

A reengenharia do Ministério Público: Alguns aspectos^(*)

Valter Foletto Santin
Promotor de Justiça – SP

a) Introdução

A estrutura estatal atual vem sendo atacada pela sociedade em razão de ser grandiosa, cara e ineficiente, não desempenhando satisfatoriamente as ações e serviços típicos da atividade pública.

O movimento – denominado Reforma Administrativa ou Reengenharia do Estado, no sentido de reformar, modificar, alterar, reestruturar e até mesmo reinventar a máquina estatal – ganha força dia a dia, obrigando os governantes e administradores públicos a se movimentarem, no sentido de envidarem esforços para atendimento dos reclamos.

O Ministério Público, ente estatal encarregado da ação penal e da defesa dos interesses individuais indisponíveis, coletivos e sociais (art. 129 da Constituição Federal), necessita redimensionar as suas áreas de atuação e sua estrutura administrativa, compatibilizando-as aos novos tempos. Este estudo não pretende esgotar o assunto, apenas fazer algumas propostas de alteração.

b) Exposição e justificativa

A instituição do Ministério Público tem história de manter estrutura de pessoal, administrativa e de instalações modesta e pequena.

Pouco tempo atrás, era composta majoritariamente por procuradores de justiça e promotores de justiça, na esfera estadual, e procuradores da República, no âmbito federal, com pequeníssimo contingente de pessoal administrativo. Para lembrar, o promotor mantinha uma sala no fórum, de acanhadas dimensões, normalmente destinadas as piores acomodações, uma mesa, cadeiras, uma máquina de escrever, um armário e papel. Não possuía nenhum funcionário ou auxiliar, raramente um estagiário, estudante de direito não remunerado. O promotor participava dos atos processuais, datilografava as suas peças processuais, atendia as chamadas telefônicas, população e advogados sem o apoio de funcionário ministerial. Fazia de tudo um pouco, mais assemelhando-se a um jogador de futebol que cobra o escanteio e corre para cabecear. Esse modelo era estressante, cansativo e inadequado às múltiplas atividades e

(*) Tese apresentada no II Congresso do Ministério Público do Estado de São Paulo, de 28 a 31 de maio de 1997

necessidades da promotoria e do melhor atendimento aos trabalhos ministeriais.

Mais recentemente, principalmente a partir de 1992, em São Paulo, o Ministério Público estadual deu os primeiros passos para estruturação das promotorias de justiça. Foram contratados funcionários administrativos (oficiais de promotorias, secretárias e auxiliares) para auxiliar o promotor. Computadores, próprios e da instituição, deixaram de lado as máquinas de escrever, outrora indispensáveis e hoje pouco utilizadas.

O Ministério Público cresceu em estrutura e em pessoal. Atualmente, em São Paulo há no quadro 2.000 cargos, constituídos por 202 procuradores de justiça, incluído o Procurador-Geral, na 2ª instância, e o restante (1.798) de promotores de justiça, na 1ª instância, conforme informa o Ato nº 118/97, de 30.04.97 (DOE de 1º.5.97, Poder Executivo, Seção I, págs. 40/42).

A 1ª Instância está assim distribuída:

1) Entrância Especial (610 cargos). Capital.

1.1) Promotorias Criminais Centrais: 170 cargos, assim nominados: 1º a 120º Promotor de Justiça Criminal; 1º a 8º Promotor de Justiça Militar; 1º a 21º Promotor de Justiça das Execuções Criminais e 1º a 21º Promotor de Justiça do I Tribunal do Júri.

1.2) Promotores de Justiça Cíveis Centrais: 113 cargos, assim nominados: 1º a 14º PJ Cível; 1º a 20º PJ de Falências; 1º a 16º PJ de Acidentes do Trabalho; 1º a 16º PJ da Infância e da Juventude; 1º a 18º PJ de Família; 1º a 5º PJ de Registros Públicos; 1º a 4º PJ do Meio Ambiente; 1º a 3º PJ do Consumidor; 1º a 7º PJ de Mandados de Segurança; 1º a 7º PJ da Cidadania e 1º a 3º PJ de Habitação e Urbanismo.

