

# APROXIMAÇÃO DAS INSTÂNCIAS DO MINISTÉRIO PÚBLICO E REFORMULAÇÃO DAS PROCURADORIAS DE JUSTIÇA

AUTORES: Eduardo Martines Júnior  
87º Promotor de Justiça Criminal, designado na Procuradoria de  
Justiça Cível  
Bacharel em Ciências Econômicas e em Ciências Jurídicas  
Mestre e Doutor em Direito Constitucional  
Professor de Direito Constitucional e de Fundamentos do Direito  
Público da  
Paulo  
Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São  
Paulo  
e da Faculdade de Direito de Sorocaba  
Professor da Escola Superior do Ministério Público  
Conselheiro Titular do Conselho Estadual de Educação de São  
Paulo.

Orlando Bastos Filho  
15º Promotor de Justiça de Sorocaba  
Bacharel em Ciências Jurídicas  
Especialista e mestrando em Direito Constitucional  
Professor de Direito Constitucional da Faculdade de Direito de  
Sorocaba

## RESUMO:

O relacionamento entre a 1ª e a 2ª instâncias do Ministério Público tem sido motivo de grandes preocupações, face o distanciamento entre esses órgãos de execução. A atuação estanque das Promotorias e das Procuradorias de Justiça acaba por causar sensíveis prejuízos à eficiência e à eficácia exigidos de qualquer órgão da Administração Pública. Por outro lado, a fixação das atribuições das Procuradorias em

função dos órgãos judiciais, tem se mostrado insuficiente para atender as necessidades ministeriais, devendo por isso ser mudado o critério para outro, fundado em regiões constituídas por um grupo de Promotorias, sem que isso represente o permanente deslocamento do procurador de Justiça para aquela determinada Comarca. Uma divisão por regiões e, dentro delas por matéria, contribuiria significativamente para a proximidade entre os órgãos de execução.

#### SUMÁRIO:

Introdução. Atuação fragmentada e suas conseqüências. Uma nova forma de divisão de atribuições. Os resultados esperados e as vantagens da sistemática proposta. Proposições. Referências bibliográficas.

#### INTRODUÇÃO

Temas em voga no âmbito do Ministério Público, já há algum tempo, e sem a implementação de soluções efetivas, são o distanciamento entre seus órgãos de execução de primeira e segunda instâncias, e o da necessidade de reformulação das atribuições das Procuradorias de Justiça, aí compreendida a maneira de atuação. Segundo entendemos, esses assuntos são interligados e não podem ser tratados de forma distinta. Isso impede a abordagem de qualquer deles, olvidando-se da compulsoriedade de referência ao outro, na medida em que a própria carência de unidade entre as instâncias é que, em grande parte, fomenta o debate quanto à necessidade de remodelação das Procuradorias de Justiça.

Parece haver consenso entre os membros da Instituição (Promotores e Procuradores de Justiça) que a falta de uma maior proximidade entre os órgãos de execução, resulta em prejuízo à atuação ministerial, já que eles trabalham, regra geral, de maneira estanque, sem troca de informações e, não raro, conflitante. Embora exista pouca discordância em relação às maléficas conseqüências da atuação fragmentada, no que diz respeito às soluções do problema, ainda pendem justos receios e fundadas indagações.

Nos deteremos a examinar a situação interna corporis – é dizer – no âmbito do parquet estadual. Não se olvida, contudo, que o mesmo se verifica em relação à atuação do Ministério Público Estadual vis a vis o Federal, na hipótese de recursos aos Tribunais Superiores. Aliás, a mesma difícil relação entre a primeira e segunda instância

no Estado, se nota em relação aos Ministérios Públicos estaduais e Federal, igualmente em evidente prejuízo para a tutela dos direitos da sociedade. Não será desconsiderada, por outro lado, a independência funcional (GOMES, 1989), quer do Promotor quer do Procurador, não sendo possível sequer pensar em arranhar um princípio construído ao longo da história, fruto de árduas lutas institucionais. Enquanto a doutrina mais conservadora, iluminada pelas peculiaridades do parquet francês, cita como regra o princípio hierárquico, na verdade, ao contrário, nosso Ministério Público tem a autonomia funcional assegurada como princípio da Instituição; e como garantia dos seus membros, têm eles a independência no exercício de suas funções (art. 127, §§ 1º e 2º) (MAZZILLI, 1993). A preservação da independência funcional implica afastar a paralela idéia da hierarquização entre órgãos de execução, pois a divisão em instâncias distintas deve significar apenas uma divisão de funções, não subordinação funcional.

