



A padronização na gestão da promotoria de justiça, órgão de administração do Ministério Público

*The standardization in the management of the Public Prosecutor's
Office, an administrative body of the Public Prosecutor's Office*

*La normalización de la gestión de la Fiscalía, órgano
administrativo del Ministerio Público*

Thaís Cairo Souza Lopes¹

Rodrigo Alves Barcellos²

RESUMO

O presente artigo visa discutir e demonstrar a necessidade de gestão e padronização nos trabalhos de órgão da administração, qual seja, Promotoria de Justiça, sob a efetiva gestão de um órgão de execução, qual seja, o(a) promotor(a) de justiça. A importância da implementação proposta reflete-se como corolário do princípio da continuidade do serviço público e afirmação dos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência que devem permear todo e qualquer serviço público, tudo em consonância com os princípios inerentes ao Ministério Público brasileiro, quais sejam, unidade, indivisibilidade e independência funcional. Por isso, reconhece-se na trajetória do membro da instituição desde a sua graduação até o curso de ingresso na carreira, a ausência de estudo e perspectiva de aplicação da gestão no âmbito do Ministério Público. Atente-se que não se trata de burocratizar atividades, tarefas e procedimentos e sim, organizar a rotina e o trabalho de forma tal que, ao assumir uma Promotoria de Justiça, saiba o que precisa ser feito e qual o caminho a seguir. Para tanto, além de padronização mínima,

1 Discente da Pós-Graduação em Gestão e Governança no Ministério Público da Escola Superior do Ministério Público do Tocantins. Mestre em Direitos e Garantias Fundamentais pela Faculdade de Direito de Vitória/ES. Especialista em Estado de Direito e Combate à Corrupção pela ESMAT/UFT. Especialista em Docência do Ensino Superior pela Faculdade 2 de Julho. Especialista em Ciências Criminais pela Universidade Jorge Amado. Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado do Tocantins. Bacharel em Direito pela Universidade Católica de Salvador/Bahia. E-mail: thaiscs120@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5135-8761>.

2 Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora com especialização em Direito Público e Direito Ambiental pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Diplomado em Inteligência Estratégica na ESD – Ministério da Defesa. Mestre em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos pela Universidade Federal do Tocantins e em Resolução de Conflitos e Mediação na Espanha. Promotor de Justiça, coordena o Núcleo de Segurança Institucional e é Diretor de Inteligência do Ministério Público do Estado do Tocantins.

é necessário o controle permanente por parte da administração superior e do Conselho Nacional do Ministério Público. Trata-se do entendimento da instituição como sistema único que precisa funcionar de forma permanente, sem qualquer espécie de descontinuidade nas atividades rotineiras da promotoria de justiça, órgão núcleo da atividade-fim. Assim, é essencial uma atuação minimamente padronizada e coordenada, visando o cumprimento das finalidades para as quais a instituição foi criada: a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Palavras-chave: *Ministério Público; Gestão; Padronização; Órgão de administração.*

ABSTRACT

This article aims to discuss and demonstrate the need for management and standardization in the work of an administrative body, that is, the Public Prosecutor's Office, under the effective management of an executive body, that is, the public prosecutor. The importance of the proposed implementation is reflected as a corollary of the principle of continuity of the public service and affirmation of the constitutional principles of legality, impersonality, morality, publicity and efficiency that must permeate each and every public service, all in line with the principles inherent to the Ministry Brazilian public, namely, unity, indivisibility and functional independence. Therefore, it is recognized in the trajectory of the member of the institution from graduation to the career entry course, the absence of study and perspective of application of management within the Public Prosecutor's Office. It should be noted that it is not a question of bureaucratizing activities, tasks and procedures, but rather organizing the routine and work in such a way that, when assuming a Public Prosecutor's Office, you know what needs to be done and what path to follow. To this end, in addition to minimal standardization, permanent control by senior management and the National Council of the Public Prosecutor's Office is required. This is the understanding of the institution as a single system that needs to function permanently, without any kind of discontinuity in the routine activities of the prosecution, the core body of the core activity. Thus, a minimally standardized and coordinated action is essential, aiming at fulfilling the purposes for which the institution was created: the defense of the legal order, the democratic regime and unavailable social and individual interests.

Keywords: *Public Prosecutor's Office; Management; Standardization; Management body.*

RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo discutir y demostrar la necesidad de gestión y normalización en el trabajo de un órgano administrativo, o sea, el Ministerio Público, bajo la dirección efectiva de un órgano ejecutivo, o sea, el Ministerio Público. La importancia de la implementación propuesta se refleja como corolario del principio de continuidad del servicio público y afirmación de los principios constitucionales de legalidad, impersonalidad, moralidad, publicidad y eficiencia que deben permear todos y cada uno de los servicios públicos, todo ello en consonancia con el principios inherentes al Ministerio público brasileño, a saber, unidad, indivisibilidad e independencia funcional. Por lo tanto, se reconoce en la trayectoria del integrante de la institución desde su egreso hasta el curso de ingreso a la carrera, la ausencia de estudio y perspectiva de aplicación de la gestión dentro del Ministerio Público. Cabe señalar que no se trata de burocratizar actividades, tareas y trámites, sino de organizar la rutina y el trabajo de tal manera que, al asumir un Ministerio Público, se sepa lo que hay que hacer y qué camino seguir. . Para ello, además de una mínima estandarización, se requiere un control permanente por parte de la alta dirección y del Consejo Nacional del Ministerio Público. Esta es la comprensión de la institución como un solo sistema que necesita funcionar permanentemente, sin ningún tipo de discontinuidad en las actividades rutinarias de la fiscalía,

el cuerpo central de la actividad central. Así, es imprescindible una actuación mínimamente estandarizada y coordinada, encaminada al cumplimiento de los fines para los que fue creada la institución: la defensa del orden jurídico, del régimen democrático y de los intereses sociales e individuales indisponibles.