1.3.) Promotores de Justiça junto aos Foros Regionais da Capital: 141 cargos. Santana: 1º a 12º PJ Criminal de Santana e 1º a 9º PJ Cível de Santana. Santo Amaro: 1º a 8º PJ Criminal, 1º a 7º PJ do III Tribunal do Júri e 1º a 6º PJ Cível. Jabaquara: 1º a 4º PJ Criminal, 1º a 6º PJ do II Tribunal do Júri e 1º a 5º PJ Cível. Lapa: 1º a 4º PJ Criminal e 1º a 4º PJ Cível. São Miguel Paulista: 1º a 6º PJ Criminal e 1º a 5º PJ Cível. Penha de França: 1º a 4º PJ Criminal, 1º a 7º PJ do IV Tribunal do Júri e 1º a 4º PJ Cível. Itaquera: 1º a 6º PJ Criminal e 1º a 4º PJ Cível. Tatuapé: 1º a 4º PJ Criminal e 1º a 4º PJ Cível. Vila Prudente: 1º a 4º PJ Criminal e 1º a 3º PJ Cível. Ipiranga: 1º e 2º PJ Criminal e 1º a 3º PJ Cível. Pinheiros: 1º a 4º PJ Criminal, 1º a 3º PJ do V Tribunal do Júri e 1º a 4º PJ Cível. Nossa Senhora do Ó: 1º a 3º PJ Criminal e 1º e 2º PJ Cível. Perus: 1º e 2º PJ. Parelheiros: 1º e 2º PJ.

1.4) 150 cargos numerados: 1ª a 150ª Promotores de Justiça da Capital
1.5) 36 cargos ainda não destinados (art. 13, LC nº 667/91).

2) Terceira Entrância: 410 cargos. Americana: 1ª a 5ª PJ. Araçatuba: 1ª a 8ª PJ. Araraquara: 1ª a 8ª PJ. Assis: 1ª a 4ª PJ. Atibaia: 1ª a 4ª PJ. Barretos: 1ª a 5ª PJ. Barueri: 1ª a 5ª PJ. Bauru: 1ª a 11ª PJ. Botucatu: 1ª a 4ª PJ. Bragança Paulista: 1ª a 4ª PJ. Campinas: 1ª a 22ª PJ. Catanduva: 1ª a 5ª PJ. Cotia: 1ª a 3ª PJ. Cubatão: 1ª a 4ª PJ. Diadema: 1ª a 8ª PJ. Franca: 1ª a 9ª PJ. Franco da Rocha: 1ª a 3ª PJ. Guaratinguetá: 1ª a 3ª PJ. Guarujá: 1ª a 4ª PJ. Guarulhos: 1ª a 16ª PJ. Itanhaém: 1ª a 3ª PJ. Itapeverica da Serra: 1ª a 3ª PJ. Itapetininga: 1ª a 4ª PJ. Itu: 1ª a 4ª PJ. Jacareí: 1ª a 5ª PJ. Jaú: 1ª a 4ª PJ. Jundiaí: 1ª a 10ª PJ. Limeira: 1ª a 5ª PJ. Lins: 1ª a 3ª PJ. Marília: 1ª a 7ª PJ. Mauá: 1ª a 5ª PJ. Mogi das Cruzes: 1ª a 8ª PJ. Osasco: 1ª a 15ª PJ. Ourinhos: 1ª a 3ª PJ. Piracicaba: 1ª a 11ª PJ. Poá: 1ª a 3ª PJ. Praia Grande: 1ª a 4ª PJ. Presidente Prudente: 1ª a 8ª PJ. Ribeirão Preto: 1ª a 18ª PJ. Rio Claro: 1ª a 5ª PJ. Santo André: 1ª a 18ª PJ. Santos: 1ª a 24ª PJ. São Bernardo do Campo: 1ª a 17ª PJ. São Caetano do Sul: 1ª a 9ª PJ. São Carlos: 1ª a 6ª PJ. São João da Boa Vista: 1ª a 3ª PJ. São José do Rio Preto: 1ª a 13ª PJ. São José dos Campos: 1ª a 14ª PJ. São Vicente: 1ª a 9ª PJ. Sorocaba: 1ª a 14ª PJ. Sumaré: 1ª a 4ª PJ. Suzano: 1ª a 5ª PJ. Taubaté: 1ª a 8ª PJ. Tupã: 1ª a 3ª PJ. Paulínia: 1ª e 2ª PJ. (Distrital) Valinhos: 1ª e 2ª PJ. (Distrital). Vila Mimosa: 1ª e 2ª PJ. (Foro Regional de Campinas). 3ª Entrância: 86 cargos ainda não destinados (art. 299, III, LC 734/93)

3) Segunda Entrância: 294 cargos.

