

## **Palestra sobre critérios objetivos de merecimento**

Exmo. Dr. **Daniel Cárnio Costa**, DD. Conselheiro Presidente da Unidade Nacional de Capacitação do Ministério Público,

Exmo. Dr. **Paulo Sérgio de Oliveira e Costa**, DD. Diretor da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo,

- em cujas pessoas peço vênias para saudar a plêiade de autoridades que prestigiam este evento,

Excelentíssimos colegas que compartilham comigo deste seminário,

a Dr.<sup>a</sup> **Tatiana Viggiani Bicudo**, DD<sup>a</sup>. Conselheira Secretária do Conselho Superior do Ministério Público de São Paulo,

o Dr. **Oswaldo D'Albuquerque**, DD. Corregedor Nacional do Ministério Público

e o Dr. **Angelo Fabiano Farias da Costa**, DD. Conselheiro do CNMP

Excelentíssimas Senhoras e Excelentíssimos Senhores Membros do Ministério Público Nacional,

Senhores servidores,

Fiquei muito honrado com o convite para participar, ao lado dos eminentes palestrantes de hoje, deste seminário sobre **“A movimentação da carreira do Ministério Público brasileiro: Resolução 244/2022 do CNMP”**.

Começo por cumprimentar o Conselho Nacional do Ministério Público por sua muito bem elaborada Resolução, bem como a Unidade Nacional de Capacitação do Ministério Público e a Escola Superior do Ministério Público de São Paulo, pelos estudos que estão desenvolvendo sobre tema tão delicado quanto importante — os critérios objetivos de promoção e remoção por merecimento.

A questão do merecimento sempre me tocou de perto, seja ao longo da minha carreira nas diversas promoções que tive, seja como escritor na área jurídica quando enfrentei o assunto, seja ainda como membro do CSMP-SP quando participei das indicações por merecimento de colegas, seja, enfim, como professor da Escola Superior do Ministério Público de SP onde essa questão foi objeto de grandes controvérsias.

Para ilustrar o problema da necessidade de serem estabelecidos justos critérios objetivos na aferição do merecimento, vou aqui contar um fato real do começo da minha carreira.

Era então a década de 1970, e eu era Promotor de Justiça Substituto. A carreira fechada, ninguém era promovido... Um belo dia, abriu-se uma vaga de promoção por merecimento para a Promotoria de Eldorado, antiga Xiririca da Serra. Eu me inscrevi, assim como meus colegas. Todos nós — Promotores Substitutos — queríamos começar a galgar nossas carreiras... mas... nenhum de nós foi indicado. Quem foi indicado, sim, foi o **penúltimo** classificado do nosso concurso de ingresso, e também o penúltimo da lista de antiguidade... Naquela época, para a lista de antiguidade dos substitutos, não importava sua ordem de classificação no concurso, e a lei ainda não obrigava à indicação no primeiro quinto de antiguidade. E aquele promotor que foi efetivamente promovido... justamente esse, o **penúltimo** classificado no concurso de ingresso e também o penúltimo da lista de antiguidade, — esse que foi indicado e promovido, ele era o irmão de um procurador de Justiça! Foi uma frustração geral. Eu pedi uma audiência com o Procurador-Geral, Dr. Gilberto Quintanilha Ribeiro. Ele era um homem formal, idoso, muito fino... e eu um moço de vinte e poucos anos de idade. Os assessores perguntaram o que eu queria falar com o Procurador-Geral. Mas eu disse apenas: “Eu quero falar com o Procurador-Geral.” “Está bem.” Eles marcaram dia, hora — e na data aprazada, fui até ele. “Pois não, Dr. Hugo, o que o senhor deseja?” Eu falei: “Dr. Quintanilha, eu estou vindo aqui dizer ao senhor do desapontamento que a gente tem na instituição de ver que o primeiro colega a ser promovido do meu concurso foi o último classificado, ou melhor, o penúltimo entre quase sessenta candidatos.” Ele olhou para mim como se ele estivesse vendo um disco voador... Imaginem um rapaz de 20 e poucos anos pedir uma audiência com o Procurador-Geral para falar que está descontente com os critérios de indicação à promoção... **Mas eu fiz isso!** Por fim, ele falou: “Mas Dr., a comarca é muito ruim!” Eu respondi: “mas todos nós estávamos inscritos”. “Pois então diga aos seus colegas que todos serão lembrados nas próximas promoções... e o senhor, para onde o senhor quer ir?” Eu falei: “Eu vou para qualquer lugar do Estado.” Ele falou: “Não, o senhor pode escolher uma boa comarca, o senhor teve uma excelente classificação no concurso, o senhor não vai escolher uma Santa Fé do Sul, que é a próxima Promotoria vaga.” Eu falei: “Eu vou para Santa Fé do Sul.” “Vai mesmo?”, ele me perguntou, surpreso. Eu garanti: “Vou.” E ele se levantou e me deu um abraço!... E o Conselho Superior do Ministério Público, na reunião seguinte, me indicou para Santa Fé do Sul, e lá fui eu para as barrancas do Rio Paraná, a última comarca do extremo Oeste do Estado...