Também não será colocada em dúvida, ou questionada, a necessidade de existência das Procuradorias de Justiça. E nem poderia ser diferente. A CF tratou da organização do Ministério Público no artigo 128 limitando-se a mencionar que o Procurador-Geral da República será o chefe do Ministério Público da União (§ 1º). No que pertine à Instituição nos Estados, determina que será formada lista tríplice dentre os integrantes da carreira, na forma da lei respectiva, para escolha de seu Procurador-Geral (§ 3º). As leis orgânicas – LC nº 75/93 e Lei nº 8.625/93 – deram organização ao parquet da União e dos Estados, respectivamente, aí sim tratando dos órgãos de execução. Ficaremos apenas no Ministério Público estadual.

O artigo 7º da Lei nº 8.625/93 (LONMP) estabelece como órgãos de execução o Procurador-Geral de Justiça, o Conselho Superior, os Procuradores de Justiça e os Promotores de Justiça, indicando as linhas gerais de cada um deles, transferindo à lei orgânica estadual o cometimento das atribuições. A LC nº 734/93, também no artigo 7º, repetiu os órgãos de execução, definindo no artigo 119 a atribuição dos Procuradores para oficiarem junto aos Tribunais. Relativamente aos Promotores, o artigo 121 determina que cabe a eles exercer as atribuições de Ministério Público junto aos órgãos jurisdicionais de primeira instância. Já o CPP determina que chegando os autos ao Tribunal, será aberta vista ao “procurador-geral” pelo prazo de cinco dias,<sup>1</sup> enquanto o CPC se refere ao parquet de 2ª instância esparsamente, como no caso da uniformização de jurisprudência, declaração de inconstitucionalidade de lei ou

---

<sup>1</sup> Art. 610 e 613.

ato normativo e agravo de instrumento.<sup>2</sup> Ressalta clara, pois, a necessidade de existência de Procuradorias de Justiça para oficiarem perante os Tribunais, se por mais não fosse, porque o “procurador-geral” não pode, à evidência, exercer individualmente as funções de Ministério Público perante os órgãos judiciais de 2ª instância. Pensamos, portanto, que tanto a lei como a própria sistemática processual determinam a existência dos órgãos ministeriais de segunda instância, que não poderiam ser exercidas, apenas para argumentar, pelos Promotores que estão em distantes Comarcas e delas não podem se ausentar. A conclusão é, no mínimo, pela obrigatoriedade da existência de Promotorias e Procuradorias de Justiça, distintamente, impondo, isso sim, o repensar do modo de atuação em benefício da defesa dos interesses da sociedade ou interesse público (MAZZILLI, 2002), pois existem dificuldades como se verá abaixo, e que urgentemente precisam ser superadas.

Por fim, não deixamos de notar que se firmou o entendimento segundo o qual as atuações ministeriais de 1º e 2º graus têm naturezas distintas, sendo como custos legis tão somente, a interveniência do Procurador de Justiça,<sup>3</sup> tanto assim que pode mesmo pedir a absolvição do réu ou qualquer outro benefício. No cível, pode pleitear a improcedência da ação cujo autor é o próprio Ministério Público, sem que isso represente aceitação da decisão.<sup>4</sup> Todavia, pensamos que se faz necessário um repensar de toda atuação, sem o qual a defesa dos direitos tutelados pela Instituição e tão cuidadosamente declarados na CF, ficará seriamente comprometida. Esse o desafio que nos propusemos a enfrentar, apresentando à discussão uma proposta, longe de pronta e acabada, sem pretensão de perfeição, mas que permite levar ao debate.

## ATUAÇÃO FRAGMENTADA E SUAS CONSEQÜÊNCIAS

O Ministério Público, de outra parte, padece da contraproducente substituição no meio do caminho, daquele que propôs a ação e portanto, presume-se que a conheça, por outro membro da Instituição. Isso é inexplicável se se tem em conta uma atuação de resultados, repetimos, abstraindo a questão legal e processual que impõe o fracionamento. Fato é que em função disso a atuação ministerial fica enfraquecida.

---

<sup>2</sup> Art. 478, parágrafo único; Art. 480; 527, inc. VI.

<sup>3</sup> “...STF: HC 54.651-SP, Neder, RTJ 82/97 e HC 73.545-SP, I. Galvão, DJ 6-9-96<sup>2</sup> (STF – 2ª T. – HC nº 76.943-3/RJ – Rel. Min. Carlos Velloso, Diário da Justiça, Seção I, 30 out. 1998, p.3).”, *apud* MORAES, 2002.

<sup>4</sup> Art. 503 e seu parágrafo único do CPC.