1 Promotor de Justiça por Comarca: Agudos, Apiaí, Brotas, Cachoeira Paulista, Caconde, Capivari, Casa Branca, Cravinhos, Espírito Santo do Pinhal, Guararapes, Guariba, Itápolis, Itararé, Jacupiranga, José Bonifácio, Lucélia, Monte Aprazível, Novo Horizonte, Orlandia, Palmeira D'Oeste, Pederneiras, Pedreira, Piedade, Pirajuí, Pitangueiras, Porto Feliz, Porto Ferreira, Pres. Epitácio, Promissão, Rancharia, Ribeirão Bonito, Santa Rita do Passa Quatro, Santo Anastácio, São José do Rio Pardo, Serra Negra, Socorro, Tanabí, Teodoro Sampaio, Tietê e Vargem Grande do Sul. 1 Promotor por distrital: Arujá, Cajamar, Campo Limpo Paulista, Cosmópolis, Mairinque e Vinhedo. 2 Promotores por Comarca: Adamantina, Amparo, Aparecida, Avaré, Barra Bonita, Batatais, Bebedouro, Caçapava, Campos do Jordão, Capão Bonito, Cruzeiro, Dracena, Garça, Guaiara, Ibitinga, Ibiúna, Igarapava, Itapira, Itatiba, Ituverava, Leme, Lençóis Paulista, Lorena, Mairiporã, Matão, Mococa, Monte Alto, Olimpia, Osvaldo Cruz, Palmital, Paraguaçu Paulista, Pereira Barreto, Pirajú, Salto, Santa Cruz do Rio Pardo, Santa Fé do Sul, Santa Isabel, São Joaquim da Barra, São Manoel,

São Roque, Taquaritinga, Tupi Paulista, Ubatuba. 2 Promotores por distrital: Ferraz de Vasconcelos, Itapevi, Vicente de Carvalho e Votorantim. 3 Promotores por Comarca: Andradina, Araras, Birigüi, Caraguatatuba, Fernandópolis, Indaiatuba, Itapeva, Jaboticabal, Jales, Mirassol, Mogi Guaçu, Mogi Mirim, Penápolis, Pindamonhangaba, Piraçununga, Pres. Venceslau, Registro, Ribeirão Pires, Santa Bárbara D'Oeste, São Sebastião, Sertãozinho, Tatuí e Votuporanga. 3 Promotores por distrital: Embu e Taboão da Serra. 4 promotores por distrital: Carapicuíba e Itaquaquecetuba.

4) Primeira Entrância: 164 cargos.

1 Promotor por Comarca: Altinópolis, Angatuba, Auriflama, Bananal, Bariri, Bilac, Buritama, Cafelândia, Cajuru, Cananéia, Cândido Mota, Cardoso, Cerqueira Cesar, Conchas, Cunha, Descalvado, Dois Córregos, Duartina, Eldorado Paulista, Estrela D'Oeste, Fartura, Gal. Salgado, Getulina, Itaporanga, Jardinópolis, Junqueirópolis, Jujuiá, Laranjal Paulista, Martinópolis, Miguelópolis, Miracatu, Mirandópolis, Mirante do Paranapanema, Monte Azul Paulista, Nhandeara, Nova Granada, Nuporanga, Pacaembú, Palestina, Paraibuna, Patrocínio Paulista, Paulo de Faria, Pedregulho, Piracaia, Piratininga, Pompéia, Pres. Bernardes, Quatá, Queluz, Regente Feijó, Santa Adélia, Santa Branca, Santa Cruz das Palmeiras, Santa Rosa do Viterbo, São Bento do Sapucaí, São Luiz do Paraitinga, São Pedro, São Simão, Tambaú, Taquaritinga, Urupês, Valparaíso e Viradouro. 4.1) 1 Promotor por distrital: Aguai, Águas de Lindóia, Américo Brasiliense, Bertioga, Boituva, Borborema, Brodósqui, Cerquillo, Chavantes, Colina, Cordeirópolis, Embu-Guaçu, Francisco Morato, Guará, Guararema, Iepê, Ilha Bela, Ilha Solteira, Ipaucú, Ipuã, Itaberá, Itai, Itariri, Itirapina, Jarinú, Macatuba, Maracaí, Mongaguá, Montemor, Morro Agudo, Nova Odessa, Panorama, Pariquera-Açu, Pilar do Sul, Piquete, Pirapozinho, Pontal, Porangaba, Potirendaba, Rio das Pedras, Rosana, Roseira, Salesópolis, Samaritá, São Miguel Arcanjo, São Sebastião da Gramma e Tremembé. 4.2) 2 promotores por Comarca e distrital: Iguape, Braz Cubas, Jandira, Peruíbe e Várzea Paulista.

