

O DEVER FUNDAMENTAL DE BOA GESTÃO PROCESSUAL NO MPF

Maria Viveiros Peixoto Volkmer Fell¹

Sumário: 1 O dever fundamental de boa administração pública e o contexto de crise. 2 A gestão de processos (inclusive judiciais) nos órgãos de administração da justiça. O planejamento estratégico do MPF. 3 Proposta de rol de decisões de gestão processual. 4 Ministério Público como Administração Pública. Decisões da gestão processual como atos administrativos. 5 Conclusões.

1 · O DEVER FUNDAMENTAL DE BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O CONTEXTO DE CRISE

Direitos fundamentais são direitos humanos – aqueles cujo exercício é imprescindível para o alcance da dignidade humana – incorporados ao ordenamento jurídico doméstico (BARROSO, 2020, p. 491 e 493).

As doutrinas brasileira (FREITAS, 2014; OLIVEIRA, 2008) e estrangeira (MUÑOZ, 2012) reconhecem o direito fundamental à boa administração pública. Esse direito consta expresso no artigo 41 da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia (Tratado de Nice, de 2001)² e “[h]oje é frequente que as novas constituições incorporem como novo direito fundamental o direito ao bom governo ou o direito à boa administração” (MUÑOZ, 2012, p. 14).

Consoante Jaime Rodríguez-Arana Muñoz (2012, p. 17 e 27),

[o] bom governo e a boa administração têm muito que ver com a adequada preparação das pessoas que em cada caso exercem influência. Devem ter mentalidade aberta, metodologia do entendimento e sensibilidade social. Devem trabalhar sobre a realidade, utilizar a razão e levar em consideração os problemas coletivos a partir de perspectivas de equilíbrio para serem capazes de entender tais problemas e considerar a pluralidade de enfoques e dimensões existentes.

1 Servidora do Ministério Público Federal. Pós-graduada em Direito Público pela PUC-Minas. Graduada em Direito pela Uerj.

2 “Artigo 41. o Direito a uma boa administração. 1. Todas as pessoas têm direito a que os seus assuntos sejam tratados pelas instituições e órgãos da União de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável. 2. Este direito compreende, nomeadamente: – o direito de qualquer pessoa a ser ouvida antes de a seu respeito ser tomada qualquer medida individual que a afecte desfavoravelmente, – o direito de qualquer pessoa a ter acesso aos processos que se lhe refiram, no respeito dos legítimos interesses da confidencialidade e do segredo profissional e comercial, – a obrigação, por parte da administração, de fundamentar as suas decisões. 3. Todas as pessoas têm direito à reparação, por parte da Comunidade, dos danos causados pelas suas instituições ou pelos seus agentes no exercício das respectivas funções, de acordo com os princípios gerais comuns às legislações dos Estados-Membros. [...]”

Para que seja boa e democrática, a Administração Pública “há de responder a uma rica gama de critérios que poderíamos qualificar de internos, porque visam à sua própria articulação interior, aos processos de tramitação, à sua transparência, à clareza e simplificação de suas estruturas, à objetividade de sua atuação etc.,” fazendo prevalecer “a finalidade do serviço ao cidadão” (MUÑOZ, 2012, p. 27).

Outrossim, “[o] Estado Constitucional pode ser traduzido como o Estado das escolhas administrativas legítimas e sustentáveis” (FREITAS, 2014, p. 13). Nesse sentido, o direito fundamental à boa administração impõe a “obrigação de justificar, na tomada das decisões administrativas, a eleição dos pressupostos conducentes à preponderância dos benefícios (sociais, econômicos e ambientais) sobre os custos envolvidos” (FREITAS, 2014, p. 13). Essas decisões, a serem suficientemente motivadas, devem ser consistentes intertemporalmente e coerentes valorativamente. A discricionariedade correlacionada deve estar atada às prioridades constitucionais: “a escolha produtiva tem de se mostrar fortemente alinhada com métricas e programas do Estado Constitucional” (FREITAS, 2014, p. 13 e 15). O direito fundamental à boa administração é atendido quando se faz “legítima e sustentável a liberdade do agente público” (FREITAS, 2014, p. 16).

Conforme Freitas (2014, p. 15, 23 e 48), boa administração é a “transparente, sustentável, dialógica, imparcial, proba, respeitadora da legalidade temperada, preventiva, precavida, eficaz e avaliada segundo indicadores qualitativos”. Eficaz é a administração que “escolha fazer o que constitucionalmente deve fazer”, em analogia ao conceito de Peter Drucker, ou que faça “aquilo que deve ser feito”.

Já a eficiência tem acepções diversas, e uma delas é a de compromisso com resultados:

[N]a teoria do direito administrativo em nosso país, a visão do agir estatal em função dos resultados tem encontrado recente expressão ao redor de três grandes ideias: eficiência, política pública e controle de resultados. Dessas três grandes ideias, nas suas interseções com o Direito, derivam múltiplas linhas de investigação. Elas têm em comum esta preocupação central com uma administração pública que proporcione resultados concretos à sociedade. (SOUZA, 2017, p. 44).

Juarez Freitas (2014, p. 48) distingue “os princípios da eficiência (dever de fazer de modo certo e positivo)” e “da economicidade (dever de otimizar a atuação estatal)”. Outros autores, no entanto, aproximam esses conteúdos. Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2008, p. 105), ao apontar eficiência como um dos paradigmas do Direito Administrativo pós-moderno, define-a como a produção de “bens e serviços de melhor qualidade o mais rápido, na maior quantidade possível e com os menores custos para a sociedade, para efetivamente atender a suas necessidades cada vez mais demandantes”.

Freitas (2014), Muñoz (2012) e Oliveira (2008) não classificam o direito fundamental à boa administração em nenhuma das cinco gerações ou dimensões dos direitos fundamentais. A própria classificação seria questionável (BARROSO, 2020, p. 499). Contudo, por ser direito a prestações, que se realizam “por via de obrigações positivas por parte do Poder Público”, por meio da “entrega de bens, utilidades ou serviços” (BARROSO, 2020, p. 501), parece-nos se aproxime o direito fundamental à boa administração dos direitos sociais, logo “de segunda dimensão”.³ Por outro lado, se “a satisfação de um de seus titulares implica a satisfação de

3 Embora, em termos históricos, não caiba falar em direito fundamental “de segunda geração”, expressão que se refere a direitos positivados ou reconhecidos, de modo geral, na primeira metade do século XX.

todos” (BARROSO, 2020, p. 500), seria direito difuso. É também “direito implícito”, porquanto, aberto que é o catálogo constitucional (art. 5º, § 2º), decorre de norma não expressa textualmente, mas pode ser razoavelmente deduzido dos múltiplos princípios ou regras da Constituição Federal (FREITAS, 2014, p. 13; BARROSO, 2020, p. 505). Mesmo assim, essa norma implícita teria eficácia imediata.⁴

Entretanto, o conteúdo desse direito é vago como o de “meio ambiente equilibrado” ou como o de “autodeterminação dos povos”. Afinal, há múltiplas formas de se realizar a boa administração pública.

Ocorre que direitos fundamentais podem ser estabelecidos com a estrutura de regra ou de princípio.⁵ “[O] tratamento dogmático e jurisprudencial mais comum é que direitos fundamentais sejam tratados como princípios” (BARROSO, 2020, p. 507), compreendidos estes como “mandados de otimização a serem aplicados pelo intérprete na maior extensão possível” (BARROSO, 2020, p. 507-508). No último caso, o referente direito fundamental pode sofrer restrições quando ponderado com outro direito fundamental ou interesse coletivo. Contudo, direitos fundamentais são direitos subjetivos, logo, posições jurídicas protegidas pelo Direito, sindicáveis judicialmente e às quais correspondem deveres jurídicos. Violado direito fundamental, “nasce para titular uma pretensão, que pode ser exercida mediante a proposição de uma ação judicial” (BARROSO, 2020, p. 494).

Na verdade, parece-nos que o princípio gerador do direito fundamental à boa administração consiste simplesmente na síntese dos outros princípios constitucionais aplicáveis à Administração Pública, mormente os enunciados no *caput* do art. 37 da Constituição Federal. Essa síntese, por sua vez, decorre eventualmente de ponderação. A dificuldade em reconhecer a autonomia do direito fundamental à (tão complexa) “boa administração” advém de baixa ou ausente exigibilidade desse direito.

Direitos subjetivos consistem em situações jurídicas que implicam, em contrapartida, o dever de outrem de realizar algo (MIRANDA, 2019, p. 44). Logo, “afirmar que de determinado direito fundamental decorrem direitos subjetivos implica, na prática, reconhecer certo grau de exequibilidade ou jurisdição que [...] irá depender da normatividade de cada direito fundamental especificamente” (MIRANDA, 2019, p. 45), sendo jurisdição a capacidade do juiz de fazer valer o direito coativamente. Ausente essa característica da suscetibilidade de tutela jurisdicional, é possível, na classificação de Ricardo García Manrique, chamar de “fictício” o direito fundamental, em oposição ao “verdadeiro” (MANRIQUE, 2010 *apud* MIRANDA, 2019, p. 44-45).

Luís Roberto Barroso (2020, p. 517-518) afirma que, “em sua dimensão subjetiva, direitos fundamentais protegem posições jurídicas individuais, desfrutáveis ou exigíveis por um titular determinado, em proveito próprio”. Em contrapartida, em sua dimensão objetiva, o direito fundamental produz impacto sobre o ordenamento jurídico e sobre sua interpretação, ou seja, tem força irradiante, e gera deveres de

4 CR: “Art. 5º. [...] § 1º As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”.

5 Não falaremos em “conceito jurídico indeterminado” de boa administração, pois, como leciona Binenbojm (2014, p. 231-232), “conceitos jurídicos indeterminados são técnicas legislativas que traduzem a abertura das normas jurídicas, carecedoras de complementação”; surgem esses conceitos quando o próprio legislador escolhe o uso de termos vagos e imprecisos. No caso, inexistente direito fundamental expresso em lei.

prestações positivas a serem realizadas por instituições específicas e procedimentos indispensáveis a seu funcionamento.

