

DA NECESSIDADE DE SE APRIMORAR A PRODUTIVIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO EM FACE DA RACIONALIZAÇÃO DA INTERVENÇÃO NO PROCESSO CIVIL.

Marcelo Cunha de Araújo
Promotor de Justiça

1. INTRODUÇÃO:

Há muito se tem discutido nos meios acadêmicos e, principalmente, institucionais sobre a necessidade de racionalização da intervenção do Ministério Público no Processo Civil.

Este imperativo veio como consequência direta das novas atribuições provenientes do texto constitucional de 1988. Com a expressa autoridade de guardião da sociedade, na medida em que vela pelo Regime Democrático, Ordem Jurídica e Direitos Sociais e Individuais Indisponíveis, o Ministério Público se viu enfrontado numa infinidade de atuações primordiais, sem o correspondente aparato logístico e de pessoal.

Apesar do enorme desenvolvimento e avanços inegáveis pelos quais vem passando a instituição, tornando-se cada vez mais adequado o número de oficiais, técnicos, Promotores de Justiça e mesmo a estrutura material, percebeu o *Parquet* que, para que se respeite o sentido da norma constitucional que o elevou ao *status* de agente político guardião da cidadania, seria necessário uma focalização de atuação do órgão.

Assim, para que seja desenvolvida na melhor forma possível, em benefício da sociedade, a função determinada na Carta Magna, deverá o Ministério Público se ater às atuações que se adequem à norma fundamental.

Neste sentido, o Conselho Superior do MPMG, em sua Recomendação 01/2001, aconselhou os membros do Ministério Público que não mais interviessem em determinadas espécies de feitos. Tinham em mente os eminentes conselheiros que, com a cessação de atuação do Promotor de Justiça em determinados processos, haveria uma conseqüente focalização do órgão de execução em matérias que se coadunam à função ministerial constitucional. Saliente-se que, com a entrada em vigor do novo Código Civil, que diminui a menoridade civil para os 18 (dezoito) anos, houve, ainda, uma mais acentuada redução dos processos cíveis com participação do MP.

*** Tese aprovada por unanimidade, com supressões e aditivos às conclusões**

Apesar da lógica teórica perfeita, notamos que não é bem isto que vem ocorrendo na prática.

2. DA NECESSIDADE DE SE SISTEMATIZAR AS INFORMAÇÕES DA ATUAÇÃO DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA E SE ESTIPULAR UMA PRODUTIVIDADE RAZOÁVEL ESPERADA.

A racionalização da intervenção do MP, pelo que se vem notando, tem servido, salvo raras e louváveis exceções, como um argumento que possibilita uma diminuição no volume de trabalho do Promotor de Justiça sem que se traga, como esperado, a focalização em determinadas áreas até então olvidadas. Exemplifico.

Numa comarca em que exista apenas um Promotor de Justiça, com a racionalização da intervenção do Ministério Público no Processo Civil, o Promotor de Justiça passa a possuir uma quantidade superior de tempo livre ao que tinha anteriormente. Não existe, porém, qualquer mecanismo de controle institucional que garanta que este órgão de execução fruirá do tempo em benefício de atuações constitucionalmente privilegiadas. É claro que existem colegas que, numa atitude louvável, tratam este cargo público com dignidade e buscam, sempre, o melhor para a comunidade onde vivem. Mas, e os que assim não se portam? A racionalização tem servido, então, tão somente, para que trabalhem menos e não dêem nenhuma contrapartida social.

Numa comarca com vários Promotores de Justiça, por sua vez, a situação se agrava. O que ocorre nestas, como usual, é a especialização das Promotorias de Justiça entre Promotorias Cíveis e Criminais. Com a racionalização da intervenção do Ministério Público nos feitos cíveis, o que se vem percebendo, é que, nas referidas comarcas, o número de Promotorias Cíveis, que deveria logicamente se reduzir (e. g. uma Promotoria Cível, pelo esperado, poderia ser transformada numa Promotoria de Defesa do Cidadão¹), vem se mantendo equivalente, como se a racionalização não trouxesse qualquer alteração na atuação do Promotor. Assim, o Promotor Cível, que atuava perante 1,5 (um vírgula cinco) Varas Cíveis, continua com a mesma atuação, como se não estivesse trabalhando menos com racionalização de sua intervenção. Vê-se, claramente, que, neste caso hipotético, não houve qualquer focalização da atuação do MP. A racionalização serviu, apenas, para que determinado Promotor de Justiça trabalhasse menos.