Outro desajuste apontado como resultante do malfadado distanciamento, diz respeito à falta de contato e conhecimento pessoal entre o Promotor e o Procurador de Justiça responsável pela continuidade da condução de uma causa proposta pelo primeiro. As Procuradorias são compostas por um substancial número de membros, e as distribuições somente por coincidência se repetem, fazendo com que as ações iniciadas por um determinado Promotor sejam encaminhadas a Procuradores diversos, dificultando o estreitamento de relações. Sabe-se que não é tarefa simples ao Promotor identificar o membro ministerial de 2ª instância que atua em processo do seu interesse funcional, igualmente não sendo tão singelo, em algumas oportunidades, mesmo identificado, com ele manter contato. É verdade que muitos atendem o Promotor com cordialidade e atenção, dispostos a ouvi-lo, e porque não, consultá-lo sobre uma nuance qualquer do processo (já que ele é o maior conhecedor dos autos); outros, todavia, nem tanto, sendo difícil ao órgão de 1º grau, pela falta de habitualidade e constante variação dos Procuradores, detectar quando está diante de cada situação, desestimulando-o em sua iniciativa, em prejuízo da unidade de atuação. O próprio acompanhamento do processamento dos autos nos Tribunais não é fácil, ainda que se possa contar com a intermediação dos CAO's.

A visão pelo prisma da 2ª instância não pode ser diferente, pois recebendo processos cada momento de um Promotor, dificilmente o Procurador terá condições de conhecer e avaliar o seu trabalho, salvo por amostragem limitada e pontual. Certamente que conhecendo o trabalho de determinado membro de 1ª instância apenas esporadicamente, não poderá estabelecer padrão de comportamento (e até de temperamento), nem de atuação processual, ficando afastada, por exemplo, a compreensão sobre posturas eventualmente adotadas nos autos. Não se pode negar, por seu turno, que os Procuradores também podem encontrar dificuldades de receptividade por parte de alguns Promotores, mesmo quando deles parta a iniciativa do contato.

Além disso, estando sujeito o Procurador a receber processos de todas as Comarcas, poderá ver-se em contato com alguns originários de regiões com as quais jamais conviveu, nas quais nunca trabalhou e quiçá, sequer visitou, conhecendo pouco, ou quase nada, sobre a realidade local e suas peculiaridades. Essa circunstância, por vezes, subtrai da 2ª instância, a possibilidade de compreender a grande importância, para certa comunidade, de determinada demanda que para ele, a princípio, por desconhecimento do particular cotidiano daquela sociedade, se apresenta como menor e corriqueira. O fato, infelizmente, não é raro: causa relevante para determinado Promotor

(abstraída qualquer motivação de cunho pessoal) e de determinada comunidade, não é tratada como tal na 2ª instância, que não por sua culpa, mas pela sistemática atual, desconhece as peculiaridades locais e analisa a questão sob ótica apartada e diversa daquela onde se originou a lide. Pode acontecer de deixar um Procurador de recorrer de uma causa por entendê-la de subalterna importância, sem se atentar para o fato de que, eventualmente, na Comarca de origem, é ela a muito importante e trará reflexos substanciais para a imagem do Ministério Público e da própria Justiça.

Mas situação ainda mais incômoda ocorre quando os posicionamentos dos membros do Ministério Público, de 1ª e 2ª instância, são conflitantes. Com constância maior que a desejável, teses ferrenhamente defendidas por órgãos de execução de 1º grau, são desabonadas pelos órgãos de 2ª instância, gerando, inequivocamente, não só tensão nas relações internas como também, o que é ainda mais lamentável, desgaste e enfraquecimento da Instituição como um todo. Sem posturas institucionais firmes, homogêneas e coesas, não se pode falar em atuação profissional, eficiente e eficaz do Ministério Público, colocando-nos em posição de desvantagem em relação a nossos contendores, sempre unidos e bem organizados.

Tudo isso é agravado porque o distanciamento entre as instâncias e a pulverização da distribuição dos processos pelas Procuradorias, ausente um critério mais elaborado (salvo o já existente por matéria), coloca os Procuradores, de certa forma, em situação consideravelmente mais protegida e confortável em relação aos Promotores. É que nas Comarcas, notadamente nas menores do interior, o Promotor, na linha de frente da Instituição, recebe graves cobranças da comunidade, cada dia mais organizada e exigente; sabe seu nome, suas atribuições, questiona suas posturas, critica seus exageros, ironiza sua inércia e exige sua atuação. A imprensa local dá destaque à atuação, quer enaltecendo o trabalho bem feito, quer criticando aquilo que considerado inadequado. Em relação àqueles que a partir de certa fase passam a ser os responsáveis pela condução do processo junto aos Tribunais, no entanto, devido à falta de constância nas distribuições aos Procuradores, são ignorados pela comunidade, ficando isentos, via de conseqüência, de quaisquer questionamentos de quem quer que seja, dentro e fora da Instituição. O Procurador, na realidade, em sua atividade, no atual sistema, se encontra imune a cobranças, atuando sob o desígnio exclusivo de sua própria convicção, não devendo maiores esclarecimentos aos Promotores ou ao Chefe da Instituição, com os quais não mantém contato regular e habitual, e muito menos com a comunidade, dado

que não postula em relação qualquer delas em particular, mas sim, em tese, quanto a todas do Estado.