E foi assim que começou minha carreira...

Esse fato, que pode parecer até um tanto pitoresco, ilustra como a busca de critérios objetivos de promoção é um problema sério e antigo.

Pois é para buscar corrigir tais deformações que a Resolução n. 244/2022 do CNMP procura estimular a fixação de critérios objetivos de merecimento.

Trata-se, como todos sabemos, de tarefa extremamente difícil.

A própria Constituição já fixa alguns critérios objetivos em seu art. 93, II — dispositivo esse aplicável ao Ministério Público, por força de seu art. 129, § 4º:

- exige alternância de critérios entre antiguidade e merecimento;
- obriga a promoção de quem figure em lista de merecimento por 3 vezes consecutivas ou 5 alternadas;
- supõe estágio de 2 anos de exercício na entrância;
- limita as indicações entre os candidatos que estejam na 1ª quinta parte da lista de antiguidade;
- manda levar em conta o desempenho, a produtividade, a presteza no exercício da função, bem como a frequência e o aproveitamento em cursos de aperfeiçoamento;
- e proíbe a promoção de quem injustificadamente esteja com os serviços atrasados.

À vista dessas regras constitucionais, é o caso de questionarmos:

Será que, para aferir o merecimento, basta levar em conta desempenho, produtividade, presteza no exercício da função, e frequência e aproveitamento em cursos de aperfeiçoamento? Some-se a isso apenas não ter autos atrasados em seu poder?

### **Basta isso para ser um bom promotor?**

Ora, **o que é** ser um bom promotor?

Ser um bom promotor é frequentar mais cursos nas Escolas de MP? É publicar mais livros ou artigos jurídicos? É dar 45 horas de aulas por semana em faculdades ou cursinhos? É fazer a maior número de audiências, denúncias, processos, recomendações, tomar mais compromissos de ajustamento de conduta ou acordos de não persecução cível ou penal?

Pois examinemos cada uma dessas hipóteses, a começar pelos **cur-**  
**sos de aperfeiçoamento.**

Sem dúvida os cursos de aperfeiçoamento são muito importantes, previstos que foram na própria Constituição. Contudo, é preciso cuidado para não estimular a **frequência apenas utilitária** aos cursos. Vejo com extrema preocupação a possibilidade de **distribuir pontos** para quem faça cursos. E direi porquê.

Por três motivos não vejo como melhor solução a de conferir “**pon-**  
**tos**” **numéricos** para fins de merecimento a quem fez cursos.

