

**VISÃO CRÍTICA
DA FORMAÇÃO PROFISSIONAL
E DAS FUNÇÕES
DO PROMOTOR DE JUSTIÇA**

HUGO NIGRO MAZZILLI*

4.1 A destinação institucional — 4.2 Objetivo deste trabalho — 4.3 A formação acadêmica — 4.4 O concurso de ingresso — 4.5 O início da carreira — 4.6 As garantias do Ministério Público — 4.7 As vedações e incompatibilidades — 4.8 Origens do Ministério Público — 4.9 Campo de atuação profissional — 4.10 Enquadramento constitucional — 4.11 Funções típicas e atípicas — 4.12 Os vários tipos de interesses — 4.13 As funções constitucionais — 4.14 Atuação residual — 4.15 A proibição do promotor *ad hoc* — 4.16 O princípio da obrigatoriedade — 4.17 A atuação no processo penal — 4.18 A ação civil pública — 4.19 A intervenção no processo civil — 4.20 O atendimento ao público — 4.21 Crítica e autocrítica.

4.1 A destinação institucional

Longe de se limitar ao papel a ele reservado na persecução penal, e ao contrário de sustentar interesses meramente individuais ou interesses do governo e dos governantes, o Ministério Público está hoje destinado à defesa dos interesses da coletividade como um todo (art. 127, *caput*, da Constituição Federal).

Com o notável avanço institucional trazido pela Constituição de 1988, bem como em decorrência das subseqüentes leis orgânicas do Ministério Público (Lei n. 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, e Lei Complementar n. 75, de 20 de maio de 1993), impõe-se reestudar o Ministério Público, pois que ficaram obsoletas as concepções anteriores da instituição, que viam os membros do Ministério Público sem indepen-

* Professor da Escola Superior do Ministério Público do Estado de São Paulo, Procurador de Justiça Aposentado, ex-Presidente da Associação Paulista do Ministério Público e Advogado.

dência funcional ou com apequenada expressão na defesa de relevantes valores sociais.

Assim, chocam-se com o princípio do *promotor natural* as designações arbitrárias do procurador-geral de Justiça, para substituir um órgão por outro; são incompatíveis com sua independência funcional normas como o § 4º do art. 6º da Lei da Ação Popular, que o proíbem *a priori* de efetuar a defesa do ato impugnado ou de seus autores; é inaceitável nos tempos de hoje o promotor de Justiça sem infraestrutura administrativa mínima; é indispensável que ao Ministério Público se reconheçam poderes investigatórios diretos, na área civil ou criminal, para que possa adequadamente aparelhar-se para suas tarefas maiores de promover em juízo a ação civil ou a ação penal públicas.

Mas, em correspondência a esse engrandecimento conceitual e funcional da instituição, há a necessidade de a sociedade *cobrar* mais do Ministério Público: exigir-lhe uma atuação mais eficiente, menos voltada para o aspecto burocrático dos pareceres processuais e mais direcionada para atacar os problemas sociais, com o correto uso dos instrumentos que a lei lhe confere. Com isso não se quer dizer que a atuação processual do Ministério Público não seja necessária nem que não seja importante. Não raro o processo é o único meio de composição da lide, e a atuação do Ministério Público pode ser fator importante, seja para o impulso da ação, seja para o equilíbrio do contraditório. O que se quer dizer é que as funções do Ministério Público moderno não se resumem nem se limitam a isso.

Entre a destinação institucional e o trabalho efetivamente desempenhado pela instituição, há atualmente um descompasso, que produz reflexos daninhos, cujas causas cumpre buscar, sem limitar sua discussão às lindes da própria instituição.

4.2 Objetivo deste trabalho

Torna-se necessário fazer uma análise crítica da instituição do Ministério Público, sob o aspecto profissional.

Sem descurar dos principais problemas de formação e recrutamento dos seus integrantes, pretendemos examinar o enquadramento constitucional, as atribuições, garantias e organização em carreira, ou seja, em suma, sua evolução institucional — que torna o Ministério Público brasileiro inconfundível com instituições semelhantes dos países europeus ou da América do Norte, mais comumente trazidas à comparação. Faremos ainda um exame global da instituição do Ministério Público — *o que é, o que faz*, qual o *fundamento* da sua atuação — não só e apenas sob o ponto de vista legal, mas também sob o ponto de vista social, ocasião em que se deve considerar seu *embasamento* e suas *atribuições* constitucionais, permeando sempre o trabalho com a crítica do exercício das atribuições diante da destinação social da instituição.

Num trabalho como este, não se pode descuidar do enfoque prioritário do aspecto criminal, uma das principais razões de ser da instituição, e de sua atuação na defesa de interesses metaindividuais, que tem assumido importância crescente nos últimos anos. Cabe, pois, enfrentar as principais matérias com as quais efetivamente trabalham os promotores de Justiça. Ainda é objetivo discutir, a cada passo, *os fundamentos e o sentido da intervenção ministerial*, para que suas funções sejam compreendidas não como um amontoado de atividades, mas como um conjunto harmônico de atribuições, de uma instituição que tem um fim a realizar no meio social.

Por fim, permearemos o estudo com as necessárias referências à Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, instituída pela Lei n. 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, que visou a substituir a antiga Lei Complementar n. 40, de 14 de dezembro de 1991.

4.3 A formação acadêmica

Seja à vista do contato profissional direto com os membros da instituição nestas duas últimas décadas, seja diante do exame das manifestações processuais feitas pelos membros da instituição em todo o Estado, é possível afirmar que, descontados os extremos, que sempre são raros, a média da atuação do Ministério Público é bem mais modesta do que seria desejável, tanto em primeira como em segunda instância.

Uma série de fatores concorre para isso, mas por certo um dos principais decorre dos vícios ou defeitos da própria formação profissional, que começa nas faculdades e depois se mantém no isolamento cultural que vivem os seus membros durante a carreira, no mais das vezes aprendendo apenas as lições dos casos concretos, não raro pela maneira mais difícil.

Nas faculdades, nota-se grande descontinuidade nos ensinamentos, de forma que muito raramente mesmo alguém delas sai tendo coberto sequer o mínimo essencial do programa, em qualquer disciplina. A grande verdade é que não há seqüência entre as séries nem entre os cursos, muitas vezes estanques. Por outro lado, defeito que temos verificado, os professores se perdem em divagações sobre minúcias, raramente dando uma visão geral da disciplina, um apanhado geral e completo dos grandes princípios ou das questões fundamentais em cada área do Direito; com freqüência, detêm-se em aspectos sem nenhuma ou muito pouca possibilidade de aplicação concreta dos conceitos. A tal ponto chega esse divórcio, que não raro as disciplinas práticas e as disciplinas teóricas da mesma matéria são atribuídas a orientadores distintos, como se fossem matérias próprias; entretanto, mais que conexas, a prática e a teoria são a mesma coisa, ou seja, duas faces da única moeda. A prática é a teoria aplicada, coisa que as faculdades não transmitem prioritariamente.

Por outro lado, as disciplinas são quase estanques; falta um entrosamento interdisciplinar, seja das disciplinas jurídicas entre si, seja de ciências afins que podem concorrer para o correto exercício das funções da área jurídica.

Assim, para o advogado, promotor ou juiz que vão trabalhar em área falimentar ou junto aos tribunais de contas, por exemplo, é indispensável adquirir conhecimentos de administração e contabilidade, para apreciar um orçamento e sua execução por uma entidade pública, para contrastar um balanço ou um cálculo do contador, para examinar a higidez econômica e não apenas jurídica de uma empresa. Conhecimentos específicos de cálculos também são exigidos na matéria trabalhista, acidentária, indenizatória e assim por diante. Outrossim, para o necessário contato dos profissionais do Direito entre si, com seus clientes ou com os destinatários de seus serviços, imprescindível adquiram noções de psicologia das relações humanas, como na chamada análise transacional. Na área do Ministério Público, estas noções têm aplicação direta no atendimento ao público, na composição de conflitos e no relacionamento profissional com os juizes, advogados, funcionários e, por que não dizer, até mesmo com os próprios colegas de instituição, pois os problemas de entendimento também são frequentes entre eles.

Na formação acadêmica, falta ainda uma atenção direta à ética forense, não só com vista ao trabalho do advogado como também ao do juiz e ao do promotor, o que repercute na vida profissional, pois tais conceitos acabam sendo quase que individuais, pois a isso se soma a falta de atenção institucional sobre o assunto.

Falta ainda o cuidado técnico com a linguagem e o estilo forense, desde os bancos acadêmicos. A elegância e a técnica não são apenas um enfeite irrelevante, mas fazem parte da qualidade do trabalho e evitam perderem-se os procuradores com agressões mútuas ou discussões subalternas, que não as que levaram as partes ao processo.

Mas um dos pontos mais graves do ensino superior de Direito consiste não só na irresponsabilidade governamental que permitiu a criação indiscriminada de faculdades no País, como também na falta de controle mais efetivo sobre a relação quantidade-qualidade de profissionais formados anualmente — defeito esse que só agora parece que está causando alarma, embora há tantos anos já o vínhamos apontando. Não há atenção alguma à capacidade de absorção do mercado de trabalho e, o que é mais grave, inexistente controle efetivo sobre a qualidade do ensino efetivamente ministrado, sobre a frequência aos cursos e sobre a aprovação dos acadêmicos, bem como sobre sua diplomação.

Ter um diploma de bacharel em Direito, hoje, não significa efetiva habilitação profissional.

4.4 O concurso de ingresso

Inserida entre as chamadas *carreiras jurídicas*, a do Ministério Público costuma ser bem procurada pelos profissionais do Direito. Para isso, uma série de razões concorre.

De um lado, é evidente que não se pode negar o aspecto vocacional. Há muitos candidatos que procuram a instituição porque pensam ter vocação para ela — o que pode corresponder ou não à verdade, é claro. Essa expectativa ocorre não raro à vista de imagens formadas desde a juventude, de estudos acadêmicos, de contatos com profissionais bem sucedidos da área. Nesse rol, há aqueles que podem dizer, com convicção, que mercê de seus méritos e de sua opção, não foi o Ministério Público que os escolheu, e sim o contrário.

De outro lado, porém, verdade seja dita, há aqueles que buscam a instituição por representar uma das carreiras de ponta do funcionalismo público, significando uma opção profissional e salarial que muitos — senão a maioria — dos candidatos não conseguiriam encontrar na atividade privada. Não que seja um mal em si mesmo ser a carreira das mais atraentes no mercado de trabalho. Pelo contrário. O mal consiste em buscar a carreira apenas por esse motivo. E, na qualidade de ex-presidente de órgão de classe da instituição, pudemos ver que há, realmente, parcela significativa de seus integrantes que não estão *também* justamente preocupados com aspectos remuneratórios ou de vantagens funcionais, mas sim estão *apenas* preocupados com isso.¹ Uma parte dos seus integrantes jamais deu uma idéia de aperfeiçoamento institucional, nunca criticou uma metodologia de trabalho, não apresentou uma única tese de estudo, nem pensou em levantar uma bandeira sequer, ligada a atribuições ou ao trabalho. Esses não escolheram a instituição; com as deficiências intrínsecas do sistema, esta é que os escolheu.

Entre esses extremos, há, naturalmente, aqueles que, dotados de uma suficiente inclinação para o *ministério público* que passarão a exercer, não deixam de sensatamente também considerar a escolha de uma alternativa que, na área jurídica, oferece razoável segurança, numa carreira bem estruturada e que valoriza bastante a independência funcional e o mérito de seus integrantes. Não se confundem com aqueles que buscam a instituição quase que exclusivamente por causa desses aspectos de segurança pessoal, e que fazem da instituição um mero emprego, aliás muito cômodo, praticamente sem padrão; neste caso, reduzem-se as expectativas recíprocas de parte a parte — o promotor vê somente um emprego e quer ser visto como um mero funcionário burocrático.

Mas, por um motivo ou por outro, eis o candidato diante do concurso de ingresso ao Ministério Público. Ao examiná-lo, vamos ter a grande surpresa. O problema do correto recrutamento não começa no concurso de ingresso. Passa antes pelas faculdades deficientes ou mal cursadas; começa até mesmo ainda mais cedo nos problemas estruturais de ensino médio e primário do País.

Na qualidade de examinador de concurso de ingresso ao Ministério Público, verificamos que, de forma inacreditável, estão com diplomas de bacharéis em Direito

1. Fomos Presidente da Associação Paulista do Ministério Público em 1990.

peças que mal sabem escrever.² Ou seja, têm diploma de nível superior, reconhecido na República, mas na verdade não são capazes de exercer proficientemente sequer a profissão para a qual o Estado as declara habilitadas. Isto seria um problema social menor — embora não menos grave — se o indivíduo, nessas condições, apenas compromettesse a si mesmo. Contudo, um profissional nessas condições, seja como advogado, juiz ou promotor, acaba assumindo a defesa ou o trato de interesses que sucumbirão nas suas mãos, muitas vezes apenas porque não está apto ao seu zelo. Pelos mesmos vícios de formação que o levaram a mal saber escrever, não saberá considerar os prazos corretos nem eleger os remédios processuais adequados.

No Estado mais rico da Federação, que se gaba das melhores faculdades de Direito, de um rigoroso concurso de ingresso ao Ministério Público, com mais de um milhão de inscritos, foi um custo separar uma centena de candidatos com condições mínimas de continuar a disputa. Pululam erros primários — extraídos de casos reais — como *altoridade, certão nordestino, hajiam, ouver, déve, anôma-las, para que a lei perda a eficácia, poderia-se, negariasse, intrincicamente, progeto, tri-pé, ambos três, poderão serem, situações individuais de cada um, que cuja a instauração, o mérito se consiste, se tratar-mos, autorização, natureza humana do homem, princípios sensíveis, propciar, alicerceis, encejadora, estege...* afora incontáveis erros de concordância verbal ou nominal.

