



X Encontro Brasileiro de Administração Pública.
ISSN: 2594-5688
secretaria@sbap.org.br
Sociedade Brasileira de Administração Pública

**Redimensionamento Organizacional no MPRJ: estudo de caso das Promotorias de
Investigação Penal**

Laura Angélica Moreira Silva, Joana Monteiro

**[RELATO TÉCNICO] GT 16 – Administração da Justiça e Desafios de Gestão no Poder
Judiciário**

Redimensionamento Organizacional no MPRJ: estudo de caso das Promotorias de Investigação Penal

Resumo

Este artigo detalha o caso de redimensionamento organizacional dentro do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ), que mudou a atribuição de 55 Promotorias de Investigação Penal (PIP). Essas promotorias são órgãos importantes do Sistema de Justiça Criminal no Rio de Janeiro, sendo responsáveis por receber inquéritos policiais, investigar crimes excetuando flagrantes e apresentar denúncias à Justiça. O redimensionamento possibilitou reequilibrar a demanda entre PIP e vincular as promotorias às Áreas Integradas de Segurança Pública, colocando-as na lógica territorial da segurança pública. Além disso, criou-se órgãos com atribuição diretamente comparável e com isso lançou-se as bases para um processo de acompanhamento sistemático do trabalho dessas promotorias. A reforma foi aprovada por unanimidade pelo Colégio de Procuradores do MPRJ e entrou em efeito em março de 2020, sendo um exemplo raro de reorganização institucional em um Ministério Público brasileiro.

Palavras-chaves

Ministério Público. Reforma Institucional. Promotorias de Justiça. Investigação Penal.

Introdução

Toda revisão estrutural em uma administração pública é considerada um desafio. É comum iniciativas de redimensionamento organizacional requererem autorizações legislativas e o custo político é alto o suficiente para que o movimento não seja feito. No Ministério Público (MP) não é diferente. Como toda administração pública, o MP possui uma dinâmica operacional e política, que trazem desafios a qualquer reforma. Assim, o objetivo desse artigo é apresentar o redimensionamento organizacional ocorrido no Ministério Público do Rio de Janeiro (MPRJ) em 2019, que resultou na mudança de atribuição de 55 órgãos da instituição. Na ocasião, o Procurador-Geral de Justiça (PGJ) do MPRJ incluiu em sua agenda prioritária um redimensionamento organizacional das Promotorias de Justiça de Investigação Penal (PIP). Essas promotorias são um elemento fundamental no Sistema de Justiça Criminal do Rio de Janeiro. Elas são responsáveis por receber inquéritos policiais das Delegacias de Polícia (crimes excetuando flagrantes), apresentar denúncias à Justiça, promover arquivamentos e têm a prerrogativa de abrir procedimentos investigatórios (MPRJ, 1991a).

Para tanto, o artigo está dividido da seguinte forma: além desta introdução, a seção dois caracteriza o MP bem como a PIP. A seção três aborda a oportunidade que existiu para tornar possível a proposta do redimensionamento. A seção quatro apresenta o caso em si, seguido da seção cinco que analisa os resultados. A última seção apresenta reflexões sobre desafios para outras ações de redimensionamento organizacional dentro dos MP brasileiros.

O Ministério Público e as Promotorias de Investigação Penal

O marco de institucionalização do MP é a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público de 1981. A organização dos MP obedece a lógica federativa e a do Poder Judiciário. Isso significa considerar a institucionalidade da justiça – se no âmbito federal ou no âmbito estadual – bem como a institucionalidade de temas (BRASIL, 1981).

Possuir independência funcional significa que não há hierarquia funcional, ou seja, o PGJ é o chefe administrativo resguardando a independência dos demais membros para exercerem a atividade-fim, sem mandato para interferir diretamente na condução do trabalho dos membros. Outra garantia é a organização, aplicação e gestão do orçamento, de acordo com a legislação vigente (CARVALHO & LEITÃO, 2010; KERCHÉ, 2003).