Palabras clave: *Ministerio fiscal; Gestión; Normalización; Órgano de gestión.*

Introdução

O artigo objetiva discutir a necessidade de gestão e padronização nos trabalhos rotineiros de um dos órgãos de administração do Ministério Público Estadual, qual seja, uma Promotoria de Justiça, visando ao atendimento das funções constitucionais da instituição e cumprimento do princípio da continuidade do serviço público que deve permear toda e qualquer unidade de serviço desta natureza.

Se antes não havia normativa e cada ramo do Ministério Público “criava” suas rotinas ou, simplesmente, não as tinha, hoje, felizmente, o cenário é outro. Desde a criação do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) pela Emenda Constitucional n. 45/2004, evoluímos em distintos sentidos como Instituição.

Administrativamente, o controle exercido pelo CNMP, via atos regulamentares ou recomendações, orienta, regulamenta e normatiza a administração, como, por exemplo, na atuação extrajudicial. Cada ramo independente do Ministério Público, situados nas unidades da federação, para além da existência de Lei Orgânica Nacional e de Leis Complementares Estaduais, expede também suas próprias regulamentações das normativas gerais instituídas pelo Conselho Nacional do Ministério Público.

Mas, apesar da constatação de normativas internas acerca do tema, o que se depreende na prática está distante da previsão legal. O descumprimento da regra modelo assenta-se, não raro, no grande volume de trabalho, na deficiência na estrutura física e principalmente, na carência de pessoal, desconhecimento dos atos normativos ou ainda, na inabilidade e/ou incapacidade funcional de aplicá-los.

Ressalte-se que não se trata de burocratizar atividades, complicar tarefas e dificultar procedimentos, mas organizar a rotina e o trabalho de forma tal que, ao assumir uma Promotoria de Justiça, saiba o que precisa ser feito, como fazer e qual a metodologia a seguir de forma padronizada, sem que isso interfira na independência funcional. A importância de uma atuação coordenada reflete-se como corolário da continuidade do serviço público e afirmação dos princípios da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência que devem permear todo o serviço público (art. 37, *caput*, da CF).

1. Princípios que regem a atuação ministerial

Princípios são comandos que irradiam sobre as normas, dando-lhes significado, harmonia e lógica. Eles constituem a alma do ordenamento jurídico. A Constituição Federal apresenta o Ministério Público como instituição permanente e essencial à função

jurisdicional do Estado, e de acordo com seu artigo 127, §1º, são princípios institucionais a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional.

Os princípios institucionais do Ministério Público emergem da ideia de execução finalística e são as bases estruturais das atribuições dos seus agentes políticos. Estão correlacionados à realização da atividade-fim, caracterizam e modelam como deve ser essa atuação de fato. A finalidade é que o Ministério Público cumpra sua função essencial constitucionalmente definida e ainda promova o Estado democrático de direito, visando à efetividade, resolutividade e agindo à luz das novas demandas sociais (SILVA, 2012).

De outro modo, salienta-se que se houvesse a supressão desses princípios, denotaria incoerência na existência da própria instituição, visto que o Ministério Público nasceu para realizar os interesses mais fundamentais da República e fazer valer os próprios mecanismos que orientam sua atuação, como explana Goulart (2009):

De acordo com a vontade popular explicitada na Constituição da República, o Ministério Público deve constituir-se em um dos mais importantes agentes da vontade política transformadora, cabendo-lhe a tarefa de definir e participar de ações político-jurídicas modificadoras da realidade, objetivando a construção do projeto constitucional de democracia (a sociedade livre, justa e solidária, na qual o desenvolvimento socioeconômico-cultural deve estar voltado para a erradicação da pobreza e da marginalização, para a redução das desigualdades sociais e regionais e para a promoção do bem de todos). Essa é a estratégia institucional (GOULART, 2019, p. 158).

Portanto, pode-se dizer que os princípios norteiam a estruturação do trabalho da instituição, como faz uma constituição, e funcionam como vetores da atuação, regulando as atividades de modo a cumprir em primeiro lugar o interesse público, a garantia da ordem jurídica e, ainda, dão as condições necessárias e a proteção contra as ingerências indevidas, funcionando como salvaguarda da própria sociedade.

Quando se fala do princípio institucional da unidade, quer se trazer à tona a ideia de um só órgão, agindo em direção uníssona, concebendo a ideia de que o Ministério Público possui meramente divisão funcional interna, mas seu direcionamento para as demandas é único, visando ao interesse público (GOULART, 2010).

O princípio da indivisibilidade consiste na verdadeira relação lógica que deve haver entre os membros do Ministério Público, os quais, na função de agentes públicos, levam em suas ações o nome da instituição, agindo, portanto, não por eles mesmos. Esse princípio garante que cada agente não fique atrelado aos processos em que trabalha diretamente, legitimando a possibilidade de se substituir por outro, dentro da mesma função, sem que com isso haja qualquer prejuízo.

Por fim, o princípio da independência funcional confere ao membro do Ministério Público a autonomia de se submeter apenas à Constituição Federal, às leis e à sua consciência, em quaisquer que sejam suas atribuições. Correlaciona-se à liberdade de convicção, já que é facultado agir de acordo com seu padrão de justiça no caso concreto, submetendo-se ao Chefe da Instituição apenas para os atos administrativos e de gestão, não havendo hierarquia funcional nem mesmo subordinação entre si. Permite o eficaz

exercício de suas funções, de modo dinâmico e aguerrido, na defesa imparcial da ordem jurídica, da democracia e dos interesses da sociedade.

Além dos princípios constitucionais institucionais, tem-se os princípios que devem reger toda a administração pública, inclusive o Ministério Público, quais sejam, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, os quais revelam a supremacia do interesse público sobre o privado e a importância da continuidade do serviço público.