E, para mostrar que a ignorância do vernáculo também vem a braços com o desconhecimento técnico, ao falar do *quorum* para o veto (de maioria absoluta), saiu-se um bacharel com a *unanimidade de dois terços dos membros do Congresso*, enquanto seu companheiro se referia à *Camara dos Senadores...*

Vencido o desconhecimento da língua pátria, passamos ao desconhecimento jurídico. Perguntas simplesmente elementares — como o significado do princípio da igualdade — foram deixadas em branco por diversos candidatos; a existência de leis de repercussão nacional até entre leigos, em vigor há mais de dois anos — como a dos crimes hediondos — sequer era do conhecimento de pessoas que pretendiam ser promotores criminais... O tratamento jurídico dos crimes qualificados pelo resultado — embora comuns em nosso sistema codificado — era uma incógnita para a maioria.

Assim, o primeiro problema das chamadas carreiras jurídicas nasce bem antes, na educação descuidada, na qual não investe seriamente o governo do País há muitos anos. Não se trata apenas da educação de nível superior: o problema começa irresponsavelmente nas escolas de primeiro e segundo grau, da rede pública e privada.

O problema seguinte que apontaremos, agora não é dos candidatos; consiste na forma como os concursos são atualmente feitos. Privilegia-se a pergunta de resposta decorada, a pergunta de aspecto dogmático mas geralmente sem nenhum enfoque real

2. Fizemos parte da Comissão de Concurso de Ingresso ao Ministério Público paulista em 1992.

ou efetivo. Assim, é muito fácil exigir-se a dissertação sobre *agravo regimental* ou sobre *tipicidade anormal*, apenas para facilidade na correção da prova, pois assim se permite excluir a grande maioria que não reconheça esses assuntos, à vista de palavras sacramentais de identificação, embora sejam eles verdadeiramente prosaicos.³ Em outras palavras, se perguntarmos em matéria constitucional sobre em que consiste o princípio da isonomia, estaremos fazendo o jogo de mentes preguiçosas. Mas, se colocarmos uma reivindicação verdadeira ou falsamente fundada nesse princípio, para exame crítico do candidato, veremos se ele não só sabe em que consiste substancialmente tal princípio, como ainda qual seu método de raciocínio, e como sua inteligência enfrenta um problema novo.

No primeiro tipo de exame, que é aquele usualmente feito e que privilegia a decoração e a memória, o candidato não pode, naturalmente, consultar livros; no segundo, ora proposto, que valoriza o desenvolvimento das idéias, o candidato poderia consultar, durante a própria prova, o livro de doutrina, a legislação e até os formulários e as anotações que quisesse. A prova seria de raciocínio. E, na real vida profissional, é assim. Os profissionais têm às mãos todos seus livros, códigos, modelos e comentários. Por que é que só alguns conseguem resolver corretamente os problemas que lhes chegam às mãos, enquanto outros ficam literalmente perdidos? É que a vida nunca lhes vai perguntar singelamente: você sabe o que é o princípio da isonomia?...

Outro erro dos exames é concentrá-los em uma ou outra pergunta para todo um campo da ciência jurídica. Assim, para o direito penal, uma, duas ou no máximo meia dúzia de perguntas. Outro tanto, para o direito constitucional, administrativo e assim por diante. Ora, limitado o examinador a tal número de perguntas, não raro cede a dois impulsos contraditórios: só perguntar o mais elementar ou só perguntar a nota de rodapé que poucos conhecem... O certo porém, seria fazer as provas em dias específicos para cada matéria, com um rol de questões que possam dar uma efetiva amostragem da cultura e do raciocínio do candidato, sendo todas elas corrigidas por diversos examinadores, para contrabalançar um excessivo subjetivismo, que necessariamente haveria se a correção fosse afeta a um único examinador por área.

À prova oral, por sua vez, deve ser dedicado tempo maior, para exame mais minucioso, não de poucos minutos como costuma ocorrer atualmente. Afinal, a expressão oral é fundamental para o bom trabalho do promotor de Justiça. Além de conhecimento, é preciso vivacidade e presença de espírito para as audiências, os debates de júri.

Depois, é preciso valer-se de efetivo acompanhamento do recém ingresso, durante o estágio probatório, para formá-lo e informá-lo; apoiá-lo ou corrigi-lo; aproveitá-lo ou recusá-lo ao final. Entretanto, na prática, o instituto do vitaliciamento é quase uma mera rotina burocrática, pois que, salvo raríssimas exceções, não se deixa de

3. Esses são exemplos reais de dissertações que caíram nos concursos do Ministério Público paulista...

aproveitar ninguém... e os problemas acaso existentes ficam lá, para serem potencializados anos e anos a fio, quando teria sido possível cortá-los cerce.

Deixamos por último uma palavra de louvor à exigência constitucional de que os concursos de ingresso no Ministério Público e na Magistratura contem com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil durante todas as fases de sua realização. Trata-se de verdadeiro controle externo sobre essas duas instituições, indispensável para combater a tentação dos favorecimentos e nepotismos, cujos efeitos devem ser abominados.

Acreditamos mais: no exame do Ministério Público, deveria participar, além do representante dos advogados, um magistrado; no exame da Magistratura, a par do advogado, um membro do Ministério Público também deveria ser chamado para compor a banca de exame. Com isso muito se ganharia em controle externo e transparência.

4.5 O início da carreira

Nem bem toma posse no cargo recém-conquistado, o promotor de Justiça normalmente vai ter de explicar para seus parentes, seus amigos e seus conhecidos o que é ser promotor de Justiça.

Embora o cinema, a televisão e os jornais divulguem razoavelmente as medidas tomadas pelos membros do Ministério Público, podemos dizer que a profissão do promotor de Justiça não raro é mal conhecida e às vezes até mesmo mal compreendida. Para o primeiro aspecto contribui o próprio sistema legal do País, que usa terminologia equívoca para se referir a seus agentes. Ora são os promotores de Justiça, os promotores públicos e os curadores cíveis para officiar junto à primeira instância; ora os procuradores de Justiça junto à segunda. E sempre as eternas confusões, decorrentes da parcial homonímia entre os advogados da Fazenda (procuradores do Estado, procuradores municipais, procuradores autárquicos, procuradores-gerais do Estado) e os membros do Ministério Público (procuradores de Justiça, procuradores-gerais de Justiça e procuradores da República).

Depois, quando o povo fala em *promotor público* (a Constituição de 1988 usa a terminologia *promotor de Justiça*, mas está correntemente arraigado na mentalidade popular o nome *promotor público*, que melhor dá a destinação do ofício), logo pensa no *promotor criminal*, que processa os criminosos, esquecendo-se do *promotor cível*, que na área civil toma medidas em defesa do meio ambiente, do consumidor, de menores.

Por último, o povo faz uma idéia errada do promotor de Justiça, identificando-o não raro com o acusador implacável, imagem estereotipada, que, ao lado da do promotor do júri, muitos ligam à instituição. Muitas vezes essa imagem se forja na televisão, à vista de filmes americanos, sendo que, entretanto, não há nenhuma, ou há

muito pouca semelhança entre o promotor de Justiça brasileiro e seu congênere norte-americano.⁴ É incorreta a idéia do promotor público como eterno acusador, pois que tem plena liberdade funcional e de consciência para pedir a condenação ou a absolvição — fato este que parece desconhecer a população em geral. Não raro, do mesmo modo que sustenta a condenação criminal de um réu que acredita culpado, o promotor lança seu parecer em prol da absolvição do acusado cuja inocência o convenceu.

A imagem que a televisão, os filmes e os jornais trazem do promotor nem sempre é completa. Nos inúmeros casos em que o promotor pede o arquivamento de um inquérito policial ou a absolvição de um réu, ou impetra um *habeas corpus* em seu favor, ou até mesmo recorre em seu benefício, na maior parte das vezes a população em geral sequer fica sabendo disso, nem mesmo o próprio réu fica sabendo o que o promotor fez ou está fazendo *por ele*. Por ironia, o réu só ficando sabendo o que o promotor faz *contra ele* (quando o denuncia, impugna sua absolvição ou contraria qualquer outra pretensão sua) — olvidando que o promotor a rigor não age *contra ele* e sim *contra o que ele fez*, na defesa da sociedade contra a qual o próprio réu se voltou. Por isso, o promotor tem de ter o zelo pela Justiça e não pela condenação. Constitui séria deformação profissional e pessoal do promotor quando ele não mais pensa assim, ou quando ele nem mesmo percebe que inverteu o sentido de seu trabalho.

Outro aspecto interessante que o promotor logo vai perceber, principalmente nas suas primeiras comarcas, consiste em que ele é visto — e não raro ele próprio também assim se vê — como um *cargo*. Embora tenha ele um cargo, e relevante aliás, o fundamental são suas *funções* e o *modo* pelo qual as exerce. Importa muito menos ser um cargo que fazer uma função. É muito mais relevante exercer o cargo e as funções como pessoa integrada no meio social em que vive, que fechar-se como se seu gabinete fosse um laboratório de peças exclusivamente técnicas, como se ele fosse desvinculado da sociedade onde vive. Afinal, ele trabalha para a sociedade e não apenas na sociedade.

Por essa razão, não se pode admitir o promotor que não queira sequer *morar* na comarca onde exerce suas funções. Na verdade, para aquele que escolheu ser promotor apenas como mero emprego, *morar* em cada cidade, nas sedes das comarcas onde se é titular, pode representar um inaceitável desconforto, pois pouco lhe importará conhecer os reais problemas de uma comunidade ou ser eficiente no seu serviço. Esse empregado do Ministério Público — nem podemos chamá-lo de promotor de Justiça — certamente será o promotor do *nada a opor*, do *nada a requerer*, do *aguardo a audiência*, do *pelo prosseguimento*. Será daqueles que gastará até o último centavo dos seus vencimentos — sempre maiores do que merece, quaisquer que sejam, e às vezes endividando-se muito além disso — com todos os bens que a sociedade de consumo pode produzir; a última coisa, porém, seria gastá-los com uma biblioteca

4. Para uma análise da matéria, v. o artigo *O Ministério Público norte-americano*, de John Simon, em *RT* 640/7.

jurídica. Não raro é o promotor *bonzinho, popular*, amigo de todos, especialmente dos poderosos.

Quem buscar no Ministério Público mais do que isso, também deverá oferecer mais do que aquele empregado. Deve dispor de condições para uma dedicação verdadeira e concreta à profissão e aos fins que ela busca. Deverá estar pronto para viver com os comarcãos e conviver com dificuldades próprias de uma instituição ainda em formação; deverá ser sensível à defesa dos interesses da coletividade como um todo. E, naturalmente, não basta ser honesto: isso é pressuposto e não qualidade. É preciso ser um homem inteiro e independente, sem compromisso senão com a lei e com sua consciência, capaz, portanto, de exercitar contra quem quer que seja os poderes que a Constituição e as leis lhe conferiram.

De ordem material, também surgem os problemas. Hoje, o promotor é a própria promotoria de Justiça — o que é um absurdo.

Erro que hoje se está generalizando, consiste em agrupar dezenas e dezenas de promotores numa única *promotoria*. Ora, a cada promotor deveria corresponder uma efetiva promotoria de Justiça: esta deveria ser uma pequena organização com infraestrutura mínima que dotasse o titular da promotoria de secretária, de estagiários remunerados, advogados e assessores, de substitutos legais, de investigadores... Não se confundem prefeito e prefeitura, juiz e juízo, governador e governo. Hoje em São Paulo, estão-se criando, sob o nome de *promotorias*, verdadeiras *secretarias* para apoio de infra-estrutura a diversos promotores. Como são coletivas, promotorias substancialmente não são. Vistas como agrupamento de promotores, o intento pode ser fazer-lhes perder a identidade, subjugando assim sua independência funcional, sob o aspecto individual.

Dotando-se cada promotor de infra-estrutura mínima, por certo não seriam necessários tantos promotores. Numa comarca, multiplicaríamos muito mais o trabalho de um único promotor conferindo-lhe toda infra-estrutura administrativa necessária, do que simplesmente multiplicando *ad infinitum* o número de promotores sem infra-estrutura alguma.

Quanto aos seus principais instrumentos de trabalho — as leis em vigor — não satisfazem às necessidades.

Em primeiro lugar, estreitamente ligada à grande instabilidade social e econômica, temos a instabilidade jurídica. Vivemos um verdadeiro cipoal legislativo, em que os governantes, sucumbindo à facilidade de legislar, fazem constituições prolixas, códigos extremamente minuciosos, medidas provisórias claramente sem obediência aos pressupostos de relevância e urgência, e inconstitucionalmente reeditadas, sem a devida reação do Supremo Tribunal Federal e da sociedade. São leis e mais leis que só por presunção se podem dizer por todos conhecidas, quando nem o próprio especialista de uma área pode dizer-se permanentemente atualizado, pois a cada dia uma enxur-

rada de normas sai não só das casas legislativas federais, estaduais e municipais, como ainda das autoridades administrativas correspondentes. Muda-se de lei neste país como se muda de camisa, sem se conferir estabilidade alguma ao sistema.

E, contraditoriamente, nem por isso essa facilidade de legislar permite leis coerentes; a inflação legislativa, sob o aspecto jurídico, é um mal tão grande quanto a inflação monetária, pois diminui a própria segurança do sistema.

O Código Penal, no qual convivem dispositivos de mais de cinquenta anos ao lado de várias e sucessivas alterações recentes, nem por isso traz boas soluções. Assim, contém ele muitas penas excessivamente rigorosas para crimes apenas patrimoniais e proporcionalmente mais brandas para crimes contra a pessoa. O Código de Processo Penal favorece atualmente muito mais as nulidades e prescrições que a efetiva busca da solução de mérito do processo. A jurisprudência e a própria sociedade têm sido indulgentes com a criminalidade (cheques sem fundo, contravenções, prescrição retroativa, não-comunicação de crimes à polícia, imposição de pena mínima praticamente como garantia do condenado etc.).

A população, traumatizada, não tem esperanças de que reverta o quadro. Governantes deformados com a política de só ver direitos dos delinquentes, descaram de direitos do povo ordeiro. Hoje, nem na rua nem em casa temos segurança.