Para operacionalizar as atribuições supracitadas, a maioria dos MP se organizam administrativamente entre os órgãos da administração superior, da administração e de execução. O primeiro nível da estrutura administrativa dos MP é composto, regra geral, pelo posto de PGJ, chefe do Ministério Público, os chamados Colégio de Procuradores, o Conselho Superior e Corregedoria-Geral, esses com funções executivas. As Promotorias de Justiça são classificadas como órgãos da administração e os membros – promotores e procuradores de justiça – responsáveis pela atividade-fim, são classificados como o principal órgão de execução da instituição (Lei n.8.685, 1993). As atribuições dos membros envolvem a acusação judicial e investigação, atuação junto ao controle externo da atividade policial, proteção dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos e a supervisão das penas privativas de liberdade (BRASIL, 1988; RIBEIRO, 2017). Essas atividades podem ocorrer dentro do MP enquanto administração superior ou nas Promotorias de Justiça.

As PIP são órgãos da administração do MPRJ com a atribuição de investigar e atuar em inquéritos policiais e em outras peças de informação ainda não distribuídas ao Juízo Criminal (MPRJ, 1991a; MPRJ, 1991b; MPRJ, 1994; MPRJ, 2009). Na prática, as PIP apuram infrações penais, principalmente aquelas noticiadas na Delegacia de Polícia (DP) e investigadas em inquéritos policiais. As PIP possuem atribuição para o patrocínio dos inquéritos referentes a determinadas DP, sejam elas delegacias legais, sejam de atuação especializada.

Oportunidade Política para o Redimensionamento das PIP

Em 2016, a Corregedoria Nacional do Ministério Público (CNMP) questionou o MPRJ sobre a atuação das PIP e determinou a reavaliação acerca da manutenção das PIP e promovesse, por meio de estudos, a fusão ou a redistribuição de suas atribuições. Além disso, fora recomendada a desvinculação da PIP da devida DP, e a redistribuição, da forma mais equânime possível, dos procedimentos (inquéritos, cautelares e notícias de fato), observando

critérios objetivos e impessoais. A CNMP também recomendou que as PIP passassem a protagonizar as investigações não se limitando a aguardar as providências de outros órgãos, além de adotar atuação integrada aos órgãos institucionais de apoio à atividade finalística (CNMP, 2016).

Em 2017, as determinações e recomendações foram respondidas pelo MPRJ por meio de uma Comissão Especial. Esta Comissão indicou a necessidade de promover estudos sobre redimensionamento e readequação das PIP à luz de critérios como eficiência e produtividade.

