

20 ANOS DE CONSTITUIÇÃO: O NOVO MINISTÉRIO PÚBLICO E SUAS PERSPECTIVAS NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

CARLOS ROBERTO DE C. JATAHY *

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. Breves considerações sobre o Estado Democrático de Direito. 3. A instituição do Estado moderno e suas transformações: do Absolutismo até o Estado Democrático de Direito. 4. O Ministério Público e o Estado Democrático de Direito. Novas funções para um velho conhecido: o agente de transformação social 5. Perspectivas e desafios para o século XXI. Propostas para aperfeiçoar a atuação do Ministério Público. 6. Conclusão.

1. INTRODUÇÃO

A sociedade brasileira comemora, em outubro de 2008, os vinte anos de sua “Constituição-Cidadã” (como ULYSSES GUIMARÃES denominou a nova ordem, no momento solene da promulgação), que após longo período de regime autoritário, instituiu, em “*terrae brasilis*”, o Estado Democrático de Direito¹.

O presente trabalho, fruto de reflexão acerca de lapso temporal tão marcante, tem por objetivos: *a*) analisar os aspectos formais da mudança de paradigma constitucional na essência do Estado Brasileiro, com ênfase nos aspectos históricos relevantes para a instauração do regime democrático; *b*) ressaltar o perfil que foi reservado ao Ministério Público no novo contexto

* Carlos Roberto de Castro Jatahy é Procurador de Justiça do MPRJ e Mestre em Direito Público. Autor dos livros *Curso de Princípios Institucionais do Ministério Público* (3ª edição, 2008. Rio de Janeiro: Lumen Juris); *O Ministério Público no Estado Democrático de Direito* (2007. Rio de Janeiro: Lumen Juris), e *Ministério Público: Legislação Institucional* (4ª edição, 2008. Rio de Janeiro: Roma Victor), foi coordenador da Comissão encarregada de elaborar a Lei Orgânica do Ministério Público Fluminense (LC 106/2003) e Subprocurador-Geral de Justiça de Planejamento (2003-2005). É Conselheiro do Conselho Superior do Ministério Público (biênios 2005/2007 e 2007/2009), Professor da FEMPERJ (Fundação Escola do Ministério Público do RJ) e da Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas (FGV Direito Rio).

1. “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constituiu-se em Estado democrático de direito e tem como fundamentos.”

político-jurídico instituído; e c) apontar alguns desafios que serão enfrentados pela Instituição nos novos tempos que se avizinham, apresentando propostas para o aperfeiçoamento do *Parquet*, face a experiência adquirida nestas duas décadas de nova identidade.

2. BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

A configuração do Estado Democrático de Direito não decorre apenas da união formal dos conceitos de Estado Democrático e Estado de Direito. Na verdade, o conceito é novo e deve-se levar em conta outro componente a ser adicionado àqueles já existentes: as conquistas democráticas; as garantias jurídico-legais e a preocupação social, tudo constituindo um novo conjunto, em que o objetivo primordial será a transformação social, ou "*a transformação do status quo*"².

Com efeito, como observado por MANUEL GARCIA-PELAYO³, o Estado de Direito "*significa, assim, uma limitação do poder do Estado pelo Direito, porém não a possibilidade de legitimar qualquer critério concedendo-lhe a forma de lei*". É indispensável que seu conteúdo reflita um determinado ideário, uma nova perspectiva de esperança social e não apenas um Estado marcado sob uma ótica formal de direito, não apenas "*um Estado legal*"⁴.

Isto porque se o direito se confunde com o mero enunciado formal da lei, privado de qualquer conteúdo, sem compromisso com a realidade política, social, econômica e ideológica, todo Estado acaba sendo um Estado de Direito, ainda que totalitário. O Estado Democrático de Direito possui um diferencial justamente por oferecer a garantia da tutela dos direitos da personalidade. Ao vincular a expressão *democrática* ao Estado, para qualificá-lo, todos os valores da democracia (igualdade, liberdade e dignidade da pessoa humana) se propagam sobre os elementos constitutivos do Estado e também sobre a ordem jurídica. O direito, então, revestido por esses valores, terá que ajustar-se ao interesse coletivo. Como afirmou JOSÉ AFONSO DA SILVA sobre a matéria:

"É da essência de seu conceito subordinar-se à Constituição e fundar-se na legalidade democrática. Sujeita-se, como todo Estado de Direito, ao império da lei, mas da lei que realize o princípio da igualdade e da justiça não pela sua generalidade, mas pela busca da igualização das condições dos socialmente desiguais (...) A Lei deve influir na realidade social (...). *A tarefa fundamental do Estado Democrático de Direito*

2. Lenio Luiz Streck e José Luiz Bolzan de Moraes. *Ciência política e Teoria Geral do Estado*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003, p. 92.

