por todos, com base nos quais poderão ser sugeridas estratégias efetivas para o desenvolvimento das atividades meio e fim com mais eficiência.

Tratar-se-ia de atuação eminentemente preventiva e de orientação, assumindo a Corregedoria uma maior preponderância na formulação de políticas institucionais, mesmo porque muitas vezes a produtividade individual do membro do MP é, sobremaneira, prejudicada por decisões administrativas irrefletidas da Administração Superior, por dificuldades estruturais que precisam ser debatidas e equacionadas, bem como por sobrecargas de atribuições que não podem ser imputadas ao membro sobrecarregado, mas sim decorrente de uma desorganização institucional sistêmica, que apesar de existente muitas vezes é ignorada, propositalmente, por todos.

O relatório desta correição sistêmica seria encaminhado aos demais órgãos da Administração Superior do Ministério Público, ao CNMP, a todos os membros, bem como publicizado, para conhecimento e discussão, implementando-se uma política concreta de enfrentamento dos problemas encontrados, com o estabelecimento de metas e projetos específicos para a solução destes pelas Procuradorias-Gerais e por todos os membros.

Além disso, é preciso estreitar a relação entre as Procuradorias-Gerais, Corregedorias e os Centros de Apoio, de forma que a cada ano estes órgãos, especialmente os Centros de Apoio, se debruçam sobre o documento produzido pelo CNMP, “Ministério Público: um retrato”, confrontando-o com o relatório da Correição Sistêmica supracitada do mesmo ano-calendário, de forma que sejam produzidos conhecimentos específicos sobre os “metadados” obtidos, bem como que sejam efetivadas propostas para a melhoria da efetividade das atividades-fim e meio do MP.

Os Centros de Apoio precisam deixar de ser, na maior parte dos casos, com raríssimas exceções, meros compiladores de doutrina e jurisprudência, devendo assumir papéis institucionais de maior preponderância.

¹¹ Fonte - <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2016/revista-juridica-corregedoria-nacional.pdf>

3 – Proposta de enunciado (síntese dogmática):

3.1 - O Conselho Nacional do Ministério Público deve fomentar e exigir a disseminação nos Ministérios Públicos da “business intelligence”, como forma prioritária de análise dos “metadados” já coletados no ambiente orgânico.

3.1.1 - A “business intelligence” deve ser utilizada nos Ministérios Públicos para a produção de conhecimentos no ambiente interno dos “negócios” e procedimentos ministeriais, no sentido de identificar, desenvolver e até mesmo criar estratégias gerenciais fundamentadas no interesse público e princípio da eficiência.

3.1.2 - O CNMP deve fomentar que a “business intelligence” seja utilizada, pelo menos, para a definição de critérios para a fixação do número de promotorias por regionais e cidades, divisão de atribuições entre promotorias de um mesmo municípios, critérios de priorização para o provimento de promotorias vagas, para efetivação de correições sistêmicas pela Corregedoria, de todo o Ministério Público e não apenas de algumas promotorias selecionadas periodicamente, para acompanhamento de unidades ministeriais mais produtivas, para fins de conhecimento e disseminação de experiências bem sucedidas, bem como identificação de quedas de produtividade e de seus respectivos motivos, análise da real necessidade de designação de auxiliares e/ou criação de novas PJs, bem como outras utilizações pertinentes.

3.1.3 - As Corregedorias dos Ministérios Públicos, uma vez ao ano, a título de implementar as atribuições previstas no art. 17, incisos IV, VII e VIII, da Lei Federal n. 8.625, deveriam realizar correições ordinárias sistêmicas em todas as estruturas ministeriais, simultaneamente, tal qual as inspeções da Corregedoria Nacional que são realizadas nos Estados, com a utilização dos dados colhidos durante o ano através dos relatórios mensais encaminhados ao CNMP, com fulcro nos relatórios de inspeções ordinárias e extraordinárias realizadas no período, confrontando-se os dados colhidos com os documentos “Ministério Público: um retrato”, publicado há 6 anos, com uso de “big data” e “business intelligence”, de forma a identificar gargalos, dificuldades de fluxo, novas oportunidades, áreas pouco exploradas, e, principalmente, gerando conhecimentos sobre a atividade desenvolvida por todos, com base nos quais poderão ser sugeridas estratégias efetivas para o desenvolvimento das atividades meio e fim com mais eficiência.

3.1.4 - O relatório desta correição sistêmica seria encaminhado aos demais órgãos da Administração Superior do Ministério Público, ao CNMP, a todos os membros, bem como publicizado, para conhecimento e discussão, implementando-se uma política concreta de enfrentamento dos problemas encontrados, com o estabelecimento de metas e projetos específicos para a solução destes pelas Procuradorias-Gerais e por todos os membros.

3.1.5 - Além disso, é preciso estreitar a relação entre as Procuradorias-Gerais, Corregedorias e os Centros de Apoio, de forma que a cada ano estes órgãos, especialmente os Centros de Apoio, se debruçam sobre o documento produzido pelo CNPM, “Ministério Público: um retrato”, confrontando-o com o relatório da Correição Sistêmica supracitada do mesmo ano-calendário, de forma que sejam produzidos conhecimentos específicos sobre os “metadados” obtidos, bem como que sejam efetivadas propostas para a melhoria da efetividade das atividades-fim e meio do MP.