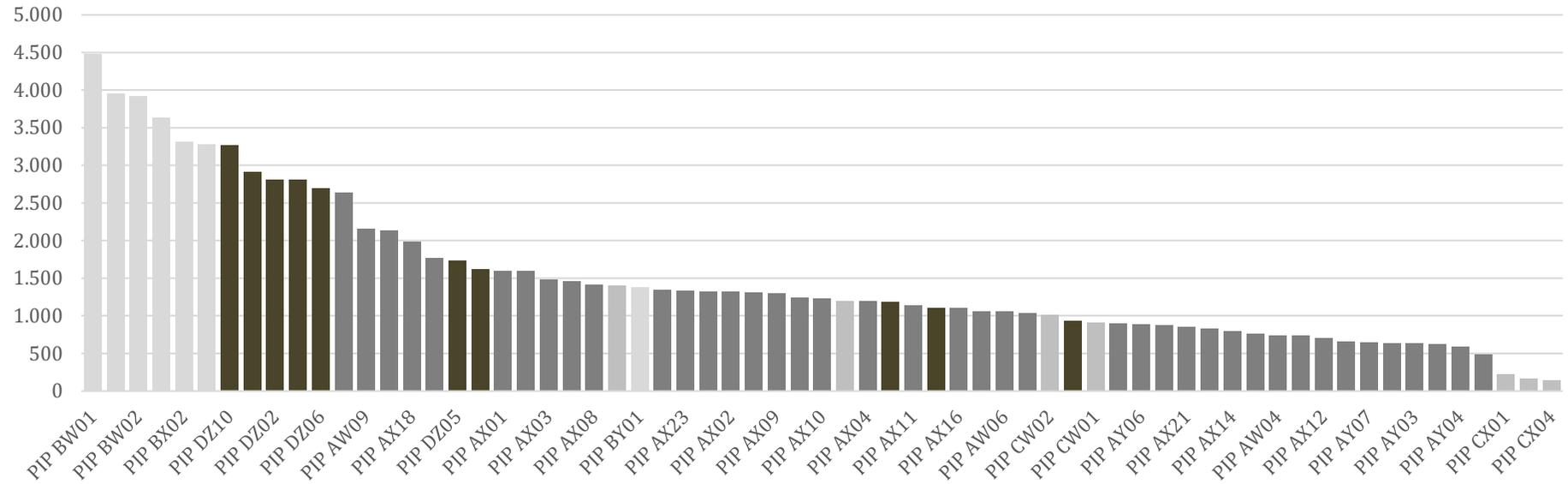
Em 2019, o PGJ usou a janela política aberta pelo CNMP para promover uma revisão do trabalho das PIP. Além de atender as recomendações da Comissão Especial, o PGJ induziu um processo de medição de resultados das Promotorias de Justiça, permitindo enxergar o que é entregue por cada unidade. Para tanto, o PGJ alocou duas equipes para executar essa tarefa: a Subprocuradoria-Geral de Planejamento Institucional (SUBPLAN/MPRJ) para liderar o processo e o Centro de Pesquisas (CENPE/MPRJ), para conduzir a viabilidade técnica para a proposta.

A estratégia de redimensionamento das PIP: Diagnóstico

Para traçar o diagnóstico foram utilizados dados do chamado Módulo de Gestão de Processos do Ministério Público fluminense. O diagnóstico tinha dois objetivos: (i) analisar discrepâncias no volume de trabalho entre as promotorias e (ii) comparar as entregas das diferentes PIP. Para responder o primeiro objetivo, resolveu-se analisar o volume de novos inquéritos que entram todo ano em cada promotoria. A análise em novos inquéritos se fundou por ser essa a métrica mais próxima do fluxo de problemas apresentado às promotorias e que elas devem responder. Ao analisar os dados, foi possível confirmar o apontamento da CNMP acerca da distribuição distinta de novos inquéritos. O volume de trabalho das PIP era discrepante não somente entre os órgãos, como também entre PIP com a mesma atribuição. As três PIP com o maior volume de novos inquéritos atendem violência doméstica. Do outro lado, as PIP com menor volume de novos inquéritos atendem assuntos considerados especializados.

O Gráfico 01 a seguir apresenta a distribuição de novos inquéritos em 2018:

Gráfico 01: Distribuição de novos inquéritos entre as PIP, 2018*



Fonte: Elaborado por Centro de Pesquisas CENPE/MPRJ.

*Os nomes das PIP foram substituídos por códigos.

A proposta

A Comissão Especial do MPRJ defendia que promotorias deveriam trabalhar próximas das polícias e ter uma lógica territorial, sem estarem atreladas às delegacias de polícia. Esses pontos deram as bases para se propor uma ideia ambiciosa: vincular as PIP às Áreas Integradas de Segurança Pública (AISP), que regem a divisão geográfica das polícias. A partir da divisão territorial, equilibrar a distribuição de inquéritos dentro de cada AISP por concorrência, que já era uma lógica utilizada por promotorias de outras searas.

A proposta de redimensionamento das PIP passou a ter três pilares: i) criar estruturas similares para comparar os resultados das PIP; ii) vincular as PIP às AISP e iii) distribuir os inquéritos da forma mais equânime possível. Descreve-se, em sequência, tais pilares.

Criar estruturas similares

O primeiro passo foi revisar as classificações estabelecidas no Diagnóstico e (re)classificar os tipos de crimes. Esse movimento teve o intuito de distribuir os Inquéritos Policiais entre as PIP. Após análise da tipificação dos crimes, somente três foram consideradas: (i) crimes tipicamente territoriais; (ii) crimes de violência doméstica e (iii) crimes que exigem uma estrutura de investigação especializada.

