

Grupos de Apoio Especializado: Auxílio aos Promotores de Justiça; redução da carga de trabalho dos órgãos de execução. Melhor resposta à sociedade.

VINICIUS LEAL CAVALLEIRO (*)

1 - APRESENTAÇÃO E PROBLEMÁTICA:

Desde que criado, mas especialmente após o advento de nossa Carta Política de 1988, o Ministério Público passou a ser, dentre todos os organismos estatais atualmente existentes, um dos mais assediados pela sociedade em geral. Nem poderia ser diferente, eis que falamos de uma instituição “*permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis*” (CF/88, art. 127, *caput*).

Vemos, pois, que a defesa da sociedade, ou de seus interesses, antes de ser mera justificativa de atuação, se constitui verdadeiramente num elemento de existência ¹ do *Parquet*, da forma como concebido pelo constituinte originário. Destarte, se não vivêssemos em sociedade, obviamente não necessitaríamos organizá-la em regimes políticos - *in casu*, o democrático de direito -, tampouco existiria a figura do Poder Judiciário, bem como as demais implicações descritas no texto constitucional antes mencionado. Enfim, não haveria Ministério Público.

Deve ele estar presente em todos os conflitos de interesse que atinjam, direta ou indiretamente, a sociedade. Se há um Promotor de Justiça intermediando conflitos de interesse de natureza criminal, é porque o crime é, em essência - e mui resumidamente -, um mal social; na área de família, porque esta é o núcleo da sociedade; defendendo os interesses das crianças e adolescentes, posto que são o futuro da sociedade; protegendo o meio ambiente, porque este é um bem de uso comum de todo povo (art. 225, *caput* CF/88), um bem social; investigando a má versação do erário, já que formado e instituído pelo somatório dos esforços econômicos pessoais de toda a sociedade; etc.

Buscou-se, pois, com a criação desta instituição, a formalização de um elo de ligação, ou de um ponto de equilíbrio entre a coletividade e cada um de seus

¹ Muito embora saibamos que alguns doutrinadores diferenciam “elementos” de “requisitos”, como sendo os primeiros referentes à própria essência de determinado ato ou organismo e estes meras pontuações formais dos mesmos, optamos por mencionar “elementos de existência” no texto em questão para que não parrassem dúvidas sobre a idéia que tentamos trazer à colação.

componentes, ou entre esta e a sua própria estrutura organizacional pública - o Estado -, que ao menos minimizasse as mazelas que diuturnamente ocorrem. Daí a importância do trabalho a ser desenvolvido por todo o *Parquet* ou, individualmente, por cada um de seus membros.

Diante de tantas funções, de tamanha relevância, era de se esperar - ou ao menos de se tentar alcançar - uma estrutura compatível com as atribuições que lhe foram legitimamente delegadas e que fosse apta a açambarcar, de forma satisfatória, quantitativa e qualitativamente, os componentes humano e material de que todo órgão público necessita.

Neste diapasão, salienta-se que a sociedade civil não merece se satisfazer unicamente com a "apresentação do problema à autoridade pública competente". Ao contrário, espera-se de todos aqueles que detêm uma parcela de poder - não diferente o Ministério Público - ao menos um esforço na tentativa de solucioná-lo. Quanto maiores (quantitativa e qualitativamente) forem os problemas apresentados, maiores serão também os esforços para solucioná-los. Para o caso, melhores terão de ser as instalações funcionais e, principalmente, mais qualificados para aquele caso específico terão de ser os membros do *Parquet*.

Busca-se, portanto, um salto de qualidade. É preciso que o Ministério Público concentre esforços na solução dos problemas sociais mais relevantes, já que esta é a razão de sua existência, apresentando, sempre que possível, resultados rápidos e eficazes². Mas, infelizmente, nem sempre isso é possível.

Como o próprio nome diz, o ministério é público. E, como todos os órgãos e entes públicos, esbarra este em sérios e inescusáveis problemas na formação, tanto de um quadro material, quanto de um quadro funcional (ou pessoal), aptos ao desenvolvimento de seus misteres.

Ademais, diariamente lhe são apresentados conflitos sociais num número assustadoramente crescente, que versam sobre matérias das mais variadas, tratando de temas igualmente complexos. É o exercício pleno da cidadania - ideal democrático buscado por todos nós - que faz com que isso aconteça, com o passar dos tempos, cada vez mais.

Se, por um lado, é indispensável que cumpramos com eficiência todas as atribuições que o constituinte e o legislador pátrios nos delegaram, respondendo satisfatoriamente aos anseios sociais que nos são comunicados - já que, repita-se, esta é a razão de nossa existência -, por outro lado, temos que dar o exemplo na correta aplicação de nossos próprios recursos, seja no aspecto formal (cumprindo os requisitos exigidos nas legislações específicas, como a de licitações, a orçamentária *etc.*), seja no material (para não incorrer em excesso de gastos, regulamentado pela lei de responsabilidade fiscal, de improbidade *etc.*).

Em resumo, temos que saber maximizar a qualidade dos trabalhos ministeriais, utilizando os recursos que, por muitas vezes, encontram fortes

² Até porque, muitas das vezes a demora na apresentação da solução de um problema pode representar, em termos práticos, a sua limiar ineficácia.

limitações, impostas constitucional e legalmente. E cõscios de que a sociedade está aí para nos cobrar resultados, que nem sempre são alcançados.

Ousamos divergir, neste trabalho, de eventuais teses que busquem soluções para o aperfeiçoamento das funções ministeriais sob o ponto de vista meramente quantitativo. Ou seja, não é só com a “contratação” de mais Promotores de Justiça³, mais funcionários, mais estagiários, mais peritos, mais cadeiras, carros, computadores *etc.*, que estaremos, num futuro próximo, melhorando a qualidade de nosso trabalho. Claro é que muitas destas iniciativas ajudam, e muito, o cumprimento dos objetivos mencionados. Mas, mais do que isto, é necessário que coloquemos a pessoa certa para tratar do assunto – ou problema – certo e na hora certa.

Em muitas ocasiões, a designação de um único Promotor de Justiça, especializado em determinada matéria, pode surtir melhores resultados, num determinado caso, do que a designação de um sem número de auxiliares. E esta “economia”, sobretudo diante das limitações legais acima expostas – e fáticas, de que teremos a oportunidade de tratar no momento próprio – pode representar um grande avanço ao encontro do “salto de qualidade” a que antes nos referimos.

Por ser mais qualificado e/ou experiente na solução de determinado litígio, porventura mais complexo, específico, ou cuja notoriedade ou clamor social demande uma maior frieza, ou rapidez de raciocínio, um determinado membro do Ministério Público pode até vir a solucionar um problema que tantos outros, individual ou coletivamente, tentaram em vão solucionar.

Para a iniciativa privada, ou outros entes públicos, a tese que ora propomos estaria despida de qualquer ineditismo, vindo mesmo a ser fulminada em sua própria eficácia, já que bastaria o simples deslocamento de seus funcionários para os setores em que teriam melhores condições de desenvolver um trabalho mais qualificado.

Mas como fazer tais substituições no seio de uma instituição em que seus membros titulares gozam da prerrogativa, constitucionalmente assegurada, da inamovibilidade? Como deslocar um ou outro membro do *Parquet* para atuar num determinado caso, sem ferir o Princípio do Promotor Natural? O problema ainda persiste com relação aos Promotores de Justiça Substitutos, que mesmo não sendo inamovíveis, merecem o respeito ao critério objetivo de lotação, atualmente aplicado pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.

