

*Ministério Público: conquistas e desafios**

PAULO CEZAR PINHEIRO CARNEIRO**

Não se vai tanto tempo da época em que os Procuradores-Gerais de Justiça dos Estados eram nomeados e demissíveis *ad nutum* pelo chefe do respectivo Poder Executivo; a fixação e o pagamento dos vencimentos dos membros do Ministério Público e o repasse das verbas necessárias ao seu funcionamento ficavam à mercê dos Governadores dos Estados.

Não se vai tanto tempo da época em que não constavam das Constituições, as anteriores a de 1988, os princípios da independência funcional, da irredutibilidade de vencimentos e o da inamovibilidade plena.

Não se vai tanto tempo, pois os resquícios ainda são encontrados até hoje em quase todos os Estados, da época em que todo poder da Instituição emanava do Procurador-Geral de Justiça, que designava, removia e avocava atribuições, exercendo as que bem lhe aprouvesse; que compunha os órgãos colegiados com escolhas dos amigos do dia.

Não se vai tanto tempo da época na qual as atribuições do Ministério Público se concentravam na área penal, especialmente na persecução, e esparsamente no campo cível – como autor de uma ou outra ação cível, na proteção do menor, do casamento, na indenização pela reparação do dano *ex-delicto* e, pasmem, na defesa, como advogados, dos interesses fiscais da União Federal.

Dias aqueles que jamais devem ser esquecidos, mas antes sempre lembrados, seja para que os mais antigos, que participaram daquelas memoráveis lutas institucionais, não se acomodem com as conquistas já obtidas e as tenham por suficientes, seja para que os mais novos tenham conhecimento daqueles grandes desafios que permitiram fincar os pilares do Ministério Público de hoje e possam enfrentar os novos desafios, mantendo as conquistas já obtidas e alcançando outras.

Nesta linha, cabe lembrar que o sonho de ontem, passo primeiro para a efetiva independência da Instituição veio com a eleição, pela classe, do Procurador-Geral de Justiça dos Estados, para o exercício de um mandato de dois anos, permitida a recondução. Não se podia conceber que o Procurador-Geral de Justiça como fiscal maior da Lei no Estado, órgão de execução com atribuições para oferecer eventual denúncia em face dos Secretários de Estado e do próprio Chefe do Poder Executivo pudesse ser, por este último, escolhido e afastado de seu cargo a qualquer tempo.

Não temos neste campo, ainda, o bastante. É preciso novas conquistas: que o

Procurador-Geral da República e os demais Procuradores-Gerais no âmbito das Justiças Federais sejam, todos, eleitos pela classe. E mais, que os Governadores dos Estados, no âmbito estadual e o Presidente da República no federal, não tenham qualquer ingerência na escolha do chefe do respectivo *Parquet*. Isto significa que o mais votado pela classe, adotando-se quando houver mais de dois candidatos o segundo turno de eleição, seja investido automaticamente no cargo de Procurador-Geral.

Outra conquista fundamental, não implementada ainda em todos os Estados, é a da autonomia administrativa e financeira, assegurando ao Ministério Público não só a elaboração da sua própria proposta orçamentária, como também o direito, previsto na Constituição Federal, de receber do Poder Executivo os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, inclusive créditos suplementares e especiais até o dia 20 de cada mês. Esta medida assegura ao Ministério Público, enquanto Instituição, efetiva independência frente ao governo do Estado, pois não dependerá dele para cumprir as metas assinaladas na Constituição, bem como para pagar os salários de seus funcionários e dos integrantes da Instituição. No Estado do Rio de Janeiro, foi necessário a impetração de um vitorioso Mandado de Segurança para que o então Governador, sob a ameaça de prisão de seu Secretário de Fazenda, cumprisse o mandamental constitucional de repassar as verbas.