Cada princípio tem sua função atrelada a todo e qualquer serviço prestado à sociedade na intenção de se fazer cumprir os ideais constitucionais. O princípio da legalidade, por exemplo, trata da fiel observância da lei acima dos interesses privados, valorizando a cidadania e o interesse coletivo. Além disso, vale salientar que a atividade de todos os agentes públicos está submetida à observância do ordenamento jurídico.

Já o princípio da impessoalidade revela a noção de que a administração pública deve tratar todos os cidadãos de maneira uniforme. Divergências ou convergências políticas, ideológicas, religiosas, simpatias ou desavenças pessoais não devem influir no desempenho e tratamento por parte dos agentes públicos, sejam eles quem forem. Por conseguinte, o próprio texto legislativo assegura que o ingresso em cargos e funções administrativas depende de concursos públicos, a fim de assegurar a impessoalidade e a igualdade por parte dos concorrentes.

O princípio da moralidade designa que todos os agentes públicos devem agir em conformidade com os princípios éticos, sendo inconstitucionais os comportamentos que visem confundir e prejudicar o exercício dos direitos por parte da coletividade. Vale ressaltar que o mencionado princípio não se refere precisamente à moral comum e social, mas sim aos valores éticos que precedem as normas jurídicas e o interesse delas perante a coletividade.

O princípio da publicidade garante a transparência na administração pública, imputando o dever a todos os órgãos e instituições públicas de disponibilizarem dados e informações a fim de honrar a prestação de contas perante a sociedade. Assim, por força desse princípio, não devem ocorrer informações obscuras ou ocultas por parte do poder público. A Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527 de 2011) contempla esse princípio na prática. Trata-se do controle do poder público pela sociedade civil.

O princípio da eficiência se resume ao conceito da boa administração, sendo dever do agente público agir com a finalidade de oferecer o melhor serviço possível, preservando os recursos públicos. Ou seja, a administração pública deve sempre priorizar a execução de serviços com ótima qualidade, fazendo uso correto do orçamento público. É dizer, fazer o que precisa ser feito da melhor forma possível.

Todos os princípios apontados extraídos explicitamente do texto constitucional não excluem outros implicitamente deduzidos. Somam-se para nortear o bom andamento da administração pública.

Diversos autores defendem que o princípio da continuidade dos serviços públicos decorre do princípio da obrigatoriedade do desempenho da atividade administrativa, o qual, por sua vez, advém do princípio fundamental da indisponibilidade. Explica Marinela (2007):

Continuidade significa ausência de interrupção, sequência, ação incessante. O princípio da continuidade nada mais é do que a exigência da atividade administrativa de forma contígua.

[...]

Por ser a atividade administrativa de caráter serviente, coloca-se como uma situação coativa a ser perseguida, uma vez que a lei assim determinou, caracterizando um dever, uma obrigação por parte da Administração Pública (MARINELA, 2007, p. 26).

A administração pública, como um todo, precisa garantir a continuidade de toda atividade e serviço voltado para a sociedade, uma vez que esse é o seu público destinatário. Neste contexto, o Ministério Público brasileiro, ao ser considerado instituição nacional, põe em destaque seu fim, que é o bem geral (MAZZILLI, 2015).

A organização mencionada refere-se a uma forma de atuar para garantir a consecução de suas finalidades constitucionais, motivo pelo qual existe e para que se destina. Isto implica dizer que não basta a manutenção física do órgão ministerial, a lotação de servidores e designação de um promotor (a) de justiça, mas sobretudo, a continuidade e qualidade do serviço prestado à sociedade.

Os princípios ministeriais constitucionais devem ser observados em conjunto com os explicitamente previstos para toda administração pública, os quais devem se fazer presentes em toda e qualquer atividade ministerial, sob pena de esvaziamento da importância que lhe foi atribuída pelo constituinte.

Cabe ao Conselho Nacional do Ministério Público e aos órgãos da administração superior de cada ramo ministerial velar pelos princípios inerentes à Instituição. Do mesmo modo, devem, e assim o fazem, cobrar que todos os seus integrantes, notadamente seus agentes políticos, os observem e atuem dentro daqueles preceitos. Para tanto, além da expedição de normativas, controle da atuação, podem ir mais adiante, no sentido de exigir, tal como os cânones de uma empresa privada, a adoção de métodos de trabalho que garantam uma gestão contínua e eficaz.

Os gestores dos órgãos de administração do Ministério Público, por sua vez, devem ter a percepção de que os princípios não se confundem com prerrogativas, e sim como garantias “que se destinam a assegurar o livre exercício das funções: a) do próprio Ministério Público, como instituição; b) de seus órgãos e membros, como agentes políticos” (MAZZILLI, 2015, p. 64). Os princípios que regem a administração pública não são vetores do controle ministerial somente em relação aos administrados em geral, gestores públicos e particulares, devem pois valer para os próprios integrantes da Instituição, independentemente da sua área de atuação.

Normatização, planejamento, gestão e persecução de fins comuns devem, pois, se lastrear nos princípios institucionais e nos gerais para que a atuação ministerial atenda aos ditames legais e sociais. Afinal, nenhuma instituição existe em si e por si mesma. Nenhuma

atuação justifica-se por si e, muito menos, por critérios pessoais. No Estado Democrático de Direito, as instituições e atividades públicas alicerçam-se na lei para alcance dos objetivos fundamentais e atendimento daquele a quem se destina e de quem emana: o povo.

2. Promotoria de Justiça: órgão administrativo e núcleo de atuação finalística

Na seção concernente ao Ministério Público presente na Carta Magna, extraem-se os conceitos, os princípios institucionais, as características, as garantias, as vedações, as funções institucionais, dentre outros. Sabemos, no entanto, que muito embora tenha seção própria, toda a atuação ministerial deve se adequar aos ditames constitucionais e legais. Não é à toa que no ato de posse, os membros juram obedecer à Constituição e às Leis do país.