Ora, se é perfeitamente reconhecível a dimensão objetiva do direito fundamental à boa administração, é pífia sua aptidão à proteção de posições individuais. Então, mostra-se como “fictício” esse direito, ainda que Munõz (2012, p. 14) afirme (sem apresentar exemplo concreto) ser esse “exigível perante os Tribunais”.

Por ser direito transindividual, o direito à boa administração poderia ser (e é) rotineiramente defendido pelo Ministério Público, em sua atuação extrajudicial e judicial. Mas isso se faz propriamente por meio da defesa de seus corolários (transparência; probidade; legalidade etc.). Em pesquisa no Sistema Aptus (mecanismo de busca do Sistema Único)⁶ realizada em 1º.9.2020, não se encontrou causa, veiculada, por exemplo, em ação civil pública, na qual se pretendesse tutelar precisa e unicamente o direito fundamental à boa administração. Encontram-se referências a esse termo de busca, dentre outras, em ações de improbidade administrativa respeitantes a licitações. Na página de pesquisa de jurisprudência do Supremo Tribunal Federal,⁷ nenhuma decisão tem em sua ementa o termo “direito fundamental à boa administração”. O que se vê é que esse direito é invocado complementarmente em relação a outros direitos fundamentais de feição mais densa ou concreta.

Assim, é inegável o dever moral de boa administração. É inegável que as normas do ordenamento devam ser criadas (e interpretação também é criação) e obedecidas em busca do valor da boa administração. Contudo, há princípios aplicáveis à Administração Pública expressos e mais específicos, como o da eficiência e o da publicidade, os quais consistem em aspectos configurantes da boa administração e cuja acionabilidade se mostra mais praticável.

Quanto ao princípio da eficiência, sua relevância torna-se hoje preponderante, em vista do contexto nacional de escassez no consumo, produção e comercialização de produtos e serviços. A última crise fiscal brasileira iniciou-se em 2014 e aprofundou-se este ano com a pandemia de Covid-19. O Brasil encontra-se em recessão, marcada por forte queda do PIB.⁸

Então, se arrecadação de tributos decai, e a Administração Pública se deve pautar pela eficácia dos direitos fundamentais, inclusive realizando prestações positivas, sobretudo as referentes ao mínimo existencial (BARROSO, 2020, p. 517-518), o embate pelos recursos tende a se acentuar, e o contingenciamento já se opera.

6 O Único é a plataforma *on-line* de gestão de expedientes utilizada no Ministério Público Federal (MPF) há onze anos e em constante ampliação e aprimoramento de funções. O sistema é regido, entre outros atos normativos, pela Portaria PGR n. 350/2017, que o conceitua como meio eletrônico de prática de atos administrativos, procedimentais e processuais e de registro, distribuição, tramitação, instrução e controle de documentos, procedimentos e processos (art. 1º). Dele faz parte o mecanismo de busca textual Aptus, cujo *link* está disponível para consulta a qualquer interessado no Portal da Transparência do MPF.

7 Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>. Acesso em: 2 set. 2020.

8 Cf. ALVARENGA, Darlan; SILVEIRA, Daniel. PIB tem tobo recorde de 9,7% no 2º trimestre e Brasil entra de novo em recessão. *GI*, São Paulo e Rio de Janeiro, 1º set. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/09/01/pib-tem-queda-recorde-de-97percent-no-2o-trimestre-e-brasil-entra-de-novo-em-recessao.ghtml>. Publicado em: 1º set. 2020. Acesso em: 2 set. 2020.

Da crise, quatro anos atrás, resultou a promulgação da Emenda Constitucional n. 95/2016, a qual, acrescentando dispositivos ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, criou o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, a vigorar por vinte exercícios financeiros. Dentre outras medidas, os dispositivos estabeleceram limites individualizados, mediante a correção de valores do Orçamento Federal executados em 2016 por índices inflacionários, a vigorar a partir de 2017, para as despesas primárias do Poder Executivo, de órgãos do Legislativo e do Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União. Constitucionalizou-se matéria até então tratada em leis complementares e ordinárias. Vedou-se a abertura de créditos especiais e suplementares. Estabeleceram-se, como sanções para o descumprimento desses limites, a proibição de incremento remuneratório ou em vantagens a agentes públicos; a proibição de criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa; a proibição de realização de concursos públicos e admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições. Em suma: congelaram-se (em valores reais, não nominais) despesas federais.

Conforme dados do Portal⁹ da Transparência do MPF, em 30.8.2020, 31 dos 1.049 cargos de analista do MPU/Direito estavam vagos, bem como 21 cargos dos 612 procuradores, procuradores regionais e subprocuradores-gerais da República – excetuadas as reservas técnicas (vagas reservadas para investidas decorrentes do cumprimento de decisões judiciais). Ainda que não seja alta a taxa percentual de vacância, quem trabalha no MPF vive a percepção interna de carência crescente de servidores.

As tarefas do Ministério Público, a seu turno, não só mudaram historicamente, mas também cresceram. Alexander Araujo de Souza (2014) afirma que o Ministério Público surgiu como órgão destinado à proteção dos interesses do rei e para fiscalizar a lei posta pelo soberano; foi incumbido de funções acusatórias que permitiram a democratização do processo penal e a imparcialidade jurisdicional; passou a intervir judicialmente em favor de pessoas carentes ou necessitadas; e, finalmente, recebeu o encargo de tutelar direitos e interesses transindividuais. Como instituição autônoma, nos termos da Constituição Federal de 1988, destina-se “à tutela dos direitos fundamentais coletivamente considerados dos cidadãos, seja no âmbito penal, seja em âmbito cível, em juízo ou extrajudicialmente”. No século XXI, alargam-se suas funções no cenário transnacional.

Duas são as tendências de expansão relativamente às funções que o Ministério Público exerce atualmente: a) no âmbito cível, uma expansão que se iniciou na segunda metade do século XX, e já se encontra consolidada em diversos países, relativa à tutela não monopolística dos direitos transindividuais; b) no âmbito penal, uma expansão a nível transnacional. (SOUZA, 2014, p. 15).

É ampla a gama de interesses defendidos pelo Ministério Público Federal, sistematizados nas áreas de atuação correspondentes às sete Câmaras de Coordenação e Revisão (CCRs), mais a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão:¹⁰ Direitos

9 Disponível em: http://www.transparencia.mpf.mp.br/conteudo/gestao-de-pessoas/cargos-vagos-ocupados/servidores/2020/cargos-vagos-e-ocupados_2020_Julho.pdf. Acesso em: 30 ago. 2020.

10 Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/institucional/sobre/pgr>. Acesso em: 31 ago. 2020.

Sociais e Fiscalização de Atos Administrativos em Geral; Criminal; Consumidor e Ordem Econômica; Meio Ambiente e Patrimônio Cultural; Combate à Corrupção; Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais; Controle Externo da Atividade Policial e Sistema Prisional; e Direitos do Cidadão.

Muitas das funções do *Parquet*, talvez a maior parte, são exercidas por meio da atuação em processos judiciais. No presente artigo, pretendemos analisar como se deve cumprir o dever de boa gestão de processos judiciais no MPF, em especial sob o prisma da eficiência.

2 · A GESTÃO DE PROCESSOS (INCLUSIVE JUDICIAIS) NOS ÓRGÃOS DE ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA. O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DO MPF

É outro direito fundamental o acesso à justiça, e o Poder Judiciário brasileiro bem como as funções essenciais à justiça devem zelar por esse direito. Determinando sua realização, o inciso LXXVIII do art. 5º da Constituição Federal, incluído pela Emenda Constitucional n. 45/2004 (“Reforma do Judiciário”), assegura a razoável duração do processo. A tempestividade da prestação jurisdicional é considerada como necessária ao acesso à justiça, e a gestão processual é meio de incremento da celeridade (ANDRADE, 2020).

De modo amplo, gestão de processos é “um conjunto de práticas que têm o objetivo de buscar o aperfeiçoamento contínuo dos processos organizacionais de uma empresa ou instituição. Para tanto, os gestores se propõem a identificar, desenvolver, documentar, monitorar e controlar os processos da companhia” (FIA, 2019). A própria gestão de processos é também um processo, ou seja, conjunto organizado e sistemático de ações (FIA, 2019). Os processos organizacionais, a seu turno, são conjuntos de atividades realizadas por pessoas ou equipamentos de uma organização e “envolvem a transformação de insumos (entradas) para atender a um objetivo específico, de alguma forma relacionado com os resultados da empresa” (FIA, 2019). As etapas da gestão de processos são planejamento, modelagem, simulação, execução, monitoramento e melhorias (FIA, 2019).

Atentos à necessidade e à obrigação de boa gestão, nos últimos anos os tribunais brasileiros e os diferentes ramos do Ministério Público criaram secretarias e assessorias de gestão estratégica e escritórios de processos de trabalho.

O tema é atual – há mais de vinte anos, se considerarmos os influxos ideológicos e políticos que levaram à propositura da Emenda Constitucional n. 19/1998 (uma das apelidadas “Reforma Administrativa”), na qual se incluiu o princípio da eficiência no *caput* do art. 37 da Constituição da República – e vem sendo tratado sob diferentes recortes.

Uma das etapas da gestão de processos (que se faz em busca de resultados como a celeridade) é o planejamento. Rodrigo Pagani de Souza (2017, p. 40) vincula os resultados da Administração a seu planejamento, propondo

seja dada atenção maior, na formulação de normas sobre gestão pública, à precisa estipulação jurídica dos aspectos fundamentais das metas na administração pública. Por exemplo, cumpre ao Direito estipular não apenas que haverá metas

ou resultados a atingir, mas também delinear quais os possíveis conteúdos dessas metas; definir os meios a empregar ou ações a realizar para alcançá-las; exigir estudos ou estimativas de impacto das ações planejadas; desenhar os processos a seguir para elaboração das metas; definir formas de monitoramento de sua execução e avaliação dos resultados efetivamente alcançados; estabelecer previamente quais as consequências do seu descumprimento (sancionatórias ou não, a depender do caso), sempre fixando, de resto, as competências para realizar tudo isso. Cumpre, numa palavra, levar a sério a aspiração de uma administração de resultados, mediante precisa estipulação jurídica dos seus aspectos fundamentais.