Este é o ponto sobre o qual nos debruçamos neste trabalho: identificar, dentre todos os membros do *Parquet* existentes, qual(is) seria(m) o(s) mais apto(s) a solucionar(em) determinada(s) questão(ões) e, então, designá-lo(s) para a(s) mesma(s), sem que, para tanto, se desrespeite a prerrogativa da inamovibilidade, com o seu corolário lógico: o Princípio do Promotor Natural, bem como o critério

³ Até porque tal raciocínio implicaria na busca de soluções orçamentárias, de modo a não esbarrar nos limites da lei de responsabilidade fiscal, que não é o escopo do presente trabalho.

objetivo de lotação dos Promotores de Justiça Substitutos – que, a par de críticas, consideramos ainda o melhor a ser adotado.

2 – BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE A PRERROGATIVA DA INAMOVIBILIDADE:

Deixando um pouco de lado a visão macro apresentada no item anterior, é preciso que lembremos que todos os entes públicos atuam por intermédio de seus agentes, regularmente investidos. São eles que cumprem as funções determinadas nas normas que o regulam; enfim, são eles que materializam as atribuições abstratamente contidas na Constituição e na legislação infraconstitucional. Caberá, pois, a um ⁴ membro do Ministério Público, p. ex., combater o crime organizado, ou litigar contra grandes interesses sócio-político-econômicos, em defesa dos direitos que a CF/88 relaciona.

Assim sendo, quanto mais relevante for a função a ser desempenhada, maior será a necessidade de instrumentalizar devidamente aquele que irá cumpri-la e, principalmente, de garantir que, no transcurso – ou em razão – do fiel cumprimento de seus misteres, esta pessoa, investida nas funções ministeriais, não sofrerá qualquer espécie de retaliação, direta ou indireta. Daí a relevância das garantias pessoais da vitaliciedade, da irredutibilidade de vencimentos e da inamovibilidade, previstas no art. 128, § 5º, I, “a”, “b” e “c” da nossa atual Constituição. Sobre o tema, nada melhor que citarmos um pequeno trecho de uma das obras do i. prof. HUGO NIGRO MAZZILLI:

“O MP só se pode bem desincumbir desses encargos, em primeiro lugar, se gozar de efetiva independência funcional, e, em segundo, se exercer de fato essa independência jurídica. Somente uma instituição independente, de direito e de fato, poderá desempenhar-se de forma efetiva de tão altos encargos que lhe reservam a Constituição e as leis. São condições para a independência do MP: a) garantias à instituição (nas suas atividades-meio); b) garantias a seu ofício (nas suas atividades-fim); c) garantias a seus órgãos e agentes (no exercício de suas atribuições funcionais). (...)

A finalidade dos predicamentos e garantias institucionais não é constituir uma casta favorecida de servidores públicos, nem criar ou manter uma instituição privilegiada, que exista para só lutar pelo aumento ou manutenção das próprias vantagens; as garantias só têm sentido e só serão mantidas se os predicamentos dos agentes se destinarem à garantia da

⁴ Às vezes até uma única pessoa, um só Promotor de Justiça.

instituição, os desta para garantia de seu ofício, e os deste para garantia de efetiva defesa da coletividade. Senão serão meros e vulgares privilégios, que serão cortados mais cedo ou mais tarde, pela justa pressão da sociedade contra os chamados marajás do funcionalismo." ("A Independência do Ministério Público", *Revista de Doutrina*; Editora Síntese/RJ, nº 227; Set/1996, p. 19).

Neste contexto, a garantia da inamovibilidade, assim como as demais, exsurge da necessidade de se coibir afastamentos de membros do Ministério Público, de forma involuntária, *enquanto e, principalmente, em razão do exercício de uma determinada atividade*, num determinado local. É de se evitar qualquer fator que prejudique o fiel cumprimento das funções ministeriais, garantindo-se assim a tranqüilidade de que todo membro do *Parquet* irá desenvolver aquela(s) atribuição(ões), de acordo com as regras previamente estabelecidas.

É importante frisar que esta garantia não pretende tornar um determinado agente perpétuo numa Promotoria de Justiça. Tampouco proibir que haja remoções, ou designações temporárias, num ou noutro órgão de execução. Mas apenas proteger um membro de ingerências realizadas unicamente em razão de um trabalho que vem sendo desenvolvido.

Em havendo regras claras, previamente definidas e publicadas, torna-se perfeitamente possível que um membro do Ministério Público, p. ex., se remova de um órgão a outro, mesmo estando ainda em curso um determinado processo, uma investigação *etc.* Da mesma forma, poderá também a Administração Superior designar membros temporariamente para cumprir funções previamente estabelecidas num determinado local.

Se a inamovibilidade é uma garantia do membro do *Parquet*, voltada exclusivamente ao exercício de suas funções – trata-se, pois, de uma prerrogativa, e não de um privilégio – em face de ingerências externas ou de interesses escusos, que porventura possam vir a atrapalhar ou prejudicar o fiel andamento de um determinado mister, podemos concluir que:

- 1) se a ingerência não for externa, mas interna;
- 2) se a mesma não se fundamentar em interesses escusos, mas plenamente justificáveis, ou socialmente relevantes;
- 3) e se não atrapalhar, mas, ao contrário, ajudar ou beneficiar o membro do *Parquet* no fiel cumprimento de suas funções.

A designação especial, a ser feita pela chefia institucional, com prévia definição de regras e anuência expressa do membro do *Parquet*, voltada ao seu auxílio num determinado caso, ou conjunto de casos, específico, não fulminará esta

prerrogativa, menos ainda ferirá o Princípio do Promotor Natural.

3 - O PRINCÍPIO DO PROMOTOR NATURAL:

Como corolário da prerrogativa da inamovibilidade – que protege não só o deslocamento indesejado de órgãos, mas também a alteração indireta, por via da mudança de suas funções – criou-se o Princípio do Promotor Natural⁵.

Com este princípio, buscou-se inicialmente por um fim aos chamados “Promotores *ad hoc*”, muito utilizados, em tempos anteriores à atual Carta Magna brasileira, pelos juízos onde outrora não funcionava um membro do *Parquet*. Estes Promotores “por encomenda” não possuíam qualquer ligação com a instituição que representavam (ainda que temporariamente) causando, pois, um enorme entrave no crescimento e unidade do Ministério Público.

Em razão do latente reconhecimento da importância das funções desempenhadas pelo Ministério Público ao longo dos anos, a nossa Carta Magna, em seu art. 127 *caput*, erigiu o *Parquet* à categoria de instituição permanente, **essencial** à função jurisdicional do Estado... Este vocábulo “essencial”, escrito textualmente na CF/88, não deixa dúvidas de que, sempre que se vislumbrar um ato ou fato cujo interesse ou direito esteja afeto à esfera de atribuição do Ministério Público, deverá **sempre** haver um legítimo representante institucional a analisá-lo - jamais uma pessoa fora de seus quadros funcionais.

Foi assim que se desenvolveu, num primeiro passo, a teoria do “Promotor Natural”: com a preocupação primordial de se garantir a norma constitucional de interveniência de um legítimo membro do Ministério Público para quando a causa exija a sua atuação (e não um outro qualquer profissional do direito, indicado para substituí-lo numa determinada situação).