Hoje, não passa pela cabeça de nenhum Promotor de Justiça que os princípios institucionais do Ministério Público, e em especial o da independência funcional, tivessem resultado de terríveis embates. Talvez este princípio, erigido em nível constitucional, ainda não adotado de forma plena por todos os Estados, tenha sido a maior de todas as conquistas, na medida em que as demais servem justamente para garanti-lo.

A independência não poderia ser assegurada externamente sem a eleição com mandato do Procurador-Geral, da ampla autonomia funcional, administrativa e financeira e sem a irredutibilidade de vencimentos.

Do ponto de vista interno da Instituição é o princípio da independência que gera a ampla e livre liberdade de atuar de cada Promotor de Justiça, no exercício de suas funções, em face de seus pares, inclusive do próprio Procurador-Geral de Justiça. Este mesmo princípio assegura a inamovibilidade do Promotor de Justiça na função, protegendo-o de eventuais retaliações decorrentes de pedidos não atendidos. Ele informa, também, a composição dos Órgãos Colegiados da Instituição, que promovem, removem, punem, através da necessária e inafastável eleição dos integrantes do Conselho Superior do Ministério Público e da metade dos componentes do Órgão Especial do Colégio de Procuradores, nos Estados que possuem tal órgão.

Sob o olhar da sociedade como um todo, é este mesmo princípio da independência funcional que assegura a cada cidadão a atuação do Promotor Natural, aquele cuja atribuição já está prevista em lei antes da ocorrência do próprio fato que enseja a sua atuação, evitando a escolha, conveniente aos poderosos, do Promotor para a ocasião, do Promotor para a causa.

O princípio do Promotor Natural, imanente ao princípio da independência funcional, de tal modo que este não se perfaz sem a existência daquele, exige que

todo e qualquer cargo e respectivo órgão de execução da Instituição seja preenchido pelo critério da titularidade, retirando o poder de designação pelo Procurador-Geral, a não ser naquelas hipóteses absolutamente necessárias como a de férias, suspensão, impedimento e licenças. A independência funcional não existiria enquanto estivesse nas mãos do Procurador-Geral de Justiça o poder absoluto, divino, de escolher onde e quando um Promotor de Justiça deve officiar, ou de avocar qualquer das atribuições deste último.

Basta atentar para o poder conferido ao Ministério Público no que toca à iniciativa da ação penal pública e da ação civil pública que é imenso. A falta de garantia do Promotor Natural poderia, em tese, levar a escolha de um Promotor justamente para arquivar um inquérito policial que não deveria sê-lo, impedindo que uma lesão de direito fosse submetida ao Poder Judiciário, uma vez que este não pode agir de officio, e a última palavra, neste caso, será sempre do Procurador-Geral de Justiça.

Quando defendi a minha tese sobre o Promotor Natural para a Livre-Docência de Teoria Geral do Processo na Universidade do Estado do Rio de Janeiro, um dos examinadores, o notável Professor Galeno Lacerda questionou o tema, afirmando que ele, enquanto Procurador-Geral, somente designava Promotores especiais naqueles casos mais complexos e de maior repercussão, justamente para que houvesse um encaminhamento mais profícuo daquele processo. Ao responder àquele eminente Professor eu afirmei: basta que exista a possibilidade de que a designação de um Promotor especial não seja para o bem e sim para o mal para justificar a minha tese.

A Lei Orgânica Nacional consagrou tal princípio de forma plena, determinando a obrigação do Procurador-Geral de Justiça de submeter ao Colégio de Procuradores para aprovação proposta de atribuições das Promotorias de Justiça e dos cargos de Promotor de Justiça, bem como qualquer modificação ou exclusão de atribuições dos órgãos de execução ou de criação ou extinção de cargos.

Medida perfeitamente legal que, ao lado de manter a iniciativa do Procurador-Geral, permite o controle daquilo que existe de mais importante para a Instituição – a atribuição de cada órgão de execução – pelo Colégio de Procuradores, órgão mais experiente e representativo da classe, à semelhança do que ocorre com os Códigos de Organização Judiciária dos diversos Estados, que são previamente aprovados pelos Órgãos Especiais dos respectivos Tribunais de Justiça, antes de serem encaminhados para as Assembléias Legislativas.