4.3) 43 cargos ainda não destinados (art. 299, V, LC nº 734/93).

5) Circunscrições Judiciárias Promotores Substitutos. 220 cargos.

1ª Circ. Santos: 12 cargos. 2ª Circ. São Bernardo do Campo: 8 cargos. 3ª Circ. Santo André: 10 cargos. 4ª Circ. Osasco: 8 cargos. 5ª Circ. Jundiaí: 5 cargos. 6ª Circ. Bragança Paulista: 3 cargos. 7ª Circ. Mogi Mirim: 2 cargos. 8ª Circ. Campinas: 7 cargos. 9ª Circ. Rio Claro: 2 cargos. 10ª Circ. Limeira: 2 cargos. 11ª Circ. Piraçununga: 3 cargos. 12ª Circ. São Carlos: 3 cargos. 13ª Circ. Araraquara: 4 cargos. 14ª Circ. Barretos: 3 car-

gos 15ª Circ. Catanduva: 3 cargos. 16ª Circ. São José do Rio Preto: 6 cargos. 17ª Circ. Votuporanga: 3 cargos. 18ª Circ. Fernandópolis: 3 cargos. 19ª Circ. Sorocaba: 6 cargos. 20ª Circ. Ituí: 3 cargos. 21ª Circ. Registro: 4 cargos. 22ª Circ. Itapetininga: 4 cargos. 23ª Circ. Botucatu: 3 cargos. 24ª Circ. Avaré: 3 cargos. 25ª Circ. Ourinhos: 3 cargos. 26ª Circ. Assis: 3 cargos. 27ª Circ. Pres. Prudente: 4 cargos. 29ª Circ. Pres. Venceslau: 3 cargos. 30ª Circ. Dracena: 2 cargos. 30ª Circ. Tupã: 3 cargos. 31ª Circ. Marília: 4 cargos. 32ª Circ. Bauru: 4 cargos. 33ª Circ. Jaú: 3 cargos. 34ª Circ. Piracicaba: 5 cargos. 35ª Circ. Lins: 2 cargos. 36ª Circ. Araçatuba: 6 cargos. 37ª Circ. Andradina: 3 cargos. 38ª Circ. Franca: 3 cargos. 39ª Circ. Batatais: 3 cargos. 40ª Circ. Ituverava: 2 cargos. 41ª Circ. Ribeirão Preto: 6 cargos. 42ª Circ. Jaboticabal: 2 cargos. 43ª Circ. Casa Branca: 3 cargos. 44ª Circ. Guarulhos: 7 cargos. 45ª Circ. Mogi das Cruzes: 7 cargos. 46ª Circ. São José dos Campos: 4 cargos. 47ª Circ. Taubaté: 5 cargos. 48ª Circ. Guaratinguetá: 4 cargos. 49ª Circ. Itapeva: 3 cargos. 50ª Circ. São João da Boa Vista: 2 cargos. 51ª Circ. Caraguatatuba: 3 cargos. 52ª Circ. Itapeçerica da Serra: 5 cargos. 53ª Circ. Americana: 2 cargos. 54ª Circ. Amparo: 2 cargos. 55ª Circ. Jales: 2 cargos. 56ª Circ. Itanhaém: não informado. 8 cargos de promotor de justiça substituto ainda não destinados (art. 299, VI, LC nº 734/93).