3. Manuel Garcia-Pelayo. *Las transformaciones Del Estado Contemporâneo*. Madrid: Allianza. 1982, p. 52.

4. Lenio Luiz Streck e José Luiz Bolzan de Moraes, *op. cit.*, p. 93.

consiste em superar as desigualdades sociais e instaurar um regime democrático que realize a justiça social”⁵ (grifos nossos).

3. A INSTITUIÇÃO DO ESTADO MODERNO E SUAS TRANSFORMAÇÕES: DO ABSOLUTISMO ATÉ O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Mas a noção de Estado Democrático de Direito não é idealizada sem longa e tormentosa jornada, que deve ser analisada para a integral compreensão desse fenômeno jurídico-político.

Historicamente, o Estado Moderno surge com o rompimento do período medievo, onde o sistema feudal e sua forma concentrada de organização do poder político sofrem um profundo desgaste. Nasce naquele momento uma nova ordem, através da passagem das relações de poder (autoridade e administração de justiça), até então nas mãos do senhor feudal, para a esfera pública, ou seja, do Estado. A necessidade de superação do sistema feudal e sua permanente instabilidade política, econômica e social, despertara a consciência para a busca de uma unidade, que seria concretizada “com a afirmação de um poder soberano, no sentido de supremo, reconhecido como o mais alto de todos dentro de uma precisa delimitação territorial”⁶.

Surge um novo modelo de Estado, caracterizado pela unidade territorial, dotada de um poder soberano. Era o *Estado Absolutista*, que se prendia à figura do Príncipe, espécie de divindade temporal e terrena, que dissolvera a constelação de poderes desiguais e privilegiados do sistema feudal até se transformar no soberano titular de um império, donde se irradiavam todas as competências e atribuições governativas. Instauram-se as Monarquias totalitárias, numa sociedade em que sobreviviam ainda as camadas sociais da antiga nobreza feudal (transformada em aristocracia decadente), convivendo com uma nova classe emergente: a Burguesia. O absolutismo é teorizado por Hobbes, que em seu *Leviatã* – obra clássica daquele momento histórico – é o mais engenhoso tratado de justificação dos poderes extremos do soberano, servidos, “de uma lógica perversa, em que a segurança sacrifica a liberdade e a lei aliena a justiça, conquanto que a conservação social de que é fiador o monarca seja mantida a qualquer preço”⁷.

Mas o regime absolutista estava fadado ao insucesso, em razão da crescente ascensão da nova classe social, a um passo de tomar o poder e a autoridade, que se esvaziava da nobreza e do clero. “Na virada do Século XVIII, a burguesia não mais se contentava em ter o poder econômico; queria sim, agora, tomar para si o poder político, até então privilégio da aristocracia”⁸. Inicialmente aliada dos mo-

5. José Afonso da Silva. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 9ª ed. São Paulo: Malheiros, 1994, p. 110.

6. Dalmo de Abreu Dallari. *Elementos de Teoria Geral do Estado*, p. 70.

7. Paulo Bonavides. *Teoria do Estado*. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 32.

8. Lenio Luiz Streck e José Luiz Bolzan de Moraes, *op cit.*, p. 46.

marcas absolutistas, tornou-se o eixo e o centro vital da sociedade, para, insuflada pelo pensamento de vários e influentes pensadores, como MONTESQUIEU, SIÉYES e ROUSSEAU⁹, tomar o poder pela via revolucionária, com o movimento social de Julho de 1789. Encerra-se, nesse momento, a primeira etapa do Estado Moderno, de conteúdo absolutista, para instaurar-se o *Estado de Direito*, com a conversão do *Estado absoluto* em *Estado Constitucional*, momento histórico ressaltado por BONAVIDES¹⁰: “o poder já não é de pessoas, mas de leis. São as leis e não as personalidades que governam o ordenamento social e político. A legalidade é a máxima de valor supremo e se traduz com toda sua energia, no texto dos Códigos e das Constituições”.

O *Estado de Direito*, idealizado pela Revolução Francesa e inicialmente de índole liberal, nasce com a idéia de transformar a sociedade através de uma nova estrutura estatal, verdadeiro berço de novo pacto social. Reduzindo em conceitos jurídicos as idéias políticas e a realidade econômica da burguesia emergente, gerou “una presión directa e indirecta que los países angloamericanos – com sus ejemplos y modelos de Estado Constitucional – no habían producido em tal grado”¹¹. Para o liberalismo político, a questão-chave na organização do Estado era que os distintos poderes ou funções estatais estivessem divididos e submetidos a regras que garantiriam a liberdade privada. Neste novo movimento democrático que começa a despertar por toda Europa, o essencial é que o poder político esteja legitimado por sua origem popular e pela participação de todos na tomada de decisões.

Assim, no primeiro modelo instituído com a Revolução Francesa, hoje denominado *Estado Liberal de Direito*, estão privilegiadas as liberdades negativas, através da regulação exaustiva das atividades estatais; a lei caracteriza-se como ordem geral e abstrata, regulando as relações sociais através do não impedimento ao seu livre desenvolvimento. O personagem principal é o indivíduo, o centro de todas as atividades produtivas da sociedade da época.