Evita, inclusive, que o próprio Procurador-Geral se outorgue atribuições outras, até para exercitá-las por delegação ou designação, que não estariam dentro daquelas que seria razoável e possível, do ponto de vista prático, exercer, por não estarem compreendidas originariamente nas suas relevantes atribuições junto aos órgãos de maior grau de hierarquia dos Tribunais, afrontando, indiretamente, o Princípio do Promotor Natural.

Tanto o Procurador-Geral como os demais órgãos de execução do *Parquet*: Promotores de Justiça e Procuradores têm suas atribuições fixadas em Lei e dela não podem ser afastados.

Somente em duas hipóteses excepcionalíssimas, além daquelas decorrentes de férias, suspeição, impedimento ou licença, a Lei Orgânica Nacional admite a designação de Promotores para exercerem as atribuições afetas a outro, ao Promotor Titular.

A primeira hipótese é aquela prevista no artigo 16, II, letra “g”, da Lei Orgânica Nacional, que permite ao Procurador-Geral, por ato excepcional e fundamentado, exercer funções processuais afetas a outro membro da Instituição, desde que tenha a prévia aprovação do Conselho Superior do Ministério Público.

A segunda hipótese encontra-se no artigo 24, da mesma Lei, que autoriza ao Procurador-Geral de Justiça, *com a concordância do Promotor de Justiça Titular*, designar outro Promotor para funcionar em determinado feito, de atribuição daquele.

Em nenhuma dessas situações o Princípio do Promotor Natural é ferido. No primeiro caso, somente com a prévia aprovação do Conselho Superior, que é justamente o órgão da Instituição que pode afastar a garantia da inamovibilidade, poderá o Procurador-Geral exercer atribuições outras que não aquelas afetas ao seu órgão de execução junto aos Tribunais Superiores. No segundo caso, não existe o afastamento do Promotor Titular, mas sim auxílio de outro, que dependerá, sempre, da concordância do Titular.

Às vezes, é absolutamente necessário que mais de um Promotor cuide de um caso. No Rio de Janeiro, por exemplo, no caso do *Bateau Mouche*, era impossível, do ponto de vista prático, que o Promotor Titular da Vara, a que foi distribuído o inquérito, pudesse exercer as suas atribuições em juízo e ao mesmo tempo ouvir, na Delegacia, durante meses, cerca de 100 depoimentos. Assim, foi auxiliado por outro, especialmente designado para este fim.

Importantíssimo também deixar consignado que as atribuições para o exercício da ação civil pública devem, necessariamente, ser outorgadas a órgão de execução, onde exista cargo de Promotor ou de Procurador, e, não, serem exercidas, tais funções, pelo Procurador-Geral de Justiça.

Haveria ofensa, de forma indireta, ao princípio do Promotor Natural se a atribuição plena para o exercício da ação civil pública fosse outorgada ao Procurador-Geral. Não há dúvida de que seria inconstitucional dispositivo de Lei neste sentido, pois o princípio do Promotor Natural tanto pode ser violado diretamente – designações de Promotor Especial para funcionar em processo afeto à atribuição de Promotor Titular – como indiretamente, nos casos em que o Procurador-Geral passa a ser titular de atribuições tais, em especial aquelas reservadas a órgão de primeiro grau, que só possa exercitá-las através de designação.

Imensas foram também as conquistas até hoje alcançadas no campo da atuação funcional do Ministério Público.

Basta dizer que a Constituição Federal outorgou ao Ministério Público a defesa da própria ordem jurídica, de regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

No campo penal, além de assegurar ao *Parquet* o exercício privativo e exclusi-

vo da ação penal pública, atribui-lhe o poder de exercer o controle externo da atividade policial.

Na área cível, a Constituição Federal, seguindo a tendência legislativa que se desenhava a partir da Lei que regulou a ação civil pública, atribuiu ao Ministério Público a defesa do patrimônio público e social, do meio ambiente, enfim, de todo e qualquer interesse difuso ou coletivo.