Atualmente, após a aprovação em concurso público de provas e títulos, os empossados submetem-se a curso de formação oferecido por Escola Superior ou Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Institucional. Neste, são apresentados os Órgãos da Administração Superior, Departamentos, Centros de Apoio Operacionais, Núcleos, Grupos de Atuação, ou seja, a Instituição como um todo, bem como a atuação finalística propriamente dita, via oficinas, visitas institucionais, palestras e aulas. A intenção é que além do arcabouço teórico já avaliado nas provas, o(a) promotor(a) de justiça substituto(a) recém-ingresso(a) tenha o máximo de conhecimento e visão da atuação a qual desempenhará ao assumir um órgão de administração. Esta é, literalmente, a “porta de entrada” na instituição.

Ressalte-se, porém, que o curso de ingresso na carreira do Ministério Público, por maior que seja a carga horária, jamais esgotará todas as possibilidades e situações com que o membro se deparará na atividade profissional. Mesmo porque, ao longo de uma carreira de 30 anos, sempre haverá situações novas. A ideia é que, se o membro não souber agir, pelo menos saiba onde pode buscar auxílio dentro da Instituição.

Segundo a Lei n. 8.425/1993, denominada Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, na seção referente à organização do Ministério Público, são indicados como órgãos de administração as Procuradorias de Justiça e as Promotorias de Justiça. E, como órgãos de execução, o Procurador-Geral de Justiça, o Conselho Superior do Ministério Público, os Procuradores de Justiça e os Promotores de Justiça.

Neste sentido, as leis complementares orgânicas estaduais repetem a seguinte premissa, que é objeto deste estudo: órgão de administração – promotoria de justiça e órgão de execução – promotor(a) de justiça. O agente político do Ministério Público (promotor(a) de justiça) executará a atividade-fim da instituição em uma Promotoria de Justiça, órgão da administração. As atribuições das Promotorias de Justiça e organização se dão por ato do Procurador-Geral de Justiça, após deliberação do Colégio de Procuradores, cuja discussão passa por Comissões Internas.

Assim, cabe ao Procurador-Geral de Justiça administrar a instituição por meio da Procuradoria-Geral de Justiça, fornecendo os meios necessários, via recursos patrimoniais e materiais humanos, para viabilizar as atividades dos órgãos de administração. Trata-

se da gerência administrativa da Instituição objetivando a viabilidade da prática sociotransformadora a qual se pretende e que se faz através dos órgãos de execução.

O Colégio de Procuradores de Justiça desenvolve a atividade de avaliação da efetividade da Instituição, tanto dos órgãos de execução quanto dos órgãos administrativos e auxiliares. Portanto, existe para viabilizar os trabalhos, avaliando os problemas e desempenhando o papel de orientação necessária à correção dos rumos, voltada para o bom desempenho dos órgãos do Ministério Público. Tem também como função o julgamento das questões que envolvem a disciplina e a conduta dos agentes políticos que integram a Instituição. Finalmente, busca garantir a efetividade e a resolutividade do Ministério Público.

O Conselho Superior é órgão de função administrativa que julga a movimentação dos agentes políticos do Ministério Público na carreira, no sentido de garantir a permanência do trabalho em todas as áreas e respectivas lotações. Cumpre importante função como órgão da administração e de execução, pois atua como órgão revisor da Instituição, no que tange às promoções de arquivamento dos inquéritos civis.

Incumbe às Promotorias e Procuradorias de Justiça a implementação dos Planos e Programas de Ação. Cabe aos órgãos da Administração Superior garantir a unidade institucional. A Procuradoria-Geral tem a tarefa de promover a mobilização dos membros da Instituição no sentido da consecução do objetivo estratégico, bem como fornecer os meios e o suporte material ao cumprimento das metas estabelecidas nos Planos e Programas de Atuação. A Corregedoria-Geral tem por escopo fiscalizar o cumprimento pelos órgãos de administração das metas estabelecidas nos Planos e Programas de Atuação. Ao Conselho Superior cabe exercer o poder revisional de arquivamentos de inquéritos civis, a impedir desvios que frustrem a unidade institucional nos casos concretos.

O recorte necessário que pretendemos analisar não é o de natureza jurídica, e sim de gestão. É dizer, o membro, agente político, é órgão de execução e atua também como gestor de órgão de administração. E não se executa sem planejamento e, sobretudo, sem gestão.

A missão essencial do Ministério Público é a prática sociotransformadora. A Instituição foi projetada na Constituição Federal de 1988 para intervir na realidade, contribuir com a transformação social e promover uma sociedade substancialmente democrática.

Os órgãos de execução, ao desenvolver essa prática sociotransformadora, são órgãos centrais e subordinantes, pois os demais órgãos da administração superior e os auxiliares existem para viabilizar o sucesso da atuação dos órgãos de execução em um órgão de administração, no caso, uma Promotoria de Justiça. Conforme explica Mazzilli (2015):

As Promotorias de Justiça são Órgãos de Administração do Ministério Público, com, pelo menos, um cargo de Promotor de Justiça e serviços auxiliares necessários ao desempenho das funções que lhe forem cometidas pela LOEMP (art. 23 da LONMP).

As Promotorias de Justiça, por si mesmas, não detêm funções ligadas diretamente à atividade-fim ministerial; só as têm os seus integrantes (os Promotores de Justiça) (MAZZILLI, 2015, p. 134).

Nesta perspectiva, o cerne da questão é entender que o bom e correto andamento dos trabalhos de uma Promotoria de Justiça, sob a gestão de um(a) promotor(a) de justiça, é fator essencial para o sucesso dos objetivos estratégicos ministeriais traçados na Constituição.