O ex-decano institucional e i. mestre processualista, prof. SERGIO DEMORO HAMILTON resume o seu entendimento sobre o caso, afirmando que:

“Portanto, a simples análise do substantivo (essência) e do adjetivo (essencial), à luz do significado dos vocábulos, tal como ditam os dicionários e preleciona o léxico, está a demonstrar que aquilo que é essencial não pode ser deixado de lado. Por integrar a natureza das coisas, essencial é tudo aquilo que não pode ser dispensado... A obrigatoriedade da presença do Ministério Público no processo em que deva atuar

⁵ Sobre a interligação entre a garantia pessoal da inamovibilidade e o Princípio do Promotor Natural, HUGO NIGRO MAZZILLI aduz que: “No caso dos magistrados e membros do MP, porém, essa garantia, se fosse interpretada no aspecto puramente literal, facilmente poderia ser burlada, pois que seria possível retirar todas as atribuições do agente, embora mantendo-o formalmente no cargo. A partir de estudos pioneiros sobre o promotor natural⁽²⁸⁾, tornou-se imperioso reconhecer a inafastabilidade das funções dos membros do MP, salvo na forma da lei” (ob. cit.).

tem, assim, o caráter de norma imperativa, de *ius cogens*, de maneira que não é lícito derogá-la, para nenhum fim, justamente porque a Lei Maior assim dispôs..." (*Temas de Processo Penal*, Ed. Lumen Juris, p. 232).

Com o passar dos anos, esta teoria foi se aprimorando, na medida em que as funções do *Parquet* foram aumentando, juntamente com o seu crescimento e fortalecimento internos. Passou-se, então, a não mais se contentar com a presença de um (qualquer) membro do Ministério Público para atuar em determinada causa; mas sim – e somente – daquele cujo órgão ou atribuição esteja **previamente** definido, por lei, para atuar em determinada causa:

"Mas não é só. Há muito ainda a ser dito. A **figura herética do Promotor *ad hoc* viola frontalmente o princípio do promotor legal, afirmado pelo Plenário do Egrégio Supremo Tribunal Federal, quando do histórico julgamento do Habeas Corpus nº 67.759-2-RJ**. Com efeito o "promotor natural" é decorrência iniludível de três tópicos do tratamento que a Instituição do Ministério Público recebeu da Constituição Federal de 1988. O primeiro deles consiste na garantia da inamovibilidade de seus membros (art. 128, parágrafo 5º, I, b); o outro assegura a independência funcional dos integrantes do *Parquet* (art. 127, parágrafo 1º); por fim, um terceiro, de caráter genérico, que versa a respeito da garantia do devido processo legal (art. 5º, LIV), pelas implicações que guarda com o princípio do juiz natural..." (SERGIO DEMORO HAMILTON, ob. cit., p. 236).

Nem poderia ser diferente, eis que o Ministério Público, assim como todos os entes e órgãos públicos, está atrelado também ao Princípio da Legalidade (ou da Reserva Absoluta de Lei) insculpido pelo art. 37, *caput* da CF/88. Por este, "*Significa que toda e qualquer atividade administrativa deve ser autorizada por lei. Não o sendo, a atividade é ilícita...*"⁶.

Ainda assim, é importante salientar que as garantias que cercam esta Instituição possuem também um caráter protetivo social, já que, por um lado, avisa os cidadãos, com certa antecedência, sobre qual órgão ministerial terá atribuição para satisfazer seus anseios ou investigar os casos (administrativa ou judicialmente) por eles noticiados e, por outro, os resguardam da existência de um eventual "acusador por encomenda".

⁶ JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO. *Manual de Direito Administrativo*, Ed. Lumen Juris, 4ª edição, p. 12.

Merece, outrossim, destaque o fato de ser a “atribuição ministerial” processualmente considerada como um pressuposto para o seu regular desenvolvimento. Assim como as partes devem ser capazes, o órgão ministerial atuante deve ter atribuição para pleitear aquela prestação jurisdicional específica, em determinado caso concreto (individual indisponível, ou social).

Não se trata, pois, de critério de determinação de legitimidade *ad causam*, já que este vem pré-estabelecido pela Constituição da República para o Ministério Público, enquanto instituição autônoma e independente (art. 127, *caput* da CF/88). Mas sim de se determinar, dentre os tantos órgãos de execução existentes, qual seria o “capaz” para postular determinada demanda em juízo.

O termo “capacidade” pressupõe, por sua vez, tudo aquilo que determinada pessoa pode ou não fazer. A capacidade processual não poderia ser diferente: exprime tudo aquilo que uma pessoa pode fazer, ou não, dentro de um processo. E se transferirmos este entendimento para o Ministério Público, a sua capacidade dirá respeito à possibilidade de um de seus órgãos⁷ estar presente num processo ou postular determinada demanda, sempre tendo como norte a legitimação que a CF/88 lhe conferiu.

Como o MP é, antes de tudo, um ente público, sua capacidade processual deverá sempre advir da lei. Exatamente como numa espécie de determinação de atribuições.⁸

Em razão do exposto, entendemos que o Princípio do Promotor Natural foi criado num momento político/institucional e social onde era necessário uma maior definição sobre aquilo que deveria e poderia ser feito pelo Ministério Público, na medida em que suas atribuições cresciam e os resultados de suas atuações apareciam. Portanto, serviu este princípio para, de um lado, dar garantias ao membro do *Parquet* de não ser retaliado funcional (com remoções ou perdas de atribuições dirigidas) ou financeiramente (já que a perda de remuneração poderia servir como critério inibidor) em razão do interesse que o desempenho de suas funções por si só denotava e, de outro lado, informar à sociedade – já que a CF/88 o definiu primordialmente como guardião dos interesses sociais – sobre tudo que pode ou deve realizar, dentro ou fora de um processo.

E esta proteção/informação seria melhor desenvolvida se mediante a elaboração de uma lei prévia que, aliás, vai ao encontro do Princípio constitucional da Legalidade (art. 37, *caput*) e melhor reflete a segurança que o instituto público da “capacidade processual” exige.

⁷ Estes, como não possuem personalidade jurídica, representam a própria pessoa ou instituição perante terceiros.

⁸ A capacidade de uma parte, assim como a competência do juízo e, por fim, a atribuição do Ministério Público vêm definidos em normas prévias e expressas e se dirigem, antes de tudo, a toda coletividade. Trata-se, pois, de um critério lógico e coerente com o caráter publicista que toda norma processual possui.

Daí porque todos os intérpretes mais acostumados ao tema resumem o Princípio do Promotor Natural como sendo a interligação das atribuições de um órgão institucional àquilo que a lei lhe permite realizar. Modificada a lei, modificadas estarão as atribuições de cada Promotoria de Justiça:

“A independência funcional existe sempre em favor do Promotor Natural, ou seja, daquele órgão que, em nome do Ministério Público, está investido por lei no poder de tomar as decisões originárias que a Constituição e as leis põem em mãos da instituição” (HUGO NIGRO MAZZILLI. *O Inquérito Civil*, Ed. Saraiva, p. 316).

“A teoria do Promotor Natural ou legal, como anteriormente afirmado, decorre do princípio da independência, que é imanente à própria instituição. Ela resulta, de um lado, da garantia de toda e qualquer pessoa física, jurídica ou formal que figure em determinado processo que reclame a intervenção do Ministério Público, em ter um órgão específico do Parquet atuando livremente, com atribuição predeterminada em lei (...) O princípio do promotor natural pressupõe que cada órgão da instituição tenha, de um lado, as suas atribuições fixadas em lei e, de outro, que o agente que ocupa legalmente o cargo corresponde ao seu órgão de atuação, seja aquele que irá officiar no processo correspondente, salvo as exceções previstas em lei, vedado, em qualquer hipótese, o exercício das funções por pessoas estranhas aos quadros do Parquet” (PAULO CÉSAR PINHEIRO CARNEIRO. *Ministério Público no Processo Civil e Penal*, Ed. Forense).

“O novo perfil do Ministério Público representa, portanto, resposta significativa aos anseios e postulações dos que, perseguidos pelo arbítrio e oprimidos pela onipotência do Estado, a ele recorrem, na justa expectativa de serem restaurados os seus direitos. A responsabilidade social do Ministério Público torna-se, por isso mesmo, imensa; todos os membros da Instituição são, agora, depositários da fé e da esperança do Povo que, com eles, celebrou o compromisso, grave e inderrogável, da liberdade e do respeito aos seus direitos e às suas garantias.