Anualmente, abrem-se concursos de ingresso na carreira do Ministério Público. No último concurso (78ª), foram aprovados 100 candidatos, ingressando 98 novos promotores e está em andamento outro (79ª), com 100 vagas.

Inegável que o Ministério Público está muito próximo de acompanhar o inchaço – na Capital é bem visível – dos entes estatais tradicionais, em todos os poderes. Será esse o caminho a trilhar ou a continuar?

Claro que não! Sem dúvida alguma o Ministério Público deve voltar aos tempos de máquina pequena, rápida e eficiente, evidentemente atento às novas necessidades sociais, crescimento populacional e principalmente aos avanços jurídicos e tecnológicos. A formação de um promotor é demorada e custosa aos cofres públicos, podendo ser aumentado o espaço destinado a estagiários e diminuição de outros funcionários administrativos. Estagiários normalmente são mais interessados no aprendizado e em desempenhar a contento o seu trabalho, ao contrário dos funcionários burocráticos, acomodados, tradicionalmente desinteressados, indolentes e com espírito de “deixar para amanhã o que pode ser feito hoje”, que devem perder espaço em instituição como o Ministério Público, ativa e operante, voltada para a agilidade, desburocratização e eficiência.

Como viabilizar o retorno ao caminho correto e evitar o crescimento desordenado da instituição é algo polêmico, difícil e desgastante, merecendo meditação, amadurecimento e coragem dos seus líderes e interessados num Ministério Público melhor.

O Ministério Público por muitos anos procurou atribuições, sendo generoso o legislador, sempre se lembrando da instituição quando não tinha para quem destinar as atribuições. Os tempos mudaram e o Ministério Público precisa abdicar de atribuições que não digam respeito ao seu novo perfil constitucional. É preciso conscientização de novos tempos e coragem de deixar de lado atribuições dispensáveis, de interesse individual e de pouca ou nenhuma repercussão social.

Na esfera penal, a Lei nº 9.099/95 reduziu o trabalho, antes estafante. Na esfera cível e de família, com a banalização das separações e divórcios, fruto de modificação social, não é exigido da promotoria mais tanto cuidado e esforço como outrora, que deve continuar a recair principalmente nos interesses de menores e incapazes, não tanto em relação a aspectos patrimoniais.

A sociedade quer a instituição no combate aos crimes, na direção das medidas de prevenção e investigação e repressão pela ação penal pública; fiscalização dos serviços públicos, acionando civil e criminalmente os atos de desmandos, omissões e abusos administrativos e de corrupção dos governantes e agentes estatais; no ataque ao abuso do poder econômico; na defesa dos interesses individuais indisponíveis, coletivos, difusos e de relevante valor social, que alcançam impacto na comunidade.

Algumas providências imediatas devem ser tomadas:

1ª) Não destinar mais nenhum dos cargos vagos a comarcas e distritais, além daqueles já instalados, apenas se houver excepcional necessidade.

2ª) Não realizar mais nenhum concurso de ingresso à carreira ou restringir a 20 vagas, no máximo.

3ª) Extinguir cargos na capital, de modo a proporcionar que a relação de promotor por juiz na área criminal seja 1,5 promotor por juiz; na área de família e acidentes do trabalho, 1 promotor para cada 2 varas ou 2 juizes; na curadoria geral, 1 promotor para cada 10 varas. No interior, que a proporção seja a mesma no crime (1,5 promotor por juiz) e no cível de que o promotor funcione em 1,5 vara.

4ª) Aglutinar as atribuições de mandado de segurança, falências e concordatas, curadoria geral, registros públicos, fundações e outras atri-

buições cíveis do Centro, como se fosse comarca do interior, onde o promotor cível trabalha em todas as áreas, com a mesma eficiência. Redimensionar a necessidade, extinguindo cargos dispensáveis.

5ª) Aglutinar atribuições dos Regionais, de forma que todos os promotores façam processos do crime, cível e família, o que poderá facilitar a diminuição dos cargos.