A razão desse quadro desalentador pode ser buscada de certa forma dentro da própria sociedade. Sem maiores divagações sociológicas ou filosóficas, mas buscando, entretanto, dizer o mínimo necessário dentro de um trabalho que não pretende ultrapassar os limites jurídicos, acreditamos ser um fenômeno cultural aquele que presenciamos, quando se aceita e se segue o eterno mau exemplo dos governantes, dos políticos, das autoridades e das pessoas que tratam a lei com um desrespeito marcante. Isto nos faz crer que o maior subdesenvolvimento do País é cultural. Longe de um respeito sagrado à Constituição e às leis, o primeiro ato de um governo, não raro, é fazer *pacotes econômicos* que bloqueiam propriedades privadas, em cabal desrespeito aos direitos individuais e coletivos, sem nenhuma reação de peso do Ministério Público, dos advogados e dos tribunais — e, naturalmente, da própria população.⁵ Nossos tribunais, mesmo os mais elevados, abdicam espontaneamente de um papel mais atuante, dentro de suas competências constitucionais (como quando o Supremo Tribunal Federal se contentou em afirmar que, ao dar pela procedência do mandado de injunção, apenas científica o Poder Legislativo de sua omissão, para que adote as providências necessárias; ou quando não cortou cerce inconstitucionalidades gritantes praticadas pelos mais altos mandatários da Nação). Há corrupção desenfreada de políticos e governantes desde a época em que o Brasil-colônia produzia para os cofres de Portugal, até o Brasil de hoje, que produz para pagar débitos junto ao Fundo Monetário Internacional.

5. Como o bloqueio dos ativos financeiros no início do Governo Collor.

Daí vai um único passo para ver o cidadão também procurando *levar vantagem* em tudo, desrespeitando desde a legislação de trânsito até o direito à tranquilidade do vizinho, fraudando os impostos e todas as leis, com a só consideração da segurança que lhe pode proporcionar a impunidade.

É necessária uma nova postura, uma verdadeira mudança de mentalidade, ou seja, somente quando o povo aceitar que todos devem respeito à lei, é que a cultura brasileira dará um grande passo adiante.

Mas além disso, ainda há os problemas do relacionamento dos promotores com juízes, advogados e com polícia.

Não são raras, infelizmente, as crises de autoridade entre promotores e juízes. Poderia parecer que são mais frequentes em pequenas cidades; a verdade porém é que elas existem em cidades de todos os tamanhos e até nas capitais — a diferença é que os problemas se diluem para o público, na proporção direta do tamanho das cidades. Contudo, nessas desinteligências, muitas delas causadas por dificuldade de relacionamento, autoritarismo, espírito de emulação, sempre quem sai perdendo é a população, atingida pelas desinteligências de servidores mal preparados, que colocam acima dos interesses sociais suas divergências pessoais, indeferindo aquilo que deveriam deferir, ou recorrendo daquilo que deveriam aceitar, apenas porque o ato objeto da discordância é fruto de antipatias, desavenças particulares ou competição intelectual, profissional ou pessoal.

Embora seja conhecido como *magistratura em pé* e tenha prerrogativas semelhantes e uma carreira estruturada à índole da Magistratura, o Ministério Público não pode ser com esta confundido nem abrir mão de sua identidade para propositadamente confundir-se com a Magistratura, como na Itália. No Brasil, as respectivas carreiras em substância são distintas, em especial quanto à natureza de suas funções e sobretudo quanto ao aspecto psicológico que deve nortear a atuação de seus membros. Embora o dinamismo e a iniciativa não sejam apanágio pessoal ou exclusivo dos promotores, na verdade, visto em si mesmo, é mais acentuado o dinamismo de uma instituição, pois a ela compete denunciar, provar, convencer, postular e combater; já à outra cabe receber ou recusar, ponderar e resolver. Pode-se falar até mesmo num perfil psicológico correspondente a cada uma das funções, havendo conseqüentemente desvios, quando, nas respectivas funções, o promotor quer ser juiz e o juiz se comporta como promotor.

E agora, examinemos o relacionamento do promotor com o advogado. Esquecendo o promotor de que seu próprio ofício é muito mais uma advocacia de interesses da coletividade do que uma magistratura, o órgão do Ministério Público não raro procura sobrepor-se ao advogado, aguçado por disputas estéreis e também imaturas. Normalmente quem paga a conta dessas quizilas é o cliente do advogado, castigado com a intransigência do promotor ou de seu patrono.

No fundo, tirantes as garantias e predicamentos que aproximam o promotor da Magistratura, sob o aspecto do ofício desempenhado, a função da qual o Ministério Público mais se aproxima, certamente é a do advogado. Ambas as funções constituem *munus* público de igual nobreza. A natureza das funções, a forma dos trabalhos, a maneira de deduzir as pretensões em juízo — tudo isto lhes é similar. O Ministério Público nada mais é do que advocacia de partido — o partido dos interesses sociais e individuais indisponíveis. O entendimento entre esses profissionais deve ser alto e sereno.

Por último, uma palavra sobre o relacionamento dos membros do Ministério Público com a Polícia. Se é o promotor de Justiça o titular do *ius puniendi* estatal, não se compreende como a Polícia possa fazer seu trabalho praticamente sem nenhum contato com o órgão do Ministério Público. Divididas em lutas irreais de equiparações de vencimentos, instituições que deveriam voltar-se para o combate à criminalidade acabam relacionando-se com dificuldade, olvidando-se que para os bons policiais deveria ser ponto de honra lutar ao lado do Ministério Público para coibir a corrupção e a violência, que tanto maculam o trabalho policial, e que fazem com que a população não destine à Polícia brasileira o sentimento de respeito e de confiança que existe em países mais desenvolvidos.

4.6 As garantias do Ministério Público

Afora esses problemas, outros há, ligados às garantias conferidas à instituição do Ministério Público e a seus agentes.

A Constituição de 1988 trouxe para o Ministério Público nacional notáveis avanços institucionais, seja no campo das suas garantias, seja no de suas atribuições. A par de um diferenciado posicionamento constitucional, concedeu-lhe destinação que dignifica e assegura sua indispensável presença social; consagrou-lhe autonomia e independência; conferiu relevantes garantias e predicamentos à instituição e a seus agentes. Foram tantos os avanços que, a rigor, pouco mais de uma década depois de sua vigência, fala-se em reforma da Lei Maior, antes mesmo de se ter tentado implantar uma série de preceitos: assim, por exemplo, o controle externo da atividade policial ainda está no papel, assim como o zelo pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos constitucionais.⁶

Afora, pois, as garantias à instituição, propriamente ditas, que por certo repercutem em seus membros (destinação constitucional; iniciativa de lei; autonomia funcional, administrativa e financeira; funções privativas, *v. g.*), outras há que, por sua vez, se prendem mais diretamente aos seus agentes, beneficiando a instituição de modo reflexo (independência funcional, vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos).

6. Constituição, art. 129, II e VII.

O fundamento desses predicamentos da instituição e de seus agentes, por evidente, não é constituir uma casta privilegiada de funcionários públicos — como procuram alguns governantes de má-fé fazer crer —, e sim e tão-somente assegurar a alguns agentes do Estado, apenas em razão das funções que exercem, garantias para que efetivamente possam cumprir seus misteres, em proveito do próprio interesse público. É só assim que têm sentido esses predicamentos.⁷

Há inúmeras condições sociais, jurídicas e econômicas que impõem verdadeiro desequilíbrio nas relações em comunidade. Pobres, índios, idosos, crianças e adolescentes, pessoas portadoras de deficiência, incapazes em geral — todos estes, entre outros, sofrem algum tipo de limitação fática ou jurídica. É evidente que, nem por serem pobres, incapazes ou deficientes, seus interesses deverão sempre prevalecer, pois a só condição do *discrimen* não é bastante para automaticamente se lhes dar razão. Contudo, o que ocorre efetivamente é que, mesmo quando tenham razão, muralhas verdadeiramente intransponíveis muitas vezes se erguem entre eles e seus interesses mais legítimos. Assim, qual a defesa que tem a população em geral contra a crescente criminalidade? Quais os meios concretos de que podem valer-se os pequenos investidores contra as fraudes no mercado financeiro? Que devem fazer os cidadãos para negarem-se ao cumprimento de inúmeras leis inconstitucionais? De que forma uma pessoa do povo poderia investigar e fazer reparar uma lesão ao patrimônio público ou ao meio ambiente? Como podem incontáveis contribuintes se defender da cobrança de tributos indevidamente lançados? De que maneira podem os favelados exigir do Poder Público condições efetivas que lhes assegurem o bem-estar e a Justiça social, preconizados pela concepção providencialista do *welfare state* e apregoados como princípios constitucionais que informam a ordem social?!

Por isso que, não só para *julgar* os conflitos de interesses relacionados com essas situações de evidente desequilíbrio, como também até mesmo para *acionar* a jurisdição em casos em que isso se faça necessário, — a Lei Maior outorgou, aos magistrados e órgãos do Ministério Público, garantias excepcionais, de que não gozam os funcionários públicos comuns.

Com efeito, é difícil muitas vezes tomar partido a favor do governado contra o governante; a favor do obreiro e do acidentado do trabalho contra o patrão ou a empresa; a favor do pobre contra o rico; a favor do cidadão contra o político; a favor da vítima miserável contra o não raro bem-sucedido criminoso.

Jamais devem, porém, os órgãos do Ministério Público e os magistrados ver suas prerrogativas processuais ou extraprocessuais, suas garantias pessoais e funcionais como atributos de profissões privilegiadas. Trata-se antes de garantias que o constituinte conferiu às respectivas instituições e a seus agentes, não raro só a eles, para que sirvam a coletividade, cumprindo com desassombro e na plenitude seus gra-

7. Cf. nossos *Manual do Promotor de Justiça*, p. 78, 2ª ed., Saraiva, 1991; *Regime jurídico do Ministério Público*, p. 146, 3ª ed., Saraiva, 1996.

ves misteres legais, o que muitas vezes significa tomar a defesa da parte mais fraca na relação processual ou no seio social.⁸

É preciso romper de vez com o sistema advindo de tempos autoritários, em que o Ministério Público se notabilizou por servir ao governo e aos governantes, situação esta incompatível com sua atual destinação constitucional.⁹ Justamente para que o Ministério Público possa servir a sociedade e não aos governantes, precisa ser dotado de garantias substanciais que assegurem a independência administrativa e funcional — garantias concretas e não palavras retumbantes na Lei Maior, mas vazias de maior conteúdo prático.

Enfim, as verdadeiras garantias do Ministério Público e de seus agentes são, antes de tudo, garantias da coletividade.

a) A escolha do procurador-geral

Uma das pedras de toque da real independência do Ministério Público reside na forma de escolha do promotor-geral — terminologia por nós preferida —, ou procurador-geral — para nos valermos da terminologia corrente.

A escolha do procurador-geral da República e dos procuradores-gerais de Justiça tem passado por uma lenta mas visível evolução na história constitucional do País. Deixamos de forma definitiva a fase em que o chefe do Poder Executivo nomeava e destituía livremente o chefe do *parquet* e chegamos ao momento atual, em que o chefe do Poder Executivo é obrigado a escolher dentre integrantes da instituição, para uma investidura a termo certo.

Hoje, na esfera federal, o presidente da República nomeia livremente o procurador-geral da República entre membros do Ministério Público da União, para investidura a termo certo, precedida de aprovação pelo Senado;¹⁰ nos Estados e no Distrito Federal, *todos os integrantes da carreira, em voto plurinominal*, escolherão a lista tríplice que será encaminhada ao governador, para a nomeação do procurador-geral de Justiça.¹¹

Absurdamente, entretanto, até há bem pouco tempo, o chefe do Ministério Público era demissível *ad nutum* (Carta de 1969, art. 95), princípio este de que não abriam mão os governantes, que não queriam perder o direito de *escolher* e — principal-

8. Cf. nossos *Funções institucionais do Ministério Público*, p. 2, APMP, 1991, e *O acesso à Justiça e o Ministério Público*, p. 7, 3ª ed., Saraiva, 1998.

9. V. *Manual...*, cit., p. 20.

10. Constituição, art. 128, § 1º.

11. Constituição, art. 128, § 3º, e Lei n. 8.625/93, art. 9º.

mente, é lógico — de poder *demitir* aquele que teria em tese o dever de acusá-los (*et pour cause...*).

Mas, posto muito se tenha evoluído, ficou-se a um largo passo de uma garantia expressiva e real. A própria escolha pelo chefe do Executivo freqüentemente já traz em si o germe de envolvimento e compromissos de caráter político-partidário. Não é raro que procuradores-gerais, alguns em pleno exercício, acabem gradualmente integrando o governo, até formalizarem sua participação como secretários de Estados. E, ao tempo em que em tese tinham o poder jurídico de desfechar uma acusação penal contra o chefe local do Poder Executivo, foi verdadeira exceção ver um chefe do Ministério Público a buscar em juízo a responsabilização penal do governante em exercício, e quando isso se deu, houve mais razões circunstanciais que institucionais. E hoje, com mais esta desfiguração do já débil princípio federativo, os governadores sequer são julgados na Justiça estadual... e, quanto a seus secretários de Estado, enquanto em exercício, pelo que sói acontecer, também são pessoas perfeitas (pelo menos enquanto em exercício), pois não cometem crimes — razão pela qual não são processados.

Considerando-se, porém, a estreita ligação que ainda mantêm os procuradores-gerais de Justiça dos Estados com o governador que os nomeou, e que não raro pode reconduzi-los, acabou sendo vantajoso o fato de ter passado para o Superior Tribunal de Justiça a competência para o processo e o julgamento dos governadores. O procurador-geral da República, que vinculação institucional alguma tem com os governadores dos Estados, poderá ter maior independência e desassombro para responsabilizá-los, quando necessário.

Entretanto, o sistema da escolha dos procuradores-gerais ainda está substancialmente errado.