A má gestão, a gestão deficiente ou a ausência dela é o entrave que muitas vezes define o êxito ou não das atividades desenvolvidas por uma Promotoria de Justiça. E isto acontece por diversos fatores. Aponta-se inicialmente para uma graduação “incompleta” no sentido do direcionamento dos estudos apenas no ordenamento jurídico, qual seja, o direito positivado, a doutrina e a jurisprudência. Forçoso reconhecer que desde a graduação, falhasse no excesso de tecnicismo, sem a necessária interdisciplinaridade com outros saberes, tais como administração, gestão organizacional, psicologia. Ensina-se o direito para um futuro profissional como se ele fosse trabalhar sozinho, com seus conhecimentos apenas e, no máximo, com os livros e outros recursos individuais. Conforme Barcellos (2022):

Não é raro, portanto, que um integrante do Ministério Público venha a ter contato com a atuação extrajudicial apenas quando ingressa na Instituição, e acaba por ter de “aprender fazendo” no tradicional processo de “tentativa e erro” (BARCELLOS, 2022, p. 37).

Na prática, não é assim que funciona. Independentemente de se optar pela advocacia privada ou qualquer carreira pública, o profissional lidará com administração e gestão de pessoas e processos, não tendo sido necessariamente preparado para isso.

Ao adentrar em uma instituição, e tomando como exemplo o Ministério Público Estadual, o(a) novo(a) integrante se deparará com uma estrutura organizacional na qual deverá se encaixar e com o dever de atingir as finalidades institucionais, adequando-se às suas estruturas e cooperando para tanto. E, mais, administrará seu órgão de lotação, sendo responsável como executor, não só no cumprimento dos ditames constitucionais, mas também para a viabilidade da sua atuação, dos demais servidores e dos que virão, porque se trata de órgão público que presta serviço contínuo.

No âmbito organizacional, Mazzilli (2013) entende que a cada promotor(a) de Justiça deveria corresponder uma Promotoria efetiva, a qual funcionaria como uma organização com infraestrutura mínima que dotasse o titular da Promotoria de secretária, assessores, peritos, investigadores, estagiários bem remunerados, etc. Porém, os Ministérios Públicos Estaduais não acompanham o mencionado entendimento. Tanto que, em uma mesma comarca, existem várias Promotorias de Justiça com lotação de respectivos membros titulares ou substitutos e atribuições diversas. Quanto ao quadro auxiliar, dificilmente conta-se com quadro de pessoal próprio e suficiente. Outro fator são as aptidões e qualidades individuais dos integrantes do Ministério Público, muitas vezes não aferíveis quando do seu ingresso, cuja avaliação limita-se ao seu conhecimento técnico-jurídico.

Por esta razão, Almeida, Beltrame e Romano (2015, p. 120-121) defendem que cursos de ingresso, vitaliciamento, promoção na carreira e outros que visem aperfeiçoamento funcional dos integrantes da Instituição “devem ser tratados a partir de uma visão humanística fundada na solidariedade coletiva e no direito à diferença”. Inclusive, o conhecimento sobre direitos humanos já devem constar nos editais para ingresso na instituição. Por isso, pontuam:

[...] a formação multidisciplinar e interdisciplinar é fundamental para que os membros e servidores do Ministério Público tenham uma visão mais holística da realidade social e das estratégias de atuação funcional da instituição (ALMEIDA; BELTRAME; ROMANO, 2015, p. 120-121).

Com essa mesma ponderação, o Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução n. 423/2021, que alterou a Resolução n. 75/2009, passando a exigir as disciplinas de Noções Gerais de Direito e Formação Humanística desde a prova objetiva do concurso da magistratura.

Há ainda um fator, muito menos comum nos dias atuais, que é a total desestrutura física e de pessoal de uma Promotoria de Justiça. Além do efeito desanimador que afeta alguns que passem por aquela unidade, questiona-se: gere-se o que, quando se está só?

Couto, Gouvêa e Evangelista (2018) entendem o Ministério Público como uma organização, uma vez que se constitui como instituição formada por pessoas, que utiliza diversos recursos para fornecer produtos e serviços, buscando realizar seus objetivos. Neste sentido, a integração de todas as partes ou recursos da Promotoria de Justiça gera saídas que atendem aos objetivos institucionais. Como em toda e qualquer organização, o grande desafio é a produtividade de acordo com e a partir do que se tem. Assim, afirmam os autores acima: “o trabalho nas Promotorias de Justiça não é estático, evolui com as mudanças sociais, comportamentais e tecnológicas” (GOUVEA; EVANGELISTA, 2018, p. 9).

Partindo do entendimento de que é na Promotoria de Justiça que se executa o objetivo final e o planejamento nacional e estadual do Ministério Público como instituição, vislumbra-se a importância do trabalho para além de técnico, como órgão administrativo que precisa produzir resultados socialmente úteis, relevantes e efetivos.

Tal qual uma orquestra em que o maestro é responsável por criar a melhor sinergia possível entre todos os elementos musicais, a Promotoria de Justiça precisa de um agente de execução que seja gestor, cômico deste papel, mesmo que não tenha sido preparado durante a graduação de Direito e, ao adentrar na instituição, ninguém tenha lhe dito nada a respeito. Trata-se de efeito surpresa do cargo que, diante de tantas atribuições assumidas pelo Ministério Público brasileiro, será executado na Promotoria de Justiça. Não há mais como ignorá-la. E, mais, deve ser visualizada como parte do sistema, etapa necessária, fase e viés para se alcançar o resultado esperado.

Ressalte-se que sendo a Promotoria de Justiça especializada ou não, com servidores ou não, ela tem que funcionar como órgão administrativo e cabe ao seu gestor, o membro, agente político que lá estiver lotado, analisar suas necessidades, organizar plano de trabalho e executar as atividades que dela se espera. Somente a partir daí, poderá avaliar e apresentar aos órgãos da administração superior a solução de demandas reprimidas e necessárias, como por exemplo, a lotação de servidor.