Vincular as PIP às AISP

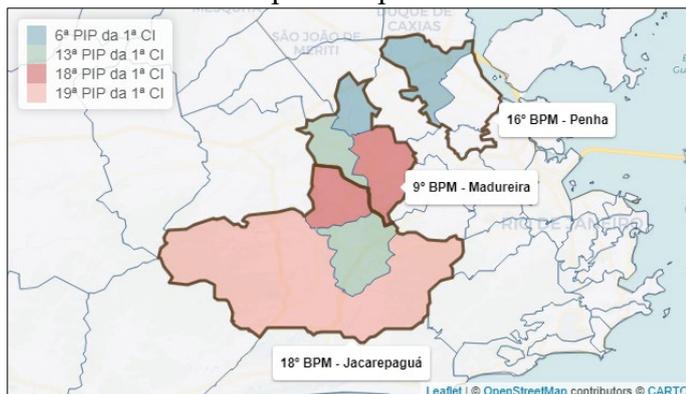
A ideia de organizar a prestação de serviços com base no território visa solucionar problemas locais e promover a aproximação com a comunidade. Na área de segurança pública, esse conceito foi estabelecido com a criação da AISP, que visa integrar as áreas de atuação das polícias civil e militar de forma a aumentar a articulação entre essas duas instituições. A introdução das AISP afeta a dinâmica de trabalho das instituições de segurança ao colocar as duas polícias trabalhando sobre a mesma divisão territorial, o que facilita o planejamento, a resolução de problema, o monitoramento de dados e avaliação de resultados. O modelo de AISP busca fomentar o: (i) policiamento baseado em informações; (ii) policiamento orientado para problemas, e (iii) o policiamento com perspectiva comunitária, em razão do aumento do fluxo de informações entre as polícias estaduais e atores presentes no território.

Reconhecendo a lógica territorial como fundamental para desenhos de ações de segurança pública, assume-se que o mesmo pode valer para os outros atores do Sistema de Justiça Criminal. Em particular no caso das PIP, desejava-se incentivar a atuação territorial e a atividade extrajudicial para incutir nesses órgãos uma atuação resolutiva e preventiva, pautada pelo acompanhamento de indicadores criminais. Isso significava ter como divisão territorial

principal a dos Batalhões de Polícia Militar (que equivalem às AISP) e não as Delegacias de Polícia. Essa redefinição imprime a ideia que um promotor de PIP interage tanto com a polícia militar quanto com a polícia civil, e não apenas a última como era regido o modelo antigo.

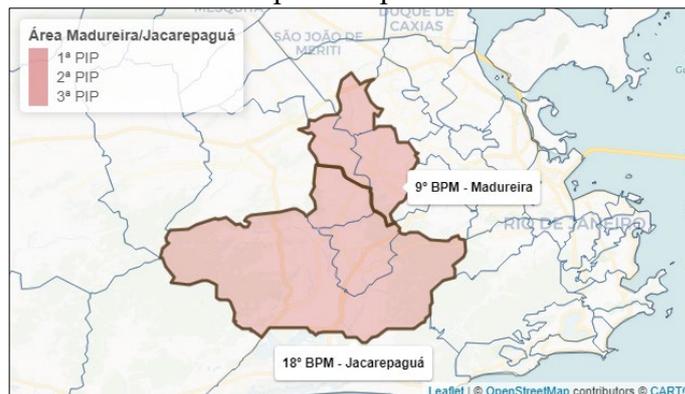
Como exemplo do redimensionamento promovido, os mapas a seguir mostram quatro PIP que atuavam em regiões pertencentes a diferentes AISP. Após aplicação prática, os territórios do 18º Batalhão da Polícia Militar (18º BPM) e 9º Batalhão da Polícia Militar (9º BPM) formam a área de atuação Madureira/Jacarepaguá, onde três PIP exercem atividades de maneira concorrente. As Figuras 02 e 03 a seguir descrevem o pré-redimensionamento e o redimensionamento. Será possível inferir que a lógica territorial poderia gerar ganhos de eficiência e capacidade de monitoramento além de permitir maior integração entre as corporações e as promotorias.

