

APROVADA POR UNANIMIDADE

Reformas de base: alinhamento entre Promotorias e Procuradorias

Antônio Joaquim Fernandes

Embora permaneça entre as instituições que mantém elevado conceito (55% no ICJBrasil 2014), o Ministério Público brasileiro ainda enfrenta grandes dificuldades para realizar sua missão constitucional: a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses indisponíveis. Os órgãos de execução, responsáveis pela atividade-fim, recebem diretamente a demanda que vem das ruas e sabem que muitos cidadãos sairão frustrados na luta pela realização de seus direitos. Quem exerce sua função na trincheira da cidadania sabe que enfrenta oponentes poderosos e organizados, e sente a necessidade de mudança.

Como mudar? O que mudar?

A estrutura forjada nas lutas dos anos 70 e 80 do século passado foi importante para o desenvolvimento institucional, lastreado em princípios – unidade, indivisibilidade e autonomia funcional –, orientado para o desempenho de funções essenciais à garantia dos direitos fundamentais, individuais, coletivos e difusos, dotado de importantes instrumentos para sua promoção e proteção. Para preservar a essência, é preciso mudar.

O Parquet carece de “reformas de base”.

O termo é conhecido, e foi aqui escolhido em homenagem ao Promotor de Justiça Plínio de Arruda Sampaio, falecido em 08.07.2014, o qual foi cassado porque, no Governo de João Goulart foi um dos responsáveis pelas “reformas de base”, comprometidas com o desenvolvimento humano.

O Ministério Público carece de reformas de base que o façam reencontrar-se com seus princípios institucionais, com os valores democráticos e a realização dos Direitos Humanos.

Separados, os órgãos do Ministério Públicos são mais fracos.

Como justificar a distância entre os órgãos de execução, os auxiliares, e a administração superior? Que razões presidem a persistência de práticas políticas que apostam na separação entre planejamento e execução? Até onde cabe especialização, sem perversão dos objetivos maiores?

O princípio da unidade foi relegado a segundo plano, com interpretação reduzida, afastando-se daquele que pode considerar-se o núcleo da missão constitucional do Ministério Público: a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses indisponíveis.

Para propor “Reformas de Base” pensamos na unidade entre execução, apoio operacional e administração.

A título de exemplo, nos direitos difusos intervém, como órgãos de execução, as Promotorias (investigação, mediação e eventualmente judicialização), as Procuradorias (sustentação e recurso nos Tribunais) e o Conselho Superior (controle e uniformização da atividade extra-judicial). O princípio da unidade exige que as três instâncias dialoguem, permanentemente, visando a realização dos objetivos institucionais.

Cabe ao verdadeiro Líder (administração), o papel de organizar o diálogo entre os órgãos de execução com a finalidade de alcançar unidade no discurso e na prática institucional.

Os órgãos de apoio operacional (CAOs, peritos, parceiros externos) podem contribuir muito, desde que cientes dos objetivos da ação institucional traçados pelos órgãos de execução.

O planejamento é o principal instrumento da unidade. Mas o planejamento só é legítimo quando elaborado pelos órgãos de execução e reflita a UNIDADE construída. A UNIDADE na cooperação, a UNIDADE no trabalho e na busca de resultados.

A efetiva implementação do princípio da unidade exige reformas de base em várias dimensões, especialmente no que diz respeito ao efetivo cumprimento da missão institucional. Entre as reformas urgentes, merece destaque a necessária articulação entre Promotorias e Procuradorias de Justiça.

Aqui e ali, entre os membros, são correntes as críticas de Promotores à atuação dos Procuradores, e vice-versa. Estes, questionando melhor produção de provas, no inquérito e no processo judicial, argumentação coerente com os fatos do caso, discussão da prova colhida e dos argumentos da contraparte, objetividade e concisão nas manifestações. Aqueles, cobrando maior

empenho na sustentação de teses perante os Tribunais, interposição de recursos aos Tribunais Superiores, realização de sustentações orais, apresentação de memoriais etc.