Combatendo o arbítrio, insurgindo-se contra os que violam, com prepotência, as franquias individuais, transformando o protesto de vítimas indefesas em ação realizadora da Justiça, repudiando as leis injustas, porque desvinculadas dos anseios e do consentimento dos governados, em assim agindo, o Ministério Público terá dado o testemunho que a Nação dele espera. O princípio do Promotor Natural, tendo presente a nova disciplina constitucional do Ministério Público, ganha especial significação no que se refere ao objetivo último decorrente de sua formulação doutrinária: trata-se de garantia de ordem jurídica destinada tanto a proteger o membro da Instituição, na medida em que lhe assegura o exercício pleno e independente de seu ofício, quanto a tutelar a própria coletividade, a quem se reconhece o direito de ver atuando, em quaisquer causas, *apenas o Promotor cuja intervenção se justifique a partir de critérios abstratos e predeterminados, estabelecidos em lei*" (Jurisprudência STF; Habeas Corpus nº 67.759-RJ, j. em 11.10.90, in *Revista do Ministério Público*, nº 1, jan/jun. 1995)

Este é, em essência, o Princípio do Promotor Natural que, *in casu*, não será desrespeitado com a criação do Grupo de Apoio Especializado aos Promotores de Justiça, uma vez que a proposição aqui esposada objetiva servir de subsídio a uma regulamentação interna, que legitime as atribuições derivadas – auxílios – a serem futuramente estabelecidas.

4 - OS CRITÉRIOS UTILIZADOS PARA A DESIGNAÇÃO TEMPORÁRIA DE MEMBROS DO PARQUET:

Em determinadas situações, a Administração Superior do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro vê-se obrigada a cobrir as vagas deixadas por seus membros. Tal situação dá-se ordinariamente nos casos de férias, licenças das mais variadas espécies, afastamentos *etc.* Da mesma forma são utilizados os critérios de lotação temporária nas Promotorias de Justiça quando estas se encontram vagas, aguardando futuro provimento por remoção ou promoção.

Em quaisquer destas hipóteses, deverá haver sempre um Promotor de Justiça a cobrir o espaço deixado por outro, de modo a que as funções ministeriais não se paralise. É o princípio da continuidade do serviço público, que, segundo o mestre JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO, se justifica pela necessidade de se "... atender os reclamos dos indivíduos em determinados setores sociais. Tais reclamos constituem muitas vezes necessidades prementes e inadiáveis da sociedade. A consequência

lógica deste fato é o de que não podem os serviços públicos ser interrompidos, devendo, ao contrário, ter normal continuidade(...) Na verdade, o princípio em foco guarda estreita pertinência com o princípio da supremacia do interesse público. Em ambos se prende que a coletividade não sofra prejuízos em razão de eventual realce a interesses particulares.” (Ob. cit.; pp. 15/16).

Como consequência lógica do acima afirmado, exsurge a “... necessidade de institutos como a suplência, a delegação e a substituição para preencher as funções públicas temporariamente vagas”. (MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO. *Direito Administrativo*, Ed. Atlas, 12ª edição, p. 74).

Exatamente por isso que o *Parquet* Fluminense dividiu seu quadro de membros em 3 categorias: Procuradores de Justiça, Promotores de Justiça e Promotores de Justiça Substitutos, estes exclusivamente responsáveis pela lotação temporária acima referida.

Além dos Promotores de Justiça Substitutos, há ainda os Promotores de Justiça de Substituição Regionais. Estes também funcionam substituindo e/ou auxiliando outros agentes, mas dentro das esferas territoriais e/ou de matérias previamente estipuladas.

Conforme é cediço, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro é dividido em 11 (onze) Centros Regionais de Apoio Administrativo Institucionais (CRAAIs) - divisão administrativa interna. Para cada um deles, há um número de Promotorias de Justiça de Substituição Regional proporcional ao de órgãos existentes, estas responsáveis pelo auxílio e substituição aos órgãos abrangidos exclusivamente pelos respectivos CRAAIs. Assim, para o 1º Centro (sediado em Campos), foram criados 5 (cinco) órgãos de substituição regionais; para o 2º Centro (Nova Friburgo), 4 (quatro); no 3º Centro (Cabo Frio), 5 (cinco); no 4º Centro (Niterói), 5 (cinco); no 5º Centro (São Gonçalo), 5 (cinco); no 6º Centro (Duque de Caxias), 5 (cinco); no 7º Centro (Volta Redonda), 5 (cinco); no 8º Centro (Barra do Piraí), 3 (três); no 9º Centro (Petrópolis), 5 (cinco) e no 11º Centro (Nova Iguaçu), 6 (seis). Tudo, de acordo com a Resolução PGJ/RJ nº 993, de 21 de agosto de 2001, alterada pela Resolução PGJ/RJ nº 1058, de 3 de maio de 2002, num somatório de 48 órgãos.

No 10º Centro Regional (circunscrição relativa a toda comarca da Capital), há ainda uma peculiaridade entre as Promotorias de Substituição Regional: algumas delas são especializadas por matérias. Assim, além daquelas que poderiam servir a qualquer foro regional, em qualquer matéria, chamadas ordinariamente de Promotorias de Substituição Específica Genérica, temos ainda as especializadas em massas falidas, órfãos e sucessões, família, cível, fazenda pública, infância e juventude, criminal, tribunal do júri, juizados especiais criminais e execuções penais. Estas e aquelas, totalizando 52 órgãos.

Somando-se a estas as 99 Promotorias de Justiça de Substituição - classe inicial dos membros do *Parquet* -, temos um número aproximado ⁹ de 199 Promotores

⁹ Aproximado, porque o número de vacância especificamente destas Promotorias de Justiça variam, mês a mês, em razão das constantes remoções e promoções ocorridas.

de Justiça a cobrir todos os claros existentes, tanto em razão de vacância de órgãos, quanto por gozo de férias, licenças ou outros direitos de seus membros.

São quase 2 (duas) centenas de órgãos de lotação temporária existentes em todo o Estado que, se efetivamente lotados, dão um número grandioso de Promotores de Justiça disponíveis a esta finalidade. Daí a extrema necessidade da Administração Superior do *Parquet* criar um critério claro, verdadeiramente transparente e eficaz aos propósitos a que se destina.

Durante alguns anos, o Ministério Público Fluminense teve total liberdade para, adotando-se os critérios de conveniência e oportunidade, “movimentar”¹⁰ livremente os Promotores de Justiça lotados nestes órgãos de substituição. Não se pré-estabelecia nenhuma regra; qualquer um poderia ser designado para, temporariamente, exercer as funções ministeriais em qualquer órgão de execução, independentemente da matéria a ser tratada, ou da comarca em que esteja situado. Por este critério, usualmente denominado “subjetivo”, a Administração tinha total liberdade para designar quem quer que seja para as funções - leia-se, para as Promotorias de Justiça - que entendesse mais perfiladas a este ou aquele agente.

A crítica que normalmente se impõe é quanto aos eventuais erros de interpretação que porventura poderiam ocorrer numa ou noutra designação.

Diametralmente oposto ao sistema supracitado, surgiu, e então passou a ser adotado, o critério objetivo de designação dos Promotores de Justiça lotados nestes órgãos de auxílio e substituição. A partir de então, a Administração do *Parquet* não tem mais margem de escolha na designação temporária deste ou daquele Promotor de Justiça Substituto ou de Substituição Regional. Observa-se tão somente a sua antiguidade na classe e as opções de órgãos de sua preferência - que atualmente são modificadas por cada um deles, de três em três meses. O mais antigo terá sempre preferência sobre o mais novo na classe, quando da lotação dos órgãos que estejam previamente disponibilizados, até que o último não tenha qualquer escolha.