Já no *Estado Social de Direito*, modelo instituído a seguir, ao ideário liberal anterior agrega-se a denominada questão social, que traz à tona os problemas decorrentes das relações de produção e dos novos conflitos emergentes entre o capital e o trabalho. A lei está presente limitando o Estado, mas também coadjuvada por um conjunto de prestações positivas que tentam buscar um equilíbrio não alcançado na sociedade eminentemente liberal. A ordem jurídica destina-se agora a ser um instrumento de ação concreta do Estado, como mecanismo de promoção social. Os grupos passam a ser os protagonistas desse momento social.

9. Para Paulo Bonavides (*Teoria, cit.*, p. 38): “A Filosofia política expendida em livros de quilate do Contrato social de Rousseau ou do Espírito das Leis de Montesquieu, teve na época sentido altamente subversivo, porquanto inspirando a ação revolucionária, traçou a linha mestra das transformações profundas da sociedade, sendo a cartilha por onde rezaram os teoristas da liberdade.”

10. Paulo Bonavides. *Teoria, cit.*, p. 37.

11. Peter Haberle. *Libertad, igualdad, fraternidad. 1789 como história, actualidad y futuro Del Estado Constitucional*. Madrid: Trotta, 1988, p. 59.

Finalmente, o *Estado Democrático de Direito* traz em seu bojo um *plus normativo*, um conteúdo utópico de transformação da realidade, que o difere do *Estado Liberal* (onde a lei possuía um conteúdo geral e abstrato, destinada a limitar a ação estatal) e também do *Estado Social* (onde a lei, além da restrição à atividade estatal, assumia um papel de implementação das prestações exigidas do Estado).

No entender de ELIAS DÍAZ, há que se fazer distinção entre o Estado Social de Direito e o Estado Democrático de Direito: o primeiro se caracteriza pela atitude paternalista do Estado, que assume a função de produtor de bens e serviços e o segundo, pela tendência à transformação da ordem estabelecida, o que pressupõe a participação da sociedade, gerando o seu caráter democrático¹². O Estado Democrático de Direito possui na sua essência:

*(...) um conteúdo transformador da realidade, não se restringindo, como o Estado Social de Direito, a uma adaptação melhorada das condições sociais de existência. Assim, o seu conteúdo ultrapassa o aspecto material de concretização de uma vida digna ao homem e passa a agir simbolicamente como fomentador da participação pública, quando o democrático qualifica o Estado, o que irradia os valores da democracia sobre todos os seus elementos constitutivos e, pois, sobre a ordem jurídica*¹³.

Com efeito, quando assume a condição de democrático, o Estado de Direito tem como objetivo a igualdade e não mais lhe basta a limitação à atividade do Estado nem a promoção de atuação estatal. A democracia, como realizadora dos valores da convivência humana, é conceito bem mais abrangente do que o Estado de Direito, cunhado pelo liberalismo. Há um propósito solidário, até então inexistente, que inclui solucionar os problemas da vida individual e coletiva. Sua principal tarefa, de índole fundamental, consiste em superar as desigualdades sociais e regionais e instaurar um regime democrático que realize a justiça social, plasmado num processo de convivência numa sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, II, da Constituição). Mas para sua plena execução, indispensável a existência de um órgão, encarregado de postular pela *transformação social* tão esperada no novo modelo estatal.

4. O MINISTÉRIO PÚBLICO E O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO. NOVAS FUNÇÕES PARA UM VELHO CONHECIDO: O AGENTE DE TRANSFORMAÇÃO SOCIAL

À Constituição da República dotou o Ministério Público de novo perfil em 1988. Conferiu-lhe uma precisa e avançada definição institucional; estabeleceu critérios formais para a escolha e destituição dos Procuradores-Gerais;

12. Elias Díaz. *El Estado Democrático de Derecho em la Constitución española de 1978*. Madrid: Sistemas, 1981, p. 46.

13. Lenio Luiz Streck e José Luiz Bolzan de Moraes, *op. cit.*, p. 93.

assegurou autonomia funcional e administrativa à Instituição. Outorgou garantias e impôs vedações aos seus membros. Elencou novas atribuições e estabeleceu regras, tudo para o bom desempenho da *vocação social* que lhe foi cometida pelo texto constitucional democrático. Em suma, instituiu o Novo Ministério Público. O art. 127, *caput*, da Constituição, ao (re)definir a Instituição (velha conhecida da sociedade, especialmente em virtude da acusação penal), modificou-lhe a essência. Numa mudança conceitual e paradigmática nunca antes vista. O tratamento foi claro, mas não é dispensável trazer à colação a interpretação desse dispositivo:

“Instituição no sentido de estrutura organizada para a realização de fins sociais do Estado. Permanente, porquanto as necessidades básicas das quais derivam as suas atribuições revelam valores intrínsecos à manutenção do modelo social pactuado (Estado Democrático de Direito – Constituição, art. 1º). “Essencial à função jurisdicional do Estado”, de vez que a atuação forçada da norma abstrata ao fato concreto, quando envolver interesse público, deve sempre objetivar a realização dos valores fundamentais da sociedade, razão pela qual a intervenção do Ministério Público se faz sempre necessária”¹⁴.