Moreira Neto (2008, p. 125-128), ao cuidar dos “resultados” como paradigmas do Direito Administrativo contemporâneo, ressalta a inafastabilidade do prévio planejamento.

Devido à importância do tema, uma das dez comissões do Conselho Nacional do Ministério Público é a de Planejamento Estratégico,¹¹ e o conselho instituiu em 2012 o Fórum Nacional de Gestão.¹²

Também por isso, o MPF elaborou, há uma década, seu primeiro planejamento estratégico institucional.

O planejamento estratégico deve ser entendido como um plano de ação que leva a organização a definir seus objetivos e qual a melhor forma de alcançá-los, a partir da reflexão sobre sua missão, seus valores e sobre como deseja ser reconhecida. Ele é projetado para longo prazo e busca resolutividade na atuação e satisfação dos clientes. No caso dos órgãos públicos, o cliente é a sociedade.¹³

Conforme definido no art. 2º da Portaria PGR n. 687/2011 (Planejamento Estratégico 2011-2020 – prorrogado até 2021 por meio da Decisão PGR n. 17/2020, visto que se encontra em elaboração o próximo PEI), a missão do MPF é “promover a realização da Justiça, a bem da sociedade e em defesa do Estado Democrático de Direito”.

A Portaria PGR n. 687/2011 evidencia a visão multidimensional da realidade do MPF e a preocupação com o uso racional dos recursos institucionais e com a obtenção de resultados práticos:

Art. 3º Os objetivos estratégicos do MPF estão distribuídos em três perspectivas e sete temas, conforme elencados abaixo:

I - Perspectiva Aprendizado e Crescimento:

- a) objetivo 1: Trabalhar alinhado à estratégia com foco em resultados;
- b) objetivo 2: Desenvolver conhecimentos, habilidades e atitudes dos membros e dos servidores;
- c) objetivo 3: Assegurar a atratividade das carreiras do MPF; e
- d) objetivo 4: Prover soluções de tecnologia da informação e comunicação alinhadas com a estratégia.

II - Perspectiva Processos Internos:

11 Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/comissoes/apresentacao>. Acesso em: 2 set. 2020.

12 Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/comissoes/comissao-de-planejamento-estrategico/atuacao/fng/o-forum/apresentacao>. Acesso em: 2 set. 2020.

13 Disponível em: <https://portal.mpf.mp.br/intranet/novoplanejamento#oquee>. Acesso em: 16 ago. 2020.

a) tema 1 - Sustentabilidade orçamentária:

1 - objetivo 5: Assegurar a transparência e a qualidade do gasto e da gestão orçamentária; e

2 - objetivo 6: Estabelecer prioridades claras na realização de investimentos.

b) tema 2 - Comunicação e conhecimento:

1 - objetivo 7: Implementar o processo de Gestão do Conhecimento;

2 - objetivo 8: Fomentar relacionamento com públicos de interesse; e

3 - objetivo 9: Institucionalizar uma política que aperfeiçoe a comunicação interna, a comunicação com a sociedade e a comunicação com a imprensa.

c) tema 3 - Modelo de gestão - objetivo 10: Proporcionar uma atuação institucional estratégica, efetiva, célere, transparente e sustentável.

d) tema 4 - Estrutura:

1 - objetivo 11: Fortalecer as estruturas de apoio à investigação;

2 - objetivo 12: Fortalecer a segurança institucional;

3 - objetivo 13: Assegurar corpo pericial flexível às demandas; e

4 - objetivo 14: Adequar a estrutura para uma atuação institucional eficiente e segura.

e) tema 5 - Modelo de atuação:

1 - objetivo 15: Atuar de forma integrada, coordenada e regionalizada;

2 - objetivo 16: Fortalecer a atuação extrajudicial;

3 - objetivo 17: Aperfeiçoar a atuação judicial; e

4 - objetivo 18: Garantir o pleno exercício do poder investigatório.

f) tema 6 - Fortalecimento da Instituição:

1 - objetivo 19: Fomentar e acompanhar a produção de proposições legislativas no interesse da realização da Missão; e

2 - objetivo 20: Buscar maior protagonismo da Instituição perante a sociedade civil em temas relevantes para o MPF.

III - Perspectiva Sociedade:

a) tema 7 - Ser percebida com uma Instituição que atue efetivamente na defesa da sociedade por meio de:

1 - objetivo 21: Combate à criminalidade e à corrupção;

2 - objetivo 22: Proteção do Regime Democrático e promoção dos Direitos Fundamentais;

3 - objetivo 23: Atuação preventiva;

4 - objetivo 24: Aproximação com o cidadão; e

5 - objetivo 25: Trabalho em grupo e parcerias.

Percebe-se o alinhamento do Planejamento Estratégico com o espírito do art. 74 da Constituição Federal.¹⁴ O planejamento é feito para que a missão institucional

¹⁴ “Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: [...] II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; [...]”

seja cumprida de maneira efetiva e, no posterior controle, assim se o ateste ou se verifique a necessidade de correção de rumos.

São indicadores, definidos no Anexo IV da Portaria n. 687/2011, entre outros: na atuação extrajudicial, os números de cumprimento de recomendações, o número de arquivamentos definitivos e a quantidade de termos de ajustamento de conduta celebrados e os percentuais de prescrição; na atuação judicial, os percentuais de “favorabilidade no ajuizamento de ações” e de “favorabilidade das ações judiciais”; os percentuais específicos de favorabilidade das ações de improbidade, das ações criminais, das ações cíveis/tutela e das ações eleitorais; a quantidade de condenações em processos referentes ao combate à criminalidade e à corrupção; e os percentuais de prescrição. Alguns dos métodos de mensuração estão em revisão.¹⁵

Ademais, a gestão dos serviços ministeriais é tema permanentemente debatido e estudado no MPU. Para se trazer exemplo recente, o InovaEscola – Laboratório de Aprendizagem e de Transformação da Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU), entre outras iniciativas, tem promovido ciclos de debates em 2020. Já se tratou do uso do *design* na melhoria dos serviços públicos e de “tópicos como Internet das Coisas (IoT), dados e Inteligência Artificial (IA) e as perspectivas e os desafios da implementação de ferramentas de IA no setor público e privado” (CAPESMPU, 2020).

Em 31 de agosto de 2020, foi publicada a Portaria SG/MPF n. 18/2020, que criou a Comissão Permanente de Apoio à Gestão Estratégica e designou sua composição. Conforme noticiado, a “proposta idealizada pela Secretaria de Modernização e Gestão Estratégica (SGE) busca fortalecer o alinhamento entre as unidades e a Secretaria e agregar a realidade das unidades na definição de ações estratégicas do MPF” (PGR-SECOM, 2020d).

Também recentemente, a Instrução de Serviço n. 1, de 29 de maio de 2020, da Secretaria Adjunta de Modernização e Gestão Estratégica do Ministério Público Federal, veio instituir e dispor sobre a Metodologia de Gestão de Processos (no sentido amplo) no âmbito do MPF. Propõe “desenvolver e disseminar métodos, padrões e soluções para viabilizar a gestão de processos como instrumento contínuo da gestão estratégica” (art. 1º). Define atribuições do Escritório de Processos Organizacionais do Ministério Público Federal (EPO/MPF) e dos Escritórios de Processos Locais (EPOs Locais). Na Cadeia de Valor do MPF descrita na instrução, os resultados institucionais esperados são a defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis, a defesa da ordem jurídica e a defesa do regime democrático. Os “clientes” são a sociedade e o Poder Judiciário. Os “produtos” são: ajuizamento de ações; subsídio a processos judiciais; aprimoramento jurisprudencial; aprimoramento de orientações extrajudiciais; instauração de inquéritos civis públicos; recomendações; termos de ajustamento de conduta; recomposição de danos; melhoria de indicadores sociais, culturais, econômicos e ambientais. Para fins da Instrução n. 1/2020, consideram-se:

Processos: conjunto de atividades interdependentes, realizadas de forma contínua e padronizada, ordenadas no tempo e no espaço de forma encadeada, que

15 Disponível em: http://www.transparencia.mpf.mp.br/conteudo/planejamento-estrategico/finalidades-e-objetivos-estrategicos/2020/finalidades-e-objetivos-estrategicos_2020_Julho.pdf. Acesso em: 16 ago. 2020.

transformam insumos (bens tangíveis e intangíveis-demandas, dados, equipamentos) em saídas (produtos, serviços, informações) que produzem resultados e agregam valor à Instituição.

Processos finalísticos: aqueles ligados à essência do MPF, estão diretamente relacionados à missão do órgão. Esses processos recebem apoio de outros processos internos e entregam valor diretamente ao cidadão.

Processos de gerenciamento: aqueles que o orientam a tomada de decisão, promovem a formulação de políticas e o estabelecimento das diretrizes visando o alcance dos objetivos e metas institucionais. São responsáveis por coordenar os recursos e meios necessários à melhoria do desempenho organizacional e otimizar a execução dos processos finalísticos e de suporte. São processos que entregam valor para outros processos e não diretamente aos cidadãos.

Processos de suporte: aqueles ligados ao funcionamento básico da organização. Têm a função de oferecer apoio aos processos finalísticos, aos de gerenciamento e a outros processos de suporte. São processos que entregam valor para outros processos e não diretamente aos cidadãos.

As decisões de gestão processual aqui estudadas são, dessa forma, processos finalísticos e de gerenciamento.

No que tange aos processos *judiciais*, a perspectiva da gestão de processos é aplicável e tem merecido desenvolvimentos. Fala-se hoje em juiz-gestor de pessoas (LOPES, 2013). Fala-se em gestão processual nos tribunais como mecanismo indutor de efetividade e celeridade da prestação jurisdicional (FIOREZE, 2011). O Conselho Nacional de Justiça, em julho de 2020, publicou o manual *Gestão Processual no Tribunal do Júri*.¹⁶

Ricardo Fioreze (2011, p. 262-264) considera que o Poder Judiciário, “como integrante da Administração Pública” e objetivando “a prestação de tutela jurisdicional dotada de efetividade e tempestividade – capaz, em tempo razoável, de assegurar resultados úteis aos seus destinatários”, é ambiente propício ao exercício da gestão pública, visto ser “indispensável que os recursos disponíveis sejam utilizados de modo mais eficiente”:

Entre os recursos disponíveis, o principal deles – e para o qual convergem os demais, em especial os recursos humanos, por meio das atividades deles resultantes – é o processo, meio do qual se vale o Estado para empreender a atividade jurisdicional, que consiste em uma série de atos interligados e coordenados com o objetivo de prestar a tutela jurisdicional justa, cuja exteriorização, por sua vez, se faz por meio do procedimento.