O primeiro, como já foi afirmado, por muitos anos norteou os atos de designação temporária anteriormente lavrados pelo nosso *Parquet*. O segundo é o atual critério, que também já se encontra em uso há alguns anos. Justamente por não serem novidades que as críticas a um e ao outro critérios existem e, em parte, são pertinentes.

5 - A INCONSTITUCIONALIDADE DO CRITÉRIO SUBJETIVO:

O critério subjetivo de lotação temporária baseia-se exclusivamente na vontade do Administrador. Não há nenhuma regra que lhe imponha limites ou padrões a serem previamente respeitados. Assim sendo, poderá ele designar o

¹⁰ Expressão de praxe, utilizada pelos membros e administradores do Ministério Público, que significa designar os Promotores de Justiça Substitutos, ou de Substituição Regional, para um determinado órgão, num mês específico.

mais antigo membro lotado em uma classe de substituição para uma comarca por demais longínqua, ou mesmo para uma matéria específica, com a qual não tenha qualquer afinidade; e, ao mesmo tempo, agraciar outro com uma designação para uma localidade mais próxima de sua residência, por exemplo.

Justamente em razão desta liberdade extremada que se evidenciam casos em que o **Administrador personifica** eventuais desavenças, designando este ou aquele membro para uma Promotoria de Justiça notoriamente indesejada. Ou mesmo o contrário, quando este, mesmo agindo de boa-fé, acaba alocando os anseios **pessoais deste ou daquele Promotor de Justiça** como fator preponderante na sua designação. Uns porque precisam ficar mais próximos de suas residências – por quaisquer problemas familiares que tenham –, outros justamente o contrário – para que laços de afinidades construídos ao longo da vida não venham interferir em suas atribuições. Uns porque não têm qualquer afinidade com determinada área de atribuição, outros porque as têm por demais *etc.*

Num ou noutro caso, a regra que acaba vigorando é a da supremacia dos interesses pessoais. Algo que não se amolda ao princípio da impessoalidade, esculpido no art. 37, *caput* da nossa Lei Maior.

Segundo a i. administrativista MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO, “... Exigir impessoalidade da Administração tanto pode significar que esse atributo deve ser observado em relação aos administrados como à própria Administração. No primeiro sentido, o princípio estaria relacionado com a finalidade pública que deve nortear toda atividade administrativa. Significa que a Administração não pode atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, uma vez que é sempre o interesse público que tem que nortear o seu comportamento (...)” (Ob. cit., p. 71). O nosso professor JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO é ainda mais enfático, ao afirmar que “... a Administração há de ser impessoal, sem ter em mira este ou aquele indivíduo, de forma especial” (Ob. cit., p. 12).

Merece, outrossim, destaque o entendimento jurisprudencial sobre o tema:

“Contratação do ex-Procurador Geral, vencedor do certame. Transmutação do cargo de Procurador Geral em advogado de confiança no afã de permitir ao profissional o exercício simultâneo da função pública e do *munus* privado da advocacia. 2. O princípio da impessoalidade obsta que critérios subjetivos ou anti-isonômicos influam na escolha dos exercentes dos cargos públicos; máxime porque dispõem os órgãos da Administração, via de regra, dos denominados cargos de confiança, de preenchimento insindicável. 3. A impessoalidade opera-se *pro populo*, impedindo discriminações, e contra o administrador, ao vedar-lhe a contratação dirigida *intuitu personae* (...). (STJ – REsp 403981 – RO – 1ª T. – Rel. Min. Luiz Fux – DJU 28.10.2002)”

Assim sendo, ao se conferir destaque aos interesses pessoais, seja do Administrador, seja do Promotor de Justiça, quando da formalização dos atos de lotação temporários, estaremos fulminando-os de inconstitucionalidade, em razão do desrespeito ao *princípio da impessoalidade*, expressamente contido no art. 37, *caput* da Constituição Republicana de 1988.

6 - OS PROBLEMAS GERADOS EM RAZÃO DO CRITÉRIO OBJETIVO:

Não só para evitar o problema antes mencionado, mas também para contornar eventuais injustiças surgidas em razão da aplicação do critério subjetivo, que a Administração Superior do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro passou a adotar o critério objetivo de lotação temporária dos Promotores de Justiça Substitutos ou de Substituição Regional.

Tem-se, a partir de então, uma regra tão clara, quanto rígida, para o preenchimento dos órgãos ministeriais vagos, ou temporariamente não lotados. Basta analisarmos a primeira opção de lotação, previamente apresentada pelo Promotor de Justiça mais antigo nesses órgãos de substituição temporária. Se aquele primeiro órgão desejado não lhe estiver disponível naquele mês - ou seja, se o mesmo tem um Promotor de Justiça titular, que não esteja em gozo de férias, ou outro direito pessoal que lhe afaste de suas funções temporariamente -, passa-se então a sua segunda opção. E assim sucessivamente, até que se encontre um órgão disponível, de acordo com a ordem de preferência previamente estipulada. Lotado o Promotor mais antigo, passa-se então à análise da lista de opções do segundo mais antigo, da mesma forma como acima aduzido. E depois o terceiro, o quarto *etc.*

Esse critério tem a enorme vantagem de não ser inconstitucional, eis que obedece a normas impessoais, claras e previamente estabelecidas. Além disto, gera aos Promotores de Justiça Substitutos ¹¹ a certeza de que jamais serão preteridos em sua ordem de antiguidade na classe ou, ao menos, o direito subjetivo de invocá-los em seu favor, caso haja desrespeito, por parte da Administração. Esta, por sua vez, ganha em publicidade e lisura na emanação de todos os seus atos de lotação temporária. Em resumo, com a adoção pura e simples deste critério, todos estamos menos expostos à ocorrência de alguma espécie de falha administrativa.

No entanto, a simples incorrência de erros na Administração do *Parquet* não significa que tanto esta quanto os Promotores de Justiça Substitutos, estão sendo efetivos no cumprimento das atribuições que foram impostas à Instituição, como um todo.

¹¹ Em razão do número elevadíssimo de membros do *Parquet* lotados em Promotorias de Justiça de substituição e auxílio, torna-se imperioso que não haja erros quando das suas respectivas designações, sob pena deste se tornar extremamente nocivo a toda Instituição.

Conforme salientamos anteriormente, o Ministério Público tem o dever de responder aos anseios sociais ou, ao menos, de empreender esforços efetivos à sua solução, o que, em muitas ocasiões, acaba não ocorrendo em razão da adoção, pura e simples, do critério objetivo.

O problema é diminuto nas hipóteses das atribuições atreladas às Promotorias de Justiça onde haja um membro do *Parquet* titular. Nestas, a permanência de um Promotor de Justiça¹² minimiza, por razões óbvias, os problemas advindos diretamente da falta de continuidade da prestação dos serviços ministeriais. Por mais que seja designado um Promotor de Justiça Substituto qualquer para cobrir férias, licenças *etc.* do titular, esta designação é tão esporádica que, com o retorno do mesmo, a situação acaba voltando à normalidade. No entanto, para aqueles outros órgãos, há muito vago, este critério pode vir a ser o maior vilão da continuidade e, por conseguinte, da eficácia dos serviços ministeriais.