Duas mudanças ficam claras na leitura do aludido dispositivo: sua nova função institucional, como *agente de transformação social* e sua posição constitucional diferenciada perante os demais poderes constituídos (Art. 2º da CF) do Estado, como *órgão de extração constitucional*.

De fato, sua atuação o vincula primordialmente a função de “órgão agente”, privilegiada pelo manejo dos poderosos instrumentos previstos na Constituição, onde se destacam o Inquérito Civil e a Ação Civil Pública (art. 129, III). Este perfil está diretamente relacionado à implementação dos princípios e valores insertos no texto constitucional, sendo o Ministério Público o defensor direto dos interesses de relevância social. Incumbe-lhe, como assevera MÁRCIA PIATIGOSKY¹⁵, “*ter como fonte primeira de interpretação a Constituição, afastando o absolutismo legal formal e defendendo a legalidade democrática, visando o bem comum. Operando o direito é possível transformar a realidade e concretizar o Estado Democrático*”.

Como ressaltado por ANTONIO CAMARGO FERRAZ, “*o papel do Ministério Público está diretamente relacionado com as novas características do Direito Social, na medida em que o fundamento de intervenção do Promotor no âmbito do aparato judicial é o de defensor direto dos interesses sociais (sejam eles coletivos, difusos ou individuais imbuídos de interesse social)*”¹⁶.

14. Paulo Afonso Garrido de Paula. O Ministério Público e os direitos das crianças e adolescentes. In: Airton Buzo Alves, Almir Gasquez Rufino e José Antonio Franco da Silva (org). *Funções Institucionais do Ministério Público*. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 312.

15. Márcia Piatigorsky. *O papel do Ministério Público em prol da efetividade dos direitos humanos, à luz do Direito Internacional dos Direitos Humanos Interamericano e do ordenamento Jurídico Interno*. Rio de Janeiro: UERJ, [s.d.]. (Dissertação de Mestrado), p. 98.

16. Antônio Augusto Camargo Ferraz. *Ministério Público — Instituição e processo*. São Paulo: Atlas, 1997, p. 55.

Face a tal modificação conceitual, instituída pelo novo regime constitucional, determinadas concepções (voltadas ao passado), acerca de suas tradicionais atribuições não se coadunam com o novo paradigma democrático, devendo-se compreender as funções ministeriais em consonância com as transformações operadas pelo sistema constitucional vigente. Houve mudança de paradigma com a instituição do Estado Democrático de Direito, sendo exata a advertência de CLÉMERTON MERLIN CLÈVE¹⁷, “...é preciso sintonizar a legislação com o texto constitucional, operar a sua constitucionalização, fazer vazar as conseqüências da filtragem constitucional, realizar, enfim, a leitura da lei com os olhos voltados para a Constituição e o futuro”.

Dentro deste novo perfil, cabe destacar a função de “ombudsman” conferida ao Ministério Público. Com efeito, o art. 129, inciso II da Constituição, de forma inédita (a ação civil pública foi idealizada ainda sob a ordem jurídico-constitucional anterior), estatuiu como função do Ministério Público “zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia”. Tal mister confere ao Ministério Público a função de guardião da Constituição, de seus princípios, dos valores, dos deveres e direitos fundamentais que consagra, configurando, assim, a própria tradução e síntese da função de garante da legalidade democrática.

Como assevera SÉRGIO GILBERTO PORTO¹⁸, “quando o legislador constituinte outorgou ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica, incluiu no rol de suas atribuições a defesa da Constituição, em qualquer nível e perante qualquer órgão, sem limitação de órbita de atuação, pois aparece a instituição como verdadeiro garante da ordem jurídica, e a ordem jurídica fundamental é a constitucional”.

Essa atividade de controle dos atos do poder público abriu um grande e importante campo de atuação institucional, na esteira de conferir mecanismos hábeis para que a Instituição possa promover os valores sociais constitucionais. Este controle, atinente aos três Poderes, sobretudo ao Poder Executivo (Administração Pública), objetiva, em síntese, remediar lacunas e omissões, bem como assegurar que estes respeitem as regras postas e não se imiscuam nos direitos e liberdades públicas dos cidadãos.

Tal função também se caracteriza pela defesa de uma ordem jurídica em que predominem os direitos humanos, manifestando tal viés na defesa dos grupos sociais considerados econômica e socialmente mais débeis e, por tal motivo, merecedores de proteção especial de acordo com o direito social. Assim, passa o Ministério Público a ter um importante papel como *instituição mediadora nos conflitos de interesses sociais*. Os grandes litígios necessitam ser afrontados por um órgão independente e fortalecido, com segurança suficien-

17. Clémerton Merlin Clève. *Investigação criminal e Ministério Público*. Disponível em: www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=5760. Acesso em 16/08/2004.