Figura 02: Vinculação territorial entre PIP e Batalhões da PM no período pré-redimensionamento



Fonte: Elaborado por Centro de Pesquisas CENPE/MPRJ com base nas listas de atribuições das PIP/MPRJ.

Figura 03: Vinculação territorial entre PIP e Batalhões da PM no período pós-redimensionamento



Fonte: Elaborado por Centro de Pesquisas CENPE/MPRJ com base nas listas de atribuições das PIP/MPRJ.

Distribuir os inquéritos por concorrência

A vinculação da área territorial das PIP com as AISP requeria mais um movimento. O número de AISP é menor do que o número de PIP, o que implicava em alocar mais de uma PIP para cada AISP. Assim, para alocar duas ou mais PIP por AISP propôs-se estabelecer uma regra de concorrência entre as PIP que operam em uma mesma AISP.

A concorrência ocorre quando dois órgãos possuem atribuições idênticas e a distribuição de processos é feita de forma igualitária por meio de uma regra matemática. O MPRJ criou um algoritmo para distribuição eletrônica e randômica dos inquéritos entre promotorias com a mesma atribuição. Como já havia promotorias no MPRJ que operavam com uma regra por concorrência, o modelo teve fácil aceitação.

Essa distribuição possui algumas vantagens. Primeiro, um sistema randômico de distribuição de inquéritos torna o processo igualitário por construção, ajustado naturalmente a aumentos de demanda intra AISP. Segundo, elabora-se um modelo híbrido de responsabilidade territorial com grau de impessoalidade, visto que dois ou mais promotores deverão interagir com dois ou mais delegados e um comandante de batalhão de polícia.

Terceiro, ele gera por construção promotorias diretamente comparáveis que recebem em média um mesmo perfil de inquéritos. Esse modelo equilibra não só o número total de inquéritos, mas estatisticamente gera um equilíbrio nos tipos penais e complexidade de inquéritos. Assim, cria-se um sistema simples de monitoramento de resultados porque diferenças no resultado do trabalho das promotorias que operam dentro de uma mesma AISP podem ser atribuídas diretamente ao trabalho e esforço do promotor.

Mapeamento de anuências e aprovação do Órgão Especial

As garantias constitucionais do MP implicam na anuência dos promotores em qualquer decisão que envolva a retirada de processos na sua área de atribuição. Assim, era fundamental negociar as mudanças com cada um dos promotores. A condução desse processo se deu por meio de reuniões coletivas e individuais entre promotores para explicar os detalhes do redimensionamento e obter uma anuência por escrito de cada promotor.

A maioria dos promotores acataram a proposta, mas, um grupo se posicionou contra. Nessa etapa, um detalhe das regras de atribuição se mostrou fundamental: a solicitação de anuência é necessária quando da perda de atribuição e não quando do seu aumento. Assim, os promotores de PIP que não eram favoráveis foram informados que haveria acréscimos de novas atribuições mesmo se não concordassem em perder parte das atribuições antigas, o que alterou fortemente a barganha em favor do redimensionamento.

Ao fim do processo, os promotores de PIP consentiram e o redimensionamento foi apresentado em reunião do Órgão Especial do Colégio de Procuradores de Justiça do Ministério Público em dezembro de 2019 e regulamentado pela Resolução GPGJ nº 2.320, de 3 de janeiro de 2020, com efeitos a partir de 1 de março de 2020 (MPRJ, 2020).