6ª) Deixar de atuar nos acidentes do trabalho individuais e cálculos de acidente do trabalho, concentrando a atuação na prevenção de acidentes do trabalho e ações coletivas e difusas. O momento atual não exige mais esforços ministeriais nos processos de acidentes do trabalho individuais, dada à participação de advogados na defesa do obreiro, sendo dispensável a atuação do promotor. Não adianta mais ficar "chorando o leite derramado", mas sim tomar medidas para o "galão não cair", numa comparação com a atividade leiteira e provérbio popular, de que "não adianta chorar o leite derramado".

7ª) Reduzir a atuação em falências, concordatas, mandado de segurança, registros públicos, alvarás, alimentos entre maiores e capazes, restringindo-se a casos que tenham relevante interesse social e coletivo e com conotação criminosa (inquérito judicial falimentar).

8ª) Arregimentar estagiários, desde o 1º ano do curso de Direito, com salários convidativos (4 a 5 salários mínimos), pois ridículos os atuais valores (R\$ 44,40, pouco mais de 1/3 do salário mínimo), dotando 2 estudantes para cada promotor, o que agilizará sobremaneira a atuação e diminuirá enormemente a necessidade de novos promotores. Com pagamento razoável serão arregimentados excelentes estudantes, interessados, dedicados, motivados e com energia total, que farão certamente um bom trabalho de auxílio à promotoria.

9ª) Reestudar e reestruturar a 2ª instância, não atuando em falências, concordatas, mandado de segurança, registros públicos, alvarás, alimentos entre maiores e capazes e acidentes do trabalho individuais e seus cálculos e outras causas sem interesse social relevante;

10ª) Atuar o procurador de justiça em determinadas promotorias, contatando com a primeira instância, recebendo e dando sugestões e acompanhando os casos em andamento.

11ª) Fazer estudo sério para verificar a real necessidade da Capital, extinguir cargos numerados e/ou transformá-los em cargos de promotores de justiça com atuação na Capital e no interior, indistintamente, com *status* de entrância especial, especialmente com possibilidade de atuação em de-

terminadas circunscrições e suprimento das necessidades de férias, promoções, vacâncias e auxílio de região determinada, o que poderia suprir a constante deficiência do interior e permitir que seja feita carreira no interior, permitindo que galguem a instância superior.

c) Conclusões

Tendo em vista tais argumentos, concluo:

1) O Ministério Público não pode mais crescer desordenadamente, devendo ser paralisados todos os concursos de admissão de funcionários, principalmente de novos promotores de justiça, exceto de estagiários.

2) Devem ser extintos cargos em que excessivo o número de promotor em relação à necessidade, transformados ou criados cargos onde haja efetiva necessidade, principalmente criar cargos e funções de promotores de justiça nas circunscrições do interior, com *status* de entrância especial, para atuação na região, nas férias, vacâncias e auxílio dos titulares das comarcas. Passar a funcionar em áreas de pouca atuação ou incipiente (controle da eficiência dos serviços públicos tradicionais, de relevância pública e direitos humanos).

3) Revalorizar as funções de estagiário, estabelecendo vencimentos dignos (4 a 5 salários mínimos), para permitir o recrutamento de estudantes de bom nível, interessados, dedicados e inteligentes, para auxiliar o promotor.

4) A instituição deve redimensionar juridicamente as situações e hipóteses de sua intervenção processual e extraprocessual, com providências para modificações legislativas e administrativas, tomando por base os princípios constitucionais de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses individuais indisponíveis, coletivos, difusos e de relevante interesse social, deixando de atuar em áreas que não atendam a tais pressupostos.

5) O Ministério Público deve deixar de funcionar em mandados de segurança, falências, concordatas, registros públicos, alvarás, alimentos e direitos pessoais de maiores e capazes, acidente de trabalho individual e outras causas que não tenham repercussão social, apenas atuando em acidente de trabalho individual se autor da ação e nos inquéritos judiciais falimentares, para apuração de delitos.

6) O Ministério Público deve usar a sua força e pessoal para atuar prioritariamente na direção da prevenção e investigação criminal e repressão de delitos, controle externo das polícias civis e militares, e em medidas e ações de interesse coletivo, difuso e socialmente relevantes, no âmbito da ação civil pública. Priorizar as áreas de Segurança Pública, Educação, Saúde, Infância e Juventude e Direitos Humanos.