Que o presidente da República escolhesse o chefe dos advogados da Fazenda Nacional, vá lá; o mesmo se diga, *mutatis mutandis*, da escolha procedida pelos governadores em relação aos chefes locais dos procuradores fazendários. Mas com a separação das funções de representação da Fazenda das de Ministério Público, não mais se justifica esse resquício do tempo em que o rei escolhia e demitia seus procuradores. Os procuradores-gerais não mais são procuradores do rei.

Já chegamos a sustentar devessem ser os procuradores-gerais escolhidos e destituídos dentre os integrantes da própria instituição e por ela mesma, para só assim se alcançar a desejada e plena independência funcional, desvinculada sua escolha de critérios políticos ou partidários que sempre informam as decisões dos governantes e dos parlamentares. Entretanto, essa solução, que, sob o ângulo estrito do próprio Ministério Público poderia convir por afastar ingerências externas de política partidária na condução dos interesses institucionais, tem também o inconveniente de favorecer o fechamento da instituição, que pode recair sobre um corporativismo, que lhe retirará a legitimidade social.

A escolha do procurador-geral pelos corpos legislativos, ou a ratificação da escolha da classe pelos corpos legislativos poderia ser a solução se o Poder Legislativo brasileiro tivesse mínimas condições de credibilidade.

Enfim, a solução ainda está por vir, e depende estreitamente do desenvolvimento cultural do País.

Sem prejuízo da destituição por infração político-administrativa do procurador-geral, é preciso prever mecanismos de destituição por conveniência reconhecida na própria instituição.

b) A inamovibilidade

Assegura o art. 128, § 5º, I, *b*, da Constituição, *a inamovibilidade aos membros do Ministério Público, salvo por motivo de interesse público, mediante decisão do órgão colegiado competente, assegurada ampla defesa.*

O verdadeiro fundamento da inamovibilidade não repousa apenas na impossibilidade de afastar o órgão do Ministério Público do seu cargo, mas também e principalmente visa a proteger suas funções¹².

Assim, na próxima revisão constitucional, é desejável que se consagre de forma expressa, par a par com a inamovibilidade, *a inafastabilidade* do órgão do Ministério Público do exercício das funções a ele cometidas por lei. Como temos sustentado, “não se admite, sob pena de burla ao preceito constitucional, subsistam as designações discricionárias e ilimitadas do procurador-geral, inclusive para que promotores e procuradores de Justiça oficiem em feitos escolhidos caso a caso, pois que na verdade tais designações subtraem as atribuições legais do promotor do feito, para, em seu lugar, officiar outro da escolha e da confiança do procurador-geral”.¹³

Acertadamente caminhando nesse sentido, em muito a Lei n. 8.625/93 limitou o poder de designação do procurador-geral de Justiça, seja fazendo recair a escolha sobre membro do Ministério Público com atribuições em tese para officiar no feito, submetendo sua decisão previamente ao Conselho Superior da instituição (art. 10, IX, *e e g*), salvo com a concordância do titular (art. 24), seja impedindo que se alterem

12. Fomos precursor da tese do *promotor natural*. Em 1976, ainda sob plena ditadura, quando não se falava em limites ao poder de designação do procurador-geral, fizemos uma tese, que foi aprovada por maioria em congresso de Ministério Público paulista, na qual apresentamos as primeiras linhas do princípio da inafastabilidade do membro do Ministério Público de suas atribuições legais (*O Ministério Público no processo penal*, RT 494/269), posição hoje acolhida pelo Supremo Tribunal Federal (RTJ 146/794 e RT 705/412).

13. Nesse sentido, v. nosso *Manual...*, cit., p. 48, 82, 262; nosso *O Ministério Público no processo penal*, RT 494/269 e *Justitia* 95/175; Jaques de Camargo Penteado, *O princípio do promotor natural*, RT 619/407; Paulo Cezar Pinheiro Carneiro, *O Ministério Público no processo civil e penal*, ed. Forense, 1992).

unilateralmente as atribuições dos promotores ou dos promotores de Justiça (art. 23, § 3º).

c) A irredutibilidade de vencimentos

Da garantia constitucional de irredutibilidade de vencimentos, a administração e os tribunais fizeram letra morta, tanto que, por inócua, deixou de ser predicamento da Magistratura ou do Ministério Público e agora se estende de forma indistinta a todos os servidores civis ou militares, numa aparente mas inútil magnanimidade (art. 37, XV, da CF).

Na verdade, para reduzir os vencimentos dos servidores públicos, o governante não precisa diminuí-los nominalmente: basta que fique um breve espaço de tempo sem conceder-lhes a atualização monetária — em certas épocas tem bastado um único mês — e os vencimentos dos servidores estarão efetivamente reduzidos à metade, a um terço ou até a bem menos que isto. Aos poucos a moeda se desvaloriza dez, cem, mil, milhões de vezes, num episódio indigno de uma administração competente. Supondo que os vencimentos de magistrados e membros do Ministério Público tivessem ficado congelados alguns anos, em certas épocas alguns centavos pagariam vencimentos de pouco tempo atrás. Também é indigno da jurisprudência de nosso País o raciocínio de que este tamponamento remuneratório não viola a garantia constitucional da irredutibilidade de vencimentos, sendo lamentável que o Supremo Tribunal Federal não tenha posto cobro a isso.

De nada vale a garantia da irredutibilidade de vencimentos sem sua real correspondência com a efetiva desvalorização da moeda (que só o próprio administrador controla, se é que dela não perdeu há muito todo e qualquer controle...)

Na verdade, em país como o nosso, em que a inflação, salvo alguns episódicos períodos de calma, por dezenas de anos a fio, vem corroendo sistematicamente o poder aquisitivo da moeda, ter vencimentos nominalmente irredutíveis é o mesmo que consagrar a tese de que o governante pode, mais que reduzir, até mesmo aniquilar os vencimentos dos seus servidores, submetendo toda uma categoria funcional.

Para todo e qualquer servidor público é angustiante esse estado de coisas, que, afora as conseqüências gravosas que traz ao País, ainda causa danos mais profundos quanto mais modesta é a remuneração e mais humilde o servidor do Estado.

Naturalmente não estão livres dos graves reflexos da inflação os magistrados e membros do Ministério Público. Pelo contrário. Apesar de estarem seus vencimentos situados na cúpula da estrutura remuneratória estatal e teoricamente ficarem mais resguardados dos efeitos da inflação (art. 37, XI, da Constituição), por paradoxal que possa parecer, essa segurança é apenas aparente.

Mas aqui reside uma das deformações mais graves de todo o sistema. Apesar de todas as garantias de iniciativa de lei, independência e autonomia, conferidas ao Judiciário e ao Ministério Público, o Poder Executivo simplesmente tem podido subjugar essas instituições, quer não lhes concedendo suplementações ou atualizações orçamentárias, quer não concedendo a seus agentes a necessária reposição remuneratória decorrente da desvalorização da moeda.

Daí estamos a um passo de ver uma proximidade política envolvente — e certamente proposital — entre a administração do Ministério Público e do Poder Judiciário com o governo; essas carreiras cada vez menos competitivas no mercado de trabalho; os promotores e juízes que, de forma excessivamente absorvente, lecionam, cuidam de agricultura ou pecuária e entregam à instituição apenas o tempo que lhes resta — não se podendo esquecer que até há bem pouco tempo os promotores e procuradores da República ainda advogavam...

Esse efeito é tanto mais perverso, quando subjuga pelos vencimentos instituições como o Poder Judiciário e o Ministério Público, que não raro têm o dever de coibir crimes e abusos dos administradores, donos da chave dos cofres estatais e que negociam com os dirigentes dessas instituições suas atualizações remuneratórias, impropriamente chamadas de aumentos, porque normalmente e de fato não o são. O mesmo se dá quando o governo não cumpre o mandamento constitucional, deixando de entregar em duodécimos as parcelas da dotação orçamentária, em valores atualizados (art. 168 da Constituição), o que torna necessária a eterna luta pelas suplementações orçamentárias.

Ao contrário do que sucede em países que convivem com pequenas taxas anuais de inflação, aqui não se justifica o entendimento até hoje prevalente de que a irredutibilidade de vencimentos não exige o reajuste automático necessário a compensar o aviltamento da moeda.¹⁴

Não sem justiça, mas até agora ainda sem maior eficácia prática por causa de óbices indevidos a que tem recorrido o governo, lembrou-se o constituinte de atribuir aos beneficiários de planos de previdência e aos aposentados em geral o direito ao reajustamento dos benefícios, “de modo a preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real” (Constituição, arts. 201-2). Igual solução deve ser buscada para garantia da Magistratura e do Ministério Público, como forma de assegurar-lhes também por aí esse substancial aspecto da independência institucional.

4.7 As vedações e incompatibilidades

Bem examinadas, assim como os predicamentos da Magistratura e do Ministério Público, também as vedações e incompatibilidades são garantias para um correto e isento exercício das relevantes cometidas a seus órgãos. Longe estão de representarem

14. *JSTF-Lex*, 49/94, 57/52 e 239.

uma *capitis diminutio*, como alguns procuram incorretamente vê-las, apenas para minimizá-las.

Como de muito temos sustentado, as vedações devem ser idênticas nessas instituições. Os afastamentos da carreira dos órgãos ministeriais, para o exercício de funções administrativas ou eletivas externas, se há algum tempo tiveram sua razão de ser, hoje não mais se justificam, porque desprofissionalizam os agentes da instituição: antes mesmo de se afastarem, é comum que já comecem a assumir posturas político-partidárias, aceitando envolvimento com grupos políticos e interesses eleitorais; depois de afastados, com mais razão ainda mergulham nessas atividades. E, quando voltam para a carreira, se é que um dia voltam, já terão participado de compromissos e esquemas de poder político, que jamais os abandonarão. O exercício de tais cargos ou funções administrativas ou eletivas, de caráter político-partidário, compromete a independência funcional dos agentes, tanto que há muito corretamente vedado na Magistratura, com raras e isoladas vozes em contrário.¹⁵

De outro lado, a atual vedação ao exercício de outra função pública, salvo uma de magistério (art. 128, § 5º, II, *d*, da CF), inclui a proibição de exercer cargos administrativos de quaisquer natureza, com ou sem afastamento — e para essa vedação não existe exceção alguma (exceto a norma transitória do art. 29, § 3º, do ADCT). Está alcançado por essa vedação o exercício de cargos de ministérios federais ou secretarias de Estado, bem como assessorias estranhas à instituição, vedação essa que é absoluta para aqueles que ingressaram no Ministério Público depois da promulgação da Constituição de 1988 (não comporta exceção alguma).

Assim também quanto ao exercício de atividade político-partidária, na próxima reforma constitucional, não se deve deixar margem para atenuação alguma na esfera infraconstitucional. Uma coisa é aceitar o *homo politicus*, inseparável de cada um de nós; outra é aceitar o exercício da atividade *político-partidária*. É evidente que ao juiz e ao promotor cabe considerar as eventuais causas ou conseqüências políticas relacionadas com seus atos; outrossim, como cidadãos, não lhes pode ser vedado ter opinião político-partidária nem discutir questões suprapartidárias; o que não se pode admitir é que se filiem a partidos políticos, participem de campanhas por estes promovidas ou de atos de propaganda ou adesão pública a programas ou propostas partidárias, ou que exerçam ou até mesmo concorram aos cargos eletivos correspondentes, pois para tanto não se dispensa a militância político-partidária.¹⁶

Tal militância envolve os agentes em compromissos e os vincula a interesses e grupos dos quais a experiência tem demonstrado que não mais se libertam.

15. *Manual...*, cit., p. 88.

16. Para uma análise em mais profundidade da questão, v. nosso *O acesso à Justiça e o Ministério Público*, cit., cap. 4.

A Lei n. 8.625/83, que fixa normas gerais para o Ministério Público nacional, vedou o exercício da atividade político partidária, mas estipulou: “ressalvada a filiação e as exceções previstas em lei” (art. 44, parágrafo único). Ora, a lei infraconstitucional não poderá permitir, entre as possíveis exceções, que membro algum do Ministério Público, ingressado depois da promulgação da Constituição de 1988, exerça qualquer cargo público eletivo, pois nessa matéria, o impedimento não se encontra apenas no exercício da atividade político-partidária, mas sim na vedação constitucional para que exerça, ainda que em disponibilidade, qualquer outra *função pública*, salvo uma de magistério (art. 128, § 5, II, *d*).

Além dessas vedações, outras há (recebimento de custas ou honorários, exercício da advocacia, participação em sociedade comercial exceto como cotista ou acionista; art. 128, § 5º, II, da CF; art. 44 da Lei n. 8.625/83), além do impedimento de que o membro do Ministério Público exerça a representação judicial ou a consultoria jurídica de entidades públicas (art. 129, IX, da CF).

4.8 Origens do Ministério Público

Não vamos aqui divagar sobre as instituições ou órgãos que podem ser considerados precursores da função do Ministério Público. Vamos mais objetivamente buscar a *causa histórica* do Ministério Público.¹⁷

O Ministério Público, tal como o conhecemos hoje, não surgiu de repente, num só momento, num só lugar, seja por ordenanças francesas ou lusitanas. Na verdade, foi formado lenta e progressivamente, em resposta a exigências históricas.

Sua origem se liga à questão da soberania. Quando o desenvolvimento do Estado paulatinamente começou a impedir que os soberanos pudessem pessoalmente exercitar todas as funções de soberania (fazer e aplicar a lei), passaram a instituir tribunais; a seguir, passaram a colocar, junto a esses tribunais, agentes seus, *representantes* deles, monarcas, para defender os interesses dos governantes e da Coroa.

Depois, foi conferida a esses agentes do rei a responsabilidade pela promoção da ação penal, que é decorrência do *jus puniendi* estatal, expressão da soberania.