E hoje, pode-se afirmar que 95% das ações civis públicas por este Brasil afora são de iniciativa do Ministério Público.

São ações que envolvem a mais variada gama de direitos difusos e coletivos até então relegados, sem defesa, num País pobre, da imensidão do nosso. A proteção às nossas florestas, à nossa flora e nossa fauna, de nosso patrimônio histórico, artístico e cultural, dos consumidores em geral, das minorias étnicas e religiosas, da moralidade administrativa, dos direitos das crianças e dos adolescentes, enfim, a proteção de todo e qualquer direito que diga respeito à qualidade de vida do nosso povo.

Dois exemplos interessantes no Rio de Janeiro: o primeiro, relativo a uma ação civil pública para impedir um remanejamento de trânsito na cidade de Petrópolis, com a mudança de um terminal, ponto final de ônibus, para as cercanias dos bosques do Palácio Imperial, onde se situa o Museu Imperial e os jardins do Imperador. Nesta ação a liminar foi obtida, depois de negada em primeiro grau, na esteira do parecer apresentado pelo Ministério Público em segundo grau, garantindo, a um só tempo, a preservação do patrimônio histórico e artístico nacional, composto pela riquíssima Biblioteca do Museu Imperial, com quase 40 mil volumes; pelo arquivo histórico do período Imperial do Brasil, formado por mais de 100 mil documentos e 12 mil fotografias; bem como do próprio prédio do Palácio Grão-Pará e do direito à vista, à paisagem, consubstanciada nos bosques que compõem os jardins imperiais, desfigurados que estariam com a manutenção dos abrigos ali construídos.

O segundo exemplo, no campo da proteção à infância, que levou o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro a promover ação civil pública, com êxito, em face de conhecida rede de televisão para que não fosse veiculado no período vespertino o filme "Calígula."

Árduas conquistas foram estas, tanto no campo administrativo e institucional como no campo funcional. E hoje já existe um movimento, forte, para que na reforma da Constituição seja diminuído aquilo que os incomodados chamam de "poder excessivo do Ministério Público". Pretendem, no fundo, de um lado, mexer com a independência alcançada pelo *Parquet*, seja externamente, através da eleição e mandato do Procurador-Geral, seja com a garantia do Promotor Natural, e, de outro lado, inibir a atuação funcional do *Parquet*, notadamente no campo de defesa dos direitos sociais insculpidos na Constituição.

Estes os dois grandes desafios dos dias de hoje.

Manter a todo e qualquer custo a independência alcançada pelo *Parquet*, lutando por mais, ou seja, para que o Procurador-Geral de Justiça não seja, em última análise, escolhido pelo Chefe do Poder Executivo, mas que seja investido no cargo

aquele membro mais votado, estendendo-se este mesmo critério para o Ministério Público Federal em todos os níveis: Procuradoria da República, Ministério Público do Trabalho, Militar e Eleitoral.

O segundo desafio é o de trabalhar mais e melhor, principalmente naquele campo de que há pouco lhes falava: a defesa e a efetivação dos direitos sociais previstos na nossa Constituição.

Assim, se a Constituição Federal assegura o ensino, a saúde, o direito à vida de todos, a correta aplicação do dinheiro público em benefício da população, tais situações não de ser asseguradas, ainda que em juízo, através de ação civil pública promovida pelo Ministério Público. A todo direito há de existir uma ação que o assegure. E, neste campo, é atribuição do *Parquet*, por força de norma constitucional, garantir os direitos sociais.

Assim, no Estado do Rio de Janeiro, foram promovidas ações civis públicas para garantir em determinado município o direito ao ensino público e gratuito, inclusive com pedido liminar para que o juiz designasse temporariamente um professor; o repasse para a Secretaria de Educação do percentual do orçamento do Estado, previsto na Constituição Estadual, para ser aplicado na educação; a manutenção do preço de passagens de ônibus municipais, aumentadas que foram as tarifas pelo Prefeito durante o período de congelamento imposto pelo Plano Real.