18. Sérgio Gilberto Porto. *Sobre o Ministério Público no processo não criminal*. Rio de Janeiro: AIDE, 1998, p. 19.

te para garantir a eficácia dos interesses sociais e a defesa dos fins do Estado, entre os quais sobressai o bem comum.

Como já visto, o Estado Democrático de Direito carrega em si um caráter transgressor, que implica agregar o feito incerto da democracia ao Direito, impondo, portanto, um caráter reestruturador à sociedade. Rompe com a juridicidade liberal, voltada para seguranças jurídicas passadas, adaptando-a a um novo paradigma, voltado para garantia e implementação do futuro.

“Neste sentido, pode-se dizer que no Estado democrático de Direito, há um sensível deslocamento da esfera de tensão do Poder Executivo e do Poder legislativo para o Poder Judiciário”¹⁹. Claro está, portanto, que, se o Judiciário toma a si a tarefa de adequar o direito ao aspecto de transformação social preconizado pelo Estado Democrático, necessária será a existência de uma Instituição, “essencial à função jurisdicional do Estado, incumbida da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”²⁰ para veicular os pleitos de índole transformadora junto àquele Poder, por sua própria natureza, inerte.

Não se pode, pois, conceber um Estado Democrático de Direito sem uma instituição fortalecida, que possa realizar tal função e opor-se contra forças negativas da sociedade, neutralizando o poder econômico, quando contrário ou nocivo aos interesses sociais, e combatendo os mecanismos de repressão, quando espúrios ou violentadores dos direitos humanos. As sociedades pluralistas e abertas, bem como os governos representativos legitimados pela vontade do povo, não podem prescindir do fortalecimento do Ministério Público, a fim de que ele seja o mais poderoso instrumento da efetiva promoção da justiça social, visando ao bem comum.

Sendo o Ministério Público um órgão do Estado, cujos princípios e funções refletem o sistema político do qual é expressão e sendo, também, indutor dos valores maiores do ordenamento, é evidente que a instituição se encontra em uma *posição de equilíbrio dentro do referido sistema político*, nem estritamente dependente dos poderes do Estado nem desligado deles²¹.

Esse equilíbrio institucional e constitucional faz com que a instituição deva ser considerada como *órgão de extração constitucional*, não integrada formalmente em nenhum dos três clássicos poderes, mantendo, entretanto, com eles relações institucionais que possibilitam os freios e contrapesos — *checks and balances* — necessários para o funcionamento harmônico do sistema.

Contemplar o Ministério Público como órgão do Estado é entendimento que encontra respaldo em doutrina estrangeira, como bem percebido por JOSÉ EDUARDO SABO PAES, assinalando que CÂNDIDO CONDE-PUMPIDO FERREIRO, ao exa-

19. Lenio Luiz Streck e José Luiz Bolzan de Moraes. *Op. cit.*, p. 98.

20. Art. 127 da Constituição da República.

21. Neste sentido, José Eduardo Sabo Paes. *O Ministério Público na construção do Estado Democrático de Direito*. Brasília: Brasília Jurídica, 2003, p. 261/262.

minar as distintas naturezas e construções constitucionais do Ministério Público assevera²²:

"(...) as mais recentes regulamentações do Ministério Público fixam um novo marco de sua concepção, estabelecendo-o como um órgão do Estado, independente, situado à margem dos três poderes tradicionais e tendo como missão manter a legalidade e a ordem jurídica constitucional, defender os direitos dos cidadãos e os interesses públicos coletivos e assegurar a paz social perseguindo os delitos que perturbem."

Com efeito, a natureza da atividade desenvolvida pelo Ministério Público (visando ao bem-estar da sociedade dentro de um regime democrático), bem como os instrumentos constitucionais que lhe foram deferidos pela Constituição protegem-no do poder de reforma constitucional tendente a aboli-lo ou modificar seu perfil, considerando-se a Instituição como cláusula pétrea implícita à função jurisdicional do Estado. Cria-se, assim, uma limitação de ordem material para a tramitação de qualquer emenda que restrinja as características que foram desenhadas pelo constituinte originário ao *Parquet*²³.

Lecionando sobre o tema, o Ministro CARLOS AYRES DE BRITO, asseverou:

*"As cláusulas pétreas da constituição não são conservadoras, mas impeditivas do retrocesso. São a salvaguarda da vanguarda constitucional... a democracia é o mais pétreo dos valores. E quem é o supremo garantidor e fiador da democracia? O Ministério Público. Isto está dito com todas as letras no art. 127 da Constituição. Se o MP foi erigido à condição de garantidor da democracia, o garantidor é tão pétreo quanto ela. Não se pode fragilizar, desnaturar uma cláusula pétrea. O MP pode ser objeto de emenda constitucional? Pode. Desde que para reforçar, encorpar, adensar as suas prerrogativas, as suas destinações e funções constitucionais"*²⁴.