Inicialmente, gostaria de deixar claro que o presente trabalho não tem como escopo fazer qualquer crítica aos membros do *Parquet* lotados em Promotorias de substituição e auxílio. Ao contrário, temos plena convicção da capacidade intelectual e aptidão para o serviço que muitos destes colegas possuem – algumas vezes superando as do próprio Promotor de Justiça titular. Portanto, o nó górdio a ser desfeito não diz respeito à falta de capacidade pessoal dos substitutos, mas da situação que muitos destes encontram, quando assumem temporariamente determinados órgãos.

A experiência nos mostra que órgãos de execução vagos tendem a se tornar mais desorganizados, portanto mais penosos, cabendo, pois, ao Promotor de Justiça Substituto a árdua tarefa de, além de cumprir com suas atividades-fim, organizar estruturalmente a Promotoria, muitas das vezes num único mês. Assim, não sobra tempo ao estudo que minimamente se exige num processo ou procedimento, tampouco para desenvolver as atividades extrajudiciais, tanto ansiadas pela população. Com isso, os problemas se tornam ainda maiores, mais graves e num número mais elevado. E quanto mais “pesada” se torna uma Promotoria de Justiça, mais dificuldades terá a Administração em lotá-la definitivamente. Formando, com isso, um ciclo vicioso, onde todos saem perdendo: a sociedade, porque não consegue ver solucionados os seus problemas; e o Ministério Público, porque acaba não cumprindo, efetivamente, suas atribuições, tornando-se, pois, ao ver de todos, inócuo.

O que pretendemos afirmar é que, quanto mais tempo um membro do *Parquet* restar designado para atuar numa Promotoria de Justiça, mais organizada, menos penosa, mais eficaz à vista da sociedade e, por conseguinte, mais atraente a uma futura lotação definitiva ela se tornará.

¹² Hoje (com a edição da Lei Complementar estadual nº 106/03), mínima de seis meses, em razão do interstício ora estipulado.

Mas, então, como mantermos a designação de um Promotor de Justiça Substituto num determinado órgão de execução, se uma outra Promotoria, melhor colocada em sua lista de opções, se tornou disponível à sua lotação? Ou, o contrário, como o mantermos num local, se outro Promotor Substituto, mais antigo, teve disponibilizado em sua lista de preferência o órgão em que aquele se encontrava? Tudo isto, obviamente, sem romper com o critério objetivo - já que o outro é inconstitucional.

Se o que está em jogo, em última análise, é o nome da Instituição, caberá a esta, por sua Administração Superior, dar o primeiro passo no sentido de quebrar o ciclo vicioso aviltrado anteriormente. Caberá a ela, portanto, dar o suporte técnico-jurídico mínimo, com vistas a reduzir ou facilitar as tarefas de um determinado órgão ministerial, tornando-o mais efetivo e rápido à vista da sociedade e mais organizado e, por conseguinte, atraente às vistas dos Promotores de Justiça titulares e substitutos que lá desempenham(arão) suas funções.

Assim, deverá ela prestar uma espécie de assessoria a todos os membros do *Parquet*, titulares ou substitutos, que se encontram em situações de emergência, previamente estipuladas.

Com isto, não romperá a prerrogativa da inamovibilidade de seus membros, porque (i) não haverá deslocamento do Promotor de Justiça titular, ou em exercício, daquele órgão para outro, mas tão somente dos membros do *Parquet* que se encontrarem à disposição da Administração Superior para prestar o apoio; e (ii) porque as funções a serem exercidas se mantêm com o Promotor de Justiça, que somente será auxiliado.

Também não haverá ruptura ao Princípio do Promotor Natural, posto que as atribuições não são deslocadas para a Administração Superior, tampouco para os Promotores de Justiça lotados nestas "assessorias". Ao contrário, estas se mantêm com o membro do *Parquet* de origem, seja titular ou substituto, que, outrossim, só será auxiliado naquele(s) caso(s) específico(s) se neste sentido se manifestar, expressa e previamente.

Por fim, não haverá desrespeito ao critério objetivo de lotação dos Promotores de Justiça Substitutos, ou titulares de Promotorias de Substituição Regional, porque, uma vez solicitado o auxílio, este se manterá, até que resolvida a questão definitivamente, com a adoção de todas as medidas pertinentes, independentemente de quem estiver no órgão de execução correspondente, no mês seguinte. Assim, o Promotor de Justiça poderá até ser outro, mas a análise daquele caso específico manterá a mesma linha de raciocínio, se empreendida pelos mesmos assessores.

7 - OS GRUPOS DE APOIO ESPECIALIZADOS:

Em atenção a todos os problemas antes relatados, pretendemos sugerir, com o presente estudo, a formação de equipes de Promotores de Justiça atrelados à Administração Superior do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, com

notório conhecimento específico em matérias nevrálgicas, para:

- 1 - Solucionar os problemas mais urgentes e socialmente relevantes, existentes em determinada comarca ou órgão de execução;
- 2 - Dar resposta útil, eficaz e, se possível, rápida (até porque, muitas vezes a eficácia prende-se à rapidez na solução da demanda ofertada) à sociedade sobre o assunto, tema ou caso que mais clama a presença de um Promotor de Justiça;
- 3 - Minimizar ou solucionar o volume excessivo de trabalho porventura existente num determinado órgão de execução ministerial, de modo a, futuramente, torná-lo mais agradável a uma eventual lotação definitiva;
- 4 - Ajudar o Promotor de Justiça, pouco afeto à atuação em determinadas áreas, a solucionar casos mais complexos;
- 5 - Prestar apoio técnico/operacional ao membro do *Parquet* que, em razão de seu atuar, possa vir a ter comprometida a integridade física sua, ou de sua família, bem como eventuais retaliações de cunho moral e/ou material.

7.1 - A FORMULAÇÃO DA PROPOSTA (COMO E PORQUE REALIZÁ-LA):

Ao que nos parece, a criação de um sistema rápido e eficaz de solução de problemas sociais relevantes é pleito antigo e unânime entre todos os membros do *Parquet* e, especialmente, para aqueles que iniciam na carreira de Promotor de Justiça.

Muitas vezes um Promotor de Justiça está disposto a cumprir determinada tarefa, ou mesmo se dedicar a um ou a um conjunto de casos específicos, mas não consegue realizá-lo(s), (i) seja por excesso de trabalho, gerando, por conseguinte, falta de tempo para solucioná-lo; (ii) seja porque sabe - ou ao menos desconfia - que, ficando apenas um mês num determinado órgão de execução ministerial, jamais conseguiria realizar esta tarefa a contento; (iii) ou ainda porque não tem experiência suficiente para saber "o que", "quando" ou "de que forma" fazer.

Por isto, estamos propondo uma solução não só prática, mas, acima de tudo, adequada (i) ao padrão de qualidade que todos esperam do Ministério Público e (ii) sem desprezar as prerrogativas e garantias, tanto da Instituição como um todo, quanto de seus membros, isoladamente.

7.2 - O GRUPO DE TRABALHO:

Este se constituiria em trios, formados por 2 (dois) membros do *Parquet* - Promotores e/ou Procuradores de Justiça - designados pelo Procurador-Geral de Justiça, que, somados ao Promotor de Justiça solicitante, atuariam num

determinado caso, previamente escolhido e apreciado, por um tempo (in)determinado - (?) ¹³ - desde que o tema se atenha a uma das seguintes áreas: criminal, tutela coletiva ou infância e juventude.

Dar-se-ia prioridade aos pedidos de auxílio formulados por Promotores de Justiça lotados em Promotorias de Justiça do Interior, de difícil lotação. Quanto aos demais, dependeria de análise da gravidade dos fatos apresentados.