Com o passar do tempo, enquanto o Ministério Público foi-se afastando da defesa dos interesses dos governantes, da Coroa ou da atual Fazenda Pública, ao mesmo tempo e cada vez mais foi alargando sua atuação na área criminal, a ponto de hoje conquistar a exclusividade da promoção da ação penal pública: passou a concentrar nas mãos o exercício dessa parcela da soberania, pois, quando se resolve a não acusar, impõe uma condição negativa ao exercício do direito de punir do Estado.

17. Para estudo mais detalhado sobre as origens do Ministério Público, v. nosso *Regime jurídico do Ministério Público*, cit., cap. 1.

A propósito dessa evolução, é bom que tenhamos sempre presente que esse mesmo processo de formação continua, pois o Ministério Público está em permanente processo de crescimento.

4.9 Campo de atuação profissional

Ainda que deixemos de lado as atribuições ditas transitórias ou delegadas ao Ministério Público local, que ainda exerce ou já exerceu (como a defesa da Fazenda Nacional, a defesa do reclamante trabalhista e a atuação junto à Justiça Eleitoral), podemos dizer que, hoje, o ofício do Ministério Público é muito diversificado.

Na esfera criminal, investiga ou determina a investigação de crimes; oficia nos inquéritos policiais; propõe a ação penal pública; oficia na execução das penas; atua perante o tribunal do júri, a Justiça militar e a corregedoria dos presídios e da polícia judiciária.

Já apontamos que é normal que os promotores de Justiça, recém-ingressados, terão como primeira tarefa a de explicar a seus familiares, a seus amigos, à sociedade, enfim, que o promotor de Justiça não é um acusador cego e obrigado, a todo o custo, a buscar a condenação de alguém.

Ao contrário — e isso é muito importante — é o promotor de Justiça, antes mesmo do órgão do Poder Judiciário, a *primeira real garantia* de proteção das liberdades do cidadão, por ser ele quem assegura o pressuposto de uma imputação feita por órgão independente, com plena liberdade de convicção e de atuação. É o promotor que detém nas mãos o poder de acusar ou não acusar — expressão do direito de punir, do qual é titular o Estado soberano. Nessa relevante função, pode e deve o promotor, conforme o caso, inclinar-se pelo arquivamento de uma investigação criminal, ou pela absolvição, caso se convença da inocência do acusado.

Está aí o promotor a viabilizar, somente a partir dessa acusação independente, a atuação de um juiz efetivamente imparcial, porque agora desvinculado do ônus de investigar, de acusar e de provar.

Outro erro que se costuma supor entre os leigos: promotor é só o promotor criminal. É muito nobre o exercício da promotoria criminal; é das mais relevantes, é mesmo sua primeira atribuição constitucional; é a única sobre a qual conserva a instituição exclusividade quanto à legitimação para agir. Contudo, outras relevantes atribuições tem ele, seja na área institucional em geral, seja especificamente na área cível, que, entretanto, não são historicamente das primeiras nem convém que sobre elas tenha exclusividade (porque aqui o titular do interesse material não é o Estado, mas a coletividade como um todo).

Nessa área cível, o promotor de Justiça atua na esfera judicial ou extrajudicial; instaura inquéritos civis e propõe a ação civil pública;¹⁸ oficia em inúmeros feitos, bem como exerce diversas promotorias cíveis (de família, de falências; de acidentes do trabalho; de registros públicos; da infância e da juventude; do meio ambiente; do consumidor; da cidadania; de habitação e urbanismo; das pessoas portadoras de deficiência etc.).

Na esfera da administração pública de interesses privados, exercita a fiscalização de habilitações matrimoniais e aprova acordos extrajudiciais.

Suas atribuições vêm crescendo significativamente, como na defesa de interesses difusos e coletivos, na defesa do patrimônio público e do regime democrático, em favor do efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos constitucionais.

Atua ora como *órgão agente* (propondo inúmeras ações civis públicas — não só nas hipóteses mais tradicionais, como a ação de nulidade de casamento ou o pedido de interdição; mas também em ações para defesa do meio ambiente, do consumidor, até para defesa do correto transporte dos bóias-frias, para o zelo do meio ambiente etc.), ora como *órgão interveniente* (oficiando nos processos que o legislador considerou mais relevantes, como naqueles em que haja interesse público evidenciado por uma questão ligada a alguma das partes — como os incapazes —, ou ligada ao próprio interesse material em litígio — como as matérias de família, as ações populares e tantos outros casos).

Existem ainda relevantes encargos *extrajudiciais* do Ministério Público, como no atendimento anônimo de milhares de pessoas, todos os dias, em todas as comarcas, em todos os Fóruns do País. Nessa tarefa, os promotores de Justiça conciliam, orientam, intercedem, resolvem questões que, muitas vezes, antes de serem jurídicas, são mais problemas humanos e sociais.¹⁹

Pois é para dar uma visão geral da instituição, é para buscar um denominador comum em todas essas relevantes funções hoje cometidas ao Ministério Público, é para isto que dirigimos esta exposição em favor de uma ampla análise das atribuições institucionais.

Mas, a cada momento da exposição, algo deve ficar sempre presente. O Ministério Público não mais é um órgão do Estado destinado a intransigentemente defender a Coroa, ou a correspondente Fazenda Pública de hoje; nem, com maior razão, é hoje destinado à defesa dos interesses dos governantes. Agora, a Constituição deu liberdade e autonomia ao Ministério Público; a seus agentes, deu independência funcional,

18. Sobre a matéria, v. nossos livros *O inquérito civil*, 1ª ed., Saraiva, 1999, e *A defesa dos interesses difusos em juízo*, 11ª ed., Saraiva, 1999.

19. V. nosso *O acesso à Justiça e o Ministério Público*, cit., cap. 3.

inamovibilidade e vitaliciedade, para que defendam intransigentemente os interesses da coletividade como um todo; para que zelem pelas liberdades públicas; para que defendam os direitos do cidadão até mesmo em face do Estado e dos governantes, ainda que para isso tenham que contrariar os interesses destes últimos.

A destinação institucional do Ministério Público se dirige em favor: *a*) da defesa de interesses indisponíveis de pessoas determinadas (incapaz, p. ex.); *b*) da defesa de interesses indisponíveis de toda a coletividade (na ação popular, na nulidade de casamento); *c*) da defesa de interesses, ainda que não indisponíveis, mas que digam respeito senão a toda a sociedade, ao menos a uma parcela considerável dela, como no zelo de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos (nestes dois últimos casos, desde que haja abrangência social significativa).²⁰

4.10 Enquadramento constitucional

Na Constituição de 1988, o Ministério Público conquistou posição em Capítulo próprio — *Das funções essenciais à Justiça*; viu-lhe ligada à essência de suas finalidades a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127, *caput*).

A defesa do regime democrático pelo Ministério Público é novidade em nosso Direito. Fruto de inspiração na Constituição portuguesa de 1976, explica-se porque, na verdade, a manutenção da ordem democrática pressupõe o cumprimento das leis e o respeito dos direitos constitucionais do cidadão — tarefas pelas quais deve o Ministério Público empenhar-se. Contudo, é mister que a legislação infraconstitucional lhe assegure uma participação integral e de relevo em todo o processo eleitoral, meio por excelência de exercício das liberdades democráticas.²¹

Sobreleva considerar a destinação do Ministério Público na defesa do interesse público primário, visto sob o ponto de vista da indisponibilidade do bem coletivo, na clássica conceituação que lhe deu Renato Alessi.²²

Ficaram mencionados na atual ordem constitucional os princípios institucionais da unidade, da indivisibilidade, bem como da independência funcional (Constituição, art. 127, § 1º). Na verdade, os dois primeiros provêm especialmente de inspiração da doutrina francesa. Nesta, concebe-se unidade, como uma só instituição, com uma só chefia; indivisibilidade, como um só ofício. E mais: na França, em vez da in-

20. A súmula n. 7 do Conselho Superior do Ministério Público do Estado de São Paulo reconhece este posicionamento. Nesse sentido, v. nossos *A defesa dos interesses difusos em juízo*, cit., e *O inquérito civil*, cit.

21. Sobre o papel do Ministério Público na defesa do regime democrático, v. nosso *O acesso à Justiça e o Ministério Público*, cit., cap. 2.

22. *Sistema istituzionale del diritto amministrativo italiano*, 1960, p. 197-8. No mesmo sentido, v. Celso Antônio Bandeira de Mello, *RDP 75/57*, n. 7.

dependência funcional, acolhida entre nós, admite-se o princípio hierárquico (como na advocatória).

No Brasil, porém, pelas peculiaridades de um Estado Federado (não unitário, como a França ou a Itália), não se pode falar pura e simplesmente em unidade do Ministério Público. Há várias instituições de Ministério Público, só se podendo conceber unidade em cada uma delas. Quanto ao ofício, a rigor também não é uno, haja vista que num mesmo processo vários órgãos da instituição podem estar a exercer funções inacumuláveis nas mãos de um só deles (em que pese a dicção em contrário, constante do art. 114 da Lei Complementar paulista n. 734/94).²³ Por fim, entre nós, a chefia institucional é antes administrativa que funcional: ao contrário de se supor uma instituição hierarquizada, assegurou-se aqui antes um Ministério Público no qual seus agentes gozam de independência funcional, predicamento expressamente garantido na Constituição (art. 127, § 1º).

4.11 Funções típicas e atípicas

Vamos examinar as funções ministeriais sob dois aspectos: quanto à sua natureza e quanto à sua titularidade.

Quanto à *titularidade*, só há uma função que lhe é privativa: a da promoção da ação penal pública (art. 129, I, da Constituição), com a só exceção da ação penal privada subsidiária (art. 5º, LIX, da Constituição); em todas suas demais funções, sua iniciativa é concorrente com a de outros órgãos, pessoas ou entidades (art. 129, § 1º, da Constituição; art. 5º da Lei n. 7.347/85; art. 82 do Código de Defesa do Consumidor).

Quanto à *natureza*, podemos distinguir suas funções em típicas e atípicas.

Dentro da destinação institucional que lhe reservam as leis, o Ministério Público atua mais freqüentemente em funções típicas, ou seja, em funções intrinsecamente próprias ou peculiares à instituição, à sua natureza: é o caso da ação penal pública (Constituição, art. 129, I), da promoção da ação civil pública (Constituição, art. 129, III), do zelo de interesses sociais ou individuais indisponíveis (Constituição, art. 127, *caput*) etc.

Contudo, já houve e, em certos casos, ainda há funções outras cometidas ao Ministério Público que lhe foram ou ainda são atípicas, como a advocacia da Fazenda, hoje vedada à instituição (Constituição, art. 129, IX, e ADCT, art. 29, § 5º); como a supletiva prestação de assistência judiciária aos necessitados (Lei Complementar n. 40/81, art. 22, XIII)²⁴ e aos reclamantes trabalhistas (Consolidação das Leis do Traba-

23. A propósito, v. nosso *A defesa dos interesses difusos*, cit., Cap. 4.

24. Sobre a questão da vigência da LC n. 40/81, v. nosso *Regime jurídico do Ministério Público*, cit., cap. 6.

lho, art. 477, § 3º; Lei n. 5.584/70); como a defesa do revel ficto (Código de Processo Civil, art. 9º, II); como a substituição processual da vítima pobre nas ações cíveis *ex delicto* (Código de Processo Penal, art. 680), hoje atribuição prioritária das defensorias públicas.

A tendência atual certamente consiste, a nosso ver, no esvaziamento das funções atípicas: a Fazenda tem seus advogados, que devem defender seus interesses patrimoniais (Constituição, arts. 129, IX, 131; ADCT, art. 29, § 5º); no Estado de São Paulo, foi excluída do Ministério Público local a substituição processual do revel ficto (art. 16 da Lei Complementar paulista n. 667/91); à Defensoria Pública passou a caber a prestação de assistência judiciária aos necessitados (Constituição, art. 134).

4.12 Os vários tipos de interesses

Contudo, enquanto ainda conservar funções atípicas, deve o Ministério Público exercitá-las adequadamente, buscando sempre um objetivo comum nas funções típicas e atípicas: trata-se, direta ou indiretamente, do zelo de um *interesse público primário*, ou seja, um interesse ligado à defesa da comunidade com um todo, a defesa do bem geral.

Com efeito, e é de sabença de todos, há diversas categorias de interesses, que, sumariamente podem ser sintetizadas em dois grandes grupos: o interesse privado (como o direito de propriedade) e o interesse público em sentido estrito (como o direito de punir do Estado soberano). Entretanto, entre ambos os grupos, reconhece-se a presença de categorias intermediárias: o interesse coletivo, *lato sensu* (como o dos condôminos de um edifício, o dos sócios de um clube, o dos funcionários públicos), os interesses difusos (que atingem um grupo indeterminável de pessoas, como os destinatários de uma propaganda enganosa veiculada na televisão) e, finalmente, o interesse público em sentido lato (que diz respeito à comunidade como um todo).

Como vimos, o interesse público, no sentido lato, pelo qual deve zelar o órgão do Ministério Público, geralmente está ligado à defesa de:

a) pessoas determinadas (incapazes, pessoas portadoras de deficiência, idosos, acidentados do trabalho);

b) toda a coletividade (nas ações penais, na ação popular; na defesa do meio ambiente);

c) grupos de pessoas determinadas ou determináveis (populações indígenas, consumidores, contribuintes), desde que haja abrangência suficiente do interesse a ser zelado, ou alguma outra razão jurídica ou fática relevante (questões atinentes à saúde,

acesso à educação, zelo de um sistema econômico ou social como na defesa dos investidores lesados no mercado de valores mobiliários etc.).²⁵

No primeiro e no último caso, fala-se em intervenção pela qualidade da parte; no segundo, em intervenção motivada pela natureza da lide.²⁶ É claro, entretanto, que mesmo nesse caso, o Ministério Público sempre intervém em defesa de um interesse ligado a pessoas, ou seja, aqui se trata de um grupo de pessoas — o interesse da convivência social como um todo.

O que deve o Ministério Público buscar quando atua num processo?

A Constituição dá a nota predominante: trata-se do *zelo pela indisponibilidade de um interesse* ou, quando não, a defesa de um interesse, posto não indisponível, mas de larga abrangência ou expressão social (v.g., arts. 127, *caput*, e 129, III).