Essa é, pois, a característica do Novo Ministério Público como órgão essencial do Estado Democrático de Direito. Relaciona-se e interage com os demais poderes, mas possui independência em relação a esses para exercer com altivez sua vocação constitucional de agente de transformação social. O pleno exercício dessas funções, que pressupõem uma relação de lateralidade e até de enfrentamento com os poderes formais do Estado, leva à concepção de uma Instituição que possa ser a cadeia de comunicação entre os poderes, promovendo e possibilitando o funcionamento harmônico do Estado Democrático de Direito como um todo.

Eis o *Novo Ministério Público*, erigido pela Constituição de 1988 como órgão estatal vocacionado para a transformação social e que adota, portanto,

22. PAES, José Eduardo Sabo Paes, *op. cit.*, p. 262.

23. Neste sentido ver Eduardo Ritt. *O Ministério Público como instrumento de democracia e garantia constitucional*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002, p. 173/186.

24. O texto da palestra, proferida em 4/06/2004, foi reproduzido parcialmente na *Revista do Ministério Público*, n° 20, julho/dezembro de 2004, às pp. 476/478.

posição institucional de singularidade própria no Estado, interagindo com os demais Poderes em relação harmônica e peculiar. Em função disso, não deve ser dependente do Poder Executivo ou de qualquer dos outros dois Poderes; possuindo relação de colaboração institucional com todos eles, pois se configura como um instrumento essencial para o cumprimento dos fins do próprio Estado, já que o conjunto de suas funções é inerente ao Estado Democrático de Direito.

Deve-se ter presente, nesta ótica, o *sujeito* em nome de quem a Instituição atua (a sociedade brasileira) e o *modelo de estado* a que serve (Estado Democrático de Direito), consoante já reconhecido pelo Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, para quem, o Ministério Público após a Constituição de 1998, lança-se ao exercício de uma *magistratura ativa na defesa da ordem jurídico-democrática*²⁵.

Entretanto, apesar de tais características, decorridos vinte anos desde o nascimento do Novo Ministério Público, a instituição encontra obstáculos e dificuldades para a sua plena e efetiva atuação, tanto de setores externos, incomodados com o atuar de Promotores e Procuradores, quanto de membros da própria Instituição, acomodados em seu tradicional exercício funcional. É necessário proceder a ajustes e correções, tanto na organização interna do Ministério Público como na forma de exercer suas atribuições constitucionais, para ser efetiva e plena a atuação do *Parquet* como agente de transformação social no Estado Democrático de Direito.

Em suma, é hora de desafios e mudanças na Instituição, para viabilizar, na prática, a realização dos objetivos institucionais determinados no artigo 127 da Carta Magna.

5. PERSPECTIVAS E DESAFIOS PARA O SÉCULO XXI. PROPOSTAS PARA APERFEIÇOAR A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

De fato, com a mudança de paradigma constitucional, a função institucional mais relevante para o *Novo Ministério Público* passou a ser a de Órgão Agente, promotor das mudanças tão esperadas na ordem social contemporânea. Entretanto, inúmeras dificuldades, tanto no aspecto interno quanto no cenário externo, impedem a plena e decisiva atuação ministerial nesta seara. Quais seriam os principais embaraços e as possíveis soluções?

Objetivamente, pode-se afirmar que o prestígio angariado pela Instituição nestas duas décadas tornou-a destinatária, consoante expressamente determinado pelo Artigo 129, IX da Constituição, de inúmeras novas atribuições (tanto na tutela individual quanto na coletiva), decorrentes da edição de diplomas legislativos que aumentaram, em muito, suas funções institucionais (por ex.: ECA, CDC, Estatuto das Cidades, do Idoso e do Torcedor).

25. Voto proferido no MS 21.239-DF, RTJ 147/129-130.

Por outro lado, apesar do aumento de atribuições, não há mais possibilidade (em razão da Lei de Responsabilidade Fiscal), da majoração ilimitada de cargos na carreira do Ministério Público para atender a nova demanda, defluindo-se que o atual quadro funcional deverá desempenhar, a contento, todas as atuais atribuições bem como enfrentar novos deveres que eventualmente lhe sejam outorgados pela sociedade.

Deve-se fazer, portanto, uma reflexão acerca dos mecanismos, estratégias e objetivos que o Ministério Público terá que trilhar na próxima quadra para a plena consecução das atividades que lhe foram outorgadas no pacto constitucional, sob pena do descrédito e do seu enfraquecimento²⁶.

Capacitação Profissional de seus integrantes (membros e servidores); *Gestão Administrativa* adequada da Organização; e *Planejamento da Atuação Institucional* são proposições que podem ser analisadas, para manter o Ministério Público no pleno exercício das atividades ministeriais, com racionalidade e eficiência.

Na área da *capacitação profissional*, deve-se considerar que os conhecimentos do membro do Novo Ministério Público precisam transcender aos postulados jurídicos aos quais ele está habituado. No mundo moderno não mais bastam, para o pleno exercício das funções institucionais, as matérias estritamente jurídicas que lhe são exigidas por ocasião do concurso para ingresso na carreira.

