

# DIREITO INSTITUCIONAL

## PASSADA A EUFORIA PROVOCADA PELO NOVO MODELO CONSTITUCIONAL DE 1988, PARA ONDE CAMINHA O MINISTÉRIO PÚBLICO?

**Paulo Márcio da Silva**

Promotor de Justiça no Estado de Minas Gerais. Professor Universitário.  
Doutorando pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

Assentada a poeira e já transposta a fase natural de euforia e de saudação ao novo Ministério Público nascido a partir da redemocratização do país, através das profundas modificações introduzidas pela Carta Constitucional de 1988, que ampliou sobremodo seus horizontes, dando novo perfil ao órgão, já é hora de voltar as atenções para os perigos do futuro, buscando preparar a instituição para os desafios que já se prenunciam.

Afinal e sem pretender desmerecer a nobreza das funções predominantes sob *ancien régime*, tradicionalmente vinculadas à defesa dos interesses do rei e à titularidade da ação penal, muito pouco restou daquele Ministério Público de outrora.

O Ministério Público deixara as sombras onde se encontrava tranqüilamente acomodado, por vezes apagado e melancólico, para assumir sua verdadeira e merecida vocação social, com novos e vastíssimos atributos, diferente de tudo que até então conhecera.

Por força de comando constitucional, além de lhe competir, privativamente, o exercício da ação penal pública, passou a ter ainda sob sua incumbência a *defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis*<sup>1</sup>. O *Parquet* transformou-se, por assim dizer, numa espécie de *super órgão* do Estado, desvinculado funcional e hierarquicamente dos demais Poderes, mas com a

<sup>1</sup> Art. 127, da CF.

responsabilidade de promover a *defesa dos interesses sociais, da ordem jurídica e dos valores democráticos*.

Em razão do alargamento de suas atribuições, conseqüentemente, passou a ser chamado a intervir em todas as questões de interesse da sociedade que representa. E são incontáveis as hipóteses que reclamam essa intervenção.

Côncios de seu novo papel, os integrantes desse novo Ministério Público não se apequenaram e tampouco se acomodaram diante do enorme desafio. Abraçaram com gosto, com sentimento de responsabilidade, com entusiasmo e dedicação, a grave missão que acabaram de receber<sup>2</sup>.

Se antes parecia mesmo um ilustre desconhecido, o Ministério Público dos nossos dias está na moda e vive, no sentido bom da expressão, “na boca do povo”. É dos organismos mais credíveis da República. Tornou-se tema obrigatório nas rodas políticas e sociais. Cantado e decantado, virou notícia de jornal. Do mais humilde ao mais insigne cidadão, todos o tem como referência de trabalho sério, corajoso, e eficiente, sempre na defesa intransigente dos superiores valores do Estado e da sociedade. Se é temido por uns e odiado por outros, é também querido e respeitado por expressiva parcela da população que enxerga nele esperança de dias melhores.

Porém, tendo em conta o agigantamento das funções ministeriais, às vezes se perguntam se não terá sido demasiadamente excessiva a carga colocada sobre os ombros da instituição. Mercê dos escassos recursos que lhe são destinados e considerando ainda os graves condicionamentos orçamentários a que está sujeita, principalmente em razão de políticas governamentais restritivas, conseguirá desincumbir-se, responsável e satisfatoriamente, das atribuições que lhe competem, oferecendo respostas rápidas que correspondam ao sentimento de Justiça e atendam os reclamos da sociedade?

Sem qualquer viés pessimista, mas com determinado realismo, receia-se que o momento seja muito grave. Afinal, de forma eficaz e com excelentes resultados, o Ministério Público soube, com mestria, ocupar o espaço de poder que a nova ordem constitucional lhe reservara. Acabou

---

<sup>2</sup> Segundo o testemunho de ULISSES GUIMARÃES, Presidente da Assembléia Constituinte de 1988, ao optar pelo novo perfil modelado para o Ministério Público, o Poder Constituinte estaria outorgando ao órgão uma espécie de “cheque em branco”. Contudo, ainda segundo ele, os congressistas não tiveram receio em fazê-lo por confiarem na capacidade da instituição.

por combater o bom combate, cumprindo o seu mister. Para resguardar os valores que lhe foram confiados, desafiou poderosos, antes tidos por intocáveis por se considerarem acima da lei; desestabilizou velhos esquemas encastelados na Administração Pública; derrubou ícones de oligarquias ultrapassadas. Enfim, incomodou muita gente. Pela grande ousadia, houve quem pagasse com a própria vida.