Há interesses que são *objetivamente* indisponíveis (por exemplo, na ação penal, quando temos o conflito entre o direito de punir estatal e a liberdade individual); outros interesses, porém, são relativamente indisponíveis à vista *de quem seja seu titular* (ex.: um imóvel pertencente a uma pessoa incapaz); e outros interesses dizem respeito a tão extenso grupo, classe ou categorias de pessoas, que pode convir à coletividade como um todo sua defesa (ex.: os interesses difusos e coletivos, em sentido lato).

Na atuação em favor de uma indisponibilidade absoluta, ligada a um interesse público impessoal, a legitimidade de agir do Ministério Público faz pressupor atuação desvinculada, *a priori*, da defesa de pessoas determinadas; contudo, nas hipóteses de atuação em favor de uma indisponibilidade absoluta ou relativa ligada à qualidade de uma das partes, sua atuação é nitidamente protetiva, finalisticamente destinada, *a priori*, à defesa de pessoa ou grupo de pessoas. E, por fim, também é protetiva a atuação ministerial em defesa de interesses de larga expressão ou abrangência social.

Vamos exemplificar com uma ação de nulidade de casamento. Nesse feito, tenha a ação sido proposta pelo próprio Ministério Público ou por um dos cônjuges, busca aquele uma atuação previamente desvinculada do interesse pessoal de cada um dos cônjuges. Está ele destinado à busca da procedência do pedido apenas se entender que o casamento foi contraído com alguma nulidade absoluta; em caso contrário, pode o órgão ministerial sustentar a improcedência, mesmo que tenha sido o próprio Ministério Público o autor da ação. Contudo, nessa mesma ação, é de perguntar-se qual interesse poderia ter ele em recorrer da sentença, para discutir a só fixação do montante da verba honorária, que, esta sim, interessa apenas a partes maiores e capazes?!

25. Súm. n. 7 do Conselho Superior do Ministério Público do Estado de S. Paulo (v. nota de rodapé n. 20, *retro*).

26. Exemplos de intervenção do Ministério Público ora pela qualidade da parte ora pela natureza da lide, vemos no art. 82 do Código de Processo Civil.

Outro exemplo, agora: suponhamos a atuação ministerial em feito em que haja incapazes. Trata-se de atuação teleologicamente protetiva; não obstante, não é o órgão ministerial obrigado a recorrer a favor do incapaz, que a seu ver não tenha razão. Contudo, se o incapaz obteve procedência de seu pedido, mesmo que ao ver do órgão ministerial não tenha ele razão, não terá o Ministério Público interesse processual na reforma da sentença que deu ganho de causa ao incapaz. Ao apelar contra a vitória do incapaz, aí estaria defendendo interesses agora sim disponíveis da outra parte, que é maior e capaz.

Assim, para bem medir sua intervenção, o órgão do Ministério Público deve pois, em primeiro lugar, atentar para a *causa* que o trouxe ao processo.

Embora tenhamos dado justo enfoque prioritário na intervenção do Ministério Público em defesa de *interesses indisponíveis*, vemos que, sem negá-lo, a Constituição e as leis lhe acabaram cometendo a atuação em outras hipóteses em que nem sempre há indisponibilidade do interesse, mas, seja pela abrangência dos lesados, seja pela natureza dispersa dos danos, se tornou conveniente sua defesa pela instituição, como no caso dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos. Principalmente nestes dois últimos casos, sua defesa pelo Ministério Público só terá sentido se, mesmo que se trate de interesses de um grupo, classe ou categoria de pessoas lesadas, sua defesa pela instituição ministerial beneficie de uma forma ou de outra a própria coletividade.

4.13 As funções constitucionais

a) Ação penal pública

A primeira das funções do Ministério Público, enumeradas no art. 129 da Constituição da República, consiste na promoção da ação penal pública.

Esta matéria, bem como a promoção da ação civil pública, será examinada em separado, logo adiante, para um trato mais minucioso do assunto.

b) O defensor do povo

Impõe o art. 129, II, da Constituição ao Ministério Público o zelo pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na própria Lei Maior, com a obrigação de promover as medidas necessárias a sua garantia.

Com efeito, nos últimos anos, tem-se falado muito na criação de um *defensor do povo*. Deveriam estas funções recair na pessoa de um *ombudsman*, à guisa dos países escandinavos? Deveríamos criar um órgão novo? Acaso estaria correto que ao próprio Ministério Público se confiassem essas novas funções?

Certamente por levar-se em conta a tradição de atendimento ao público que têm os promotores de Justiça em todo o País, acabou por prevalecer esta última opção.

Nessa relevantíssima função, entre outras providências, deve o Ministério Público empreender firme combate à violação da ordem social e, em especial, dos chamados direitos humanos. Como exemplo, lembremos deve ele zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos constitucionais; buscar seja dado real atendimento médico nos hospitais e postos de saúde; fiscalizar a existência de vagas nas escolas; cuidar das condições em que se encontram os presos. Em todos esses casos, não se podem perder de vista os limites das atribuições de cada órgão ministerial. Trata-se de função nova, que exige, naturalmente, as maiores cautelas e equilíbrio.

Acredito não se poder prescindir de uma adequada legislação infraconstitucional para assegurar mecanismos mais adequados de uma atividade fiscalizadora geral. Desde já, entretanto, é possível admitir ao órgão ministerial: *a)* receber petições, reclamações ou representações de pessoas interessadas; *b)* instaurar, presidir ou determinar a abertura de procedimentos administrativos para apuração de denúncias e posterior propositura de ações civis públicas ou de ações penais públicas de suas atribuições; *c)* expedir notificações; requisitar informações; *d)* realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil, apurando denúncias e expedindo recomendações (cf. tb. o art. 27 e seu parágrafo único da Lei n. 8.625/83).²⁷

c) Promoção do inquérito civil e da ação civil pública

Igualmente, pela riqueza e peculiaridade da matéria, merecerá ela tratamento à parte neste trabalho, pouco mais adiante.

d) Ação de inconstitucionalidade e representação interventiva

Torna-se aqui obrigatório fazer uma referência à ação direta de declaração de inconstitucionalidade e à representação interventiva, que são ações originárias junto a tribunais, nas quais só oficiam os membros da instituição ministerial em fim de carreira.

A ação direta de declaração de inconstitucionalidade cabe, na área do Ministério Público da União, e abstraídos agora os demais legitimados ativos, ao procurador-geral da República (Constituição, arts. 129, IV, e 103, VI). No Estado de São Paulo, seguindo o modelo federal, a iniciativa é do procurador-geral de Justiça (Constituição Federal, art. 125, § 2º; Constituição paulista, art. 90, III).

27. A respeito das audiências públicas presididas pelo Ministério Público, v. nosso livro *O inquérito civil*, cit., cap. 35-6.

Naturalmente, a existência de tais ações diretas de inconstitucionalidade em nada obsta à possibilidade de, em concreto, ou seja, *inter partes*, ser incidentemente reconhecida a inconstitucionalidade, alegada como fundamento de ação ou de defesa.

Quanto à ação interventiva, de forma esquemática, pode ser:

1º) espontânea (ou de ofício: Constituição, art. 84, X);

2º) provocada — que por sua vez se divide em:

a) discricionária (sob solicitação do Poder coacto ou impedido — art. 36, I, da Constituição);

b) vinculada (após requisição de tribunal ou após provimento de representação interventiva: arts. 36, I-IV e 35, IV, da Constituição).

e) Defesa das populações indígenas

O art. 129, V, da Constituição comete ao Ministério Público a defesa em juízo dos “direitos e interesses das populações indígenas”.

Trata-se de mais uma hipótese de atuação *propter partem*, na defesa de um interesse personificado (ou seja, atuação protetiva).

Além da legitimação conferida ao Ministério Público, a Constituição também atribui iniciativa concorrente aos próprios índios e a suas comunidades e organizações (art. 232). Note-se que no interior do Estado de São Paulo e até em favelas da Capital, existem grupos de índios, justificando-se o zelo da atuação ministerial na defesa dos valores de que cuidam os arts. 231, 232 e 210, § 2º, da Lei Maior (proteção da organização social, dos costumes, das línguas, das crenças, das tradições, dos direitos originários sobre as terras dos índios).

Entendemos deva a proteção individual dos índios ser feita perante a Justiça comum; apenas a “disputa sobre direitos indígenas” cabe na competência dos juízes federais (Constituição, art. 109, XI). Neste último caso, trata-se da defesa de direitos difusos ou globais; a não se entender assim, admitir-se que toda e qualquer proteção aos interesses indígenas apenas caiba apenas perante a Justiça Federal, a nosso ver seria prestar autêntico desfavor aos índios, não desejado pela Lei Maior, até por não estar a Justiça Federal estruturada em todo o País, como o está a Justiça comum.

f) As notificações, as requisições e as investigações administrativas

Os incs. VI e VIII do art. 129 da Constituição de 1988 disciplinam o poder ministerial de expedir notificações e requisições.

Embora colocados tais incisos dentre o rol das funções ministeriais, na verdade, não se trata de *funções*, mas de *instrumentos de atuação*, vindo previstas em diversos dispositivos legais (Constituição, art. 129, VI e VIII; Código de Processo Penal, arts. 5º e 47; Lei Complementar n. 40/81, art. 15, I e IV; Lei n. 7.347/85, art. 6º; Estatuto da Criança e do Adolescente, art. 201, VI, *b, c* e § 4º; Lei n. 8.625/93, art. 26, I, *b*, e II).²⁸ Em inúmeras dessas hipóteses, destinatário da requisição pode ser até mesmo o particular. Em havendo sigilo legal sobre a matéria, incumbe ao órgão do Ministério Público resguardá-lo, embora lhe seja assegurado o acesso à informação (Lei n. 8.625/93, art. 26, § 2; Lei Complementar n. 75/93, art. 8º, §§ 1º e 2º).

Em matéria de interesses coletivos ou difusos, o desatendimento à requisição pode configurar o crime do art. 10 da Lei n. 7.347/85. Em outros casos, se tiver a recusa partido de funcionário público, poderemos ter configurado um crime de prevaricação; o delito de desobediência é residual (Código Penal, arts. 319 e 330).

As notificações ou requisições expedidas pelo Ministério Público podem ter como objeto qualquer apuração relacionada com uma das áreas de sua atuação funcional, tanto na esfera criminal como civil. Essa é a resposta correta à indagação sobre se devem as notificações e requisições ser limitadas à matéria cível, ou, ao contrário, poderiam as notificações ser efetuadas pelo Ministério Público com o objetivo de apurar fatos delituosos. A resposta a essa questão, naturalmente, supõe discutir se estaria a polícia civil investida com exclusividade na investigação criminal.

De um lado, enquanto a Constituição conferiu exclusividade à polícia federal para desempenhar as funções de polícia judiciária da União, o mesmo não se fez com a polícia estadual (cf. art. 144, § 1º, IV, e § 4º); de outro, o Ministério Público tem poder investigatório previsto na própria Constituição, que não está limitado à área não penal (art. 129, VI e VIII). Ademais seria um contra-senso negar ao órgão que a própria Constituição erigiu a titular privativo da ação penal pública, encarregado de formar a *opinio delictis* e promover em juízo a defesa do *ius puniendi* do Estado soberano, — seria contra-senso negar-lhe a possibilidade de investigação direta de infrações penais, quando isto se faça necessário, até mesmo nos casos em que a polícia tenha dificuldades ou até mesmo desinteresse na apuração dos fatos (como nos casos em que estejam envolvidos os próprios policiais ou governantes que controlam hierarquicamente a ação da polícia).

O inc. VIII do art. 129 da Constituição, ao mesmo tempo em que permite ao Ministério Público efetuar requisições, acrescenta: “indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais”. Como já tivemos oportunidade de anotar, trata-se de dispositivo com nítida redação deficiente.²⁹ Na verdade, quer significar tal norma que o Ministério Público, além dos poderes de requisição, tem — agora outro

28. Sobre a questão da vigência da LC n. 40/81, v. nota de rodapé n. 24, *retro*.

29. *O Ministério Público na Constituição de 1988*, Saraiva, 1989, p. 113 e s.

assunto — o dever de indicar os fundamentos jurídicos de suas *manifestações processuais* — o que não alcança obviamente a matéria de requisições, feitas, de ordinário, na fase pré-processual. Entretanto, não se dispensa a existência de justa causa para a requisição, que pode ser contrastada jurisdicionalmente.

Os incs. III e VI do mesmo art. 129 da Constituição asseguram ao Ministério Público a possibilidade de instaurar procedimentos administrativos, não se limitando à área não penal. Nem teria sentido o entendimento contrário, como se viu.

Com a Lei 7.347/85, criou-se a figura do *inquérito civil*, presidido pelo Ministério Público, agora consagrado na própria Constituição.³⁰

Tais investigações administrativas, normalmente feitas por meio do inquérito civil, caracterizam-se pela informalidade. Sua finalidade consiste, normalmente, em servir de base à propositura de ação civil pública ou em servir de fundamento à promoção de arquivamento por parte do órgão ministerial. Neste último caso, o promotor de Justiça não requer o arquivamento ao Juiz, como o faz num inquérito policial; antes determina o arquivamento do inquérito civil, sob o necessário controle do Conselho Superior do Ministério Público, na forma da Lei n. 7.347/85.

Examinando os efeitos do arquivamento do inquérito civil ou das peças de informação, lembramos que, por si só, este último não traz naturalmente óbice algum à posterior propositura da ação, seja pelo próprio Ministério Público, seja por outro legitimado ativo para a ação civil pública ou coletiva.

Ao conduzir tais investigações administrativas, o órgão ministerial pode, é claro, expedir notificações ou requisições. Vale, pois, atentar para dispositivos da legislação federal e estadual, que permitem nessa matéria a utilização dos serviços da polícia civil ou militar (Lei n. 8.625/93, art. 26, I, *a*; Lei Complementar n. 75/93, art. 8º, IX).