O processo, seja por uma perspectiva estática, como método, seja por uma perspectiva dinâmica, como sucessão de atos, também deve ser alvo de gestão. Aliás, na concepção de processo organizacional ou processo de trabalho, o processo (judicial) pode ser visualizado como entrada (insumo) – pois corresponde a um método, uma disciplina procedimental –, transformação (execução de atividades) – os vários atos praticados no curso do procedimento transformam entradas em saídas – e saída (produto ou serviço) – vários atos que compõem o procedimento representam resultados das transformações, como, por exemplo,

16 Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/07/Gesta%CC%83o_processual_no_Tribunal_do_Ju%CC%81ri_02_07.pdf. Acesso em: 24 ago. 2020.

a sentença, que, em apertada síntese, é o produto de certificação do direito que resulta da transformação, por meio de atividade intelectual do juiz, das alegações formuladas pelas partes nos autos.

A intensa disciplina legal a cuja observância se submete o processo não torna inócua a gestão de sua tramitação. Ao contrário, conforme o contexto, o processo (judicial) corresponde a um dos elementos que compõem os processos de trabalho (entrada, transformação e saída) adotados pelos órgãos judiciários.

A gestão da tramitação processual – ou, simplesmente, gestão processual – incumbe ao juiz, como decorrência da condição de diretor do processo que lhe é reservada – embora, em muitas situações, a atribuição pode e deve ser delegada aos seus auxiliares. (FIOREZE, 2011, p. 263).

Quanto ao MPF, existem decisões de gestão processual tomadas em nível macroinstitucional, tais como a introdução da sistemática de ofícios; a própria alocação de unidades, cargos, funções e ofícios; a criação de ofícios de atuação concentrada ou polos de atuação, levando-se em conta a carga de trabalho prevista em cada região do País ou dos estados e a situação orçamentária verificada. O uso das estatísticas (Único) e BIs norteiam, em diferentes esferas, o planejamento do MPF; o Sistema para Mapeamento de Ofícios e Funções (MOF)¹⁷ auxilia na tarefa. Em 2018 e em 2019, para fazer frente às limitações impostas pela Emenda Constitucional n. 95/2016, vários ofícios do MPF sofreram redistribuição temporária ou fusão, após autorização do Conselho Superior do MPF (CSMPF).¹⁸ Em 2019, a então procuradora-geral da República apresentou ao CSMPF proposta de resolução que instituiu “ofícios de atuação concentrada em polos no âmbito do MPF”, com o fito de “agregar novos modelos de trabalho, sobretudo em momento de restrição orçamentária”, para “viabilizar um novo modelo de especialização da atuação institucional com foco na solução de problemas complexos em áreas como meio ambiente, criminal e de tutela coletiva”, preservando-se, contudo, “os princípios da inamovibilidade, da independência funcional e do promotor natural” (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2019a).

17 Sistema fruto de projeto da 7ª CCR e usado ao menos pela 1ª CCR. “A plataforma tem como principal objetivo facilitar a organização e visualização dos Ofícios e Funções dos membros, dos Grupos de Trabalho (GTs), relatorias e comissões vinculadas às diversas áreas de atuação das Câmaras. Além de informações relacionadas à composição e estrutura organizacional da 1ª CCR, estão disponíveis dados relacionados aos membros vinculados à temática da Câmara, tais como informações de contato e histórico da atuação nos diversos Ofícios, Câmaras e GTs” (PGR-SECOM, 2020b).

18 “Nesta semana, o secretário-geral, Alexandre Camanho, encaminhou ao Conselho Superior do MPF nota técnica referente à proposta de fechamento da PRM Joaçaba e da PRM Rio do Sul, com deslocamento de seus ofícios únicos para a PR/SC. Além disso, está em análise no CSMPF a indicação de fusão de outras 11 unidades do MPF: PRM Laranjal com a PR/AP, PRM Oiapoque com a PR/AP, PRM Janaúba com a PRM Montes Claros (MG), PRM Poços de Caldas com a PRM Pousos Alegre (MG), PRM Ituiutaba com a PRM Uberlândia (MG), PRM Cabo de Santo Agostinho/Palmares com a PR/PE, a PRM Goiana com a PR/PE, a PRM Guajará-Mirim com a PR/RO, PRM Canoas com a PR/RS, PRM Lagarto com a PR/SE e a PRM Propriá com a PR/SE. Ao longo de 2018, o Conselho Superior autorizou uma fusão (da PRM Cachoeira do Sul à PRM Santa Cruz do Sul) e sete redistribuições temporárias de ofícios: da PRM Coxim para a PR/MS, da PRM Itapipoca para a PR/CE, da PRM Itumbiara para a PR/GO, da PRM Assu (RN) para a PRM Mossoró (RN), da PRM Tefé para a PR/AM, da PRM Tucuruí para a PR/PA e da PRM Apucarana (PR) para a PRM Londrina (PR).” (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2019b).

Afetando mediatamente as decisões individuais de gestão processual, os planejamentos temáticos¹⁹ e as orientações das câmaras de coordenação e revisão promovem a realização dos princípios da unidade e da eficiência. A edição de manuais de atuação igualmente o faz.

Em cada uma das unidades do MPF, a divisão em núcleos (geralmente cível, criminal e de combate à corrupção), as regras de distribuição processual e os subsequentes parâmetros inseridos no Sistema Único (grupos de distribuição, limites, desonerações) se baseiam de alguma forma no quantitativo de expedientes, por matéria, historicamente recebido.

No que é pertinente à gestão realizada pelos membros e integrantes de gabinetes, foco deste artigo, também vêm sendo feitos estudos no MPF. Em 29 de novembro de 2019, foi publicada a portaria que designou os integrantes da equipe do projeto “Inovação do apoio administrativo aos Gabinetes de Procuradores da República”, tocado pela Assessoria de Planejamento Estratégico (APGE) da Procuradoria da República no Distrito Federal. Essa APGE vem empreendendo diagnóstico da distribuição de tarefas entre integrantes das assessorias – cadastramento de peças em sistemas eletrônicos, controle de prazos, registro de participação do membro em audiências, elaboração e envio de ofícios, intimações e memorandos –, inclusive por meio de questionário enviado aos gabinetes de todos os membros do MPF.²⁰

3 · PROPOSTA DE ROL DE DECISÕES DE GESTÃO PROCESSUAL

Conceituaremos gestão processual, para nossos fins, como o emprego de recursos organizacionais do MPF (entradas) no objetivo da produção de manifestações em sede judicial (saídas), bem como o planejamento requerido para esse emprego.²¹ Essa atividade de gestão envolve o pensamento estratégico e as práticas sistemáticas da observação e do questionamento.

Em seguida, conceituaremos como *boa e eficiente* gestão o dispêndio de tempo e energia no que realmente importa: no imprescindível ou no desejável, no que transforma a realidade no sentido pretendido. Para tanto, no contexto do exercício das funções constitucionais do Ministério Público, o impacto da atuação ministerial deve se refletir no proporcional dimensionamento do tempo e da energia a serem despendidos no ato. Causas de maior impacto, no que diz respeito aos interesses da coletividade, devem receber maior atenção e tempo dos servidores e membros do MPF. Atos puramente mecânicos devem ser realizados no menor tempo possível, com o mínimo de energia possível.

Tratemos, desse modo, do que realmente importa. Nos feitos judiciais, o Ministério Público é voz que busca ser ouvida pelo Judiciário; o caráter de suas promoções é argumentativo e não decisório. Então, o que realmente produz efeito, quando se fala em atividade essencial à justiça – logo, atividade de demanda –, é o que convence, logo influencia o órgão julgador e leva ao atingimento da decisão

19 Em maio de 2019, a 7ª CCR aprovou planejamento temático para o biênio 2019-2020 (PGR-SECOM, 2019b).

20 Ofício Circular n. 20/2020, de 5 de agosto de 2020 – etiqueta Único PR-DF-00064922/2020.

21 Não se trata, portanto, da gestão processual realizada pelo juiz da causa no termos do art. 139 do Código de Processo Civil.

favorável; ou, ainda, em caso contrário, o que lança sementes de ideias, abrindo caminhos para a mudança de jurisprudência ou de costumes.

Por conseguinte, as saídas (produtos ou serviços) ministeriais, como as peças processuais, são prestações promocionais; são discurso, lãbia, comunicação, persuasão. Atuar em processos judiciais é, em essência, escrever e apresentar manifestações (peças), despachar com juízes, desembargadores ou ministros, oficiar em audiências ou sessões de julgamento e prestar atendimento às partes e informações à imprensa.

Não convém estabelecer limite rígido entre boa administração na atividade-fim e boa administração na atividade-meio. Se as boas instalações físicas e o bom cafezinho propiciam a melhor atuação dos agentes do MPF em processos judiciais, é visível o quão indireta a relação de causalidade se faz. Intermediariamente, podemos falar de questões como o treinamento e a atualização de pessoal, bem como os cuidados com o *networking*, as quais podem ou não influenciar a atuação contenciosa. Os recursos tecnológicos, da mesma forma, podem ou não influir na atividade de gestão. Como exemplo positivo, a lei do processo eletrônico (Lei n. 11.419/2006) estabeleceu regras que possibilitaram o uso juridicamente válido de sistemas de informação como instrumentos da gestão processual; nesse sentido, a integração (interoperabilidade) de sistemas do MPF com Polícia Federal²² e com o Poder Judiciário²³ produz ganho de eficiência nas consultas e no cadastramento de manifestações. Trata-se, porém, de providências realizadas em nível institucional, não individual.