Releva notar que nos parece interessante e positivo, mantido um grau de tolerância aceitável, a existência de certa cobrança e fiscalização sociais da atividade do membro do Ministério Público, independentemente da instância em que funcione, servindo não só de estímulo como também de eficaz instrumento para motivação daqueles mais acomodados. Na sistemática atual, tendo os Procuradores de Justiça idêntica responsabilidade por todo o Estado, não guardando relação direta com nenhuma comunidade, os ônus se difundem e, onde todos são igualmente responsáveis, já vaticina a sabedoria popular, ninguém na verdade o é.

Esses são alguns dos problemas existentes e decorrentes diretamente do fracionamento da atividade, cumprindo ressaltar que tal partição é fruto da lei e da sistemática processual vigente, impondo encontrarmos solução que atenda à necessidade de eficiência e eficácia da atuação ministerial como um todo, sem olvidar da necessidade de preservação do modelo organizacional em suas grandes linhas, máxime a divisão de trabalho entre 1ª e 2ª instância.

#### UMA NOVA FORMA DE DIVISÃO DE ATRIBUIÇÕES

Apontados alguns dos problemas e delineadas suas conseqüências, é forçoso reconhecer que qualquer alternativa apresentada para corrigir ou minorar as distorções, inexoravelmente esbarrará em pelo menos três respeitáveis obstáculos: as dificuldades orçamentárias, a inconveniência de alterações legislativas e a resistência dos setores mais conservadores da Instituição, seja em 1ª ou 2ª instância. A presente conjuntura político/econômica torna quase indecorosa qualquer proposta que redunde em aumento de despesa orçamentária. Perceptível que não tem sido fácil à Administração Superior do Ministério Público a obtenção de verbas junto ao Executivo, sequer para dar cabo, na sua integralidade, dos compromissos de pessoal e de despesas de custeio e investimento já existentes, ficando praticamente inviabilizadas quaisquer reflexões que representem aumento dessas despesas.

Alterações legislativas, por seu turno, se nos parecem, no atual momento, absolutamente temerárias, tendo em vista a possibilidade de abertura de brecha para modificações mais profundas na estrutura institucional. Análise superficial do ambiente político atual, leva à segura conclusão no sentido de que o Ministério Público, pelo próprio regular exercício de suas funções, vem angariando inimigos em velocidade,

quantidade e qualidade vertiginosas, os quais, muitos integrantes da classe política ou capazes de nela influenciar, não poupariam esforços na direção do encolhimento da Instituição, com a revisão de suas funções e conseqüente diminuição de sua influência na sociedade, tudo se essa oportunidade lhes fosse conferida. Não seria prudente, por óbvio, que tal oportunidade lhes fosse oferecida pela própria Instituição, o quê se observaria pelo encaminhamento, no contexto atual, de projeto de lei remodelando suas funções ou atribuições.

O enfrentamento dos setores mais conservadores da Instituição não é empreitada menos complexa que a superação dos demais entraves elencados, mormente considerando que essa tendência está presente em importantes setores dos órgãos de 2ª instância. Uns por convicção, outros em homenagem às tradições e outros poucos por puro comodismo, é certo que alguns Procuradores sequer aceitam a idéia de simplesmente debater as atribuições da 2ª instância do Ministério Público, quanto mais com membros do 1º grau. De outro lado, há fundadas críticas à atuação ministerial de 1ª instância, estando a merecer atenção e reparos ditados pela experiência dos que hoje ocupam os cargos do 2º grau.

Em conclusão, temos que para solucionar as distorções referidas, imperiosa a superação dos três entraves apontados. Proposta, portanto, que busque, séria e descompromissadamente, a resolução dos problemas relacionados ao distanciamento entre a 1ª e 2ª instância do Ministério Público e ao remodelamento das Procuradorias de Justiça, terá de dar satisfatória solução às questões referentes à impossibilidade de aumento das despesas e de inviabilidade de alterações legislativas, bem como terá de ser hábil o suficiente para contornar eventual resistência dos setores mais conservadores da Instituição.