O primeiro motivo é porque, ainda que tais pontos só fossem considerados em conjunto com outros critérios, no mínimo acabariam servindo para possível desempate entre candidatos. Assim, dariam uma vantagem numérica a **um** dos critérios

previstos na Constituição (*frequência e aproveitamento em cursos*), o que faria diminuir proporcionalmente o peso qualitativo dos outros critérios, especialmente aquele que foi querido **em primeiro lugar** pela norma constitucional — **que é o desempenho baseado na produtividade e na presteza no exercício da função**. Essa deformação ocorreria porque, se tais pontos por frequência ou aproveitamento em cursos redundassem em algum tipo de vantagem para quem os tem, trariam necessariamente desvantagem para quem não os tenha ou os tenha em menor quantidade. Assim, a mera coleção de mais pontos em cursos poderia determinar uma promoção ou uma remoção quando faltasse elemento objetivo para aferir as **diferenças de desempenho** no exercício da função — **embora devesse ser este o critério mais importante para definir o merecimento**. Em outras palavras, as promoções ou remoções no Ministério Público na prática acabariam sendo decididas **pela mera coleção de pontos de cursos**, e não pelos próprios Conselheiros integrantes do CSMP, a quem **a lei** deu a atribuição exclusiva de avaliar o merecimento.<sup>1</sup> Em consequência, o melhor desempenho, a melhor produtividade e a maior presteza no exercício da função, por falta de melhor critério objetivo de sua aferição, iriam perder, ao menos em critério de desempate, para quem fizesse mais cursos — **e este não é nem poderia ser** o escopo da norma constitucional: para fins de merecimento no Ministério Público, não se pode valorizar mais quem faz mais cursos, e sim, **em primeiro lugar, quem é produtivo e presta no bom desempenho das funções**. E esta última condição — **o bom desempenho da função de membro do Ministério Público** — , por mais difícil que seja aferi-la — esta condição, sim, é que constitui o verdadeiro escopo a nortear nosso esforço em busca da justa aferição do merecimento.

O segundo motivo pelo qual conferir pontos para quem faz cursos não me parece boa solução, — é que os Promotores de Justiça que tivessem mais **disponibilidade** para tanto, seriam os maiores ou até os únicos beneficiados, porque facilmente poderiam colecionar mais pontos. Já aqueles que trabalham em comarcas mais pesadas, que têm de sacrificar seu lazer, seus fins de semana, suas férias e até o convívio com suas famílias, para pôr ou manter os serviços em dia, esses não terão a mesma disponibilidade para ornarem seus currículos com tantos cursos. Nem se objete que, com os atuais recursos da informática, aqueles que moram em regiões mais longínquas, ou que não têm disponibilidade durante o expediente, ou que não dispõem de meios para comparecer pessoalmente aos cursos, — esses poderiam fazê-los a qualquer hora ou dia, por meio da internet. É que continuaríamos sujeitos à mesma situação: apenas aqueles com mais disponibilidade para fazerem os cursos, seja presencialmente, seja a distância, é que seriam os mais beneficiados com os pontos, **e isso sem falar nos riscos** que esse critério traz, pois também poderia beneficiar aqueles que, sem maiores escrúpulos, **sacrificariam as funções institucionais, para ficarem colecionando mais pontos de cursos**, o que seria uma questão de delicado controle pelas corregedorias da instituição... Já, por sua vez, o colega mais dedicado, titular de Promotorias pesadas, trabalhando todo o horário do expediente e mais além dele, — esse não teria condições de colecionar a mesma quantidade de pontos que alguns de seus concorrentes em Promotorias menos sobrecarregadas.

---

1. LONMP, art. 15, II; LOMPU, arts. 57, VII etc., e 200.

E o terceiro motivo pelo qual conferir pontos para quem faz cursos não me parece boa solução, — é que a frequência e o aproveitamento em cursos não são **valores em si mesmos** para fins de promoção ou remoção no Ministério Público. A finalidade óbvia da norma constitucional que prevê que essa frequência e esse aproveitamento sejam levados à conta do merecimento, é que eles **contribuam para o desempenho da função**: assim, uma atualização necessária e um aprimoramento funcional **palpável** são o escopo da norma. Ao contrário, num argumento *ad terrorem*, não teria sentido considerar que quem fizesse um curso sobre o direito de as potências mundiais colonizarem o planeta Marte, merecesse mais promoção ou remoção, ainda que por critério de desempate, do que aquele que não tem pontos de cursos, mas ficou o tempo todo à frente da sua Promotoria, com desempenho adequado, segundo critérios correccionais objetivos que devem ser aferidos pela instituição e devem constar de seu prontuário... A finalidade dos cursos, ao menos para fins de valorização do merecimento, **é apenas a de melhorar as condições de desempenho, produtividade e presteza** no exercício da função de Ministério Público, **e não dar pontos de vantagens** para quem os fez.

