

ÓRGÃOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO E OFERECIMENTO À REMOÇÃO OU À PROMOÇÃO. HÁ UMA ORDEM NECESSÁRIA?

EMERSON GARCIA*

O Ministério Público brasileiro, por imperativo constitucional,¹ é organizado em carreira, entendendo-se como tal o conjunto de classes, que congregam vários cargos, estruturado de modo a permitir a progressão funcional consoante critérios previstos na ordem jurídica. Os cargos que integram as classes são considerados cargos de carreira. Cargos isolados, por sua vez, somente possíveis em relação aos serviços auxiliares e em situações excepcionais, são aqueles que fazem parte do quadro, mas não possibilitam a progressão funcional.

Os membros do Ministério Público estadual ocupam cargos de carreira: Promotor de Justiça e Procurador de Justiça. Enquanto esse último cargo costuma apresentar feições unitárias, aquele está sujeito a inúmeras subdivisões. Daí se falar em Promotor de Justiça substituto ou titular; de 1^a, 2^a, 3^a entrância ou de entrância especial etc. Com a inatividade, os membros do Ministério Público deixam de integrar a carreira, isso porque deixam de ocupar o cargo para o qual foram nomeados. Em consequência, será possível que outro agente venha a ingressar na carreira ou, mesmo, ocupar o antigo cargo do inativo.

As duas principais características da carreira são a mobilidade e a verticalidade. Não há carreira estática, ao menos no plano idealístico-formal, e muito menos carreira sem escalonamento orgânico-funcional.

Enquanto o provimento dos cargos iniciais da carreira é necessariamente antecedido pela aprovação em concurso público de provas e títulos, cada uma das classes subsequentes é acessada por provimento derivado, baseando-se o critério de decisão, alternadamente, na antiguidade ou no merecimento.

* Membro do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Ex-Consultor Jurídico da Procuradoria Geral de Justiça (2005-2009). Assessor Jurídico da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP). Doutorando e Mestre em Ciências Jurídico-Políticas pela Universidade de Lisboa. Especialista em *Education Law and Policy* pela *European Association for Education Law and Policy* (Antuérpia – Bélgica) e em Ciências Políticas e Internacionais pela Universidade de Lisboa. Membro da *International Association of Prosecutors* (The Hague – Holanda).

1. CR/1988, art. 129, § 3º.

Na conhecida construção de Otto Gierke, os órgãos são centros de competência, ocupados por agentes públicos, que se destinam ao cumprimento das atividades finalísticas do Estado. O órgão, assim, tem duas características essenciais: a institucional (*institutionelle*), indicando a sua integração à estrutura administrativa, e a funcional (*funktinonelle*), apontando para as competências que está legalmente autorizado a exercer.² A feições funcional e administrativa são indissociáveis, indicando o *was* (*rectius*: o que o agente faz) e o *wo* (*rectius*: onde ele está inserido na estrutura administrativa).

Na sistemática adotada pela Lei Orgânica Nacional, são órgãos de execução do Ministério Público estadual, entre outros, os Procuradores de Justiça e os Promotores de Justiça,³ sendo esses agentes alocados, respectivamente, em Procuradorias de Justiça e em Promotorias de Justiça,⁴ órgãos administrativos que contam com serviços auxiliares e ao menos um órgão de execução. É plenamente factível, desse modo, que cada Procuradoria ou Promotoria de Justiça absorva dezenas de Procuradores ou Promotores de Justiça.

Por força da necessária vinculação entre os planos funcional e administrativo, sempre que o membro do Ministério Público é promovido na carreira, mudando de cargo, ele é alocado em um órgão administrativo, Procuradoria ou Promotoria de Justiça, correspondente à respectiva classe. O referencial de carreira, tanto no plano jurígeno, como no axiológico, torna imperativo que as distintas classes sejam acomodadas de cima para baixo, o que busca assegurar a completude das classes superiores e oferecer espaço nas classes inferiores, permitindo, inclusive, que novos agentes sejam recrutados para a carreira do Ministério Público.

Estabelecidas as premissas iniciais, algo óbvias, algo intuitivas, já é possível responder ao questionamento inicial: há uma ordem necessária no oferecimento de órgãos vagos à remoção ou à promoção? Ora, se o Ministério Público é organizado em carreira, é factível que a mobilidade se inicia na própria classe e se estende à classe inferior, não sendo lógico ou razoável que o acesso a escalões mais elevados da carreira coloque o respectivo agente em pior situação jurídica, sendo preterido por aqueles situados em classe inferior.

Nessa linha, a única interpretação que se mostra compatível com a Constituição é aquela que apregoa a necessidade de, uma vez identificada a vacância de uma Procuradoria ou Promotoria de Justiça, ser ela oferecida àqueles que já se encontram na respectiva classe. Não ocorrendo interessados, abre-se o órgão à promoção daqueles que se encontram na classe

2. Cfr. MAURER, Hartmut. *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 17ª ed., München: Verlag C. H. Beck, 2009, p. 527-528.

3. Lei nº 8.625/1993, arts. 31 e 32.

4. Lei nº 8.625/1993, arts. 19 e 23.

imediatamente inferior. Somente assim será possível falar em uma verdadeira organização em *carreira*.

O oferecimento do órgão à remoção e, posteriormente, à promoção, é regra que se aplica qualquer que seja o critério utilizado para o respectivo provimento, por antiguidade ou merecimento, não havendo justificativa plausível para o tratamento diferenciado entre essas categorias.

Pelas razões expostas, a conclusão possível é a de que as poucas unidades do Ministério Público brasileiro que oferecem órgãos vagos à promoção sem que, antes, tenham sido abertos à remoção, passam ao largo do conceito de carreira, situando-se a jusante da ordem constitucional.