Entendo que o principal motivo para tal desvirtuamento é a falta de cuidado na implementação da racionalização. Esta é a presente tese: Há uma necessidade gritante de se controlar a racionalização da intervenção do Ministério Público no Processo Civil.

E como se poderia racionalizar esta focalização do MP em suas atribuições constitucionais? Seguindo o objetivo do presente artigo, apresento algumas sugestões. O

¹ Consideradas como aquelas que acumulam uma ou várias curadorias de interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos.

caminho, em meu entender, deve atacar: i. a falta de sistematização e estudo de informações e ii. a ausência de controle institucional.

Neste sentido continua nossa argumentação.

O primeiro ponto que entendemos interessante que seja desenvolvido é a necessidade de se sistematizar e estudar o trabalho de cada uma das Promotorias de Justiça do MPMG. Este estudo seria o ponto inicial para se obter uma maior eficiência e transparência na execução das tarefas exigidas pela sociedade. Esta verdadeira pesquisa de atuação procuraria responder a algumas perguntas (entre outras): a) Esta Promotoria de Justiça atua perante quantas Varas?; b) Quantos Processos existem em cada Vara?; c) Destes Processos, em quantos o Promotor de Justiça atua (considerando-se a racionalização da intervenção no Processo Civil)?; d) Existem curadorias afetas à Promotoria de Justiça?; e) Quantos Inquéritos Cíveis/ Ações Cíveis Públicas foram instaurados/propostas pela Promotoria de Justiça nos últimos X meses? f) Há serviço atrasado e qual o motivo?; etc.

Com base nestas informações, que podem facilmente ser obtidas pelo SISCOM, e por entrevista direta com o Promotor de Justiça, um grande mapa de atividades deve ser confeccionado.

Este mapa pode servir não apenas ao estudo da intervenção cível, que é o objeto da presente tese, mas também a diversos outros planejamentos estratégicos. No que tange à intervenção cível, ter-se-ia informações claras a respeito da forma de atuação dos Promotores Cíveis especializados (obviamente que circunstâncias especiais seriam levadas em consideração como a atuação perante Vara de Família ou Varas Cíveis Residuais²).

Com base no conjunto de informações, associado ao diálogo com Promotores Cíveis Especializados, poder-se-ia chegar a um número de Processos que seria considerado como de expectativa razoável quando afetos ao Promotor de Justiça Cível.

Apesar do estudo servir principalmente às comarcas onde exista a especialização cível de funções, também nas Promotorias Únicas a informação seria de extrema relevância para, dentre outros fins, saber o que se pode esperar do Promotor. Assim, ter-se-ia com maior clareza o conceito de "atraso justificável", possibilitando um controle mais efetivo e transparente por meio da Corregedoria Geral do MPMG, aplicável a comarcas tanto de Promotoria Única, como de várias Promotorias.

3. DA NECESSIDADE DE CONTROLE:

3.1. PELA CÂMARA DE PROCURADORES: PROMOÇÃO DA TRANSFORMAÇÃO DE PROMOTORIAS CÍVEIS EM OUTRAS

² Varas Cíveis Residuais, a exemplo do que ocorre em Belo Horizonte, são aquelas varas cíveis que não possuem atribuições de Família, sucessões, acidente de trabalho previdenciário, etc.

Além do estudo inicial capaz de determinar parâmetros objetivos de expectativas em relação aos Promotores, a segunda fase da presente tese é fundamental: o controle institucional.

Mesmo sendo um tema delicado, vez que aborda um comando administrativo muitas vezes desagradável e indesejado, resolvo abordá-lo pela extrema necessidade do mesmo para a efetivação dos objetivos da racionalização. Sugiro, *a priori*, um controle inicial que possibilitariam a implementação da focalização fruto da racionalização da intervenção do MP no Processo Civil: o controle pela Câmara dos Procuradores do Ministério Público.