E nesse sentido, a sugestão que apresentamos, a qual, não obstante incipiente, longe de estar pronta e acabada, e sem a mínima pretensão de perfeição, tende à evolução no caminho da solução das questões postas ao debate, bem como à minimização de suas nefastas conseqüências, sem se chocar frontalmente com qualquer das objeções referidas. Estas, talvez, as maiores virtudes da proposta: não gera aumento de despesa, independe de modificações legislativas e não altera substancialmente as atribuições e o cotidiano dos Procuradores de Justiça.

Propõe-se a simples modificação da divisão de atribuições das Procuradorias de Justiça de molde a criar, em substituição às hoje existentes, ou mesmo como subdivisões delas, Procuradorias de Justiça Regionais, cuja distribuição de autos



vincule-se a determinada parcela de Comarcas do Estado, sem olvidar de uma divisão interna por matéria, como hoje ocorre.

Com efeito, atualmente as atribuições das cinco Procuradorias de Justiça<sup>5</sup> encontram-se disciplinadas no Ato nº 31–CPJ, de 14/09/94, publicado no DOE de 15/09/94, págs. 38 e 39. Excetuada a 3ª Procuradoria de Justiça cujas atividades se definem em razão da matéria<sup>6</sup>, em linhas gerais, os órgãos de execução de 2ª instância têm suas áreas de atuação desvendada, tendo em vista o exercício de atribuições junto a determinado Tribunal. Assim, a 1ª Procuradoria funciona junto à Seção Criminal do TJ; a 2ª Procuradoria oficia em matéria do extinto TACRIM; a 4ª perante as Seções de Direito Privado e Público do TJ; e a 5ª Procuradoria exerce atividades nos extintos 1º e 2º TAC's.

Estabelece, também, o dito ato do Egrégio Órgão Especial do Colégio de Procuradores de Justiça, em absoluto prejuízo da eficiência, que nas sessões de julgamento oficialiarão, respectivamente, os integrantes da 1ª, 2ª, 3ª, 4ª e 5ª Procuradorias de Justiça, ainda que em processos de habeas corpus ou mandados de segurança, implicando na elaboração de parecer por membros de uma Procuradoria e participação nas sessões por membros de outra, composta por profissionais que não tiveram sequer contato anterior com o processo. Não abordaremos os setores especiais para ficarmos na regra geral.

Percebe-se claramente, portanto, que, regra geral, as atribuições se definem em função do Tribunal ou Seção dele, colocando como parâmetro para a definição de atuação do Ministério Público, os órgãos do Poder Judiciário, estando aí o maior equívoco do sistema atual. É inaceitável que se continue determinando o Ministério Público tendo por norte o Judiciário. Urge, pois, revitalizar a Segunda Instância, dar-lhe função da qual derive uma contribuição prática efetiva na realização da justiça, sem transformá-la num mero espelho do Poder Judiciário (DAL POZZO, 1981). O foco não pode ser os órgãos judiciários, só podendo sê-lo a comunidade, destinatária imediata da atividade ministerial. Serve o Ministério Público – e deve prestar contas – à sociedade da qual é advogado e não ao Poder Judiciário, pelo quê, a primeira deverá servir como norte para sua orientação em termos de atuação institucional, e não o segundo. O erro de parâmetros é indisfarçável, impondo correção.

---

<sup>5</sup> Art. 21 da Lei nº 8.625/93 e Artigo 44, incisos e parágrafos da Lei Complementar Estadual nº 734/93.

<sup>6</sup> 3ª Procuradoria de Justiça: 24 (vinte e quatro) Procuradores de Justiça, com atribuições de oficialiar em todos os processos de habeas corpus, das áreas cível e criminal, e mandados de segurança da área criminal de competência originária.

O que se propõe, resumidamente, é a correção desta distorção de molde a que as áreas de atuação dos órgãos de execução de 2º grau sejam definidas em função da comunidade, com estreitamento de laços e unidades de direcionamento entre o Ministério Público – de 1ª e 2ª instâncias – e os destinatários dessa atividade, concretizada a partir da edição de novo Ato pelo Egrégio Colégio de Procuradores de Justiça.

