

APROVADA POR UNANIMIDADE

A identidade institucional resolutiva na atuação extrajudicial dos órgãos de execução de 2ª grau.

Gisela Potério Santos Saldanha

I Exposição dos fatos e dos fundamentos

Provocada pela constatação há alguns anos da ocorrência da *crise de identidade institucional*⁶⁰ é prudente analisar a mesma a partir de uma identidade resolutiva, assumindo para tanto reflexão crítica e inovadora.

Historicamente, muito antes da Carta da República de 1988 a instituição incorporou funções de diferentes órgãos estatais, passando de procurador do Rei a advogado da Coroa e patrono da Fazenda Pública, defesa do fisco, proteção de outros interesses governamentais e os cuidados com os hipossuficientes em geral, sem falar na promoção da ação penal. Tudo como relata a doutrina⁶¹, contribuiu para que o hodierno guardião da sociedade, imparcial defensor da ordem jurídica e do regime democrático necessite buscar dia a dia sua identidade. Por vezes disseram ser o *Parquet* o 4º Poder da República tamanha a força adquirida na Carta Cidadã. O que se observa é que no passar de mais de duas décadas desde o delineamento constitucional, as gerações que se sucederam foram capazes de deixar marcas indelévels de criatividade, vangardismo e arrojo.

A Instituição se apresenta à sociedade como eficiente corpo técnico jurídico no resgate da cidadania ao celebrar ajustamentos de condutas, na propositura de ações coletivas, enfim fazendo uso de tudo aquilo que lhe foi posto à disposição. Tem buscado cada vez

⁶⁰ Da tese aprovada no XXVI Congresso Nacional do Ministério Público em 2007 na cidade de Salvador os Promotores de Justiça Marcio Soares BERCLAZ, do Paraná e Millen Castro Medeiros MOURA, da Bahia advertem que: “A própria instituição precisa promover reformas internas para solucionar a “*crise de identidade*” em que está mergulhada, consistente na dissonância entre o seu perfil constitucional e a atuação prática de muitos de seus membros, sob pena de sua inércia contribuir para a redução da credibilidade de que goza junto à sociedade e, conseqüentemente, para a fragilização de sua legitimidade como defensor dos direitos sociais e individuais indisponíveis” BERCLAZ, Márcio Soares e MOURA, Millen Castro Medeiros, in *Temas atuais do Ministério Público*, Para onde caminha o Ministério Público? Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2010, p. 168.

⁶¹ BERCLAZ, Márcio Soares e MOURA, Millen Castro Medeiros, in *Temas atuais do Ministério Público*, Para onde caminha o Ministério Público? Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2010, p. 145-172.

mais interagir com outros ramos do conhecimento humano com intuito de facilitar seu agir e compreender melhor a forma de defesa dos interesses sociais.

Alias, o ideal de eficiência é o mote que o impulsiona a desenhar cada dia a identidade institucional frente a imensurável gama de atribuições que o sistema normativo nos brindou como órgãos de execução do *Parquet*.

A credibilidade tem permitido se postar com segurança e altivez, que por vezes, todavia, o tem afastado da sempre necessária sensibilidade de poder ouvir e sentir os clamores sociais mais genuínos. Mesmo assim, tem prevalecido o espírito rejuvenescido pelo bom combate, em que os desafios representam a eternização da alma ministerial por parte de seus membros.

Cresceu como instituição, em valor e estrutura, o que lhe exige permanente releitura das premissas gerenciais delineadas no projeto de um novo modelo de gestão que deve se sustentar, em síntese, em três pilares assim definidos por BERCLAZ e MOURA⁶²: (1) **Racionalizar**, para permitir que o Ministério Público otimize sua atuação, atendendo, de forma prioritária e eficiente, aos interesses transindividuais, concentrando esforços para uma atuação extrajudicial resolutiva; (2) **Regionalizar**, como forma de a instituição assumir uma distribuição espacial própria à sua finalidade, mobilizando esforços e otimizando meios de cumprir o planejamento estratégico-institucional mediante uma atuação uniforme e articulada capaz de emprestar o suporte técnico-administrativo suficiente para a promoção dos interesses sociais; (3) **Reestruturar serviços auxiliares**, como alternativa imediata e factível para suprir os insuficientes recursos humanos e contornar os rígidos limites orçamentários e fiscais.