Não há como pleitear sem conhecer e planejar. Vale a célebre frase do livro de Lewis Carroll, Alice no País das Maravilhas, quando a menina indaga ao gato em que direção seguir, e ele responde: Se você não sabe para onde ir, qualquer caminho serve. Ora, se não

há consciência do trabalho a ser realizado e o que precisa ser feito, não tem como requerer, porque não se sabe sequer o que se busca. Neste sentido, Rodrigues (2016) preleciona:

Para sabermos aonde vamos é imprescindível termos um caminho prefixado, uma trajetória predeterminada. E essa trajetória e esse planejamento devem ser traçados pelas gerações presentes que vivem o dia a dia do MP, não pelo passado ou por quem fez o roteiro do passado (RODRIGUES, 2016, p. 398).

Desenvolver e apresentar um trabalho meramente burocrático, mecânico e momentâneo em uma Promotoria de Justiça não é o que se espera do(a) promotor(a) de justiça e muito menos, o resultado esperado pelo Ministério Público brasileiro. É dizer, não há mais espaço para um trabalho “solto”, sem o entendimento de integralização de um sistema organizacional que precisa ser desenvolvido nos órgãos administrativos, notadamente, em uma promotoria de justiça.

Fugir e não aceitar esta realidade é andar na “contramão” do que se espera do membro enquanto integrante de um Ministério Público e sobretudo, como integrante de uma instituição constitucional responsável pela promoção e defesa dos fundamentos do Estado Democrático de Direito. Por isso, afirma Barcellos (2022):

Ao estabelecer que o Ministério Público é uma instituição permanente, a Constituição Federal quis dizer que, enquanto a nação brasileira assumir a conformação de Estado Democrático de Direito (art. 1º, caput), ele jamais poderá ser extinto. Em outras palavras, o Ministério Público sempre existirá enquanto fiador da democracia, não podendo ser abolido pelo poder constituinte derivado (BARCELLOS, 2022, p. 27).

Assim, se conhece a finalidade da existência do Ministério Público e adentra-se nesta Instituição. Consequentemente apreende-se o trabalho a ser desenvolvido na Promotoria de Justiça para além do direito, inicial e fundamentalmente, como órgão administrativo que deve se prestar a resultado útil e com reflexos sociais positivos.

3. Padronização, controle e atuação ministerial efetiva

Padronizar significa submeter a padronização, estabelecer padrão, standardizar, normalizar (MICHAELIS, 2023). *A priori*, somente a conceituação parece inaplicável a uma atividade jurídica. Notadamente, as atividades a serem desenvolvidas em um órgão de administração de uma instituição que tem como um dos seus princípios constitucionalmente previstos a independência funcional.

Esclarece-se porém, que a padronização proposta em nada interferirá a forma e o pensamento técnico-jurídico do membro do Ministério Público em suas manifestações e atuação propriamente dita, mesmo porque estas já estão intimamente atreladas aos ditames da Constituição e das Leis do nosso país. A padronização aqui preconizada refere-se aos processos de negócio desenvolvidos nas promotorias de justiça.

Como explicam Couto, Gouvêa e Evangelista (2012):

Padronizar significa submeter a padronização, estabelecer padrão, standardizar, normalizar (MICHAELIS, 2023). *A priori*, somente a conceituação parece inaplicável a uma atividade jurídica. Notadamente, as atividades a serem desenvolvidas em um órgão de administração

de uma instituição que tem como um dos seus princípios constitucionalmente previstos a independência funcional.

Esclarece-se porém, que a padronização proposta em nada interferirá a forma e o pensamento técnico-jurídico do membro do Ministério Público em suas manifestações e atuação propriamente dita, mesmo porque estas já estão intimamente atreladas aos ditames da Constituição e das Leis do nosso país. A padronização aqui preconizada refere-se aos processos de negócio desenvolvidos nas promotorias de justiça.

Como explicam Couto, Gouvêa e Evangelista (2012):

Para a vida no município, está a atividade-fim do Ministério Público na Promotoria de Justiça. É ali que a “mágica” acontece. E esta “mágica” nada mais é do que trabalho duro, coordenado e integrado para que em um órgão de administração, que tenha apenas o promotor(a) ou que conte com equipe, a atividade ministerial possa se desenrolar e atender ao cidadão, destinatário final dos nossos serviços, com eficiência e lhes oportunizando resultados úteis e relevantes.

Por isso, necessária a implementação de processos de negócio como nas palavras de Couto, Gouvêa e Evangelista (2012), uma nova forma de trabalhar, trazendo para a gestão e governança pública, a operacionalização da gestão do setor privado. Neste sentido, Matias-Pereira (2010):

Verifica-se, em um sentido amplo, que os princípios básicos que norteiam os rumos dos segmentos dos setores privado e público são idênticos: transparência, equidade, cumprimento das leis, prestação de contas e conduta ética (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 3).

Para toda norma cogente, há previsão de sanção quando do seu descumprimento. Isto decorre do controle a que os atos administrativos estão submetidos. Assim, com a padronização aqui defendida, o controle se faz necessário para que se garanta o cumprimento do estabelecido no ordenamento jurídico. E, por se tratar de mudança cultural, vislumbra-se não só a expedição de atos normativos que já estão em vigor, bem como o efetivo controle, tanto do Conselho Nacional do Ministério Público, quanto dos órgãos da administração superior de cada unidade ministerial.

A Emenda Constitucional n. 45, de 2004, instituiu o Conselho Nacional do Ministério Público, inserindo-o no art. 130-A do Capítulo IV – Das Funções Essenciais à Justiça, Seção I – Do Ministério Público, cabendo-lhe exercer a orientação e fiscalização de todos os ramos ministeriais, inclusive como fomentador das atividades da Instituição.