Saliente-se, antes de mais nada, que o coração da tese aqui se encontra. O apoio deste tão estimado órgão institucional é simplesmente fundamental para a consecução dos objetivos aqui elencados.

Um primeiro passo que sugiro, assim, para se implementar a racionalização da intervenção no processo civil, com objetivo de se respeitar as visões de cada Promotor em sua comarca, seria a possibilidade dada pela Câmara dos Procuradores à cada comarca em decidir acerca de sua própria divisão de serviço. Desta forma, cada uma delas deveria receber o resultado das informações preliminares e a sugestão, individualizada, de transformação/criação de novas Promotorias. Exemplifiquemos:

Suponhamos que uma comarca possua 18 Promotorias de Justiça instaladas (8 cíveis, 8 criminais e 2 de defesa do cidadão, sendo que cada uma Promotoria Cível trabalhe com um número X de Processos que corresponderia, no caso específico desta comarca, a 1,5 Varas Cíveis³ – ou seja, existem 12 Varas Cíveis na Comarca). Suponhamos, ainda, que, após o estudo inicial, concluiu-se que, nesta comarca, seria razoável, após a aplicação da racionalização da intervenção do MP no Processo Civil, que cada Promotoria de Justiça atuasse perante 2 Varas Cíveis (eis que isto corresponderia a uma atuação perante 1,33 X Processos). Com isto, as 12 Varas Cíveis da Comarca deveriam ser divididas entre 6 Promotores Cíveis. Logo, as anteriores 8 Promotorias Cíveis dariam lugar a 6 Promotorias Cíveis e outras 2 novas Promotorias que, de acordo com a necessidade da comarca, poderiam ser de Defesa do Cidadão, Criminais, da Infância e Juventude, etc.

Assim, a Câmara dos Procuradores do MPMG enviaria a esta comarca hipotética o resultado do estudo, requerendo que, por decisão interna dos Promotores desta, houvesse uma nova definição das atribuições (com a transformação/criação destas duas novas Promotorias) num determinado prazo. Após o mesmo, caso houvesse consenso nestes

³ O dado fundamental, obviamente, não é o número de varas perante as quais a Promotoria atua, mas o número de processos efetivamente com intervenção do MP. Por este motivo, a relação Promotoria de Justiça/Vara Cível irá variar entre diferentes comarcas, mas a relação Promotoria de Justiça/Processos com atuação ministerial deverá ser constante.

termos, a decisão seria homologada pelo Procurador Geral de Justiça Adjunto. Em caso contrário, a Câmara de Procuradores imporá a nova divisão⁴.

Importante ressaltar que, sem qualquer aumento orçamentário, duas novas Promotorias, com novas atribuições, seriam criadas. O que houve, para este incremento de força produtiva sem custos, foi, simplesmente, a realocação de energia, o que é justamente o objetivo da racionalização da intervenção do MP no Processo Civil: uma vez que os Promotores Cíveis trabalharão menos com a racionalização, é razoável que respondam por um número absoluto maior de Processos⁵ (e, assim, de Varas Cíveis), possibilitando a criação de novas Promotorias de Justiça não-Cíveis.

3.2 PELA CORREGEDORIA: ESTIPULAÇÃO DE UM CRITÉRIO TRANSPARENTE E OBJETIVO DO "ATRASO JUSTIFICÁVEL" E CRIAÇÃO DE UM LIVRO OBRIGATÓRIO DE PROTOCOLO DE ENTRADA:

Como já dito alhures, o mapa das informações processuais das Promotorias de Justiça do MPMG permitiria uma verificação com maior transparência do que é esperado de cada Promotor de Justiça. Por conseguinte, torna-se evidente que o conceito de "atraso justificável" poderá ser efetivamente quantificável em padrões objetivos, possibilitando um controle não apenas mais eficiente da CGMP, mas também extremamente transparente.

Um outro ponto que poderia ser aprimorado, como já abordado perfunctoriamente *supra*, é a necessidade da verificação da implementação da racionalização também em comarcas de Promotoria única.