Dentro de cada matéria, sugerimos também que haja subgrupos de trabalho, de acordo com a especificidade da tarefa a ser desenvolvida. Assim, na área criminal, entendemos salutar a divisão em grupos especializados de:

- 1 - *Investigação Penal*: para os casos em que a utilização de uma "inteligência investigatória" se faz imprescindível, com membros do *Parquet* experientes e aparatos tecnológicos de diminuição de burocracia, aliado ao apoio militar, para garantia da integridade física dos Promotores de Justiça envolvidos;
- 2 - *Andamento de Processos*: para dar uma solução prática e rápida àquele órgão de execução ministerial abarrotado de processos. Saneando este problema, repita-se, teremos um bom caminho já percorrido para tornar o órgão mais atraente a futuras lotações definitivas (por remoção ou promoção) e, por conseguinte, a manutenção deste quadro de estabilidade;
- 3 - *Realização de Plenários (Júris)*: para auxiliar Promotores de Justiça inexperientes, ou mesmo não à vontade com o rito especialíssimo. Mormente quando (a) se tratar de caso com grande repercussão social local, para o qual é aguardado uma resposta positiva ou, no mínimo, um esforço maior do Ministério Público; (b) de réu notoriamente influente política, econômica ou socialmente, havendo, ou não, perigo de retaliação física, econômica e/ou moral; (c) o número de réus e/ou patronos - advogados ou defensores públicos - for acima do razoável; (d) ou ainda quando, diante de todas as circunstâncias ou provas produzidas, se espera que a sessão plenária perdure por mais de dia.

Na área de interesses difusos, também sugerimos a formação de grupos de apoio subdivididos nas duas matérias que entendemos mais latentes: Cidadania/ Improbidade Administrativa e Meio Ambiente/Loteamentos Irregulares (processos de favelização). Antes, porém, de adentrar no *modus operandi* de cada uma delas, gostaríamos de tecer uma breve consideração geral sobre a especialidade das Promotorias de Justiça de Tutela Coletiva.

¹³ É de se analisar com calma se é melhor (ou mais oportuno), já no ato da designação do apoio, prefixar um tempo determinado para sua conclusão, independentemente do trabalho estar ou não findo. Ou simplesmente não fazê-lo, aguardando a solução definitiva do mesmo. Poderíamos até pensar em prorrogações pré definidas, ou mesmo sem prazo, num *tertius genus*. Adotando-se uma ou outra solução, no nosso sentir, não haverá prejuízo para a adoção do sistema que ora propomos.

Em todo Estado, há 38 (trinta e oito) destas Promotorias de Justiça, sendo 2 (duas) existentes no 1º CRAAI; 3 (três) no 2º CRAAI; 2 (duas) no 3º CRAAI; 3 (três) no 4º CRAAI; 3 (três) no 5º CRAAI; 2 (duas) no 6º CRAAI; 2 (duas) no 7º CRAAI; 1 (uma) no 8º CRAAI; 3 (três) no 9º CRAAI; 2 (duas) no 11º CRAAI e 15 na capital. Destas últimas – Promotorias da Capital –, 4 (quatro) são especializadas na tutela coletiva do consumidor; 4 (quatro) em meio ambiente e 7 (sete) na proteção à cidadania.

Além de ser reduzido o número de órgãos¹⁴ existentes para tratar de assuntos tão relevantes, poucas também são as Promotorias que estão atualmente titularizadas: 30 (trinta). Isto sem contar os casos de afastamento de seus titulares: mais 6 casos. Em resumo, são apenas 24 órgãos de execução, dos 37, que se encontram efetivamente lotados. Daí a grande falta de continuidade dos serviços ministeriais nestas Promotorias e, na mesma proporção, a necessidade de se criarem os Grupos de Apoio Especializados (G.A.E) para as mesmas.

Cabe-nos também salientar que optamos, inicialmente, por não prever a criação de um subgrupo do GAE em matéria de proteção coletiva do consumidor, posto que, no interior, mormente nas comarcas e/ou órgãos de execução ministeriais de difícil provimento, poucas são as demandas desta natureza que realmente justificam a atuação do *Parquet*. Na realidade, as grandes empresas, que geram grandes demandas coletivas, estão sediadas na capital. Por conseguinte, são as Promotorias de Justiça de Proteção ao Consumidor da Capital as grandes canalizadoras deste tipo de assunto. Como estão todas as 4 (quatro) atualmente lotadas, não haveria, salvo melhor juízo, necessidade de se criar esta medida de urgência administrativa, nesta matéria.

Por outro lado, entendemos salutar a criação de subgrupos de Proteção aos Interesses Difusos nas matérias relativas ao Meio Ambiente e à Cidadania, separadamente, porque são matérias por demais diversas, com ordenamentos jurídicos totalmente diferentes e que, conseqüentemente, acabam gerando um atuar ministerial mais específico – e é até bom que assim seja, porque, na maior especialização teremos um melhor resultado, tanto na rapidez, quanto na eficácia e qualidade do trabalho a ser desenvolvido.

Sobre a atuação dos Grupos de Apoio Especializados em matéria de interesses difusos, também podemos defini-la em *modus operandi* distintos:

- 1 – Para sanear Promotorias de Justiça com grande acervo de inquéritos civis, procedimentos administrativos prévios e ações civis públicas em andamento;

¹⁴ Vale lembrar que, principalmente no interior, uma Promotoria de Justiça de Proteção aos Interesses Difusos e Direitos Coletivos atua perante mais de uma comarca, vindo mesmo a atender demandas em cerca de seis a sete destas, o que a torna ainda mais penosa, em razão da carência de um suporte técnico-institucional que lhe dê respaldo para falar em processos de diversas comarcas – muitos destes com prazos fatais – bem como para realizar diligências urgentes, em locais longínquos.

- 2 - Para prestar apoio técnico especializado na elaboração de uma ação civil pública ou outra medida judicial mais elaborada, complexa, ou mesmo que envolva réus notoriamente influentes política, econômica ou socialmente, havendo ou não perigo de retaliação física, econômica e/ou moral à pessoa do Promotor de Justiça titular ou em exercício;
- 3 - Na elaboração de planos de investigação, com coleta de provas testemunhais e/ou técnicas, no curso de inquéritos civis que necessitam da utilização de uma "inteligência investigatória", tal como salientado anteriormente, mormente em casos de improbidade administrativa.

Por fim, na área da Infância e Juventude, entendemos também que deva ser subdividido o GAE em grupos de matéria que tratam de assuntos relacionados às áreas infracionais e não-infracionais, de modo a colher Promotores de Justiça mais aptos a trabalhos especializados em temas pontuais, mormente na atuação extrajudicial de comarcas do interior, de difícil provimento, como na elaboração de medidas judiciais e extrajudiciais (ex: Termos de Ajustamento de Conduta - TAC) para construção de abrigos para os menores carentes, na criação de Conselhos Tutelares em locais onde não existam, para satisfação dos direitos constitucionais de educação, saúde, moradia *etc.*

Tantas são as atribuições extrajudiciais destas Promotorias de Justiça que seria até despidiendo enumerá-las, bastando apenas salientar que, apesar disto, muitas vezes suas funções não são exclusivas; ao contrário, são - ou deveriam ser - desenvolvidas paralelamente com outros misteres institucionais, mormente no interior, onde praticamente não há Promotoria de Justiça exclusiva em matéria minorista, o que reforça ainda mais a necessidade da formulação de GAEs para as mesmas.

7.3 - MÉTODOS DE ESCOLHA:

7.3.1 - Como e quem poderá requerer o Apoio:

O procedimento de utilização do G.A.E. dependerá de prévia solicitação formal do Promotor de Justiça, substituto ou titular, lotado ou designado para atuar principalmente em Promotorias de Justiça do interior, de difícil provimento.