Certamente por isso a sociedade brasileira – de longa data atirada à própria sorte, ressentindo-se da presença de um Estado forte, capaz de se revelar sério, responsável e provedor do seu bem-estar social – elegeu o Ministério Público como uma espécie de seu agente protetor, depositando nele a crença de ser o legítimo guardião dos seus valores, dos seus anseios e das suas esperanças. Confirmada a fragilidade do Estado, a sociedade continuou a ver o órgão como uma alternativa de poder, dotado de capacidade suficiente para devolver-lhe frustradas esperanças.

A par disso tudo, os êxitos amealhados nos embates travados pelo “sacrossanto”<sup>3</sup> Ministério Público, nomeadamente a partir de 1988, o credenciaram de tal forma a lhe permitir alcançar índices de confiabilidade e de respeitabilidade que superam, com larga vantagem, a de outros órgãos representativos do Estado e da sociedade civil. Portanto, pressente-se que suas responsabilidades se avultam diante das circunstâncias. Afinal, não se deve frustrar esperanças. E também, a essa altura, não há margem para o erro. Como não poderia deixar de ser, em razão do seu destacado papel, todos exercem sobre ele constante e implacável vigília.

Aos olhos dessa nova sociedade que surge, vigilante e exigente, que o próprio Ministério Público contribui para formá-la e transformá-la, qualquer deslize, por menor que seja, pode ofuscar todos os eventuais acertos do passado.

Por isso mesmo, com uma boa dose de humildade, é preciso reconhecer que sustentar a confiança que a população deposita na atuação do *Parquet*, em razão da excelência do seu trabalho, é missão deveras grave, para além de ser algo extremamente difícil.

Por outro lado, não se vislumbra outra alternativa, pois se permitir o esmorecimento dessa credibilidade, conquistada a duras penas, a instituição deixará de gozar do prestígio e do respeito que conserva junto às mais variadas camadas sociais o que, inexoravelmente, acabará por

---

<sup>3</sup> Expressão utilizada pelo jornalista JOSIAS DE SOUZA, do Jornal Folha de São Paulo.

arrastá-la para a mesma vala rasa onde hoje jazem corpos ilustres, vítimas da sua própria ineficiência e do descrédito sobre si que se alastrou no seio da comunidade.

O Ministério Público representa na ordem social, jurídica e democrática brasileira um papel singular, bastante diferenciado daquele exercido por seus congêneres da Europa ou da América do Norte. É certo que tanto nos EUA quanto na maioria das nações européias, a sociedade prescinde de instituições que apresentem o mesmo perfil intervencionista do nosso Ministério Público.

Certamente isso se verifica porque o grau de desenvolvimento econômico, social, cultural e educacional alcançados por aqueles povos, permitiu-lhes o soerguimento de uma sociedade organizada e de tal maneira forte e auto-suficiente que ela própria, através dos mais variados instrumentos de controle, sejam eles diretos ou indiretos, se encarrega da defesa de seus valores, enfrentando os desafios que lhe acometem. O sentimento de cidadania e a consciência política presente naqueles países se incumbem de arrostar, com relativa facilidade, os abusos tão comumente verificados por aqui.

Talvez em razão disso, no Continente Europeu, em processo inverso ao nosso, tem-se observado uma retração do Ministério Público, principalmente por meio do esvaziamento de seu papel político, bem como da diminuição das suas atividades e atribuições<sup>4</sup>.

Entre nós, diferentemente, as graves deficiências sociais, frutos da exclusão e da miséria, levam o Ministério Público a assumir atribuições

---

<sup>4</sup> Tem se observado o movimentar de uma verdadeira “onda”, devidamente organizada, no sentido de esvaziar as atribuições e as prerrogativas do Ministério Público no Continente Europeu. Na Alemanha, segundo a advertência de OTHMAR JUERNING, “desde 1.7.1998, o Ministério Público deixou de intervir no Processo Civil” (in *Zivilprozessrecht: München*: Beck, 1998, Juristische Kurz-Lehrbücher, p. 94). Também naquele país o recente “Caso Kohl”, envolvendo o ex-primeiro ministro H. Kohl, deixou-nos claro que o modelo alemão do Ministério Público é caracterizado por uma rígida e estreita dependência hierárquica dos procuradores da República em relação ao Ministro da Justiça (*O Caso Kohl e o Papel do Ministério Público na Alemanha*: RAOUL MUHM, Docente da Universidade de Ludwig Maximilian de Munique). Na Itália, a “Operação mãos limpas” não conseguiu avançar e obter melhores resultados em razão das pressões políticas exercidas sob o Ministério Público. Por sua vez, na França, existe sério movimento no sentido de se separar o Ministério Público da Magistratura, como clara tentativa de esvaziamento dos poderes daquele órgão. Em Portugal, da mesma forma, a Assembléia da República prepara-se para votar projeto de lei com limitações aos poderes do *Parquet*.

que, por vezes, não guardam plena similitude com suas responsabilidades constitucionais.