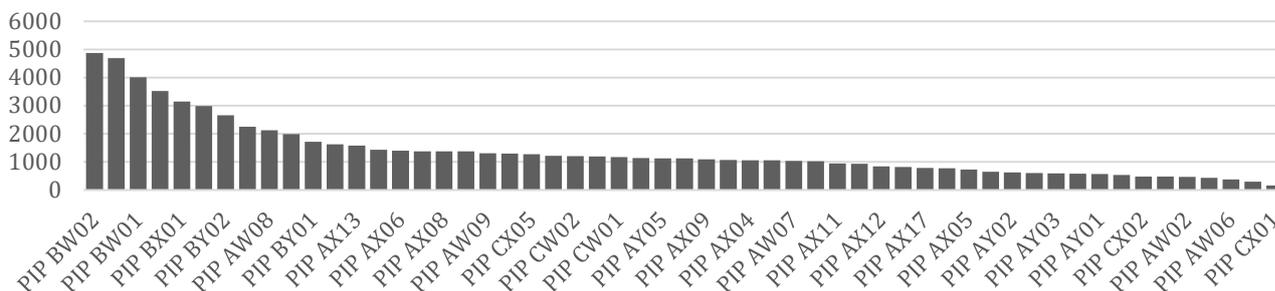
Resultados e Recomendações

A distribuição equânime dos novos inquéritos deve ser alcançada por construção, visto que ela é imposta pelo algoritmo de randomização. O Gráfico 02 apresenta o número de novos inquéritos por PIP um ano antes do redimensionamento, de março de 2019 a fevereiro de 2020. Já o Gráfico 03 apresenta o quantitativo de novos inquéritos por PIP um ano após o

redimensionamento, de março de 2020 a fevereiro de 2021. É possível observar que o modelo adotado tornou a entrada de inquéritos mais equânime nas PIP territoriais, especializadas e de violência doméstica. Cabe frisar que a Resolução alterou a distribuição de novos inquéritos e teve efeito a partir de março de 2020, no mês que foram adotadas as medidas de isolamento social decorrentes da Pandemia do Covid-19.

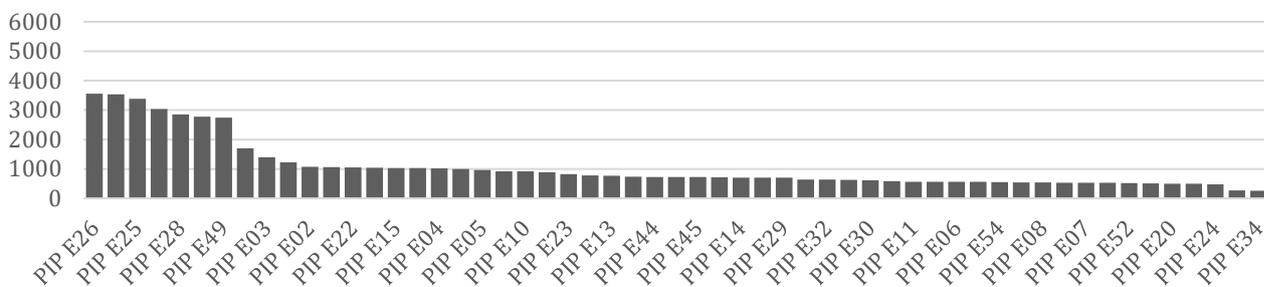
Com intuito de validar esses dados, exercícios analíticos foram desenvolvidos de modo a ratificar o início do equilíbrio na entrada de novos inquéritos nas PIP, considerando, mais uma vez, a influência da pandemia sobre as atividades do setor público. Nesse sentido, optou-se pelo cálculo do coeficiente de variação, uma estatística que mede a dispersão de um conjunto de dados (Gráfico 04). Se a proposta de redimensionamento das PIP surtiu o efeito desejado é esperado que os coeficientes de variação sejam, em média, menores do que os coeficientes de variação anteriores ao redimensionamento. O Gráfico 04 apresenta a mediana do coeficiente de variação da entrada de novos inquéritos e mostra que a mediana do coeficiente de variação caiu em todas as famílias de PIP, exceto no interior.