Ninguém desconhece as imensas dificuldades por que passam os trabalhadores por este Brasil afora, aviltados, explorados. Pouquíssimas são as classes organizadas em Sindicatos e que conseguem fazer valer os direitos sociais que a Constituição assegura a todo e qualquer trabalhador.

Todas estas questões e outras relativas à implementação dos direitos sociais se constituem no maior de todos os desafios do Ministério Público, o desafio para o futuro.

Neste campo, o Ministério Público deixa de atuar como órgão de tutela de direitos e passa a agir como elemento de transformação destes mesmos direitos em realidade, implementando-os, via Judiciário, em substituição ao Estado Administração. Aqui, a fronteira entre o poder discricionário do Estado de realizar os seus fins e o dever do Ministério Público de exigir o cumprimento das obrigações que daí resultam, é muito tênue. É preciso extremo cuidado e muita habilidade para não quebrar o necessário equilíbrio que resulta destas duas atividades, do Estado enquanto órgão da Administração e do Ministério Público enquanto órgão encarregado de velar e fazer valer os direitos difusos e coletivos previstos na Constituição.

Vencer este desafio significa dar um passo irreversível, final, para a consagração da Instituição. Significa dizer que aquilo que está escrito na Constituição como atribuição maior do Ministério Público foi, no mundo real, prático, alcançado.

Uma palavra final sobre a atuação do Promotor de Justiça em geral, em qualquer campo, em qualquer área, não como um desafio a ser enfrentado ou uma conquista a ser alcançada, mas sim com um peculiar modo de ser que todos esperam dele: o de ser justo.

Justo como na significação bíblica representando as colunas de sustentação de uma casa, ligando a parte baixa à parte alta.

Justo como na significação do Tribunal de Osiris, a que se submetia o Faraó depois de sua morte para alcançar a eternidade. A cerimônia consistia em colocar o coração do Faraó sobre um dos pratos da balança e noutro uma pluma. Mantido o perfeito equilíbrio face a face dos pratos da balança significa afirmar que aquele Faraó fora, em vida, um homem justo.

O Promotor de Justiça que consegue ser justo cumpre em si mesmo, ainda em vida, a função de balança. Ele se encontra além de tudo, das intrigas, das oposições, das ambições e dos contrários, e, por isso, pertence já, de certo modo, à eternidade, que é infinita ignorando a fragmentação do tempo. Ele age com peso, ordem e na medida adequada.

Certa feita, pediram-me para falar do Promotor de Justiça, em poucas linhas, para publicar no "Jornal do Movimento Reunião", que congrega um grupo bastante representativo de Promotores do Estado do Rio de Janeiro. Naquela ocasião eu falei:

"... exige-se do Promotor de Justiça, em todos os seus atos e compromissos, um comportamento ético.

Um compromisso único com a sua consciência e os valores legais, morais e sociais que informam a sua conduta naquele momento.

Despido de paixões, infenso a pedidos, sem medo de desagradar aos poderosos, portador de uma coragem única que supere o seu próprio bem-estar pessoal e funcional, livre porque independente, eis o verdadeiro e virtuoso Promotor de Justiça.

Pena, voz, consciência e coração a serviço da Lei e da Justiça e não dos amigos e de outros interesses. Esta a grande diferença entre o Promotor de coisa nenhuma e o Promotor de Justiça."

E agora eu acrescento: ele, o Promotor de Justiça, deve ter um coração leve como a pluma.

Muitíssimo obrigado pela atenção e pela acolhida."

* Palestra proferida no Estado do Amazonas, no dia 14.12.95, a convite da Associação Amazonense do Ministério Público, em comemoração ao dia Nacional do Ministério Público.

** Paulo Cezar Pinheiro Carneiro é Procurador de Justiça no Estado do Rio de Janeiro, Professor de Teoria Geral do Processo na Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ.