Falta, portanto, a necessária articulação entre os órgãos de execução.

O distanciamento não é motivado pela falta de vontade dos membros. Trata-se de grave problema cuja responsabilidade é exclusivamente da administração superior. Integrar e articular são ações que dependem da liderança do Procurador Geral de Justiça.

Um dos principais obstáculos à integração é o abandono das Procuradorias de Justiça, cujo trabalho é desvalorizado pela administração superior e, por tal motivo, tanto quanto o Conselho Superior e a Câmara de Procuradores, as Procuradorias de Justiça encontram-se desparelhadas, e totalmente desconectadas das atividades desenvolvidas pelas Promotorias.

Mesmo na Procuradoria de Direitos Difusos e Coletivos, que se esforça por manter contato com as Promotorias, falta a necessária colaboração dos Centros de Apoio Operacional, que tem sido mantidos distantes das Procuradorias e do Conselho Superior.

A articulação exige, entre outras providências, um trabalho de valorização da atividade desempenhada pelo Procurador de Justiça e a compreensão do poder que tem sua palavra, expressa em pareceres, sustentações orais, razões de recurso etc.

Afinal, qual a função do parecer oferecido pelo Procurador de Justiça?

Função do parecer

Com a implantação do processo eletrônico já há quem questione a utilidade da peça e a discussão remete à identificação da **função do parecer recursal e sua importância para garantir o melhor resultado no julgamento** do caso.

A simples revisão dos dispositivos da Lei Orgânica do Ministério Público (Lei n. 8.625, de 12.02.1993) seria suficiente para responder à esta indagação. Todavia, além das funções da manifestação recursal que decorrem da interpretação direta do texto da legislação específica, a interpretação sistemática dos direitos fundamentais e suas garantias, que incluem as instituições responsáveis pela tutela dos interesses indisponíveis e do regime democrático, apontam para a imprescindibilidade da presença ativa do Ministério Público perante os Tribunais.

Acompanhamento, nos Tribunais

Conforme a Lei Orgânica, cabe aos Procuradores de Justiça exercer as atribuições do Ministério Público junto aos Tribunais (art. 31), atividade que inclui o dever de manifestar-se nos processos em que sua presença seja obrigatória por lei, e ainda, sempre que cabível a intervenção, para assegurar o exercício de suas funções institucionais (art. 25, V), não importando a fase ou grau de jurisdição em que se encontre o processo. Nesse sentido, **a implementação do processo eletrônico em nada altera a função das Procuradorias** e, pelo contrário, facilita a plena aplicação do dispositivo que permite o acompanhamento dos casos nos tribunais superiores.

Além disso, cabe às Procuradorias de Justiça o importante papel de zelar pela **unidade institucional**, devendo reunir-se periodicamente para **fixar orientações jurídicas** (Art. 20) e exercendo inspeção permanente dos serviços dos Promotores de Justiça nos autos em que oficiem, remetendo seus relatórios à Corregedoria-Geral do Ministério Público (art. 19, § 2º). O exercício de tais funções exige que a Procuradoria de Justiça conheça e se manifeste em todos os feitos que chegam ao Tribunal, fixando a interpretação e a posição institucional que orienta a definição das linhas de jurisprudência que garantem direitos fundamentais.

Interposição de recursos

Também é indissociável da tarefa de elaboração de pareceres a atribuição, privativa de Procurador de Justiça, **para interpor recursos ao Supremo Tribunal Federal e ao Superior Tribunal de Justiça** (art. 25, IX, cc.art.31). Devolvido o processo à apreciação do Tribunal de Justiça, por força de recurso voluntário ou da aplicação de dispositivo que imponha reexame necessário, a Procuradoria de Justiça é acionada e assume, a partir deste momento, a representação do Ministério Público.

Daí a obrigatória presença de Procurador de Justiça nas **sessões de julgamento** dos processos da respectiva Procuradoria de Justiça, a faculdade de sustentação oral, e sua intimação pessoal após a publicação do Acórdão.