Gráfico 02: Distribuição de novos Inquéritos Policiais por PIP no pré-redimensionamento



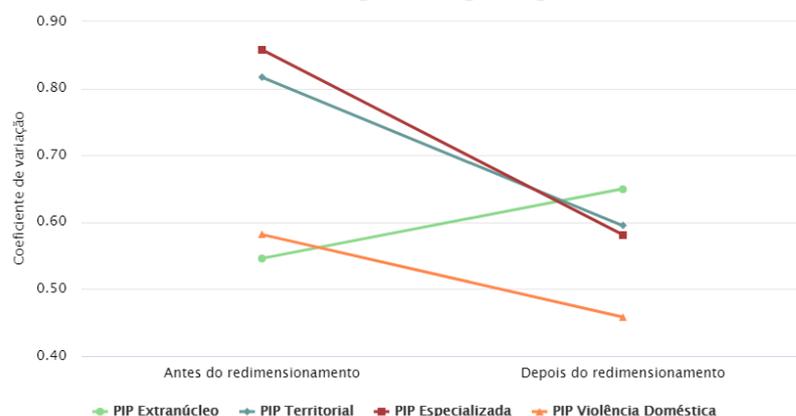
Fonte: Elaborado por Centro de Pesquisas CENPE/MPRJ.

Gráfico 03: Distribuição de novos Inquéritos Policiais por PIP no pós-redimensionamento



Fonte: Elaborado por Centro de Pesquisas CENPE/MPRJ.

Gráfico 04: Mediana do coeficiente de variação da entrada de novos Inquéritos Policiais em todas as famílias de PIP em período pré e pós-redimensionamento



Fonte: Elaborado por Centro de Pesquisas CENPE/MPRJ.

Entretanto, cabe frisar que o sucesso do redimensionamento não deve ser medido apenas pelo reequilíbrio na entrada dos inquéritos. Mais importante, a estratégia foi guiada pelo intuito de melhorar a prestação de serviços das PIP. Isso pode ser medido pelo aumento das taxas de finalização (taxas de denúncias e de arquivamento) e pelo aumento da atividade extrajudicial. Esse último é mais difícil de medir e conta com um desafio ainda mais basilar – a definição do que é uma atividade extrajudicial desejável – e deverá ser objeto de discussão.

No modelo até então vigente no MPRJ, promotores vinculados a PIP contavam com discricionariedade aqui considerada elevada, visto que promotorias não são ditadas pelos prazos da Justiça além de não haver parâmetros de mensuração e acompanhamento do trabalho das mesmas. A Tabela 01 exemplifica os ganhos para o monitoramento proporcionados pelo redimensionamento apresentando valores absolutos de novos inquéritos e capacidade de cada PIP em realizar suas denúncias e seus arquivamentos. Esse formato gerencial de acompanhamento permite que se compare diretamente as PIP da mesma AISP (área de atuação). No exemplo a seguir pode-se questionar as taxas de denúncia das PIP localizadas na mesma área – Zona Portuária – com variação de 9,9% a 15,5% sem a presença de registros que expliquem resultados distintos.

Tabela 01: Número de novos inquéritos, taxas de denúncia e arquivamentos das PIP - 2020

Área de atuação	PIP	Março/20 a Novembro/20		
		Novos inquéritos	Taxa de denúncia	Taxa de arquivamento
Zona Sul/Barra	1ª PIP	712	17,6%	7,6%
	2ª PIP	717	20,4%	7,9%
Botafogo/Copacabana	1ª PIP	783	10,9%	3,4%
	2ª PIP	789	12,0%	5,6%
Centro/Zona Portuária	1ª PIP	595	9,9%	1,8%
	2ª PIP	677	15,5%	3,7%
	3ª PIP	677	11,5%	3,0%

Fonte: MONTEIRO et al., (2020)

As diferenças entre a capacidade de denunciar e de arquivar inquéritos não podem mais partir da justificativa de que complexidade distinta de trabalho. É preciso frisar que o acervo acumulado no período pré-redimensionamento continua nas respectivas PIP.

Um dos pontos centrais do redimensionamento é lançar as bases para um modelo de monitoramento dos trabalhos das PIP. Não só o redesenho foi feito, como as estatísticas sobre o trabalho das PIP foram geradas no âmbito do intitulado Projeto Farol, que sucedeu ao redimensionamento aqui descrito (MONTEIRO et al., 2020).