A frequência e o aproveitamento em cursos são apenas **fatores** a serem levados em conta na promoção por merecimento. Se frequência e aproveitamento em qualquer curso merecem ser sopesados a favor de quem vai ser indicado à promoção ou remoção, e realmente o merecem, **quem tem que fazer essa avaliação é somente o Conselho Superior do Ministério Público**, e não o **bedel** que controla a frequência do curso, nem o **professor** que dá as notas de avaliação do aproveitamento do aluno, pois para fins de merecimento na instituição, o que interessa é apenas **a repercussão** que a frequência e o aproveitamento do curso tenham no **desempenho concreto** da função do Ministério Público. E esta avaliação, por lei, deve ser feita **pelo CSMP**, independentemente de pontuação numérica, para cuja contagem de frequência bastaria um mero bedel e nem precisaríamos do CSMP para deliberar a respeito. Ora, somente os conselheiros do CSMP têm o poder e o dever de avaliar, e identificar o merecimento. De fato, como o exige a LONMP e a LOMPU, o merecimento deverá ser apurado “**pela atuação do membro do Ministério Público em toda a carreira**”, levando-se em conta, entre outras coisas, sua conduta, sua operosidade e sua dedicação no exercício do cargo (art. 61, II, da Lei n. 8.625/93, LONMP; art. 200 da LOMPU).

Em síntese, portanto, a frequência e o aproveitamento dos membros do Ministério Público nos cursos devem, sim, ser **comunicados** ao CSMP para que **sejam levados em conta** pelo Colegiado, **mas em conjunto com os demais elementos de aferição do merecimento**, e sem valor numérico prefixado, sob pena de transformarmos o Ministério Público não numa instituição de serviços à coletividade, e sim numa **corrida livre por pontos**, onde os membros do Ministério Público mais se beneficiarão fazendo cursos do que atendendo a população, do que participando eficientemente de audiências ou do que trabalhando cuidadosamente em inquéritos civis, ações públicas, recursos, compromissos de ajustamento de conduta e outros serviços que, **estes sim**, constituem as tarefas próprias da instituição...

Examinemos agora a questão da **produção doutrinária**. Quanto a mim, eu dediquei grande parte de minha vida a tanto. Bem sei valorizá-la e acredito que ela contribui para nossos trabalhos funcionais. **Mas**, para fins de merecimento no Ministério Público, **também ela não pode ser um fim em si mesma**, senão isso estimularia a mera produção doutrinária, que pode ser de importância máxima para fins acadêmicos ou culturais, **mas nem sempre** corresponde aos objetivos concretos do Ministério Público enquanto instituição que tem um determinado fim a realizar no meio social.

Falemos agora da **função docente**. Também é muito relevante. Entretanto, o bom promotor de Justiça não deve ser aquele professor que dá 45 horas de aulas por semana — e sim é aquele zeloso promotor que mora na comarca, que está ao alcance dos comarcanos, que atende o público, que investiga o que lhe compete, que propõe as ações adequadas, que tem atuação efetiva e eficiente nas audiências, que produz prova real, que fundamenta tudo o que faz, que promove a solução de problemas na comarca, — enfim, é o promotor combativo, que está com o serviço em dia, que torna respeitada a sua instituição. De minha parte, eu sou professor há muitos anos, **mas** eu sempre pus o Ministério Público **em primeiro lugar**, e **jamais** a atividade docente, tanto que, na década de 1980, **eu recusei algo que poucos recusariam: eu recusei um convite dos Professores Cândido Rangel Dinamarco e Ada Pellegrini Grinover**, para eu lecionar de **maneira absorvente** na Faculdade de Direito da USP, porque minha prioridade sempre foi o Ministério Público, e não a vida acadêmica.