Sob a ótica da gestão processual direta e imediata, buscaremos neste item esboçar rol de métodos, técnicas ou parâmetros utilizáveis:

- a. escolhas pré-processuais, conforme prioridades, de arquivamento, investigação e proposição de demanda;²⁴ escolhas processuais de interposição de recurso ou de mera manifestação de ciência de decisão desfavorável; a conformidade da decisão à jurisprudência deve ser um dos nortes;
- b. uso de formulários – a PGR, por exemplo, passou a adotar, em agosto de 2020, formulário para o recebimento de representações; o instrumento organiza as informações apresentadas, o que facilita a triagem e o encaminhamento das notícias;
- c. escolhas de intervenção ou não nos expedientes cíveis, quando cabíveis, visto que, diferentemente do Poder Judiciário, regido pela regra da vedação do *non liquet*, o Ministério Público tem alguma margem de escolha dos casos socialmente mais relevantes;²⁵

22 A Procuradoria-Geral da República e a Diretoria-Geral da Polícia Federal trataram do assunto no segundo semestre de 2020 (PGR-SECOM, 2020c).

23 Interoperabilidade com o sistema mais utilizado. Na PRR2, em 17.8.2020, iniciou-se a interoperabilidade entre Sistema Único e eproc, finalizando-se a interoperabilidade Único-Apolo, sistema utilizado há mais tempo e em vias de substituição pelo eproc.

24 Cf. PGR adota procedimento para otimizar análise de representações criminais. Formulário com hipóteses de arquivamento, previstas em normas e lei, permite dar respostas mais céleres à sociedade. *Notícias PGR*, Brasília, 22 ago. 2020. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/pgr-adota-procedimento-para-otimizar-analise-de-representacoes-criminais>. Acesso em: 24 ago. 2020.

25 Segundo Freitas (2014, p. 15), na decisão administrativa, devem-se “expor os fundamentos fáticos e jurídicos da eleição de prioridades, de maneira intertemporalmente consistente”.

- d. priorizações referentes à atuação como parte ou como *custos legis*; em processos criminais ou cíveis, é possível eventualmente priorizar-se a atuação como parte; em vista do princípio da unidade, muitas vezes a manifestação como *custos iuris* é convergente com a atuação da parte, o que torna despicinda a repetição de argumentos para aquele e mais decisiva a atuação desta;
- e. busca, em qualquer fase, da celebração de negócios processuais, quando cabíveis – suspensão condicional do processo, transação penal, colaboração premiada, no processo penal; acordos pré-processuais (como termo de ajustamento de conduta, na tutela coletiva) ou processuais, sobre direito material ou sobre procedimento, nos processos cíveis;
- f. priorização dos feitos de impacto coletivo em detrimento de feitos de impacto individual; suscitação de incidentes de resolução de demandas repetitivas, incidentes de assunção de competência ou outros instrumentos de resolução de dissídios em massa;
- g. prevenção de nulidades processuais; manifestação pelo saneamento das nulidades, quando possível; busca de promoções conformes à jurisprudência;
- h. busca de atuação conforme aos atos normativos do CNMP, às orientações das câmaras de coordenação e revisão e às diretrizes das corregedorias;
- i. escolha de casos nos quais se despachará com o magistrado ou com seus assessores e/ou se fará sustentação oral, tomando-se como parâmetro a fundamentalidade dos direitos envolvidos, as qualidades da parte, a repercussão atual ou previsível do caso na imprensa e na sociedade, o posicionamento dos colegas atuantes nas diferentes instâncias, a probabilidade da procedência da demanda ou do provimento do recurso;
- j. simplificação material de manifestações – manifestação sobre o óbice processual com abstenção de posicionamento sobre mérito, se possível e suficiente;²⁶ elaboração de parecer por referência ou remissão, com transcrição, na manifestação do *custos legis*, de argumentações do MPF-parte;
- k. aspectos formais das manifestações – uso de ementas em pareceres, tabelas comparativas (por exemplo, no cotejo de jurisprudência em recurso especial) e imagens, quando cabíveis, como reforço do poder de convencimento; concisão e limite da extensão das peças; simplicidade da linguagem, sobretudo em hipótese de declínio da intervenção e nas ciências;²⁷ uso de manifestação única para vários processos; elaboração de manifestações sem cabeçalho (sem número do processo nem nome das partes);
- l. racionalização com o uso de modelos – uso de modelos do próprio gabinete ou obtidos de outros gabinetes, inclusive por meio de pesquisas no Sistema Aptus; uso de modelos sugeridos por mecanismos de inteligência artificial;²⁸

26 Em geral, o princípio da prevalência do julgamento do mérito não impede essa forma de atuação como *custos* em recurso, pois o mérito já se encontra apreciado em instância inferior no momento da análise.

27 Sistemas eletrônicos mais modernos, como o eproc, utilizado pelo Tribunal Regional da 2ª Região, permitem a exaração de “ciente, com renúncia ao prazo [recursal]” sem a necessidade de redação de uma única linha.

28 Como os que o Tribunal de Justiça de Rondônia já utiliza (sistema Sinapses). O uso de modelos decorre do pensamento decorrente do modo de produção industrial fordista, em série ou em linha

- m. racionalização com o uso de ferramentas de tecnologia – acompanhamento, mediante mecanismo *push*, de movimentações de processos referentes a casos mais sensíveis; uso de sistema para acompanhamento do cumprimento de obrigações pactuadas;²⁹ novamente, uso de inteligência artificial;³⁰ de modo informal, grupos de aplicativos como WhatsApp ou Telegram podem ser utilizados para a troca de informações sobre processos judiciais;
- n. gestão de pessoas – divisão (delegações e subdelegações) de tarefas na equipe do gabinete conforme as capacidades e qualificações – membro, assessor, analista, estagiário, secretário ou assistente; por exemplo, com a atribuição de casos mais complexos aos menos experientes; solicitações de reforço às assessorias em caso de necessidade excepcional;
- o. controle de prazos, por meio de elaboração de tabelas ou pelo registro no Sistema Único.

4 · MINISTÉRIO PÚBLICO COMO ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. DECISÕES DA GESTÃO PROCESSUAL COMO ATOS ADMINISTRATIVOS

De muitas maneiras se exerce a função promocional do MPF: na realização de eventos, dentre eles as audiências públicas; na elaboração e distribuição de material educativo; na articulação parlamentar e na expedição de notas técnicas ao Legislativo Federal etc. Entretanto, nosso foco é a atuação em processos judiciais. Por conseguinte, entendemos que o problema ou questão da (boa) gestão processual situa-se na fronteira entre o Direito Administrativo e o Processual. E, portanto, as normas fundamentais do Código de Processo Civil,³¹ de aplicabilidade em todos os ramos do Direito Processual,³² imperam.

Ainda assim, o membro e o servidor do MPF prestam serviço público ao gerir processos? Podem as decisões de gestão processual ser consideradas como atos

de montagem. Na escrita das manifestações, é patente o ganho de eficiência verificado com o uso de modelos como ponto de partida.

- 29 Em 2019, a PGR iniciou o uso do Sistema de Monitoramento de Colaborações. “Além de informações em tempo real, Simco permite adotar providências para garantir pagamento de multas e cumprimento de medidas penais” ajustadas em acordos de colaboração premiada (PGR-SECOM, 2019a).
- 30 A inteligência artificial já é utilizada na atividade extrajudicial do MPF, em apoio na revisão de arquivamentos para fins de homologação. É previsível que, num médio prazo, expanda-se o uso para a atuação no contencioso judicial. “Único IA: 5ª CCR passará a utilizar funcionalidade de Inteligência Artificial. Funcionalidade já é usada pela 1ª CCR e automatiza sugestões de homologação de arquivamento de procedimentos, acelerando o trabalho de avaliação do analista. [...] Com a nova versão, um robô passa a fazer sugestão de homologação” (PGR-SECOM, 2020a).
- 31 Dentre elas: “Art. 3º [...] § 3º A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial. Art. 4º As partes têm o direito de obter em prazo razoável a solução integral do mérito, incluída a atividade satisfativa”.
- 32 Código de Processo Civil: “Art. 15. Na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente”; arts. 139, 362, 638 e 790 do Código de Processo Penal etc.

administrativos para os fins do cumprimento do dever fundamental de boa administração? A doutrina administrativista pode ser considerada um bom enfoque dessas atividades e as normas administrativas incidem nesse *métier*?

“O direito administrativo deveria ser pandêmico: sempre”, pois “de trás do termo pandemia está a ideia de espalhar em todo o povo” (TOMELIN, 2020, p. 35). Sim, é preciso admitir que o *Parquet* exerce funções administrativas em sua atuação finalística e tem facetas de serviço público. A atividade jurisdicional é espécie de serviço público (FIOREZE, 2011, p. 259), e a atividade ministerial, essencial ao exercício da função jurisdicional, também o é.

Em primeiro lugar, os membros e servidores do MPF são agentes públicos, regidos por leis específicas. Ainda que, nos termos do conceito de Marçal Justen Filho (2010, p. 854), servidor público seja

pessoa física que atua como órgão de pessoa jurídica de direito público mediante vínculo jurídico de direito público, caracterizado pela investidura em posição jurídica criada por lei, pela ausência de função política, pela ausência de integração em corporações militares e pela remuneração proveniente dos cofres públicos.

Nota-se que apenas a função política descaracterizaria os membros do *Parquet*; as demais são compartilhadas. Contudo, o próprio Justen Filho (2010, p. 856) explicita que “o não exercício de atividade política” significa que o fundamento da investidura do sujeito não seja a escolha pelo voto popular e, como decorrência, que o desempenho das funções correspondentes não traduza “escolhas discricionárias da população”. Logo, nos termos expostos pelo autor, o enquadramento dos procuradores da República como servidores públicos estatutários é possível.

Em segundo lugar, a Administração Pública em sentido estrito e objetivo é a atividade de realização da função administrativa, ou seja, de concreta execução da vontade do Estado contida na lei. Sua finalidade é a satisfação direta e imediata dos fins do Estado ou dos interesses coletivos, e seu regime jurídico é predominantemente de direito público (DI PIETRO, 2015, p. 88-91). Função, por sua vez, é um conjunto de atribuições vinculadas à realização de determinadas finalidades. “Existe função quando alguém está investido no *dever* de satisfazer dadas finalidades em prol do *interesse de outrem*” [grifos no original] (BANDEIRA DE MELLO, 2010, p. 193).