Considerações Finais

Este artigo apresentou o processo de redimensionamento ocorrido dentro do MPRJ. O redimensionamento criou três tipos de PIP agrupadas por tipos penais: territoriais, especializados e de violência doméstica. Em cada um desses casos, criou-se uma vinculação territorial com AISP garantindo o número de promotores conforme a demanda de entrada de inquéritos. Os promotores de cada AISP passaram a trabalhar com atribuição concorrente e com divisão de inquéritos realizada de forma aleatória, o que produz órgãos com atribuições diretamente comparáveis e lança as bases para um processo de medição de trabalho das promotorias.

O processo aqui descrito deve ser visto como o início de um aprimoramento da atuação ministerial. As PIP são órgãos fundamentais do Sistema de Justiça Criminal fluminense e são responsáveis por duas ações cruciais para a segurança pública do Rio de Janeiro: (i) exercer o controle externo a atividade policial e (ii) atuar no combate a grupos criminais armados. Esses dois temas se relacionam devido a importância do MPRJ em se tornar ator ativo no combate à criminalidade e violência no estado.

Referências

BRASIL, SENADO FEDERAL. Constituição da República Federativa do Brasil, Promulgada em 5 de outubro de 1988. 168p. 1988.

BRASIL, SENADO FEDERAL. **Lei n. 40, de 14 de dezembro de 1981. Estabelece normas gerais a serem adotadas na organização do Ministério Público estadual.** 1981. Recuperado de: <https://legis.senado.leg.br/norma/540745/publicacao/15713162>

BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lei n.8.685, de 12 de fevereiro de 1993. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências.** 1993. Recuperado de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18625.htm

CARVALHO, E.; LEITÃO, N. O Novo desenho institucional do Ministério Público e o processo de judicialização da política. **Revista Direito GV.** São Paulo, 6(2), 399-422. 2010.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO– Corregedoria Nacional. **Relatório Conclusivo de Correição – Correição Extraordinária no Ministério Público do Rio de Janeiro.** 343p. (2016). Recuperado de: file:///C:/Users/laura/Downloads/RelConclusivo_EXT-RJ.pdf

KERCHE, F. O Ministério Público no Brasil: autonomia, organização e atribuições. **Tese de Doutorado.** Departamento de Ciência Política, USP, Brasil. 2003

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Resolução nº 438 de 09 de abril de 1991. Promotorias de Investigação Penal.** 1991a. Recuperado de: <http://www.mprj.mp.br/documents/20184/418817/res438.pdf>

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Resolução nº 447-A de 17 de junho de 1991. Promotorias de Investigação Penal.** 1991b. Recuperado de: http://www.mprj.mp.br/documents/20184/418817/res447_A.pdf

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Resolução nº 601 de 13 de julho de 1994. Promotorias de Investigação Penal.** 1994. Recuperado de: <http://www.mprj.mp.br/documents/20184/418826/res601.pdf>

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Manual de Atuação Funcional das Promotorias de Justiça de Investigação Penal.** 48p. 2009. Recuperado de: https://seguro.mprj.mp.br/documents/10227/1252574/Manual_7CAOp.pdf

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Resolução GPGJ nº 2.320, de 3 de janeiro de 2020. Altera as atribuições dos órgãos do Ministério Público que**

menciona e dá outras providências. 2020. Recuperado de:
http://www.mprj.mp.br/documents/20184/1350715/resolucao_2320.pdf

MONTEIRO, J. C. M.; FERNANDES, J. G., & SILVA, L. A. M. S. (2020). **Projeto Farol:** Luz sobre as Promotorias. Rio de Janeiro: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, 157p.

RIBEIRO, L. M. L. Ministério Público: Velha Instituição com novas funções? **Revista Crítica de Ciências Sociais.** 113, 51-82. 2017. Recuperado de:
<https://journals.openedition.org/rccs/6654>