Nestas, o Promotor de Justiça, ao aplicar a racionalização, ganha tempo que deveria ser aplicado em atribuições adequadas ao papel constitucional do MP. Mas como garantir que isto ocorrerá, e não simplesmente um aumento do tempo livre do Promotor? Em primeiro lugar, há que se advertir que o controle perfeito é impossível. O que é

⁴ Ressalte-se que a modificação de atribuições de determinadas Promotorias de Justiça pela Câmara de Procuradores possui embasamento legal e não fere o princípio da inamovibilidade do agente político. A inamovibilidade é uma garantia instituída ao Promotor de Justiça com fins no interesse social, não podendo o argumento ser utilizado justamente em contrariedade a este interesse. Tanto não é absoluta esta garantia que a própria Constituição Federal prevê hipótese de inaplicabilidade da garantia nos casos de interesse público, cf. art. 129, I, "b". A decisão da Câmara dos Procuradores seria, assim, inquestionavelmente constitucional.

⁵ Saliente-se que o número absoluto maior de processos não significa um número maior de manifestações. A racionalização da intervenção do MP diminui o número de manifestações no percentual do total processual. Assim, se antes da racionalização um número total de Processos X correspondia a um número de intervenções Y, após a racionalização, para que se mantenha o mesmo número de intervenções Y, o Promotor de Justiça deve responder perante um número absoluto total de Processos maior que X.

possível e, assim, passível de se tornar uma meta, é um controle que exija do Promotor de Justiça a observação a determinados parâmetros objetivos. Neste sentido a sugestão:

Sabemos que, no interior do Estado, o controle sobre o atraso dos serviços processuais é, apesar de aprimorável (como exposto acima), um controle existente. Não podemos dizer o mesmo em relação às atividades extra-judiciais dos órgãos de execução, vez que os únicos controles existentes são as necessidades de remessa do Inquérito Civil ao CSMP em caso de arquivamento e de requerimento de dilação de prazo nestes procedimentos ao PGJ adjunto. Isto faz com que o órgão responsável pelo controle não saiba efetivamente quais são os Inquéritos Civis instaurados (já que, quando se pede a dilação de prazo não se envia cópias dos procedimentos) e nem mesmo se, em assuntos relevantes, o Promotor de Justiça efetivamente instaura os Procedimentos.

O que ocorre como consequência do exposto é que, em casos de Promotores de Justiça operosos e conscientes de sua importância, há uma atividade intensa extra-judicial. Já nas hipóteses de funcionários públicos que se "revestem" da roupagem de Promotor de Justiça, as representações da sociedade são ignoradas, haja vista a ausência de controle institucional.

Sugiro, assim, que seja incluído entre os livros obrigatórios determinados pela CGMP, um livro de Protocolo. Com ele, ficaria expressa a necessidade de registro dos ofícios e comunicações que chegam à Promotoria vez que o Promotor de Justiça deve despachar todas as comunicações recebidas⁶. Com isto, espera-se iniciar a padronização de procedimentos extra-judiciais. Este livro de protocolo evitaria que se percam documentos na Promotoria, ou permitiria a responsabilização do Promotor de Justiça em caso de inércia injustificada em determinada representação da comunidade. Além disto, daria azo para verificações mais criteriosas da CGMP, quando necessária.

3.3 PELO CONSELHO SUPERIOR: COMUNICAÇÃO DAS INSTAURAÇÕES DOS INQUÉRITOS CIVIS COM INFORMAÇÕES OBRIGATÓRIAS

Além disto, seria de bom alvitre a instituição da comunicação não apenas dos pedidos de dilação e de arquivamento de inquéritos civis, mas também sua instauração e proposituras de eventuais Ações Civis Públicas. No ofício inaugural, algumas informações deveriam ser obrigatórias como, por exemplo, a descrição do fato e as consequências sociais, o prazo esperado para a conclusão e os objetivos que se pretende alcançar (entre outras que o CSMP julgasse adequadas).

Com isto, o mapa de informações já sugerido seria complementado com o número de inquéritos civis e ações civis públicas efetivamente instaurados ou propostos por cada Promotoria de Justiça, sendo mais uma variável a ser observada quando se analisa a

⁶ Neste ponto, é bom que se dê ênfase à necessidade de uma verdadeira "aula" no curso inicial dos novos Promotores de Justiça, por intermédio do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do MPMG, de como conduzir um Inquérito Civil e como despachar as comunicações recebidas pela Promotoria de Justiça.

operosidade dos Promotores de Justiça. Esta operosidade, com transparência fornecida pela objetividade das informações, poderia, inclusive, ser usada, além da aferição do "atraso justificado" como critério mais apropriado à aferição do merecimento para movimentação na carreira.