Além de sustentar a posição institucional, em segunda instância e nos Tribunais Superiores, **cabe ao Procurador de Justiça zelar para que o pronunciamento do Tribunal de Justiça defina**

de forma completa, e precisa, o suporte fático – que não poderá ser revisto nas instâncias finais – e promova o prequestionamento dos pontos que poderão ser objeto de recurso especial e extraordinário.

Funções complementares

Embora distintas, são complementares as funções do Promotor e do Procurador de Justiça. O protagonismo do primeiro, em primeira instância, recebe influência direta da comunidade a que serve e se vale da proximidade com o bem jurídico e os grupo tutelado para produzir o suporte probatório necessário ao sucesso da demanda.

A cognição da matéria fática deve ser definida em primeira instância. Excepcionalmente será admitido o exame de questões de fato suscitadas na apelação quando a parte provar que deixou de fazê-lo por motivo de força maior. Assim, a apelação somente devolve ao tribunal a matéria impugnada, as questões suscitadas e discutidas no processo e as questões não decididas, cabendo ao parecer recursal identificar e definir os limites do julgamento pelo Tribunal (CPC, artigos 515, 516 e 517)

Na segunda instância, **o protagonismo do Procurador de Justiça tem suporte em um contexto de cognição mais amplo, que inclui a percepção dos problemas regionais e nacionais e seu impacto na posição adotada pelos Tribunais**. Se a impossibilidade de posterior discussão das questões de fato aproxima o Procurador e o Promotor de Justiça no zelo pela produção de provas, a interpretação e aplicação do direito, pelo Tribunal, encontra-se sob atenção imediata do Procurador, no parecer, na sustentação oral e nos posteriores recursos.

Somente com o prévio acesso ao inteiro teor do processo, físico ou digital, o Procurador de Justiça pode exercer de forma eficiente sua função de órgão ativo, responsável pela tutela dos direitos e garantias fundamentais em todas as instâncias.

As pautas das sessões de julgamento somente são conhecidas dois ou três dias antes de sua realização. Tal circunstância torna impossível a preparação de sustentações orais – são dezenas de feitos em pauta, todas as semanas, envolvendo matéria complexa e direitos fundamentais. Por este motivo, oferecer parecer recursal e participar das sessões de julgamento constitui dever legal do Procurador de Justiça (art. 25, V, da Lei n. 8.625, de 1993) o qual pode intervir no processo em qualquer fase ou grau de jurisdição.

Conclusão

Com o alinhamento de elementos que demonstram a importância do parecer recursal oferecido pelo Procurador de Justiça, para a eficiência da atuação ministerial na construção da jurisprudência, especialmente em questões que envolvem direitos fundamentais, a elaboração da manifestação escrita que antecede o julgamento dos recursos atende, entre outros, aos seguintes objetivos:

- Assinalar o momento em que a Procuradoria de Justiça assume a titularidade dos feitos que chegam à segunda instância (Art. 31 da Lei n. 8.625, de 1993);
- Assegurar o exercício das funções institucionais do Ministério Público perante os Tribunais (art. 25, V, da Lei n. 8.625, de 1993);
- Fornecer elementos para que as Procuradorias fixem orientações jurídicas a respeito dos temas sob sua responsabilidade (Art. 20 da Lei n. 8.625, de 1993);
- Preparar o feito para a eventual interposição de recursos ao Supremo Tribunal Federal e ao Superior Tribunal de Justiça (Art. 25, IX, da Lei n. 8.625, de 1993);
- Registrar a atividade de inspeção permanente dos serviços dos Promotores de Justiça exercida pelas Procuradorias de Justiça (Art. 19, § 2º, da Lei n. 8.625, de 1993);
- Identificar e apontar as questões devolvidas ao Tribunal: a matéria impugnada, as questões suscitadas e discutidas no processo e as questões não decididas (CPC, artigos 515, 516 e 517).