É essa a base da idéia de criação das Procuradorias de Justiça Regionais, ainda que dentro das já existentes, definindo que determinada Procuradoria (ou porção dela, podendo ainda dividir-se internamente por matérias) somente receberá processos de uma região do Estado, que quanto menor for tanto melhor. Essa divisão de atribuições tornará, ainda que involuntariamente, muito mais aprofundado o relacionamento entre as instâncias institucionais, inclusive a própria Procuradoria-Geral de Justiça, vindo como consequência natural da continuidade, perenidade e constância de contatos. Evidente que recebendo o Procurador de Justiça, sempre processos dos mesmos Promotores, terá melhores condições de conhecer seu trabalho, avaliar suas atitudes e compreender suas agruras, tendo mais subsídios para orientá-lo e instruí-lo, transferindo seus conhecimentos e experiência acumulados ao longo dos anos de carreira, cabedal que hoje fica restrito aos outros Procuradores que trabalham “no mesmo andar ou prédio”, ainda assim em trocas ocasionais. Vez por outra consegue o Procurador transferir seu saber num parecer, espaço diminuto para tão importante tarefa, mas isso é raro, restando mesmo enclausurada a sabedoria dos mais antigos, quando em verdade, deveria acontecer exatamente o contrário. É no momento em que o Promotor está no ápice de seu desenvolvimento profissional que galga o mais elevado posto na carreira, muitas vezes deixando de ter contato diário com outros membros da Instituição, para dar expediente em horários e locais alternativos, significando afastamento e desalento com a carreira. Tão rica experiência não pode ser tão rapidamente desdenhada. Nenhuma empresa séria do mundo treina seus empregados, para quando chegarem ao ápice, enclausurá-los e colocá-los em situação na qual é praticamente impossível transferir o conhecimento acumulado.

O Promotor, tendo seus processos em 2ª instância, sempre entregues aos mesmos Procuradores, terá muito mais condições de contato, procurando a 2ª instância, inclusive, previamente, tratando de questões em tese, contribuindo para que os feitos tenham uma melhor condução e continuidade. A regularidade de contato entre os mesmos Promotores e Procuradores de Justiça, sem qualquer dúvida, levará a um

estreitamento de relacionamento com a criação, paulatina e segura, de relações de conhecimento, compreensão e confiança recíproca, uniformizando a condução dos feitos em benefício da atividade institucional.

O Procurador, por sua vez, disporá de melhores informações sobre os trabalhos de 1ª instância, conhecendo mais profundamente não só as atividades e a personalidade do Promotor, quanto os próprios processos, possibilitando melhores condições de acompanhamento. Evidentemente que esse acompanhamento não significa hierarquização e nem mesmo participação do Procurador em atividades processuais de modo a permitir eventual arguição de impedimento.<sup>7</sup> Todavia, a discussão de casos em tese não encontra nenhuma restrição legal ou ética, ao contrário, como se vê, é necessária. Aliás, as recentes alterações do CPC em relação ao agravo de instrumento e aos recursos especial e extraordinário, impõem hoje a necessidade de entendimento entre as instâncias, se por mais não fosse. Falamos do parágrafo único do Art. 526, com a redação dada pela Lei nº 10.352/01. O representante ministerial de primeira instância deverá fornecer subsídios ao Procurador caso o agravante não tenha informado nos autos sobre a interposição do recurso, quer seja o Ministério Público autor ou interveniente na ação, forçando a troca de informações e, eventualmente, até de documentos.

Também exige troca de informações e afinamento entre os membros do parquet de primeiro e segundo grau o caso tratado no § 3º do artigo 542 do CPC. Como se sabe, os recursos especial ou extraordinário ficam retidos nos autos se interpostos contra decisão interlocutória em processo de conhecimento, cautelar ou embargos à execução, somente se processando se a parte os reiterar nas razões ou contra-razões de apelação. Tratando-se de requerente ou requerido outro que não o Ministério Público, pouca alteração se verifica, mas se qualquer dos recursos tenham sido interpostos pelo Procurador oficiante, necessariamente o Promotor terá de reiterá-lo sob pena de não processamento. Dessa forma, o recurso interposto pelo Procurador, no mais das vezes para defesa de importantes teses institucionais, ficará na dependência da reiteração pelo Promotor. À evidência que a atuação ministerial deverá ser coordenada e única, permitindo ser alcançado o resultado pretendido.