Como o Ministério Público executa a vontade da lei em regime de direito público para satisfazer diretamente a interesses coletivos, conclui-se que o órgão exerce função administrativa e compõe a Administração Pública.

Por outro lado, o conceito de Direito Administrativo de Di Pietro (2015, p. 89) exclui a atividade contenciosa do âmbito de incidência das normas de Direito Administrativo:

[R]amo do Direito Público que tem por objeto os órgãos, agentes e pessoas jurídicas administrativas que integram a Administração Pública, a atividade jurídica não contenciosa que exerce e os bens e meios de que se utiliza para a consecução de seus fins, de natureza pública.

Maria Sylvia Di Pietro enumera como espécies de atividades de Administração Pública em sentido objetivo o fomento, a polícia administrativa e o serviço público. Conceitua serviço público exatamente como Administração Pública em sentido objetivo (“toda atividade que a Administração Pública executa, direta ou indiretamente, para satisfazer à necessidade coletiva, sob regime jurídico predominantemente público”) e

traz como exemplos os serviços postal, de telecomunicações, de fornecimento de energia, transporte etc., passando longe de qualquer atividade jurídica ou promocional.

Parece demasiadamente restritivo conceito, pois o trabalho referente à atuação em processos judiciais é *serviço*, em oposição ao fornecimento de bens materiais – nenhum advogado duvida que é prestador de serviços, por exemplo –, e o membro do Ministério Público funciona como advogado da sociedade. Sem dúvida sua atuação se dá em função pública.

Justen Filho (2010, p. 569) define serviço público como a “atividade prestacional da Administração Pública, destinada a fornecer utilidades necessárias diretamente à realização dos direitos fundamentais” e consistente do fornecimento de bens materiais e imateriais. Embora o autor apenas cite como exemplos a distribuição de energia elétrica e o transporte coletivo de passageiros, resta evidente que o fornecimento de bens imateriais é precisamente a prestação de serviços. Além disso, o acesso à justiça é diretamente necessário à realização dos direitos fundamentais.

Amaral e Guimarães (2013, p. 655) não titubeiam ao afirmar que o Ministério Público, em sua atividade-fim, exerce função administrativa. Segundo os autores, as competências dos órgãos do Ministério Público existem em função dos direitos fundamentais dos administrados que lhes cabe tutelar.

Ribeiro (2015, p. 32-35) classifica o Ministério Público como órgão de soberania. Na configuração dos Poderes da República no Brasil, é quase um “quarto poder”; embora lotado no Executivo, é autônomo. Todavia, conforme Ribeiro (2015, p. 101-102),

a tentativa de vários doutrinadores nacionais e alienígenas de esboçar definitivamente as características das funções típicas levadas a cabo pelo Estado restou frustrada. As conclusões, desalinhas e assimétricas, ora considerando aspectos orgânicos de cada uma das funções, ora fixando-se nos aspectos materiais, são incapazes, de maneira peremptória, de compartimentar as várias atividades, principalmente nessa quadra, levando-se em conta a realidade do Estado brasileiro, nas três funções típicas reconhecidas pela doutrina.

São características da função administrativa listadas por Paulo Modesto (2006 *apud* RIBEIRO, 2015, p. 104-116):

(1) atividade polinuclear; (2) instrumental e subalterna; (3) exercida pelo Estado ou por quem lhe faça as vezes; (4) realizada sob a lei ou para dar aplicação estritamente vinculada à norma constitucional; (5) produzida por órgãos hierarquizados; (6) sujeita à dupla sindicabilidade jurídica; (7) com o objetivo de dar concreção às finalidades estabelecidas pelo sistema do direito positivo como sendo dever do Estado.

O qualificativo “subalterno” é típico de regimes antidemocráticos e desiguais, e destilado com o fim de separar agentes políticos de agentes administrativos. A dicotomia é frequentemente falha, visto que os titulares dos Poderes da República também se sujeitam ao regime jurídico-administrativo em muitos de seus atos. Quanto ao item 5 da lista de Modesto, segundo a qual a função administrativa é exercida por órgãos hierarquizados (internamente), Ribeiro (2015, p. 105-106) considera a característica da hierarquia compatível com a independência funcional do *Parquet*. Dispositivos como os arts. 5º e 10 da Lei Orgânica do Ministério Público indicariam isso. Ademais, o procurador-geral de Justiça resolve conflitos de atribuição e expede recomendações;

o fato de o arquivamento de peças informativas e de inquérito civil ser passível de revisão também comprovaria a existência de hierarquia e controle interno.

Emerson Garcia (2017, p. 110-111) considera que a “natureza jurídica do Ministério Público, a exemplo de outras estruturas organizacionais dotadas de autonomia (v.g.: os Tribunais de Contas), ocupa uma posição intermediária entre as teorias do órgão e da pessoa jurídica”. Além disso, as “atribuições do Conselho Nacional do Ministério Público também permitem que a Instituição passe a ostentar uma pequena semelhança em relação aos órgãos administrativos”.

Em terceiro lugar, é visível a incidência de normas atinentes a serviços públicos sobre as atividades ministeriais, ainda que ausente a figura do usuário (individualizado) dessas prestações. Por exemplo, a Lei n. 13.460/2017, que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos, conceitua, em seu art. 2º, serviço público como a “atividade administrativa ou de prestação direta ou indireta de bens ou serviços à população, exercida por órgão ou entidade da administração pública”, e Administração Pública como “órgão ou entidade integrante da administração pública de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a Advocacia Pública e a Defensoria Pública”. Vê-se que a advocacia e a defensoria públicas, ambas funções essenciais à justiça previstas no Capítulo IV do Título IV da Constituição da República e ambas instituições prestadoras de serviços referentes ao contencioso judicial, são consideradas pelo legislador como integrantes da Administração Pública, o que, no mínimo, aproxima o Ministério Público do rol legal, por analogia. Aliás, em seu Planejamento Estratégico, o próprio MPF se coloca na missão de prestar serviços ao “cliente” sociedade.

Assim, sem desconhecer a predominância da face político-jurídica e autônoma do Ministério Público, “agente da vontade política transformadora” ou “agente da sociedade civil” (GOULART, 2020, p. 107 e 140) destinado a defender o regime democrático e os direitos fundamentais, inclusive em posição contramajoritária, é possível considerar como serviço público ou como atividade administrativa em sentido amplo a prestação ministerial.

Essa atividade se materializa sobretudo por meio de atos administrativos. Estes são manifestações de vontade funcional aptas a gerar efeitos jurídicos, produzidas no exercício de função administrativa (JUSTEN FILHO, 2010, p. 316). Essa emanção de vontade pode traduzir-se de modo direto ou indireto, por meio da movimentação física do corpo humano ou por instrumentos. Assim, quando uma petição recebe o carimbo de um equipamento, no protocolo de uma repartição pública, existe manifestação *indireta* de vontade. (JUSTEN FILHO, 2010, p. 317, grifo do original).

Além disso, o próprio silêncio pode consistir em manifestação de vontade (JUSTEN FILHO, 2010, p. 323-324). O gestual de um guarda de trânsito é recorrentemente citado como exemplo de ato administrativo.

As escolhas de gestão processual podem ser feitas *expressa ou tacitamente* nos gabinetes dos procuradores da República; decisões podem ser delegadas às assessorias, ou resultar da conjugação das atividades de mais de uma pessoa (como atos compostos). Essas características não afastam a possibilidade de caracterização das decisões ora estudadas como atos administrativos.

Vontade funcional é aquela objetivamente vinculada à satisfação de necessidades coletivas, e pode-se “aludir a uma vontade institucional, indicando o vínculo entre a decisão do indivíduo e a realização dos fins que norteiam a instituição em que ele se integra” (JUSTEN FILHO, p. 317).

São aspectos do ato administrativo o sujeito (o agente público), o conteúdo ou objeto (aquilo que por ele é determinado ou estabelecido), a forma (modo de exteriorização do ato), o motivo (causa jurídica eleita pelo agente para a produção do ato) e a finalidade (resultado ou interesse que se busca satisfazer por meio do ato) (JUSTEN FILHO, 2010, p. 333-334).

A competência administrativa, por sua vez, é a atribuição normativa da legitimação para a prática de um ato administrativo pelo órgão público ou pessoa investida de cargo (JUSTEN FILHO, 2010, p. 334-336).

A forma do ato tem natureza instrumental – sua disciplina visa realizar o valor da segurança jurídica –, e quanto a esse aspecto, incide o princípio da proporcionalidade. Os modos de formalização dos atos administrativos são tão variados quanto os modos de comunicação humana. Há, porém, três alternativas fundamentais: forma escrita, forma verbal e forma gestual (JUSTEN FILHO, 2010, p. 337). A forma é garantia de segurança jurídica. “Fora disso ficaremos integralmente na mão do intérprete”, por isso a tipicidade seria atributo do ato administrativo. Entretanto, ausente prejuízo, a falta de enquadramento do ato em um tipo conduz ao saneamento do defeito (TOMELIN, 2020, p. 45 e 50).

Justen Filho (2010, p. 325-326) rechaça a segregação ou dicotomia dos atos materiais ou “de pura execução de um comando normativo” em relação aos atos administrativos, visto que “todos os atos que correspondam ao modelo normativo e envolvam o desenvolvimento de função administrativa são administrativos”.

Os atos normativos também podem ser administrativos, ainda que distintos dos atos administrativos em sentido (r)estrito. “O ato administrativo normativo complementa o mandamento de uma norma legal, disciplinando como as condutas futuras deverão ser praticadas” (JUSTEN FILHO, 2010, p. 327). Na classificação quanto à natureza, atos decisórios são os que “impõem uma solução determinada como a escolhida pela Administração Pública, usualmente traduzindo o reconhecimento ou a constituição de um direito ou dever”, enquanto atos de execução são “aqueles por meio dos quais se desenvolve a atividade administrativa, produzindo a satisfação de um dever ou, se defeituoso, o surgimento da responsabilidade jurídica” (JUSTEN FILHO, 2010, p. 351-352).