Por último, anotemos que, depois das investigações administrativas destinadas à propositura de ação civil pública, é possível que surjam incompatibilidades, decorrentes de impedimento ou suspeição do órgão do Ministério Público (como para o membro ministerial que promoveu o arquivamento do inquérito civil, depois rejeitado pelo Conselho Superior da instituição). A respeito, reportamo-nos à legislação processual civil pertinente (Código de Processo Civil, art. 138, I).³¹

30. Para uma ampla análise das investigações a cargo do Ministério Público, v. nossa obra *O inquérito civil — investigações do Ministério Público, compromissos de ajustamento e audiências públicas*, Saraiva, 1999.

31. V. nosso *O inquérito civil*, cit., cap. 5.

g) Controle externo da atividade policial

A Constituição comete ao Ministério Público o controle externo da atividade policial, “na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior” (Constituição, art. 129, VII). A lei a que se refere a norma constitucional trata-se da lei de organização de cada Ministério Público (a lei que organiza o Ministério Público da União, ou cada uma das leis complementares que organizam os Ministérios Públicos estaduais).

Note-se que foi uma verdadeira tendência da Constituinte estabelecer um sistema de freios e contrapesos entre as instituições: por poucos votos não foi aprovado o Conselho Nacional de Justiça, para controle externo da Magistratura e do Ministério Público; foi, entretanto, mantido um adequado sistema de controle externo sobre Município (art. 31), sobre entidades da administração direta e indireta (arts. 70 e 74); a própria e salutar participação da Ordem dos Advogados do Brasil nos concursos de ingresso da Magistratura e do Ministério Público não deixa de ser um controle externo sobre estas instituições (arts. 93, I, e 129, § 3º); tem igual índole a integração de promotores e advogados nos tribunais (o chamado *quinto constitucional*, cf. art. 94). E daí por diante.

Qual seria o objeto dessa forma de controle externo do Ministério Público sobre a atividade policial, antevista pelo constituinte e até hoje não regulamentada na maioria das leis locais?

É multifária a atividade policial, mas, a nosso ver, o controle que o Ministério Público deve exercer sobre ela diz respeito essencialmente às áreas em que a atividade policial se relaciona mais diretamente com as funções institucionais do Ministério Público: trata-se da investigação das infrações penais, dentro ou fora dos inquéritos policiais, ou seja, a tarefa de polícia judiciária e de apuração de infrações penais.

A expressão *controle*, advinda do francês, significa ato de vigilância, verificação e fiscalização administrativa; inspeção, supervisão, exame minucioso das atividades, dos órgãos, das atividades.

Mas como será exercido tal controle? Conforme já se antecipou, depende ele do advento de lei complementar local; necessariamente, a lei nacional de que cuida o art. 61, § 1º, II, *d*, da Constituição da República, deveria impor a respeito algumas normas gerais; omitiu-se, entretanto, a Lei n. 8.625/93. E também a Lei Complementar n. 75/93 pouco avançou sobre a matéria (art. 9º).

Para adequado desempenho de tal atribuição constitucional, penso devemos caminhar para a fiscalização da apresentação ou não-apresentação de *notitia criminis*, que nem sempre é canalizada regularmente para a apuração dos atos criminosos; para o acompanhamento e melhor coleta de elementos de convicção destinados a formar a *opinio delictis*; para a apuração de crimes em que estão envolvidos policiais, governantes, autoridades ou pessoas que possam influenciar negativamente na correta apu-

ração dos fatos delituosos; para as visitas ordinárias ou extraordinárias às delegacias e aos locais onde estejam pessoas sujeitas à prisão processual; para o acompanhamento de lavratura de atos e termos policiais (boletins de ocorrência, flagrantes, oitiva de testemunhas, indiciados ou vítimas, inquéritos policiais); para o combate à tortura e aos meios ilícitos de prova.

Nessa tarefa, ao verificar o cometimento de ilícitos penais ou a existência de falhas administrativas, deverá o órgão ministerial tomar providências na esfera de suas atribuições (Constituição, art. 129, incs. I a III); na área administrativa ou penal, que exceda o campo de sua atuação, deverá o órgão ministerial dirigir-se às autoridades competentes, pertençam estas ao próprio Ministério Público ou não, expedindo as recomendações pertinentes.

A propósito do inquérito policial, anoto ser tarefa que exige cuidados especiais o adequado relacionamento do Ministério Público e da Polícia Civil, especialmente na fase do inquérito. No acompanhamento das atividades da polícia judiciária, pode ocorrer que o promotor surpreenda prisões ilegais ou até mesmo torturas, nas suas visitas às delegacias ou à cadeia pública. Nesses casos, deve agir com rigor, dentro de suas atribuições, coibindo os abusos de imediato com os meios legais a seu alcance, bem como investigando diretamente os fatos e promovendo em juízo as responsabilidades.

Em nosso sistema jurídico, o delegado polícia preside o inquérito, o que não o exime do dever de atender às requisições efetuadas pelo órgão do Ministério Público, até mesmo *durante* a elaboração do inquérito, esteja ou não o promotor a acompanhar pessoalmente a investigação (art. 26, IV, da Lei n. 8.625/93). O órgão ministerial pode fazer tais requisições por ofício ou, se presente ao ato extrajudicial, pode fazê-las pessoalmente. Tratando-se de requisições formuladas por quem tenha atribuições para tanto, as requisições não são meras solicitações; são ordens legais que exigem cumprimento.

Tivemos um precedente na Procuradoria-Geral de Justiça de São Paulo, quando, no exame de um expediente oriundo de comarca do interior, corretamente se reconheceu que o órgão ministerial pode efetuar requisições seja *antes* do inquérito (como a própria requisição do inquérito), seja *depois* de ultimado este (como quando, em vez de denunciar, entende ele necessárias novas diligências), seja, enfim, *durante* o andamento do dito inquérito policial, como titular exclusivo da promoção do ius puniendi estatal: seu poder de requisição também se destina à apuração das infrações penais por parte da polícia (Constituição, art. 129, VIII).³²

32. Cf. Pt. n. 11.101/90-MP/SP.

h) Representação da Fazenda Pública

A Constituição trouxe aos órgãos do Ministério Público a vedação a propósito da representação das entidades de direito público (Constituição, 129, IX); está vencida a norma transitória que impusera ainda ao Ministério Público estadual a representação da União, até o advento da lei complementar relativa à Advocacia-Geral da União (ADCT, art. 29, § 5º), que é a Lei Complementar n. 73, de 10 de fevereiro de 1993, que instituiu a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União.

Anote-se, porém, uma curiosidade: embora a representação judicial da Fazenda tenha sido a própria causa histórica da instituição, o Ministério Público acabou dela se divorciando. Hoje, é o Ministério Público um órgão de defesa da sociedade e do cidadão contra seus agressores, entre os quais não raro se encontra o próprio governo ou os governantes.

De muito já temos apontado a total incompatibilidade de o Ministério Público exercer a advocacia da Fazenda. Se de um lado vez ou outra se apontaram vantagens práticas nessa atuação, vemos, antes, verdadeira incompatibilidade real.

Aqui devemos insistir na distinção efetuada por Renato Alessi, quando se analisam as facetas do interesse público: com efeito, é possível distinguir, de um lado, o modo pelo qual a Administração vê o interesse da coletividade (interesse público secundário) e, de outro, o efetivo bem geral (interesse público primário).

À primeira vista, poderia parecer chocante nem sempre coincidam um e outro ângulo do mesmo interesse público.

Seria, porém, injustificada qualquer suposta surpresa quanto a essa sempre virtual e às vezes efetiva descoincidência. Por exemplo, a Administração pode, até por erro técnico, entender de construir uma usina nuclear em terreno inadequado, a trazer graves perigos para a coletividade; pode pretender a inundação de regiões de valor cultural ou ecológico, como vastas florestas tropicais; pode licenciar ou até mesmo explorar o funcionamento de uma siderúrgica que, dezenas de anos a fio, lança poluentes sólidos na atmosfera, com lesões incalculáveis à coletividade. Esses ainda seriam erros técnicos, até mesmo cometidos de boa-fé pelo administrador. E quando age ele com abuso de poder ou desvio de finalidade?

Seriam estas decisões, tomadas não raro ao sabor de ocasionais influências políticas ou econômicas, ou até mesmo após práticas criminosas de tráfico de influência ou violação de normas de licitação, — apenas porque partidas da própria Administração, seriam elas, por si sós, sempre e sempre, qual presunção absoluta, um efetivo bem para a coletividade? E nos outros países seria diferente? Tantas decisões de ir à guerra, de dividir países, de investir na corrida armamentista, de desviar recursos do povo para contas particulares etc... Tudo isto mostra que não se pode erigir a uma presunção absoluta a suposição de que o governante está sempre a defender o real

bem comum. Tanto que volta e meia revogam-se decisões de todo o tipo, à só mudança de governos. Daí a descoincidência, pelo menos virtual, entre o aludido interesse público primário e o secundário.

Não estamos aqui a nos referir a meras opções ou juízos discricionários de conveniência administrativa tomados pelos governantes. Falamos antes de ilegalidades não raro cometidas pelos administradores.

Retomemos, porém, a questão da representação da Fazenda. Suponhamos que o procurador-geral da República, enquanto acumulava as funções de Ministério Público e de chefe da advocacia da União, estivesse a dar um parecer num processo judicial. Substancialmente, fá-lo-ia como representante da Fazenda ou como órgão do Ministério Público? É evidente que ambos os interesses precisam de ser bem zelados, mas por órgãos distintos, porque se trata de interesses potencialmente inconciliáveis nas mãos de um só órgão. Interesse e fiscalização não se conciliam, como já foi reconhecido exatamente a esse propósito por nossa mais alta Corte (*RTJ* 62/139 e 143).

Enfim, adveio a vedação à defesa e à consultoria das pessoas jurídicas de direito público interno pelo Ministério Público.

4.14 Atuação residual

Agora, o inc. IX do art. 129 da Constituição confere ao Ministério Público a possibilidade de lhe serem cometidas *outras funções, desde que compatíveis com sua finalidade*.

Trata-se de dispositivo que deve ser decomposto em duas partes: a) temos, de um lado, a norma de encerramento, também chamada de norma residual ou de encerramento, pela qual poderá o Ministério Público exercer outras funções, desde que compatíveis com suas finalidades institucionais; b) de outra parte, temos a já aludida vedação para a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas — matéria sobre a qual já nos detivemos.

À vista da destinação institucional do Ministério Público, podemos apontar uma conseqüência mais imediata dessa norma, ora examinada: a vedação da defesa de interesses exclusivamente individuais disponíveis (Constituição, arts. 129, IX, e 127, *caput*).

Diante disto, seria de perguntar se se torna possível desde já recusar algumas funções atípicas que o Ministério Público vem atualmente exercendo (como a representação ou a substituição processual para defesa de interesses privados e disponíveis, tal qual ainda ocorre em alguns Estados quanto à defesa do réu *revel ficto*, ou como ocorre nas ações *ex delicto*, cf. art. 9º, II, do Código de Processo Civil, e art. 68 do

Código de Processo Penal).³³ Acreditamos que a resposta ainda seja negativa, ao menos diante da forma absoluta com que colocada a proposição. Realmente, o que justifica a intervenção ministerial na defesa do ausente, nos Estados em que ainda esteja cometida ao Ministério Público, na verdade é o efetivo direito do réu ao contraditório, surgido à vista de sua revelia ficta (cf. nosso estudo *Curadoria especial*, em RT 584/288). Para zelar por esse direito, que é indisponível, em tese está capacitado o Ministério Público, podendo exercer tal defesa, ao menos enquanto não seja ela cometida a outros órgãos, como, por exemplo, à defensoria pública.

4.15 A proibição do promotor *ad hoc*

Ao contrário do que permitia anteriormente a legislação infraconstitucional, agora está vedada a figura do promotor *ad hoc* para o exercício de funções do Ministério Público (Constituição, art. 129, § 2º).

A propósito das conseqüências decorrentes da ausência do órgão do Ministério Público em audiência, remetemo-nos a estudos anteriores, que examinam a questão mais detidamente.³⁴ Partindo do pressuposto de que a acusação penal, feita por órgão do Ministério Público, é imposição constitucional que visa a preservar a imparcialidade do juiz, conclui-se pela invalidade de qualquer ato de promoção da ação penal pública praticado sem observância do devido processo legal.

4.16 O princípio da obrigatoriedade

É muito comum invocar-se o princípio da obrigatoriedade, quando se fala da promoção da ação penal pública ou da ação civil pública pelo Ministério Público. Indispensável se torna, pois, alcançar-se o verdadeiro significado do princípio.

Embora, em síntese, se pudesse dizer, de forma mais simples, que tal princípio consiste na obrigação que tem o promotor de *propor* a ação, bem como na *impossibilidade de dela desistir*, veremos que a matéria está a exigir uma compreensão menos simplista, e portanto mais completa e adequada do aludido princípio.

A nosso ver, a partir de uma distinção inicial de Calamandrei,³⁵ fica mais claro colocar com precisão a questão da obrigatoriedade de agir por parte da instituição: identificando o Ministério Público uma hipótese em que, por força de lei, lhe caiba agir, não se compreenderia fosse ele recusar-se a fazê-lo.

33. No Estado de São Paulo, há anos o Ministério Público local deixou de exercitar a curadoria especial do ausente (art. 16 da LC estadual n. 667/91).

34. *O Ministério Público na Constituição de 1988*, cit., p. 169-171; *Regime jurídico do Ministério Público*, cit., p. 396 e s.

35. *Istituzioni di diritto processuale civile*, v. II, § 126.

Não se admite, destarte, que o órgão do Ministério Público, *identificando* uma hipótese na qual a lei exige sua atuação, se recuse a agir; é nesse sentido que se pode dizer, corretamente, que sua atuação lhe é um dever, seja quando se trate de ajuizar uma ação penal, seja quanto ao ajuizamento da ação civil, seja até mesmo para interpor qualquer recurso. Dessa obrigação não se pode furtar, a não ser quando a própria lei lhe permita um juízo discricionário, como quando do reconhecimento da conveniência de uma transação.