Diz-se **permanente releitura da eficiência**, pois, como leciona Clèmerson M. Clève, as Constituições, agora, são documentos normativos do Estado e da sociedade. A Constituição representa um momento de redefinição das relações políticas e sociais desenvolvidas no seio de determinada formação social⁶³. Disso tem-se que o Ministério Público como agente de transformações sociais deve estar atento e diligente quanto aos resultados obtidos dessa metamorfose, bem como permanentemente disposto a avaliar e reavaliar em que medida as modificações gerenciais foram bem sucedidas ou, de outro lado, não se apresentaram efetivamente eficientes, repensando inclusive novas alternativas para aperfeiçoamento da estrutura e da qualidade do exercício das atribuições.

Não se pretende produzir críticas as iniciativas já implementadas, mas valorizar aquelas que se mostram exitosas, e aperfeiçoar aquelas ainda pouco focadas.

Exemplos não faltam daquelas bem sucedidas. No campo da racionalização, o movimento que culminou com a publicação da Carta de *Ipojuca*, que teve por parte do *Parquet* Mineiro receptividade pioneira, permitiu que diversos titulares da Promotoria da Fazenda

⁶² Idem, ob.cit., p. 167-168.

⁶³ CLÈVE, Clèmerson Merlim. *A Fiscalização Abstrata da Constitucionalidade do Direito Brasileiro*, 2ª ed. São Paulo:RT, 2000, p.52.

Pública migrassem para áreas de atuação que se apresentavam com déficit de desenvolvimento institucional.

No que cinge a regionalização, destaque maior há de ser dado a criação das Coordenadorias Regionais das Promotorias de Justiça do Meio Ambiente das Bacias dos Rios Jequitinhonha e Mucuri, Rio Grande e, as Promotorias de Justiça de defesa do Rio São Francisco – Regionais do Alto São Francisco, dos Rios Verde Grande e Pardo de Minas, dos Rios das Velhas e Paraopeba, e por fim dos Rio Paracatu e Urucuia. Inclusive, tal iniciativa, implementação e eficiência teve reconhecimento em nível nacional com a premiação do INOVARE 2010 na categoria Ministério Público.

Por derradeiro, a reestruturação do aparelho dos órgãos auxiliares permitiu que a instituição melhor se estruturasse saltando de 782 (setecentos e oitenta e dois) servidores em 2000 para 2.663 (dois mil seiscentos e sessenta e três) em 2012, o que representa em termos de membros da ativa o equivalente a 2,73 (dois virgula setenta e três) servidores para cada membro em atividade.⁶⁴

Como dito alhures, ainda que muitas e eficientes soluções tenham sido implementadas, os pilares de gestão devem ser repensados constantemente.

Diante de tais considerações, há que se limitar o foco para tratar da questão resolutive da identidade institucional, a qual a título de exemplo cabe fazê-lo tecendo considerações em minha área de atuação – a Procuradoria de Justiça de Direitos Difusos e Coletivos.

Com estrutura pioneira, foi de fato criada em 2001, porém reconhecida *interna corporis* apenas em 2011, tendo por essência a racionalização da atuação dos órgãos de execução em segundo grau. A par de representar um novo modelo de atuação, em verdade não encontrou obstáculos legais para se desenvolver e destacou-se por permitir a integração entre os órgãos de execução de primeiro e segundo grau de modo legítimo e eficaz.

Constata-se, no ano de 2011, em números percentuais de recursos submetidos ao TJMG as ACP's de autoria ministerial obtiveram decisões favoráveis na razão de 62,4% (sessenta e dois virgula quarenta por cento). Nas atuações *custos legis*, os resultados positivos em Ações Populares atingiram a marca de 72,66% (setenta e dois virgula sessenta e seis pro cento) e nas ACP's propostas por outros legitimados em 68,84% (sessenta e oito virgula oitenta e quatro por cento). Além disso, os recursos interpostos contra as decisões desfavoráveis do TJMG dirigidos ao STJ foram revertidos em favor das teses ministeriais em 67,05% (sessenta e sete virgula cinco por cento) dos casos e, de igual sorte alcançaram a marca dos 62,3% (sessenta e dois virgula trinta por cento) no STF⁶⁵.