Nas rotinas da gestão processual, o estabelecimento de diretrizes em abstrato e a execução dessas diretrizes podem ser atribuídos ao mesmo agente, ou a diferentes operadores do gabinete. Além disso, em alguns casos podem não bastar as diretrizes em abstrato, fazendo-se necessária decisão específica sobre a forma de atuar.

Portanto, nos termos da doutrina de Justen Filho (e certamente de muitos outros), tenham as decisões referentes ao trato dos processos judiciais sido pensadas em abstrato e comunicadas à respectiva equipe (o que só ocorrer, mediante o prévio estabelecimento de parâmetros), ou sejam as decisões feitas nos casos concretos, podemos entender que essas escolhas são externadas mediante a prática de atos administrativos.

Tais atos possuem os atributos da presunção relativa de legitimidade e de regularidade, da imperatividade ou exigibilidade – os direitos e deveres contemplados no ato podem tornar-se exigíveis – e da autoexecutoriedade – autoriza-se a realização de atos concretos necessários à implementação da decisão (JUSTEN FILHO, 2010, 342-347).

Contudo, os atos administrativos podem ser viciados quanto a seus aspectos. Vícios de competência são inexistência de competência, defeito quanto ao sujeito e excesso de poder; vícios de forma são ofensa aos requisitos de existência e validade, ofensa ao procedimento e defeito de motivação; vícios de conteúdo são ofensas aos requisitos de existência ou validade; vícios de motivo são a ausência de escolha consciente, equívoco quanto à natureza dos fatos, quanto à causalidade entre motivo e decisão ou quanto à necessidade; vícios de finalidade são o vício quanto à escolha da finalidade, desvio de poder, desvio de procedimento e abuso de poder (JUSTEN FILHO, 2010, p. 368-369).

Não convém, entretanto, prolongar-nos no tema da imperatividade e exigibilidade, tampouco no dos vícios, visto que os atos aqui estudados têm, individualmente, conteúdo e efeitos muito imediatos; são atos tópicos e de abrangência *interna corporis*. Ademais, no que respeita à pessoa do procurador, são praticados em obediência ao princípio da independência funcional.

Os atos administrativos são revogáveis quando se tornam inconvenientes ao interesse público (JUSTEN FILHO, 2010, p. 396).

Todos os atos administrativos, como “declarações de vontade da administração pública *lato sensu*”, emanadas em nível infralegal com o fito de se produzirem efeitos no mundo jurídico, são controláveis (FREITAS, 2014, p. 28). De modo geral, os atos administrativos são duplamente sindicáveis, sujeitando-se a controles administrativos e jurisdicionais. A presunção de legitimidade, ou seja, de conformidade à lei e ao Direito, pode ser afastada por meio de revisão judicial, “respeitado seu mérito” (JUSTEN FILHO, 2010, p. 345).

Quanto aos atos de gestão processual, existem os controles exercidos pelas instâncias administrativas revisionais e correicionais (corregedorias do MPF e do CNMP). O controle realizado pelo juízo ou tribunal perante o qual se atua e pelas instâncias superiores se dá no próprio âmbito de cada processo, em regra. Mediante a favorabilidade ou não da decisão, opera-se um controle qualitativo das manifestações ministeriais. Mas também é possível, em casos extremos, a judicialização de demanda cível ou criminal em face do próprio membro atuante. O art. 181 do Código de Processo Civil, por exemplo, estabelece que o “membro do Ministério Público será civil e regressivamente responsável quando agir com dolo ou fraude no exercício de suas funções”, e ilícitos funcionais podem ensejar sanção penal.

Dá-se ainda o controle social, inclusive pelos pares e pela imprensa.

Contudo, no que tange ao *Parquet*, é sempre de ser ponderado o princípio da independência funcional. Esse princípio institucional tem uma série de definições doutrinárias. A mais tradicional aceção é a de que a independência funcional se traduz na prerrogativa do membro de atuar livremente consoante sua consciência e o Direito (COURA; FONSECA, 2015, p. 43-44). A Portaria PGR n. 687/2011 define em seu Anexo II, item 1.3: “Independência funcional: a liberdade do membro do MPF de, no exercício de suas atribuições, agir de acordo com o seu convencimento

na interpretação da Constituição e das leis, sem vinculação hierárquica e de forma a assegurar o cumprimento da Missão”.

Segundo Carlos Vinícius Ribeiro (2010 *apud* COURA; FONSECA, 2015, p. 51), essa prerrogativa geraria discricionariedade na atuação extrajudicial, na qual se exerce atividade administrativa. Mas é impossível deixar de estender esse entendimento para a caracterização de muitas das escolhas da atuação judicial. Para Antônio Cláudio da Costa Machado (1989 *apud* COURA; FONSECA, 2015, p. 49), por exemplo, o princípio da independência funcional “conferiria aos promotores-procuradores ampla possibilidade de alteração do próprio posicionamento ou do posicionamento de outro órgão do Ministério Público exteriorizado em processo judicial ou em procedimento administrativo” (COURA; FONSECA, 2015, p. 49).

Ocorre que o “posicionamento” é, muitas vezes, a escolha processual: propor ou não a ação; recorrer ou não; intervir ou não. Contudo, a identidade não é absoluta: sustentar oralmente ou não, despachar com o magistrado ou não, qual feito priorizar, são escolhas estratégicas que não representam posicionamento como parte ou como *custos legis*. Por outro lado, manifestar-se pela extinção sem resolução do mérito ou pelo prosseguimento, pela procedência ou improcedência, por exemplo, são posicionamentos que não se refletem necessariamente em decisões de gestão.

Fato é que, por inarredável consequência da independência funcional, as decisões ministeriais de gestão processual são discricionárias.

Discricionariedade é a “competência administrativa (não mera faculdade) de avaliar e escolher, no plano concreto, as melhores soluções, mediante justificativas válidas, coerentes e consistentes de sustentabilidade, conveniência ou oportunidade” (FREITAS, 2014, p. 24). Essa discricionariedade pode ser referente ao plano das condições de incidência da norma, quando se lida com conceitos indeterminados (cognitiva), ou atinente à escolha das consequências a se buscarem dentre as opções lícitas (FREITAS, 2014, p. 24). Atos discricionários envolvem escolhas de meios e de metas (FREITAS, 2014, p. 33), ou escolhas “do ‘se’ e do ‘como’” (BINENBOJM, 2014, p. 225). A discricionariedade é “mera condição para implementar as providências administrativas com eficácia, eficiência e sustentabilidade”; só é legítima se pautada por princípios, inclusive os do Direito Administrativo, e pelos demais limites do Direito (FREITAS, 2014, p. 47-48 e 58).

Todavia, na lição de Georges Vedel (1973 *apud* FREITAS, 2014, p. 40), inexistem pura discricionariedade ou pura vinculação. São praticados os atos administrativos, conforme a doutrina contemporânea, em graus decrescentes de vinculação conforme se vinculem a regras, envolvam conceitos jurídicos indeterminados ou se vinculem a princípios (BINENBOJM, 2014, p. 221-225).

Ademais, como já visto e segundo Juarez Freitas (2014, p. 15), não existe discricionariedade administrativa imune a controles democraticamente estabelecidos, no atinente a meios, processos e efeitos. Tal imunidade acarretaria a arbitrariedade. Impõe-se o controle finalístico multidimensional, superando a mera exigência do controle de legalidade. O direito fundamental à boa administração implica a eventual responsabilização por condutas omissivas e comissivas (FREITAS, 2014, p. 21, 30 e 44). Para tanto, é indispensável a motivação ou fundamentação *suficiente* da escolha realizada, com a indicação dos fundamentos fáticos e jurídicos, sob pena de nulidade do ato.

Na motivação dos atos administrativos, a ser interpretável dialeticamente, “a hierarquização axiológica é decisiva”. Mas o dever de motivar só existe “segundo propósitos relevantes, com boa-fé”. Dessa forma, ressaltam-se os atos de mero expediente, os “autodecifráveis”, os “ordinatórios de feição interna” e as “respostas-tipo”, para atos no caso de haver “número elevado de pessoas abrangidas por decisões idênticas”; ainda assim, esses devem ser *motiváveis*, logo, passíveis de aprovação no teste de racionalidade intersubjetiva (FREITAS, 2014, p. 25, 29, 63, 68 e 73). Em regra, seriam controláveis os porquês e o *timing* das decisões administrativas (FREITAS, 2014, p. 45).

Segundo Hartmut Maurer (1985 *apud* FREITAS, 2014, p. 78), a motivação serve até mesmo “como autocontrole para a autoridade, que, por meio dela, é obrigada a estudar com rigor sua decisão”; sua obrigatoriedade faz valorizar a impessoalidade e “prestigiar a independência do agente público”, mostrando-se “útil à criação de ambiente juridicamente confiável e previsível para as relações administrativas de longo prazo”, pois a presunção de legitimidade dos atos administrativos é cada vez mais relativa (FREITAS, 2014, p. 81-84).

De resto, analisados os atos de gestão processual como atos administrativos realizados na prestação de serviço público, é clara a incidência, sobre eles, de normas referentes à probidade administrativa,³³ à atualidade da prestação dos serviços públicos,³⁴ à motivação dos atos administrativos,³⁵ ao consequencialismo.³⁶ Afinal,

33 Lei n. 8.429/1992: “Dos Atos de Improbidade Administrativa que Atentam Contra os Princípios da Administração Pública. Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente: [...] II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício; [...]”.

34 Lei n. 13.460/2017: “Art. 4º Os serviços públicos e o atendimento do usuário serão realizados de forma adequada, observados os princípios da regularidade, continuidade, efetividade, segurança, atualidade, generalidade, transparência e cortesia”.

35 Lei n. 9.784/1999: “Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando: I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses; [...] VII - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais; VIII - importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo. § 1º A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato. § 2º Na solução de vários assuntos da mesma natureza, pode ser utilizado meio mecânico que reproduza os fundamentos das decisões, desde que não prejudique direito ou garantia dos interessados”. A lei do processo administrativo federal seria “verdadeiro quadro ou fonte normativa primordial de ordenação da atuação administrativa, pautando requisitos mínimos para instauração, instrução e decisão relativos à formação e posterior execução da vontade funcional da Administração Pública” (CUNHA, 2014, p. iii).