Cuidemos agora da **função resolutiva**. Ela é fundamental, e bem tenho eu já reconhecido que é mais importante solucionar adequadamente uma questão por meio de um compromisso de ajustamento de conduta, de um acordo de não persecução cível ou penal, — do que elaborar uma bonita petição inicial, citando as Ordenações do Reino ou o Direito alemão, e propor uma ação judicial que vai se arrastar inutilmente sem solução alguma por 20 ou 30 anos...

Entretanto, **também aqui** é importante levar em conta que não devemos nos **iludir** com uma atividade resolutiva **apenas aparente**, que, no fundo, pode mascarar uma atuação social **de superfície**, e que provém de um promotor que descure as atividades funcionais que não aparecem tanto na mídia, e faça compromissos de ajustamento de conduta bonitos, mas inexecutáveis, que só vão dar aparência de eficiência a um trabalho pretensamente resolutivo. Assim, sem dúvida, é importante expedir recomendações, celebrar TACs etc. — **mas** é preciso levar em conta que não é nada difícil para o administrador concordar com uma bela recomendação do Promotor, assinar um bonito TAC e **depois não cumprir nada** e deixar o problema para o próximo administrador, o qual, sem dúvida, alegará falta de recursos orçamentários, como sói acontecer...

Consideremos, por último, a questão do **desempenho e da produtividade**. Quanto a estes, a avaliação objetiva é **ainda mais complexa**.

Sob pena de cairmos no absurdo, não poderíamos crer que a Constituição tivesse querido dizer que, para aferir de forma objetiva o “desempenho” e a “produtividade”, bastaria consultar a **produção numérica** do candidato. Fosse assim, um

promotor que desse mais denúncias teria mais merecimento do que outro que desse menos — mas isso seria olvidar a complexidade de umas e de outras. Nem poderíamos crer que, para ver atendido o requisito de “presteza no exercício da função”, seria suficiente apreciar a **velocidade** com que se lançam as manifestações processuais. Em tese, a presteza é algo de bom; **mas** se for considerada como valor absoluto sem se ater à qualidade do que se está fazendo, então seria muito fácil ser rápido — mas as consequências seriam desastrosas para o interesse público. Por outro lado, o perfeccionismo pode gerar trabalho primoroso, mas à custa de atraso gravíssimo em todos os outros processos — o que também é extremamente prejudicial ao exercício regular da função.

Façamos, enfim, uma **apreciação conclusiva**.

A primeira providência será assegurar a **alternância de critérios em cada cargo vago**, ou seja, é necessário verificar como **aquele mesmo cargo** foi provido da última vez, se por remoção ou promoção, se por antiguidade ou merecimento — e alternar o critério na próxima vez em que vagar **aquele cargo**. Isso servirá para evitar a prática de deixar os cargos ditos “ruins” sempre por antiguidade e os “bons” sempre por merecimento, campo este teoricamente mais propício para manobras...

Igualmente, não se pode suprimir **do CSMP** a fixação de critérios para avaliar o merecimento. Sei que sua liberdade excessiva pode prestar-se a abusos, e, por isso, há a tendência compreensível de tentar transformar **em totalmente objetivas** as promoções ou remoções por merecimento. Na verdade, porém, para avaliar o merecimento, diversos fatores devem ser levados em conta, alguns de caráter objetivo e outros necessariamente de caráter subjetivo, pois a discricionariedade na Administração, quando bem usada, é legítima. Só se for mal usada e envolver desvio de finalidade, abuso de poder, violação da razoabilidade — é que ferirá a legalidade.