⁶⁴ Conforme certidão expedida na data de 07 de maio de 2012 pelo Diretor Geral da PGJ/MG Sr. Fernando Antonio de Faria Abreu em 2000 o Ministério Público contava com 669 (seiscentos e sessenta e nove) membros em atividade e 782 (setecentos e oitenta e dois) servidores. Até a data presente são 973 (novecentos e setenta e três) membros e 2.663 (dois mil seiscentos e sessenta e três) servidores.

⁶⁵ Estatística disponível no site:

Ainda que se constate uma eficiência na atuação processual dos órgãos de execução titulares da Procuradoria de Justiça de Direitos Difusos e Coletivos pela obtenção de alto índice estático favorável, há que se pensar, sob o prisma do princípio da eficiência administrativa, em que consiste a atuação resolutiva e como é possível ser desenvolvida pelo órgão de execução em segundo grau, e assim aperfeiçoar as atividades ali desenvolvidas, buscando otimizar os resultados insatisfatórios e melhor atender o interesse social. Esse pensamento se justifica frente a crescente preocupação com a fase executiva, o já constatado acréscimo da demanda em termos processuais de 18% (dezoito por cento) no ano de 2011 e a verificação de que algumas ações são repetitivas.

Conforme Antonio Augusto Mello de Camargo Ferraz e Renato Nascimento Fabbrini: *racionalizar significa valorizar a atuação do Promotor e do Procurador de Justiça, como agentes políticos*⁶⁶ Tomando isso como paradigma, urge perguntar: de que modo a atuação do Procurador de Justiça como órgão de execução pode ser resolutivo.

A resposta nascerá da atuação sincronizada que se deve estabelecer entre os órgãos de execução de primeiro e segundo grau, que levará à potencialização da **a capacidade de desempenho de atividades judiciais e extrajudiciais**. Dito isso, observa-se no âmbito judicial que os órgãos de execução em segundo grau com atuação na Procuradoria de Justiça de Direitos Difusos e Coletivos assumiram definitivamente seu papel pró-ativo, entretanto, resta aos órgãos de execução em segundo grau assumir a missão extrajudicial, também.

Alias, a atuação resolutiva em segundo grau deve ser desenhada em três momentos. O primeiro diz respeito à **possibilidade de antecipar o cumprimento de obrigações** pela suspensão dos recursos e celebração de acordos de âmbito local, regional e estadual, com posterior homologação judicial pelo TJMG. Em segundo momento, vislumbrada a ocorrência de repetição de questões por intermédio de Agravos de Instrumento, e estando ainda essas questões sem julgamento do mérito em primeiro grau, atuar visando motivar a resolução delas por meio de acordos **visando abreviar o procedimento judicial** e restaurar a ordem jurídica violada. Por derradeiro, há que se observar uma terceira espécie de atuação em que o órgão de execução em segundo grau atuasse a partir de informações emitidas pelos CAO'S e pelo Conselho Superior do Ministério Público, **estimulando a celebração em âmbito local, regional e estadual de termos de ajustamentos de condutas envolvendo várias áreas de atuação**.

O cabimento dessa atuação resolutiva alicerça-se no princípio do *Procurador Natural* quando a jurisdicionalização alcance a segunda instância em grau recursal e, nos demais casos pela *atuação integrativa* reconhecida pela unicidade e individualidade institucional, permitindo ao órgão de execução de segundo grau agregar-se aos diversos *Promotores Naturais* no enfrentamento de questões de âmbito regional e estadual.

⁶⁶ FERRAZ, Antonio Augusto Mello de Camargo; FABBRINI, Renato Nascimento. O Ministério Público e a crise orçamentária. In FABBRINI, Renato Nascimento.(Coord.) O MP e a crise orçamentária. São Paulo:AMMP, 1992, pg. 71.

Conclusão

- 1. Reconhece a função conciliadora do órgão de execução em ambos os graus de atuação como capaz de otimizar em base resolutiva.**
- 2. Constata-se a necessidade de dar estrutura adequada ao desenvolvimento das atividades conciliadoras, de modo integrativo pela atuação conjunta dos órgãos de execução.**