Por fim, necessário dizer que essa sistemática de distribuição de processos não afeta o princípio do Promotor natural (PENTEADO, 1985), regra não

---

<sup>7</sup> Art. 138, inc. I do CPC e Art. 258 do CPP.

inscrita na Constituição Federal, mas que encontrou guarida no Pretório Excelso<sup>8</sup> e, de resto, está hoje estabelecida em lei.<sup>9</sup>

## OS RESULTADOS ESPERADOS E AS VANTAGENS DA SISTEMÁTICA PROPOSTA

A implantação da proposta não nos parece excessivamente difícil, sobretudo se contraposta aos benefícios que se espera, como se viu. Pensamos ainda que acabará o problema, em 1º grau, para identificação do Procurador que atuará em determinado processo, uma vez que é ele previamente conhecido, ou pelo menos o número possível deles é pequeno. Esse conhecimento prévio influenciará na questão da disposição para a atenção recíproca que experimentará melhoras, como consequência natural do próprio sistema, pois não mais haverá ambiente para a falta de atenção, de ambos os lados. Atualmente, se sabe que algum desentendimento – pessoal ou processual – pouco reflexo produzirá no cotidiano dos contendores, pois dificilmente se encontrarão novamente dentro de um processo. O quadro se modifica profundamente com as Procuradorias Regionais, dado que o trato rotineiro, por certo inibirá excessos e exigirá posturas respeitosas e de maior tolerância. Os que eventualmente se desentendem hoje, estarão juntos amanhã, obrigando ao diálogo e à busca de soluções para o conflito que atendam o interesse público.

O acompanhamento dos processos melhorará substancialmente, não sendo tarefa difícil a determinada Procuradoria manter sua região atualizada sobre datas de julgamentos, acompanhando as sessões e tomando as medidas que se fizerem necessárias, inclusive sustentação oral, hoje realizadas por Procuradores que, via de regra, tomam contato com os autos pela primeira vez minutos antes do início dos trabalhos. A pré-determinação do órgão ministerial de segunda instância, o estreitamento e constância de relacionamento com seus integrantes, o aumento do diálogo, o conhecimento recíproco, a possibilidade de maior intimidade com o feito, certamente redundarão num processamento mais homogêneo da ação pelas instâncias do Ministério Público, em inegável benefício da atuação como um todo.

Ao Promotor ficará facilitado o acesso aos órgãos de 2ª instância, à troca de idéias e ao acompanhamento dos processos nos Tribunais. Ao Procurador será permitido melhor conhecimento dos posicionamentos dos autores das ações ou mesmo

---

<sup>8</sup> RTJ 150/123 e 148/181.

<sup>9</sup> Art. 21 da LONMP.

dos fiscais da lei, possibilitando e tornando eficiente sua orientação, e do próprio feito por via de consequência, com o fomento à troca de idéias, facilitando sua atividade, mormente considerando o exíguo prazo que dispõe para se familiarizar com os autos.

E tão importante quanto propiciar ao Procurador melhor conhecimento do feito e de seu autor, é ofertar-lhe condições de saber das peculiaridades da comunidade da qual originada o processo. Recebendo feitos sempre das mesmas Comarcas, a 2ª instância tomará contato com sua realidade, fixará seus olhares em seus problemas, compreenderá suas dificuldades, dimensionará suas aflições e poderá, via de consequência, muito melhor avaliar a amplitude dos casos delas oriundos. Além disso, essa intimidade com as peculiaridades locais, permitirá maior influência da 2ª instância sobre a elaboração dos planos de atuação, hoje limitadas a meras sugestões<sup>10</sup> e, ainda assim, de difícil consecução prática. E ainda, fora de dúvida que conhecendo o Procurador o cotidiano das Comarcas dos processos em que atua, terá melhores subsídios para se posicionar, quer em relação ao Promotor, às decisões judiciais e as posturas dos advogados, bem assim às questões de fato, levando-o a decisões com muito mais profundidade, substância e eficiência.

A criação das Procuradorias Regionais poderá acarretar até adicional estímulo à progressão funcional na carreira, além de melhor aproveitamento, em 2ª instância, de mão-de-obra oriunda da primeira. Isso porque permite ao Promotor que exerceu por muito tempo suas atividades em determinada Comarca e região, promover-se para a superior instância e trabalhe junto a essa mesma Comarca e região. Além da satisfação profissional proporcionada, esta possibilidade cuida de exemplar hipótese de maximização no aproveitamento da mão-de-obra institucional, posto que, certamente, não existirá ninguém melhor preparado para atuar pela segunda instância do Ministério Público, em determinada região, do que aquele profissional que por anos a serviu em primeiro grau, conhecendo-a em profundidade. Irracional seria colocar este experimentado profissional para trabalhar pelo Estado inteiro, inclusive regiões com as quais não tem a menor intimidade, não ligado a uma comunidade, mas a um Tribunal, desprezando por completo todo seu conhecimento específico sobre uma parcela da sociedade.