Tantas são as carências do nosso povo que, muitas vezes, determinadas atividades realizadas por Promotores de Justiça se ajustariam melhor ao trabalho de assistentes sociais ou mesmo de profissionais afetos às áreas da psicologia, da saúde pública e quiçá da psiquiatria. Assim, não raro, faz-se necessário que os profissionais do *Parquet* deixem de lado questões técnicas e jurídicas para se debruçarem sobre objetivos de nítido caráter social os quais deveriam ser tratados, com maior propriedade, no âmbito das políticas sociais do Estado.

Todavia, a ausência desse Estado devidamente organizado, forte e respeitado, capaz de suprir, ainda que minimamente, as demandas sociais que lhe competem, faz com que os conflitos sociais se avolumem a cada dia, exigindo do *Parquet* desenvoltura intensa, seja jurídica, administrativa ou mesmo de assistência social, de modo a minimizar o caos que se instala.

Diante do estrangulamento orçamentário, aliado à crescente demanda pela atuação ministerial, o grande desafio que se apresenta é o de fazer com que o Ministério Público continue oferecendo um trabalho de qualidade, rápido e eficiente, de forma a se cumprir sua missão constitucional. Mas como fazê-lo, considerando-se as vicissitudes e as adversidades presentes?

Evidente que não se tem uma resposta pronta para essa angustiosa questão. Entrementes, estamos firmemente convencidos que somente através da intensificação do debate no seio da instituição, com a efetiva participação de cada um dos seus integrantes, com muita criatividade e imbuídos todos do espírito de desprendimento, de dedicação e de boa-vontade é que as incertezas poderão ser superadas.

Por isso revela-se urgente e também lógico que parte da sinergia do *Parquet* seja direcionada para as questões institucionais, com ênfase para a busca constante do seu profissionalismo, do seu aperfeiçoamento cultural e de sua maior eficiência. Aliás, parece-nos claro que a eficiência, aliada a uma política de resultados, deve ser o grande diferencial do Ministério Público. Por meio dela é que o órgão poderá continuar desempenhando bem sua árdua tarefa, gozando de credibilidade, de reconhecimento e da aprovação pela sociedade que representa.

Com efeito, a par de ser o seu maior ativo e o seu maior capital político, o apoio que tem merecido do conjunto social deve representar

também o seu principal instrumento de realização profissional. Não se deve correr o risco de perder esse aliado que poderá transformar-se, incontinenti, no seu maior e mais feroz crítico. Ao mesmo tempo, não se pode perder de vista que o Ministério Público é instituição onerosa ao contribuinte: consome, em alguns casos, mais de 2% dos recursos orçamentários dos Estados.

É preciso estar vigilante. Se pudéssemos submeter as propostas legislativas hoje em discussão no Congresso àquela espécie de *test de pedigree e de origen* de que nos fala DWORKIN<sup>5</sup>, iríamos constatar que as conspirações surgem de todos os lados e sob as mais variadas formas.

Atualmente tramita no Congresso Nacional um número significativo de propostas de normas restritivas, com explícito conteúdo intimidatório, direcionadas a dificultar ou mesmo impedir a atuação do *Parquet*. Uma dentre elas, por absurdo possa parecer, propõe inclusive a responsabilização pessoal dos agentes ministeriais que tenham suas denúncias e ações civis públicas rejeitadas ou julgadas improcedentes.

Espera-se, sinceramente, que essa excrescência teratológica não seja acolhida pelo Congresso Nacional. Contudo, em atenção ao profissionalismo e à excelência que se busca garantir, é preciso que o órgão esteja sempre preparado para enfrentar a eventualidade de subsistirem situações que lhe pareçam adversas.

Deve-se ter em mente que, ainda que sejam rejeitadas as proposições legislativas que hoje lhe são hostis, as investidas não cessarão por aí. Com certeza, outras virão. Será preciso um longo e penoso caminho até que o papel constitucional do Ministério Público esteja plena e definitivamente consolidado. Enquanto tal desiderato não se concretiza, urge melhorar sua performance.

Apenas para realçar as preocupações aqui expostas, considero interessante invocar um fato concreto. Para ser bem realista, as recentes estatísticas divulgadas pelo *Grupo Especializado na Defesa dos Direitos Difusos e Coletivos*<sup>6</sup>, disponíveis na *home page* da Procuradoria Geral de Justiça do Estado de Minas Gerais, antes de causar alguma satisfação, contribuem para aumentar o desassossego.