Este requerimento, deverá conter a narrativa, ainda que sucinta, do fato, caso ou tarefa que entenda deva ser realizada, indicando, se possível, a solução a ser trabalhada.

A solicitação terá que ser endereçada com, no mínimo, 30 dias de antecedência, para que seja providenciado o ato pela Coordenadoria de Movimentação, sem prejuízo reflexo às demais Promotorias de Justiça de todo o Estado. Ademais, relembramos que, em sendo prévia, expressa e permanente a solicitação, não teremos problemas com a prerrogativa da inamovibilidade, com o princípio do Promotor Natural e com eventual ruptura do critério objetivo.

Podemos até prever a ocorrência de casos urgentes, a serem assim definidos pelo Procurador-Geral de Justiça, que possibilitem a formalização dos GAEs sem a antecedência formulada no parágrafo anterior. Mas isso, no nosso entender, não deverá ser a regra.

O pedido inicial deverá ser endereçado ao Procurador-Geral de Justiça que o direcionará, primeiramente, aos Coordenadores dos Centros de Apoio de Matéria (Criminal, Difusos e Infância e Juventude). Ouvidos estes, o procedimento será remetido à Coordenadoria de Movimentação para ciência e considerações que entender pertinentes. Após, retornará ao PGJ para apreciação da conveniência e oportunidade da iniciativa.

A qualificação de uma Promotoria de Justiça como sendo de difícil provimento, para os fins pretendidos nesta proposição, deverá obedecer, inicialmente, aos seguintes critérios (sem prejuízo de outros a serem eventualmente considerados):

- 1 - Tempo de vacância do órgão, assim considerado o período em que o seu último titular deixou de ser, por remoção ou promoção, até os dias atuais;
- 2 - Volume de trabalho, observando-se os dados estatísticos elaborados pela Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e, se possível, do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, caso haja paridade de atuação do órgão ministerial com o judicial;
- 3 - Acessibilidade física ao mesmo, assim considerada a distância do órgão ao Centro Regional mais próximo, bem como a existência, ou não, de meio de transporte coletivo, a qualidade da estrada a ser utilizada *etc.*

7.3.2 - Critério de escolha dos membros do *Parquet* que prestarão o Apoio:

Caberá ao Procurador-Geral de Justiça a escolha definitiva dos membros do *Parquet* que farão parte dos respectivos GAEs, ouvidos os respectivos Coordenadores dos Centros de Apoio Operacionais, numa fase preliminar de análise, tal como explicitado no item anterior.

Apesar de se tratar de ato administrativo discricionário da Administração Superior do Ministério Público, entendemos que, para tanto, deverão ser considerados os requisitos de experiência histórica institucional de atuação, bem como os trabalhos acadêmicos desenvolvidos na área de atuação específica.

Estes serão afastados de suas atribuições originais, para se dedicarem exclusivamente a outras, em todo o Estado, enquanto perdurar a sua nomeação.

A fim de garantir a eficácia deste grupo e a lisura de seus trabalhos - até porque específicos -, deverão seus componentes apresentar, primeiramente ao Procurador-Geral de Justiça e, posteriormente, a toda classe, os resultados de suas iniciativas.

7.3.3 - Formalização do ato de Apoio pela Procuradoria-Geral de Justiça:

Espécie de "auxílio", endereçado ao solicitante, para atuar num caso específico ou conjunto de casos interligados. Sugerimos, inicialmente, que não seja pré-fixado um termo *ad quem*, já que, na prática, muitas vezes se torna impossível precisar o tempo, ainda que estimado, de solução dos problemas a serem resolvidos.

8 - CONCLUSÃO:

Estamos vivenciando uma fase de retomada da consciência crítica de toda população nacional, que vem crescendo no mesmo passo em que são fortalecidos os mais comezinhos princípios da cidadania participativa. No entanto, se muitos são os institutos desenvolvidos para impulsionar este "sentimento-cidadão", poucos foram os instrumentos criados para dar garantia de acesso e manutenção a esses ideais democráticos.

Orgulhamos-nos de fazer parte de uma Instituição criada exata e especificamente para enfrentar os obstáculos existentes à consolidação deste tão nobre movimento. Destarte, se há hoje uma grande bóia de salvação em que toda a população civil pode se apoiar nos mais penosos momentos de instabilidade social, esta atende pelo nome Ministério Público.

A grandiosidade dos objetivos genericamente atribuídos ao *Parquet* pelo povo - por intermédio da Assembléia Nacional Constituinte - não nos deixa mentir. Não há uma única instituição, em todo território nacional, que esteja tão diretamente atrelada aos interesses sociais e individuais indisponíveis, nem tampouco bem instrumentalizada para tanto, quanto o Ministério Público.

É preciso, pois, que sejamos fortes, não só para enfrentar nossos objetivos, cumprindo as infundáveis metas que o legislador constitucional e infraconstitucional nos atribuíram, mas, principalmente, para que não nos desviemos diante de críticas externas e, acima de tudo, de vaidades e/ou problemas por nós mesmos criados.

Buscamos, com o presente trabalho, diagnosticar um problema crônico atualmente existente no seio da nossa Instituição e que está, no nosso sentir, comprometendo todo o atuar ministerial. Além disto, apontamos as razões de sua existência, buscamos uma solução que não fosse contrária às nossas próprias prerrogativas, tão duramente conquistadas e que, por conseguinte, fosse corroborada pela mais autorizada doutrina e jurisprudência existentes sobre o tema; e, por fim, indicamos os caminhos que, na prática, materializam a solução antes apontada.

Enfim, mais do que meramente um trabalho acadêmico, este estudo representa, em linhas gerais, a idealização de um atuar ministerial mais preocupado com as suas próprias essências, calcado na experiência profissional

que tivemos, não só enquanto à frente de inúmeros órgãos de execução ministeriais, mas também enquanto exercente do cargo de confiança de Subcoordenador de Movimentação do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.

Rio de Janeiro, 13 de outubro de 2003.

VINÍCIUS LEAL CAVALLEIRO (*)

Em recente decisão, o Egrégio Tribunal Superior do Estado (TSE) no Recurso Especial (REsp) n. 24.564, deu provimento e anulou a decisão anterior emanante do Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro, presidido pelo Min. Gilmar Mendes, com a seguinte orientação:

“Registro de Candidato - Candidato no Cargo de Prefeito. Seleção Estatal Homossexual. 2003. A Prefeita Reclama do Município. Inelegibilidade Art. 14, § 7º, da Constituição Federal. De ser uma relação entre indivíduos casados, de natureza de que exclui a possibilidade de casamento e de convivência, subsumem-se à regra de inelegibilidade prevista no art. 14, § 7º, da Constituição Federal. Recurso a que se dá provimento.”

Em relação à questão sobre família, o importante não é um acórdão histórico nem sua anterioridade. Mas, importante, sem dúvida, é a inexistência de possibilidade de reflexos jurídicos que ele poderá acarretar, principalmente no campo do Direito de Família.

Para esclarecer e levar a TSE ao conhecimento as condições da relação afetiva estável de um casal homossexual feminino, ao registrar o candidato a Prefeitura de Visem, município do Estado do Pará, para a Deputada Estadual Maria Eulina Rabelo de Sousa Ferraz (PT), porque ela é parceira² da atual prefeita trechista em 2002, Acad. Maria Cunha e Silva.

O Min. Gilmar Mendes, relator do acórdão no TSE, em suas considerações, observou que o processo de julgamento brasileiro ainda não admite a relação homossexual como entidade familiar, uma vez que houve fortes laços afetivos, mas não houve casamento ou união estável.

(*) VINÍCIUS LEAL CAVALLEIRO é Promotor de Justiça no Estado do Rio de Janeiro.