Posicionamentos conflitantes seriam mais raros, embora eventualmente possam ocorrer. É que a proximidade entre os órgãos de atuação, a constância de

---

<sup>10</sup> Artigo 44, § 4º, inc. IV da LONMP.

relacionamentos com aumento do diálogo, inclusive em relação à frequência deles, determinaria, ou pelo menos favoreceria, a homogeneização de entendimentos. Fugiria ao natural que Promotores de Justiça insistissem em adotar certo posicionamento, se pacificado na Procuradoria Regional com atribuição para os processos originados em suas Comarcas, entendimento contrário à tese defendida. A sistemática permitiria, inclusive, a adoção pela primeira instância de posicionamentos reiterados e pacificamente assumidos pelas Procuradorias respectivas, emprestando às posturas dos órgãos de 2ª instância do Ministério Público, papel semelhante ao cumprido pela jurisprudência junto ao Judiciário de primeiro grau. Essa fixação de orientações jurídicas, conquanto não vinculativas nem mesmo para os próprios Procuradores<sup>11</sup>, daria um norte para atuação racionalizada do parquet da região, não impedindo, de outro lado, que posicionamento maciçamente acatado em primeira instância demovesse a segunda de sua inicial contrariedade ou mesmo incentivasse para uma luta processual mais contundente na defesa de determinada tese. No sistema proposto, sem sombra de dúvida, as possibilidades de entendimento entre os órgãos de execução seriam maiores, havendo mecanismos mais hábeis para a solução dos problemas atinentes à incongruência de manifestações ministeriais num mesmo processo.

Por fim, a atuação regionalizada revitalizaria e estimularia a atividade das Procuradorias de Justiça, no sentido de que seus integrantes passariam a ser conhecidos e identificados na região de exercício das atribuições, aumentando não só sua responsabilidade como ofertando possibilidade de reconhecimento do trabalho. Tendo as comunidades, desde o início da demanda, prévio conhecimento a respeito da identidade daqueles membros da Instituição que a partir de determinado momento serão os responsáveis pela condução do processo, aberta estará não só a oportunidade de eficaz fiscalização e objetiva cobrança de resultados de sua atuação, como também de valorização da própria atividade.

#### PROPOSIÇÕES APROVADAS:

1 - a equivocada estruturação da segunda instância do Ministério Público, focada que é, para desenvolvimento de suas atividades, não na comunidade a que serve, mas nos órgãos do Poder Judiciário, cria indisfarçável distorção, gerando afastamento em relação aos órgãos de execução de 1º grau e

---

<sup>11</sup> Art. 20 da LONMP e Artigo 44, § 4º, inc. I da LC 734/93.

desvalorização geral de suas próprias atribuições, freqüentemente questionadas e chegando a injusto menosprezo, com conseqüentes malefícios para o desempenho da atividade institucional;

2 - a mudança de foco com a regulamentação da atividade da 2ª instância em função da sociedade, criando-se, a partir da mesma estrutura já existente, as Procuradorias de Justiça com atribuições regionais, quer independentes ou como subdivisões internas das já existentes, promoverá natural aproximação entre as instâncias do Ministério Público e a revitalização das atribuições dos Procuradores de Justiça;

3 - isso se faria independentemente de aumento de despesas, de alterações legislativas e de profundas incursões na estrutura e atribuições da segunda instância.

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DAL POZZO, Antonio A. F. Posição do Ministério Público de Segunda Instância no Cível. *Justitia* [da PGJ de São Paulo]. São Paulo : PGJ/APMP, nº 112, p. 110-122, jan/mar de 1981.

FRONTINI, Paulo S. Reflexões sobre uma experiência funcional projetada das bases em direção à cúpula da instituição. *Justitia* [da PGJ de São Paulo]. São Paulo : PGJ/APMP, nº 97, p. 497-499, abr/jun de 1977.

GOMES, Maurício A. Ministério Público na Constituição de 1988 – Breves anotações. *Justitia* [da PGJ de São Paulo]. São Paulo : PGJ/APMP, nº 145, p. 64-78, jan/mar de 1989.

MAZZILLI, Hugo Nígro. Regime jurídico do Ministério Público: análise da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, aprovada pela Lei n. 8.625, de 12 de fevereiro de 1993. São Paulo : Saraiva, 1993.

\_\_\_\_\_. A defesa dos interesses difusos em juízo : meio ambiente, consumidor e outros interesses difusos e coletivos. 14. ed. São Paulo : Saraiva, 2002.

\_\_\_\_\_. O Ministério Público e a defesa do regime democrático. RT. São Paulo : Revista dos Tribunais, nº 751, p. 69-79, maio de 1998.

MORAES, Alexandre. Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional. São Paulo : Atlas, 2002.

PENTEADO, Jaques de Camargo. O princípio do Promotor natural. *Justitia* [da PGJ de São Paulo]. São Paulo : PGJ/APMP, nº 129, p. 114-124, abr/jun de 1985.