Com efeito, segundo aqueles dados, no ano de 2001, num total de 136 demandas que chegaram à 2ª instância e que tratavam da defesa de

<sup>5</sup> RONALD DWORKIN, in *Los Derechos en Sério*.

<sup>6</sup> Referido órgão atua na 2ª instância e tem como atribuição exclusiva oficiar como parte e interpor, quando for o caso, recursos aos Tribunais Superiores, nas ações civis públicas avariadas pelo Ministério Público Estadual.

direitos difusos e coletivos, apenas 85 delas tiveram desfecho favorável à pretensão do Ministério Público. Em outros 51 processos a decisão alcançada em segunda instância foi desfavorável à posição jurídica defendida pelo órgão. Ou seja, trocando em miúdos, o índice de desacerto foi de 37,5%, que pode ser considerado bastante elevado se se pretender cobrar maior eficiência do *Parquet*.

Em números absolutos e sem se considerar outras possíveis variantes, é dizer que, se estivesse em vigor a alteração legislativa a que nos referimos, de cada 100 ações propostas pelo Ministério Público, na área dos interesses difusos, em 37 delas, tanto o Estado de Minas Gerais quanto os agentes ministeriais, estes pessoalmente, estariam sujeitos a sofrer pesadas ações de indenização, além de serem responsabilizados em outras áreas. Nesta hipótese, impõe-se indagar se a relação custo-benefício terá sido favorável aos interesses da sociedade que o órgão defende, ainda que tudo esteja aqui sendo posto de forma bem simples.

Ressalte-se que não se quer pôr em causa a competência e nem o brilho invulgar dos valorosos membros de uma instituição que é formada, em sua esmagadora maioria, por excelentes profissionais, altamente preparados e qualificados. Contudo, afigura-se de extrema irresponsabilidade fechar os olhos para os impressionantes índices de aproveitamento que desfilam sob as vistas de todos. Muito menos ainda se poderia pretender ignorar os desafios que já se fazem sentir. O profissionalismo que se espera por parte dos membros da instituição impõe-lhes uma leitura honesta e desapassionada dos frios números exibidos nas estatísticas.

Para além dessa cautela, é preciso que se comece a contabilizar os resultados da sua atuação, de forma a otimizar o seu potencial e justificar o relevo e a importância que a Constituição e a sociedade emprestam ao Ministério Público. Que não se iludam os mais eufóricos: o respeito e a credibilidade de que o órgão desfruta estão diretamente relacionadas aos seus êxitos. Portanto, lógico supor que o eventual acúmulo de insucessos e de reveses acabará por minar as bases sobre as quais encontra-se assentado<sup>7</sup>. Ademais, não se deve olvidar que a *eficiência* dos órgãos da

---

<sup>7</sup> Conforme a advertência de HUGO NIGRO MAZZILLI, "(...) resta claro que o Ministério Público não pode nem deve repousar nos louros conquistados na Constituinte de 1988, nem nos frutos, ainda que proveitosos, de seu trabalho atual... Assim, percebemos todos nós, é imperioso que, antes de imporem aos políticos uma reforma de fora para dentro do Ministério Público, esta própria Instituição discuta seus caminhos, faça sua autocrítica e proponha os ajustes necessários, de forma que remodele a si mesma, naquilo que for necessário, com vistas a um trabalho final ainda mais

Administração Pública foi agora elevada à categoria de *princípio constitucional*.

A vista das crescentes e justificáveis cobranças da sociedade por um Ministério Público de resultados, é preciso que se aprimore a sua eficiência. Hoje já não há mais espaço para o improvisado, para o amadorismo, e muito menos para comportamentos quixotescos, ainda que venham embalados sob a simpática capa das boas intenções.

---

voltado para o seio social, trabalho esse a ser desempenhado diariamente nas unidades básicas do Ministério Público, que são as Promotorias e Procuradorias de Justiça” (in, *Um Novo Modelo de Promotorias de Justiça*, publicado pela Corregedoria-Geral do M. Público do Estado de Santa Catarina).

<sup>a</sup> Para MARIA SYLVIA Z. DI PIETRO, o *princípio da eficiência* apresenta dois aspectos, podendo tanto ser considerado em relação à forma de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atuações e atribuições, para lograr os resultados melhores, como também em relação ao modo racional de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, bem como ao intuito de alcance de resultados na prestação do serviço público (in *Direito Administrativo Brasileiro*, Ed. Atlas, 1999).