A par das críticas sofridas, notadamente no viés de controle, há muito o Conselho Nacional do Ministério Público firmou-se como importante órgão norteador das atividades ministeriais por intermédio das suas resoluções e recomendações, além de manuais e outros documentos. Importantes orientações transformaram-se em normativas que impulsionaram verdadeiros guias de atuação em cada ramo ministerial, tais como: a implementação de sistema de documentos eletrônicos; sistema de procedimentos extrajudiciais; sistema de inspeções cujas informações são lançadas diretamente no sítio eletrônico do CNMP; a instituição de protocolo eletrônico; manuais de rotinas; a integração ao SEI e principalmente, o planejamento estratégico nacional.

Recentemente, a Corregedoria Nacional do Ministério Público emitiu a Recomendação n. 1/2023 orientando que todas as Promotorias, Procuradorias, Ofícios, Centros de Apoio e Órgãos Congêneres das Unidades e Ramos Ministeriais elaborassem Plano de Atuação e Gestão, como parâmetro indicador de resolutividade. Percebe-se que a normatização com verdadeiros modelos e processos de negócio estão sendo expedidas. Logo, o controle que se defende não é da previsão e orientação. O que afirmamos é a necessidade de cumprimento do que já está previsto e de isto ser efetivamente exigido.

Ainda é comum assumir-se um órgão de administração e deparar-se com as famigeradas “heranças” ou acervo. Perde-se tempo em sanar e realizar os ajustes necessários. Questões desde uma impressora que não está funcionando até a ausência de rotinas de trabalho preestabelecidas da equipe. Este tempo de orientações poderia ser canalizado para continuidade do serviço público eficiente a que se destina uma Promotoria de Justiça. Enquanto que, se o(a) colega anterior tivesse implementado os modelos/processos previstos e/ou devidamente oferecidos pela Instituição, o novo gestor apenas daria sequência ao trabalho rotineiro.

Assim como se exige equipes de transição e a profissionalização em uma gestão pública governamental, o mesmo deve ser aplicado em uma Promotoria de Justiça. Não se admite mais que a gestão de um órgão de administração seja guiado pela “intuição” do gestor e de características ou escolhas pessoais do(a) promotor(a) de justiça

A padronização evita a atuação pessoalizada e portanto, diversa, onde não cabe esse tipo de trabalho. As pessoas que trabalham em uma Promotoria de Justiça, todas elas, são passageiras. O órgão de administração é perene e estará lá para o cidadão sempre que dele precisar.

Por esse motivo, vislumbra-se a necessidade de controle mais incisivo pelo Conselho Nacional do Ministério Público e pelos órgãos da administração superior, uma vez que, diariamente, promotores de justiça removem, promovem ou deixam de cumular, sem observar se o órgão anterior terá a continuidade de serviço preservada. A comunidade atendida pela Promotoria de Justiça com transição de gestor nada tem a ver com questões administrativas internas que mais acodem a interesses individuais dos seus membros do que aos interesses sociais envolvidos.

Finalmente, há de ressaltar que se as promotorias de justiça, independentemente da sua área de atuação ou especialização, se organizarem de forma padronizada, isso facilitará o intercâmbio e fluxo de informações com as demais promotorias na mesma comarca ou da unidade existente. Isto refletirá na necessária atuação sistêmica da instituição, como já apontado, visando o cumprimento das suas finalidades precípuas. Neste sentido, Rodrigues (2016):

O diálogo institucional ou a solidariedade interna entre os agentes do MP, com delimitação precisa de atribuições, disposição de atuar em conjunto e uma interação funcional sujeita a princípios, normas e regras, em que cada órgão pode complementar a atividade do outro, é o passo decisivo para uma gestão fundada no resultado. Isso porque a reunião de uma série de energias – os diversos membros em uma instituição – gera um somatório razoável, mas a

multiplicação dessas energias reunidas só é possível se entre elas se estabelece um diálogo ou uma forma de comunicação produtiva (RODRIGUES, 2016, p. 11).

Verifica-se que a ideia da padronização vai ao encontro do princípio da unidade da instituição e da consecução dos fins comuns, afastando, portanto, qualquer prejuízo à independência funcional dos seus membros. Em verdade, verifica-se que a padronização na gestão da Promotoria de Justiça, órgão de administração do Ministério Público está em consonância com todos os princípios ministeriais, bem como com os demais princípios que devem permear o serviço público.

Ressalte-se que a instituição Ministério Público não foi criada e não se mantém como um fim em si mesma. Existe, sim, à disposição da sociedade brasileira para defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis e fundamentalmente promover a transformação social com justiça.

Garantir a continuidade do serviço prestado em uma promotoria de justiça é garantir o trabalho inerente à Instituição, motivo pelo qual foi criada. Não enxergar isso é caminhar dissociado do interesse público mais caro, que é a pacificação social. A necessidade de padronização das rotinas de trabalho e do controle de sua implementação refletem uma atuação ministerial efetiva, célere e conectada com seu tempo, conforme preconizado pela Constituição Federal e esperado pela sociedade.

Considerações finais

A inquietação para escrever sobre o tema decorre necessariamente do “meu lugar de fala” como promotora de Justiça e gestora de um órgão de administração. Parte, portanto, das diversas vezes que substituí, cumulei, removi ou promovi para uma nova Promotoria de Justiça. E parte, finalmente, do sentimento de indignação e irresignação de entender que o papel político que nos foi dado pela Carta Magna ultrapassa a mera manifestação e elaboração de peças processuais, alcançando necessário compromisso com a comunidade em que somos inseridos.

O compromisso mencionado reflete-se na consciência de que somos meros agentes a serviço do povo e de passagem em uma Promotoria de Justiça, espaço de fornecimento do nosso conhecimento visando a transformação social, o fortalecimento da democracia e a reafirmação da confiança na cidadania brasileira.