O Promotor/Procurador deve estar capacitado para intermediar conflitos, conhecendo técnicas de negociação e conciliação, visando a incrementar sua atuação extrajudicial, mediante a celebração de um número maior de Termos de Ajustamento de Conduta (TACs) ou similares (remissões do ECA, propostas de transação penal, intervenção em TACs de outros legitimados, etc.). Deve-se evitar, sempre que possível, o aforamento de demandas que necessitem de pronunciamento jurisdicional, muitas vezes demorado e oneroso.

Necessita também administrar com eficiência sua Promotoria/Procuradoria, possuindo conhecimentos de gestão para otimizar o suporte técnico/administrativo que o órgão de apoio pode oferecer ao seu desempenho profissional. Conhecimentos de administração, recursos humanos, planejamento estratégico e gestão em informática são indispensáveis para a elaboração de rotinas e procedimentos que transformem as unidades de apoio em verdadeiros órgãos de administração, como preconizado na Legislação institucional. Racionalizando-se a utilização dos meios administrativos postos à disposição dos membros do Ministério Público e criando-se mecanismos de atuação gerencial permanente, serão subtraídas as tarefas burocráticas inerentes ao cotidiano, restando tempo e disponibilidade para desenvolver exclusivamente as funções institucionais.

26. Acerca do tema, há primoroso trabalho desenvolvido pela Associação Paulista do Ministério Público, sob a coordenação do Procurador de Justiça Antonio Augusto Mello de Camargo Ferraz, denominado "Um novo modelo de gestão para o Ministério Público: bases de uma necessária reengenharia institucional". São Paulo: Edições APMP, 2003.

É imprescindível também ampliar o relacionamento com a sociedade, na qualidade de seu mandatário constitucional, razão pela qual conhecimentos de técnicas de comunicação, relacionamento institucional e liderança são necessários para melhorar a qualidade de audiências públicas, contatos com associações de bairros, clubes de serviço e entidades não governamentais, sem comprometer a isenção de postura que deve pautar a atuação ministerial, com ética e urbanidade.

Por sua vez, a capacitação tradicional não pode ser esquecida, já que é notório que o aperfeiçoamento e treinamento institucional motivam os agentes e os qualificam para exercerem suas funções com eficácia e interesse. Deve-se enfatizar a criação de cursos breves sobre as respectivas áreas de atuação institucional, trazendo experiências bem-sucedidas e práticas profissionais inovadoras²⁷, exercitadas por Promotores e Procuradores, para exposição, debates e difusão na classe. O profissional bem capacitado produz mais e melhor.

Na área da *Gestão Administrativa*, novos parâmetros de organização institucional devem ser fixados. O Ministério Público tradicionalmente se espelhou (e conseqüentemente se organizou) adotando como parâmetro o Judiciário, onde exercia a grande maioria de suas funções institucionais. Era de vital importância, à época da constituinte, que a simetria de garantias e prerrogativas entre os integrantes das duas instituições fosse reconhecida (o que ocorreu), gerando também paralelismos na organização, formas de exercício funcional e cargos na estrutura da magistratura e do *Parquet*. Hoje, tal simetria encontra-se superada, já que além das inúmeras funções de natureza judicial, avolumam-se atribuições extrajudiciais do Ministério Público, muitas vezes não exercidas a contento.

Necessário, de imediato, a implantação de moderno sistema de administração organizacional, com utilização racional e planejada dos recursos orçamentários, que dote a Administração Superior e os órgãos de execução de suporte técnico e logístico para o pleno exercício funcional. Imperioso também dotar a Instituição de mecanismos informatizados para o *controle e acompanhamento* da atuação, *on line* de todas as Procuradorias e Promotorias de Justiça, implantando-se bancos de dados diferenciados para cada Centro de Apoio Operacional.

27. As boas práticas (em muitos casos, de incrível simplicidade) devem ser aproveitadas e institucionalizadas. Neste aspecto, o intercâmbio com outros Ministérios Públicos e a realização de seminários e visitas, com a discussão de casos concretos, é instrumento eficaz para a reciclagem e o aperfeiçoamento pessoais. O custo é baixo e os resultados, muitas vezes surpreendem. Tome-se por exemplo a prática desenvolvida por Promotoras de Infância e Juventude do Rio Grande do Norte, que através de convênio com a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, identificaram crianças e adolescentes com necessidades especiais, através de informações fornecidas por carteiros, que circulam sem dificuldades na periferia de grandes cidades. Munido de tais informações, o Ministério Público local desenvolveu ação institucional visando dar acessibilidade a escolas e postos de saúde a este segmento social, cumprindo, com eficácia, o mandamento constitucional ("Ministério Público em defesa do direito à educação das pessoas com deficiência" – Prática premiada no III Prêmio Inovare, em 2004 – A Justiça do Século XXI).