O controle da atividade extra-judicial do Promotor de Justiça seria, então, social (pelo livro de Protocolo que aponta a responsabilidade quando da inércia injustificada do agente político em face de representações da comunidade) e institucional (pelo constante acompanhamento de toda tramitação dos Inquéritos Cíveis, de seu início ao arquivamento ou à propositura de ACPs, sendo identificado como característica da operosidade do Promotor).

4. CONCLUSÃO E RESULTADOS ESPERADOS:

É bom que se diga, por fim, que não tenho a mínima pretensão de, com a presente tese, apresentar a solução completa para a perfeita implementação da racionalização da intervenção do MP no processo civil. Apenas presenciei este problema e tive a intenção de sugerir uma solução. Porventura a solução sugerida não seja a melhor possível, mas, mesmo assim, talvez se possa aproveitar algo da sugestão para se modificar o que está ocorrendo. O que é certo, porém, é que o problema existe. Chega de fecharmos os olhos a uma distribuição inadequada e ineficiente dos serviços afetos a Promotores de Justiça de uma instituição supostamente UNA e INDIVISÍVEL. Enquanto alguns trabalham aquém do esperado, outros carregam o que podem nas costas, havendo um prejuízo para toda a sociedade. A busca dos resultados da racionalização da intervenção do Ministério Público no Processo Civil pode gerar, além de uma visão mais transparente de nossa instituição, também a possibilidade de transformação de diversas Promotorias Cíveis em outras (normalmente do cidadão).

Refugiar-nos em desculpas que, na verdade, refletem os interesses particulares de alguns, apenas nos afastam da eficiência institucional na busca de nos tornar-nos cada vez mais próximos à nossa missão constitucional, enfraquecendo a instituição como um todo.

Aos que entendem que se estaria obrigando o Promotor de Justiça Cível a adotar a recomendação do CSMP, no sentido de racionalizar a intervenção, primeiramente cabe dizer que ela é amplamente aceita, sendo uma minoria contrária.

Além disto, havendo decisão não apenas indicativa, mas verdadeiramente explícita (Recomendação 01/2001 CSMP), de que o Ministério Público do Estado de Minas Gerais fez a opção institucional de não intervir em determinados processos cíveis com fins de focalizar sua atuação, este caminho escolhido não implica na obrigação de todos os agentes políticos de adotarem a racionalização em face da independência funcional. Mas, por outro lado, a escolha do modo de atuação da instituição deixa claro que, aqueles Promotores de Justiça que, por convicção jurídica pessoal, desejem atuar contrariamente à recomendação, não podem ser tratados de maneira diferenciada e benéfica. Caso assim entendêssemos, estaríamos premiando uma atitude que, embora não

possua nenhum atributo pejorativo, é explicitamente contrária à forma de atuação escolhida pelo Ministério Público como um todo.

Assim, sem nenhuma crítica aos que entendem equivocada a Recomendação do CSMP, é bom que se perceba que a racionalização da intervenção é uma opção institucional, e não mera opinião de um ou outro adepto da medida. Em sendo uma opção do conjunto, visando uma maior eficácia e focalização da atuação do Ministério Público, não é cabível que se premie com menos processos aos que pretendem não adotar esta eleição ministerial, dificultando a implementação do aprimoramento de eficácia buscada com a medida.

Elenco, abaixo, alguns resultados esperados com a implementação das mudanças sugeridas:

- 1) Efetivar o principal objetivo da racionalização: focalizar a atuação do MP em atribuições condizentes com a determinação constitucional de "Guardião da Sociedade";
- 2) Determinação de uma quantidade de Processos Cíveis mínimo (e, observe-se, não de varas cíveis mínima), perante os quais um Promotor de Justiça especializado deve trabalhar (obviamente que as peculiaridades devem ser consideradas, v.g. uma Vara de Família não pode ser considerada como uma vara cível comum, nem tampouco uma Vara Cível residual – como em BH);
- 3) Possibilidade da Câmara dos Procuradores do MPMG definir os rumos da implementação da racionalização da intervenção do MP no Processo Civil com respeito aos entendimentos internos das comarcas, haja vista que, com as informações angariadas, seria possível à mesma sugerir a criação/transformação de Promotorias não-cíveis. Apenas no caso de não haver o consenso de como redistribuir os serviços é que a Câmara imporia a nova distribuição mais eficiente;
- 4) Transformação de diversas Promotorias Cíveis em outras, haja vista a racionalização da intervenção. Saliente-se que isto aumentaria a força produtiva do MPMG sem qualquer aumento de custo;
- 5) Possibilidade de atuação mais efetiva da Corregedoria Geral do MPMG, haja vista que a sistematização das informações possibilitaria um controle transparente em relação a serviços atrasados (seria aferível o conceito, até então intangível, do "atraso justificável"). Além disto, com a implementação de um livro de protocolo, haveria uma possibilidade maior de controle social e institucional das representações recebidas e as devidas providências tomadas pelo Promotor de Justiça;
- 6) Maior eficiência no exercício das atribuições por cada Promotor de Justiça, eliminando-se o ponto cego institucional ("deixo de trabalhar porque não haverá qualquer consequência, haja vista que não há controle institucional");
- 7) Redução no número de Promotorias de Justiça com serviço atrasado;
- 8) Distribuição mais equânime do serviço afeto a MP como um todo (todos os Promotores de Justiça teriam, aproximadamente, o mesmo volume de serviço);

9) Possibilidade de atuação mais efetiva do Conselho Superior do MPMG no que tange ao controle extra-judicial, haja vista a necessidade de comunicação não apenas dos pedidos de dilação de prazo e arquivamento de inquéritos civis, mas também de suas instaurações, com informações obrigatórias e das proposituras de ACPs. Estas informações seriam acrescentadas ao mapa de serviços descritos na primeira análise da tese, aferindo-se, num todo a operosidade do Promotor de Justiça.

SUPRESSÕES E ADITIVOS

Com supressões e emendas aditivas, as conclusões, foram aprovadas com a seguinte redação:

1. Realização de levantamento geral em todas as Promotorias de Justiça, para elaboração de um mapa de atribuições, volume de serviço e atividades judiciais e extra-judiciais.

2. Determinação de uma quantidade de Processos Cíveis mínimo (e, observe-se, não de varas cíveis mínimas), perante os quais um Promotor de Justiça especializado deve trabalhar (obviamente que as peculiaridades devem ser consideradas, v.g. uma Vara de Família não pode ser considerada como uma vara cível comum, nem tampouco uma Vara Cível resídua l- como um BH);

3. Possibilidade da Câmara dos Procuradores do MPMG definir os rumos da implementação da racionalização da intervenção do MP no Processo Civil com respeito aos entendimentos internos das Comarcas, haja vista que, com as informações angariadas, seria possível à mesma sugerir a criação/transformação de Promotorias não-cíveis. Apenas no caso de não haver o consenso de como redistribuir os serviços é que a Câmara imporia a nova distribuição mais eficiente;

4. Transformação de diversas Promotorias Cíveis em outras, haja vista a racionalização da intervenção. Saliente-se que isto aumentaria a força produtiva do MPMG sem qualquer aumento de custo;

5. Possibilidade de atuação mais efetiva da Corregedoria Geral do MPMG, haja vista que a sistematização das informações possibilitaria um controle transparente em relação a serviços atrasados (seria aferível o conceito, até então intangível, do "atraso justificável"). Além disto, com a implementação de um livro de protocolo, haveria uma possibilidade maior de controle social e institucional das representações recebidas e as devidas providências tomadas pelo Promotor de Justiça;

6. Possibilidade de atuação mais efetiva do Conselho Superior do MPMG no que tange ao controle extra-judicial, haja vista a necessidade de comunicação não apenas dos pedidos de dilação de prazo e arquivamento de inquéritos civis, mas também de suas instaurações, com informações obrigatórias e das proposituras das ACPs. Estas informações

seriam acrescentadas ao mapa de serviços descritos na primeira análise da tese, aferindo-se, num todo a operosidade do Promotor de Justiça.