Bem sei das frequentes reivindicações no sentido de serem substituídos critérios avaliativos por uma pontuação numérica de merecimento.<sup>2</sup> Propostas assim não raro têm contado com expressiva **adesão da classe**, o que **mostra o descontentamento e a desconfiança com a falta de transparência e a efetiva ausência de critérios** — mas em nada esse justo descontentamento confirma, por si só, que o sistema de contagem de pontos seja a melhor solução. **Até pelo contrário, pois é muito mais fácil colecionar pontos do que ser um bom promotor de Justiça!** Para colecionar pontos bastaria fazer cursos, publicações, dar aulas etc., mas para ser um bom promotor... **ai é preciso dedicar toda uma vida à instituição!**

Não podemos transformar o Ministério Público numa carreira onde seja mais importante fazer mais cursos, ter mais títulos acadêmicos, dar mais aulas, ter mais artigos e livros publicados, assinar mais TACs embora raramente cumpridos, do que **ser um bom promotor de Justiça!**

---

2. V. o estudo *Proposta de revalorização do critério de merecimento nos concursos de promoção e remoção no Ministério Público*, elaborado por Renato Nascimento Fabbrini, Antonio Augusto Mello de Camargo Ferraz, Marcus Vinicius Monteiro dos Santos, Paulo Roberto Dias Júnior, Ricardo Augusto Montemór e Ronaldo Porto Macedo Júnior (APMP, 2000).

É mesmo indispensável que haja critérios adequados para a aferição do merecimento, principalmente para que não ocorram nem **perseguições** nem **favorecimentos** políticos nas promoções, ou mesmo indicações incorretas, ainda que sem má-fé, mas causadas por desconhecimento do efetivo mérito dos candidatos. Com melhor conhecimento dos candidatos, o CSMP, utilizando adequadamente os **elementos de informação de que deve dispor**, em tese poderá fazer indicações de merecimento com maior justiça e acerto.

E como o CSMP encontrará esses elementos de informação? Aí sobrepõem em importância os **prontuários** arquivados na Corregedoria-Geral da instituição, que deverão conter **as informações necessárias para aferição do merecimento**. **Todos** os elementos de que dispõe a instituição para indicar o trabalho de um bom promotor de Justiça **devem estar em seu prontuário**. Nele deve constar **tudo** aquilo que foi avaliado de seu trabalho nas visitas em correição, na inspeção permanente dos procuradores, **e também** as informações que **o próprio interessado** considere relevantes oferecer à instituição. O promotor deve colaborar para o enriquecimento de seu prontuário, para que este contenha os dados necessários, a partir dos quais os membros do CSMP poderão fazer as indicações por merecimento, sempre por meio de **voto fundamentado e público**.

Chegamos agora à derradeira questão: e se, apesar de todos os dados colhidos e todos os esforços feitos, mesmo assim **nada de concreto** puder distinguir objetivamente dois ou mais candidatos em termos de merecimento? Nesse caso, a **antiguidade** deve ser o critério de desempate, o que é solução válida, como já decidiu o plenário do STF no MS n. 24.509-DF, em caso análogo.<sup>3</sup> Entretanto, também não podemos transformar merecimento em antiguidade, para não incentivar os que nada fazem pela instituição e, comodamente, deixam apenas o tempo trabalhar a seu favor.

Para encerrar minha fala, ao mesmo tempo que enalteço a cuidadosa preocupação do Conselho Nacional do Ministério Público na importante e difícil tarefa de tornar mais objetivos os critérios de promoção ou remoção por merecimento, ao mesmo tempo volto respeitosamente a obtemperar que o concurso de promoção ou remoção por merecimento não pode transformar-se numa espécie de caça ao tesouro, em que sejam vencedores aqueles que simplesmente colecionam mais pontos em seu prontuário. Vale aqui lembrar a advertência do economista inglês, Charles Goodhart: **quando um critério de avaliação se torna a própria meta a ser alcançada, então ele deixa de ser um bom critério**.

Muito obrigado.

---

3. MS n. 24.509-DF, STF Pleno, v.u., j. 23-10-03, rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJU, 26-03-04, p. 6 – reconheceu a razoabilidade deste critério de desempate.