As reflexões aqui apresentadas decorrem inicialmente da experiência pessoal e profissional, somada ao aprendizado haurido ao longo do Curso de Pós-Graduação em Gestão e Governança do Ministério Público.

Neste sentido, não há mais como admitir o trabalho em uma promotoria de justiça exclusivamente técnico, desorganizado administrativamente e sem compromisso com a continuidade do serviço. Exige-se do(a) promotor(a) de justiça uma atuação responsável e socialmente efetiva.

A promotoria de justiça é órgão de administração e núcleo da atividade-fim do Ministério Público Estadual. A necessidade de gestão e padronização com a implementação de modelos e processos de negócios, sob a efetiva gestão de um órgão de execução, qual seja, o(a) promotor(a) de justiça e controle do Conselho Nacional do Ministério Público e dos órgãos da administração superior, se faz premente.

Isto porque, apesar de todas as normativas já existentes que orientam a atuação em uma promotoria de justiça, ainda hoje se verifica, quando da remoção, promoção, cumulação ou fim de substituição, a existência de acervos que se revelam como frutos de uma gestão deficiente. Em razão disso, o(a) colega que sucede o(a) anterior despende tempo precioso com a reorganização do órgão, que vai desde a organização da estrutura física até o treinamento e orientação dos colaboradores, quando deveria, como gestor, dar continuidade às atividades rotineiras, otimizando seu tempo com a persecução das finalidades institucionais.

Ressalte-se que um(a) colega que assume um órgão de administração organizado utilizará seu tempo para além de manter as atividades rotineiras, buscando identificar as demandas de relevância social da novel comunidade que passa a integrar, com vistas a uma cultura de resultado, efetividade, qualidade e impacto social das ações a serem desenvolvidas.

A exigência e controle da padronização proposta decorrem dos princípios inerentes ao Ministério Público brasileiro, quais sejam, unidade, a indivisibilidade e a independência funcional, bem como dos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência que devem permear todo e qualquer serviço público.

Trata-se de visualizar a instituição verdadeiramente una, com funcionamento sistêmico e integrado, cujos seus integrantes são passageiros, mas os órgãos de administração são permanentes, todos à disposição do bem comum com entrega à sociedade de resultados úteis, concretos e efetivos da atuação do Ministério Público.

A importância da padronização na gestão da Promotoria de Justiça reflete-se como corolário do princípio da continuidade do serviço público, em consonância com as finalidades para as quais a Instituição foi criada: a promoção e a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, para a produção de resultados que garantam a efetividade desses direitos.

Referências

ALMEIDA, Gregório Assagra de; BELTRAME, Martha Silva; ROMANO, Michel Betenjane. Novo perfil constitucional do Ministério Público – Negociação e Mediação e a postura resolutiva e protagonista do Ministério Público na resolução consensual das controvérsias, conflitos e problemas. **Manual de Negociação e Mediação para membros do Ministério Público**. 2 ed. Brasília: CNMP, 2015, p. 91-140.

BARCELLOS, Rodrigo Alves. **Métodos e Técnicas de Resolução de Conflitos pelo Ministério Público**. 1 ed. Curitiba: Appris, 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 1º mai. 2023.

BRASIL. **Lei Orgânica Nacional do Ministério Público**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18625.htm>. Acesso em: 1º mai. 2023.

BRASIL. **Resolução n. 423/2021 do Conselho Nacional de Justiça**. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4147>>. Acesso em: 1º mai. 2023.

COUTO, Renan. GOUVÊA, Ana Cecília. EVANGELISTA, Vanessa. **Gestão de Promotorias de Justiça e seus Processos de Negócio**. Belo Horizonte: Procuradoria-Geral de Justiça, 2012.

_____. **Gestão da Produção do Ministério Público e o Pensamento LEAN**. Belo Horizonte: Frontiq/Nugoj, 2018.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Direito Administrativo**. 3. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2004.

GOULART, Marcelo Pedroso. **Ministério público: estratégia, princípios institucionais e novas formas de organização**. In LIVIANU, R., coord. Justiça, cidadania e democracia [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2009. ISBN 978-85-7982-013-7. Available from SciELO Books. Disponível em: <<http://books.scielo.org/id/ff2x7/pdf/livianu-9788579820137-14.pdf>>. Acesso em: 1º mai. 2023.

_____. **Princípios Institucionais do Ministério Público**. In: RIBEIRO, Carlos Vinícios Alves (Org.). Ministério Público: Reflexões sobre Princípios e Funções Institucionais. São Paulo: Atlas, 2010.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 3. ed. Salvador: Edições JusPodivm, 2007.

MATIAS-PEREIRA, José. **A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro**. APGS, Viçosa, v.2, n.1, jan./mar. 2010.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Introdução ao Ministério Público**. São Paulo: Saraiva, 1997.

_____. **Regime Jurídico do Ministério Público**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

_____. **O Acesso à Justiça e o Ministério Público**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

_____. **Ministério Público**. 4. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

MICHAELIS. **Dicionário Brasileiro da Língua Brasileira**. Disponível em: <<https://michaelis.uol.com.br/busca?id=0Le8P>>. Acesso em: 2 mai. 2023.

RODRIGUES, João Gaspar. Ministério Público Resolutivo e um Novo Perfil na Solução Extrajudicial de Conflitos: Lineamentos sobre a Nova Dinâmica. **Revista Justitia**. Ministério Público do Estado de São Paulo, 70-71-72 (204/205/206), jan/dez 2013-2014-2015.

SILVA, Redson Rodrigo Souza. Aspectos gerais dos princípios institucionais do Ministério Público: unicidade, indivisibilidade e independência funcional. **Revista Jus Navigandi**. ISSN 1518-4862, Teresina, ano 17, n. 3160, 25 fev. 2012. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/21153>>. Acesso em: 1º mai. 2023.