36 Decreto-Lei n. 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro): “Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. (Incluído pela Lei n. 13.655, de 2018) Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas. (Incluído pela Lei n. 13.655, de 2018) Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresse suas consequências jurídicas e administrativas. (Incluído pela Lei n. 13.655, de 2018) Parágrafo único. A decisão a que se refere o *caput* deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra

a visão do ordenamento jurídico como sistema unitário e consistente, composto de elementos e de relações, é um pressuposto ideológico que a dogmática assume (FERRAZ JÚNIOR, 2015, p. 140 e 166) e o Direito aspira à unidade dos conteúdos normativos (REGLA, 2014, p. 94).

Também a proporcionalidade como princípio do Direito Administrativo é aplicável aos atos de gestão processual do Ministério Público: “a força vinculante da proporcionalidade não cessa de se mostrar prestimosa à vigilância no tocante à qualidade da conduta do agente público, em sentido lato”. São subprincípios da proporcionalidade a adequação entre meios e fins, a necessidade e a proporcionalidade em sentido estrito (FREITAS, 2014, p. 90-92).

Por fim, o “sistema administrativo não se constrói dotado de estreitos e definitivos contornos, sobretudo porque o dogma da completude não resiste à constatação de que as contradições e as lacunas acompanham as normas, à feição de sombras”. O fenômeno jurídico pode ser multifacetado (FREITAS, 2014, p. 76).

Logo, não se mostra necessária a absoluta pertinência dos (f)atos às categorias jurídicas para que se colham os frutos da classificação das decisões de gestão processual como atos administrativos.

5 · CONCLUSÕES

O direito fundamental à boa gestão processual, por ter conteúdo vago e genérico, é um direito *soft*, não exigível autonomamente. Ainda assim, em vista da incontestável dimensão objetiva desse direito, surge o dever fundamental de boa gestão, inclusive da processual, a delinear as condutas dos agentes públicos e as providências das instituições. O referido direito oriundo de norma principiológica também deve ser realizado por meio de densificação e de apoio em outras regras e princípios constitucionais e administrativos.

Em sua faceta da eficiência, é ainda mais premente a observância do dever fundamental de boa gestão em tempo de crise fiscal.

Para o atingimento da boa gestão processual pelo MPF, mostra-se adequado e útil o enfoque administrativista na compreensão de vários de seus aspectos, ainda que não se reconheça peremptoriamente a natureza de atos administrativos das respectivas decisões e atos executórios.

Isso porque o Direito Administrativo se constitucionalizou nas últimas décadas e a atuação com eficiência, legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade é exigência da probidade. As prerrogativas da Administração são hoje instrumentais e somente se justificam na estrita medida do atendimento ao interesse público. Além disso, o princípio da atualidade dos serviços públicos impõe a obrigação de boa gestão. As consequências da atuação ministerial, na lida com os processos judiciais, devem ser previamente sopesadas, para o estabelecimento de prioridades,

de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos. (Incluído pela Lei n. 13.655, de 2018) Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados”.

conforme a proporcionalidade. A motivação dos referentes atos, que afetam direitos do cidadão, deve ser suficiente, consoante critérios de boa-fé. Logo, obedecendo a esse conjunto de deveres no exercício das atividades de gestão processual, cujo rol exemplificativo se propôs, os agentes públicos do MPF realizam o direito difuso à boa administração pública.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Cynthia Pardo Andrade; GUIMARÃES, Daniel Serra Azul. Inquérito civil – poderes investigatórios e controle externo. In: SABELLA, Walter Paulo; DAL POZZO, Antônio Araldo Ferraz; BURLE FILHO, José Emmanuel. *Ministério Público: vinte e cinco anos do novo perfil constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 654-672.

ANDRADE, Érico. Gestão processual flexível, colaborativa e proporcional: cenários para implementação das novas tendências no CPC/2015. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, Belo Horizonte, n. 76, p. 183-212, jan./jun. 2020. Disponível em: <https://web.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/2065/1929>. Acesso em: 1º set. 2020.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. O poder normativo do Executivo no Brasil. In: TAVARES, André Ramos; LEITE, George Salomão; SARLET, Ingo Wolfgang. *Estado Constitucional e organização do poder*. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 193.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

CAPESMPU. *CAPESMPU informa: 3º ciclo de debates InovaEscola*. Destinatário: Maria Viveiros Peixoto Volkmer Fell. [s. l.], 26 ago. 2020. 1 mensagem eletrônica.

COURA, Alexandre de Castro; FONSECA, Bruno Gomes Borges da. *Ministério Público brasileiro: entre unidade e independência*. São Paulo: Ltr, 2015.

CUNHA, Bruno Santos. *Aplicabilidade da Lei Federal 9.784/99*. Orientador: Thiago Marrara de Matos. 209 f. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2014. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-11022015-150338/publico/Bruno_Santos_Cunha_Aplicabilidade_da_Lei_Federal_9784_99_Integral.pdf. Acesso em: 16 ago. 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

FERRAZ JÚNIOR, Tercio Sampaio. *Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão e dominação*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

FIGUEIREDO, Ricardo. Gestão processual: mecanismos de efetividade e celeridade da atividade jurisdicional. *Revista do Tribunal Superior do Trabalho*, São Paulo, v. 77, n. 4, p. 259-279, out./dez. 2011. Disponível em: <https://juslaboris.tst.jus.br/handle/20.500.12178/28359>. Acesso em: 16 ago. 2020.

FREITAS, Juarez. *Direito fundamental à boa administração pública*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

FUNDAÇÃO INSTITUTO DE ADMINISTRAÇÃO (FIA). Gestão de processos: o que é, benefícios e características. *Blog FIA*, [s. l.], 20 fev. 2019. Disponível em: <https://fia.com.br/blog/gestao-de-processos/>. Acesso em: 31 ago. 2020.

GARCIA, Emerson. *Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

- GOULART, Marcelo Pedroso. *Elementos para uma teoria geral do Ministério Público*. 2. ed. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2020.
- JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- LOPES, Joemilson Donizetti. O juiz como gestor: gestão de pessoas. In: CURSO DE FORMAÇÃO PARA INGRESSO NA CARREIRA DA MAGISTRATURA, 1., 16 ago. 2013, Belo Horizonte. *Palestras [...]*. Belo Horizonte: TJMG, 2013. Disponível em: <https://bd.tjmg.jus.br/jspui/handle/tjmg/681>. Acesso em: 31 ago. 2020.
- MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. *Gestão em pauta*: ofícios de atuação concentrada em polo respeitam princípios da independência funcional e do promotor natural. Destinatário: Maria Viveiros Peixoto Volkmer Fell. [S. l.], 19 fev. 2019a. 1 mensagem eletrônica.
- MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. *Gestão em pauta*: confira os últimos andamentos da redistribuição temporária de ofícios e fusões. Destinatário: Maria Viveiros Peixoto Volkmer Fell. [S. l.], 15 mar. 2019b. 1 mensagem eletrônica.
- MIRANDA, Felipe Arady. *Direitos fundamentais em tempos de crise econômico-financeira*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Quatro paradigmas do direito administrativo pós-moderno*: legitimidade: finalidade: eficiência: resultados. Belo Horizonte: Fórum, 2008.
- MUÑOZ, Jaime Rodríguez-Arana. *Direito fundamental à boa administração pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.
- OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Responsabilidade civil do Estado: reflexões a partir do direito fundamental à boa administração pública. *Revista Brasileira de Direito Público - RBDP*, Belo Horizonte, ano 6, n. 21, p. 43-53, abr./jun. 2008. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/artigo/gustavo-henrique-justino-de-oliveira/responsabilidade-civil-do-estado-reflexoes-a-partir-do-direito-fundamental-a-boua-administracao-publica>. Acesso em: 2 set. 2020.
- PGR-SECOM. *Boletim MPF em Destaque*. Destinatário: Maria Viveiros Peixoto Volkmer Fell. [S. l.], 2 abr. 2019a. 1 mensagem eletrônica.
- PGR-SECOM. *Boletim MPF em Destaque*. Destinatário: Maria Viveiros Peixoto Volkmer Fell. [S. l.], 1º jun. 2019b. 1 mensagem eletrônica.
- PGR-SECOM. *Boletim MPF em Destaque*. Destinatário: Maria Viveiros Peixoto Volkmer Fell. [S. l.], 21 maio 2020a. 1 mensagem eletrônica.
- PGR-SECOM. *Boletim MPF em Destaque*. Destinatário: Maria Viveiros Peixoto Volkmer Fell. [S. l.], 11 jul. 2020b. 1 mensagem eletrônica.
- PGR-SECOM. *Boletim MPF em Destaque*. Destinatário: Maria Viveiros Peixoto Volkmer Fell. [S. l.], 15 ago. 2020c. 1 mensagem eletrônica.
- PGR-SECOM. *Boletim MPF em Destaque*. Destinatário: Maria Viveiros Peixoto Volkmer Fell. [S. l.], 1º set. 2020d. 1 mensagem eletrônica.
- REGLA, Josep Agiló. *Teoria geral das fontes do direito*. Lisboa: Escolar Editora, 2014.
- RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves. *Ministério Público – funções extrajudiciais: histórico, natureza jurídica, discricionariedade, limites e controle*. Belo Horizonte: Fórum, 2015.
- SOUZA, Alexander Araujo de. Ministério Público: de onde vim, quem sou, para onde vou? *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, n. 54, p. 3-32, out./dez. 2014.

SOUZA, Rodrigo Pagani de. Em busca de uma administração pública de resultados. *In: PEREZ, M. A.; SOUZA, R. P. de (coord.). Controle da administração pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 39-62.

TOMELIN, Georghio Alessandro. Escassez geral nas catástrofes: cidadãos sufocados pelas prerrogativas da administração pública. *In: WARDE, Walfrido; VALIM, Rafael (coord.). As consequências da Covid-19 no direito brasileiro*. São Paulo: Contracorrente, 2020. p. 35-65.