Assim, o acompanhamento da qualidade da atuação institucional poderá dimensionar os investimentos e medidas de intervenção da Administração Superior naquela região ou segmento de atuação (por ex: danos ao patrimônio público reparado; queda de índices criminais; redução de taxas de analfabetismo e evasão escolar; montante de dinheiro público recuperado; danos ambientais indenizados, condenações em ações de improbidade administrativa). O sistema gerencial informará, também, quais Promotorias/Procuradorias encontram-se ociosas ou sobrecarregadas, para remodelamento ou desmembramento, na forma da Lei orgânica.

Finalmente, no campo do *Planejamento Institucional*, a definição de objetivos e estratégias de atuação é imprescindível.

Com o aumento exponencial de suas atribuições, o *Novo Ministério Público*, como qualquer organismo ou corporação, deve estabelecer objetivos e metas prioritárias nas diversas áreas de atuação institucional, deixando de agir em virtude de ocorrências externas e inesperadas. Deve mobilizar seus integrantes para a consecução de resultados concretos, planejados e que se coadunem com os anseios da sociedade. Neste aspecto, é imperioso frisar que num país pobre e repleto de problemas sociais crônicos, pretender tutelar a íntegra dos interesses da coletividade com eficácia é pretender o impossível. É perseguir uma utopia. Necessário priorizar a atuação, com mecanismos transparentes de seleção dos objetivos e avaliação social da eficácia dos resultados.

Dentro desta perspectiva, a elaboração de um *Plano Geral de Atuação Institucional (PGAI)*, que estabeleça, com legitimidade social e interna (participação, na escolha dos objetivos, da sociedade e da classe), metas setoriais a serem alcançados pela atuação ministerial, é providência indispensável.

Com tal iniciativa, mobilizam-se os membros do Ministério Público em torno de estratégias aplicáveis à Instituição como um todo, mediante técnicas de planejamento, com a utilização de instrumentos metodológicos que possibilitam a administração e atuação por resultados, otimizando-se os recursos existentes e procurando dar efetividade à atuação institucional. O Plano Geral de Atuação estabelece prioridades que orientam o membro do *Parquet* em sua atuação, sem violar sua independência funcional, auxiliando-o a chegar aos resultados concretos que a sociedade espera, cumprindo, enfim, suas funções institucionais. A mobilização da classe para o cumprimento de objetivos comuns acarreta imensa produção de conhecimento, por meio de troca de experiências e de reflexão/atuação conjunta, tendo, como consequência imediata maior eficiência e efetividade do Ministério Público.

Neste campo, a criação de Grupos e Forças-Tarefa de Promotores/Procuradores para, respeitado o Princípio do Promotor Natural, terem atuação tópica e objetiva em casos de repercussão ou que demandem esforço concentrado da Instituição também deve ser implantada, já que a complexidade da atuação criminosa ou lesiva aos interesses tutelados pelo Parquet cada vez mais se aperfeiçoa, demandando constante atualização da Instituição. O Promotor não é uma ilha isolada e a atuação ministerial deve ser despersonalizada, tanto para atender aos interesses da sociedade quanto para resguardar a integridade do agente político.

A formulação de propostas de políticas públicas também deve ser idealizada, como um meio de intervenção do Ministério Público junto ao Estado, no exercício instrumental de sua função de Agente de transformação social. Neste sentido, a Instituição pode e deve mediar encontros entre segmentos sociais e o poder público para a solução, através de Compromissos de Ajustamentos de Condutas, de conflitos que permeiam a relação indivíduo /Estado.

6. CONCLUSÃO

Face ao exposto, afere-se que o *Novo Ministério Público* necessita consolidar sua identidade como *Agente de Transformação Social*, prestigiando, cada vez mais, sua condição de agente político comprometido com o Estado Democrático de Direito aqui instalado (e não completamente efetivado) pela Constituição de 1988. Cabe refletir como alcançar os patamares de excelência exigidos pela sociedade contemporânea, tendo em mente que as Instituições que não exercem suas funções a contento tendem a desaparecer ou serem suplantadas por outras. Por outro lado, em virtude da impossibilidade de crescimento ilimitado, mediante a criação de novos cargos/órgãos de execução, novos desafios deverão ser enfrentados pelo Ministério Público para atender eficazmente tanto as funções institucionais fixadas na Constituição como aquelas que lhe forem outorgadas pelo legislador. Novos parâmetros de eficiência devem ser implantados. Instrumentos de controle da atuação institucional devem ser consolidados. O desafio atual é atingir novos parâmetros de atuação institucional com racionalidade administrativa, informação, ética e, sobretudo, vontade política. Propõe-se, em suma, uma reflexão aos integrantes da Instituição quanto a tarefa de elevar o padrão do desempenho ministerial nos próximos tempos, devendo-se sempre levar em conta de que o Ministério Público e o Promotor/Procurador de Justiça possuem o potencial e a responsabilidade de contribuir, de maneira eficaz, para o fortalecimento da democracia e para a afirmação da cidadania em nosso país.