Todavia, acrescente-se, se não tem o Ministério Público discricionariedade para agir ou deixar de agir quando *identifica* hipótese de agir, ao contrário, tem — e precisa mesmo ter — a necessária liberdade para apreciar *se ocorre hipótese* em que sua atuação se torna obrigatória.

Essas considerações valem tanto para o processo civil quanto para o processo penal. Neste último, o Ministério Público também tem ampla liberdade para apreciar os elementos de convicção do inquérito policial, para verificar se identifica ou não a existência de crime a denunciar; mas, se reconhece a presença de tal pressuposto e se proclama que a seu ver houve crime, a partir desse momento não pode recusar-se a agir.

Assim, viola o princípio da obrigatoriedade o pedido de arquivamento, formulado por promotor de Justiça que às expressas reconheça, por exemplo, estar demonstrado que o indiciado furtou; mas, por razões de oportunidade ou conveniência, deixa de denunciar. A exceção para o que aqui se disse ocorre quando a legislação infraconstitucional, seguindo o caminho autorizado pela Constituição, em algumas hipóteses permite mitigar o princípio da obrigatoriedade (Constituição, art. 98, I; Lei n. 9.099/95, arts. 76 e 89).

No processo penal, além da regra do art. 42 do Código de Processo Penal (que veda a desistência da ação pública), há ainda mais uma limitação à disponibilidade da iniciativa do Ministério Público: interposto um recurso, dele não pode desistir o órgão ministerial (Código de Processo Penal, art. 576).

É matéria controvertida a questão de admitir-se ou não a *desistência* na ação civil pública proposta pelo Ministério Público, bem como a questão da possibilidade de desistir-se do recurso interposto por órgão desta instituição em matéria cível. Já temos sustentado, em trabalhos doutrinários, essa excepcional possibilidade, por razões que foram discutidas em sede própria.³⁶

A transação no processo penal é hoje modestamente viável, em face do acanhadíssimo alcance que lhe deu a Lei n. 9.099/95, ao regulamentar o art. 98, I, da Constituição da República. Na ação civil pública, sob o aspecto puramente técnico,

36. *A defesa dos interesses difusos em juízo — meio ambiente, consumidor e outros interesses difusos e coletivos*, cit., cap. 22.

parece-nos impossível a transação por parte do Ministério Público, porque o substituto processual não é titular do direito material que defende em juízo; contudo, admitem-se concessões, de caráter pragmático e também excepcional, ao aludido princípio (cf. art. 5º, § 6º, da Lei n. 7.347/85), embora em alguns casos, como na Lei de Improbidade Administrativa, seja vedada qualquer forma de transação (Lei n. 8.429/92, art. 17).³⁷

Não há obrigatoriedade absoluta em *prossequir* na ação civil pública de reconhecimento, objeto de desistência por parte de um dos outros co-legitimados. Com efeito, nesse caso, a decisão do órgão ministerial, sobre a questão de prosseguir-se ou não na ação, sujeita-se aos mesmos princípios informadores da viabilidade para a própria propositura da ação (art. 5º, § 3º, da Lei n. 7.347/85, com a redação da Lei n. 8.078/90). Em outras palavras, se o órgão do Ministério Público se convencer de que não ocorre hipótese em que se faça necessário o prosseguimento do feito, não será obrigado a prosseguir na ação que, aliás, não seria obrigado a propor.

Julgado, porém, procedente o pedido formulado por um dos co-legitimados para a ação civil pública, se na *execução* advier desistência, agora o Ministério Público será obrigado a assumir a promoção da execução, porque aqui não haverá como não se identificar a existência da violação do direito, já reconhecida jurisdicionalmente, aliás.

4.17 A atuação no processo penal

a) A titularidade da ação penal pública

Já anotamos que a única função privativa de Ministério Público consiste na promoção da ação penal pública; o que se fará “na forma da lei” é o como promover a ação (Constituição, art. 129, I). É uma só a exceção ao princípio da iniciativa exclusiva do Ministério Público na promoção da ação penal pública: trata-se da ação penal privada subsidiária (Constituição, art. 5º, LIX).

b) A relação de organicidade

Qual a natureza jurídica da relação que existe entre o procurador da República ou promotor de Justiça e o ofício que as leis denominam de *Ministério Público*? O mesmo se diga quanto ao promotor cível ou ao procurador de Justiça, em relação ao ofício que desempenha. Cada qual deles será *representante* ou um *órgão* do Ministério Público? Ou isto seria apenas uma discussão bizantina?

A distinção tem relevo. O promotor ou o procurador de Justiça, ou o procurador da República são agentes estatais que exercem o ofício de Ministério Público;

37. *A defesa dos interesses difusos em juízo...*, cit., cap. 23

estabelece-se entre o agente e a instituição uma relação de *organicidade* e não apenas de representação. O órgão é o Ministério Público; ele não *representa* apenas a instituição num feito em que atua. Assim, desde que o órgão tenha atribuições legais para oficiar em função judicial ou extrajudicial, tudo aquilo que ele disser ou fizer, dentro dos limites do ofício e das atribuições que desempenha, será a própria instituição que está dizendo ou fazendo; nenhum outro órgão, por mais hierarquizado que seja, poderá substituir sua vontade lançada em sua manifestação, desde que o ato praticado tenha provindo de quem tenha atribuições para praticá-lo. O promotor de Justiça comunga uma parte do todo da instituição.

c) O promotor como agente político

O agente político, na abalizada lição da doutrina de Hely Lopes Meirelles, é um dos órgãos da soberania do Estado, encarregado de tomar as últimas decisões, na esfera de suas atribuições, sobre matérias que a própria Constituição lhe incumbiu.³⁸ Responsabiliza, pois, no exercício regular de suas funções, ao próprio Estado, não a si mesmo nem à instituição a que pertence.

d) Natureza da função exercida no processo penal

Na promoção da ação penal pública pelo órgão do Ministério Público, vemos o exercício de uma parcela direta da própria soberania do Estado (aqui estamos considerando soberania sob o ângulo analisado por Herculano de Freitas e retomado por Ataliba Nogueira, como o poder incontestável de querer coercitivamente e de fixar competências).

O direito de punir — *jus puniendi* — tem como titular o Estado soberano. Entretanto, para que esse poder-dever seja atuado em concreto, há vários momentos que devem ser transpostos, cada um deles de exercício de soberania por órgãos diferentes do Estado: 1º a edição da lei (pelos Poderes Legislativo e Executivo); 2º a acusação penal (pelo Ministério Público); 3º a jurisdição penal (pelo Poder Judiciário); 4º a execução penal (pelos Poderes Judiciário Executivo). Ao recusar-se a propor a ação penal (quando entenda não haver justa causa para tanto), a decisão final de não acionar é privativa do Ministério Público, e condiciona o exercício do *ius puniendi* estatal.

e) A constitucionalidade do art. 28 do Código de Processo Penal

Como se sabe, o art. 28 do Código de Processo Penal coloca nas mãos do Ministério Público a última palavra sobre a não-propositura da ação penal pública. Seria tal dispositivo inconstitucional, porque, quando o Ministério Público se recusa a fazer a imputação, estaria sendo subtraído do Poder Judiciário o conhecimento da matéria?

38. *Direito administrativo brasileiro*, p. 72-4, 19ª ed., Malheiros.

Esta questão, embora na prática superada, é interessante por permitir que se discuta o embasamento doutrinário das funções do Ministério Público.

Não há inconstitucionalidade alguma em tal dispositivo. O Ministério Público, como órgão independente do Estado, detém parcela da sua soberania: quando resolve não acusar, é o próprio Estado soberano a decidir-se por não acusar. O direito de acusar, bem como o direito de punir, tem como seu titular o Estado soberano (vimos que o direito de punir é *matéria de direito público, s.s.*). Se o Estado, pelo seu próprio órgão competente, legitimado constitucionalmente a tanto, resolve fundamentadamente não acusar — decisão esta que se submete naturalmente a um elaborado sistema de freios e contrapesos — daí não se gera *lesão de direito*, a merecer apreciação do Poder Judiciário.

f) O Ministério Público é parte?

Qual o papel do Ministério Público no processo penal: é parte parcial, imparcial, não é parte — qual sua verdadeira posição no processo penal?³⁹

Há bastante discussão a respeito: parte *sui generis* (Manzini, Tornaghi); parte imparcial (De Marsico, Noronha); parte parcial (Carnelutti); parte material e processual (Frederico Marques); parte formal, instrumental ou processual (Olmedo, Leone, Tourinho); não é parte (Otto Mayer, Petrocelli).

Convém lembrar que Manzini sustentou não ser o Ministério Público parte no sentido material, só porque não é seu o direito que promove, mas do Estado soberano; lembrou o grande penalista que o Ministério Público não tem um interesse seu contraposto ao de alguém, antes e fora do processo.

Entretanto, acolhida a teoria da organicidade (não só entre o promotor e o Ministério Público, mas entre este e o Estado soberano), é possível objetar a estas conclusões, aceitando seja a instituição parte material e formal no processo penal.

Assim, o Ministério Público, sobre ser parte no sentido material, é também parte formal ou instrumental. Sua imparcialidade é meramente moral, não é referida em sentido técnico. Ser parte é ser titular de ônus e faculdades processuais, e, nesse sentido instrumental, também é parte no processo penal. Seu dever de buscar a verdade, sua liberdade de acusar ou de pedir a absolvição, por certo não desnaturam sua posição de órgão do Estado, que concentra nas mãos a titularidade exclusiva de promover o direito de punir do Estado.

39. V. nosso *O Ministério Público no processo penal*, RT 494/269.

g) *Relacionamento entre o promotor e a procuradoria-geral de Justiça*

Convém que se adentre na seguinte questão: qual a efetiva ingerência do chefe do Ministério Público no trabalho de um promotor ou de um procurador?

Já fizemos acima a crítica aos conhecidos princípios da unidade e da indivisibilidade, que param onde começa a garantia da independência funcional de cada agente ministerial, hoje expressamente assegurada na Constituição da República.

Assim, a primeira limitação ao poder de chefia do procurador-geral de Justiça, encontra-se na própria independência funcional de cada um dos órgãos da instituição. As designações encontram limites na esfera de atribuições legais dos órgãos ministeriais, bem como na existência de prévia hipótese prevista em lei (tanto em relação ao órgão designado, como, eventualmente, em relação àquele afastado).⁴⁰

Invocando-se o princípio hierárquico, poderia ser feita a pergunta: pode o procurador-geral avocar qualquer atribuição de um órgão do Ministério Público? Ou, ainda, poderia aquele afastar qualquer promotor do feito em que deveria officiar, e livremente designar outro promotor para exercer as funções do órgão afastado?

Embora até há pouco tempo a doutrina mais conservadora pudesse responder de forma positiva a ambas as indagações, hoje a resposta se põe de forma diversa, especialmente à luz da Constituição de 1988 e da Lei n. 8.625/83. Insistimos em que os poderes do procurador-geral encontram limites na independência funcional de cada um dos órgãos do Ministério Público, bem como na sua inamovibilidade, que, antes de se destinar a garantir apenas o cargo, quer-lhe assegurar o exercício das correspondentes funções. Senão, seria garantia vazia de conteúdo.⁴¹

As designações do procurador-geral, portanto, são cabíveis e legítimas em todas as hipóteses em que diretamente poderia ele agir (como nos feitos em que a lei lhe confira atribuições originárias; como nas hipóteses do art. 28 Código de Processo Penal; como quando solucione conflito de atribuições entre órgãos ministeriais etc.).

O que não teria sentido, entretanto, seria admitir um poder ilimitado do procurador-geral para designar. Hoje, a moderna doutrina de Ministério Público tem denominado como *princípio do “promotor natural”* a necessidade de existir um órgão do Ministério Público com prévias atribuições legais para exercer uma atribuição da instituição. Em Tese que apresentamos em 1976, aprovada no IV Seminário Jurídico dos Grupos de Estudos, já preconizávamos que “contra designação ilegítima cabe resis-

40. A propósito, cf. nosso trabalho *O Ministério Público no processo penal*, RT 494/269 e 500/426; cf. ainda, arts. 10, IX, e e g, 23, §§ 2º e 3º, e 24 da Lei n. 8.625/83.

41. Essa afirmativa, precursora da teoria do *promotor natural*, nós a propusemos em 1976, ainda em plena ditadura no País (v. nosso *O Ministério Público no processo penal*, RT, 494/269).

tência e mandado de segurança; a favor de designação legítima, cabe remoção compulsória” (*op. cit.*, RT 494/269 e 500/426).

Atualmente, a posição predominante tem sido a de que deve mesmo haver uma válvula, embora excepcional, para que o procurador-geral de Justiça proceda ao afastamento do promotor de suas atribuições, desde que *precedido* tal afastamento de autorização de um colegiado competente da própria instituição (art. 10, IX, g, da Lei n. 8.625/93).

4.18 A ação civil pública

a) Conceito de ação civil pública

A expressão *ação civil pública*, preconizada por Calamandrei, busca guardar um paralelo com a correspondente expressão *ação penal pública*. Inicialmente, com *ação civil pública* se quis dizer a ação de objeto não penal, proposta pelo Ministério Público.

O uso de tal expressão, se bem que já incorporado na legislação, doutrina e jurisprudência, não deixa de padecer de impropriedade. De um lado, toda ação é *pública*, enquanto direito público subjetivo dirigido contra o Estado; de outro, como para os fins da Lei n. 7.347/85 não tem o Ministério Público exclusividade na propositura da dita ação civil pública, o conceito de ação civil pública passou a compreender não só a ação de objeto não penal proposta por aquela instituição, como a mesma ação, com mesmo objeto, *proposta por qualquer dos demais co-legitimados ativos*, desde que destinada à defesa de interesses difusos e coletivos.

b) Ações de iniciativa do Ministério Público

Embora os livros mais tradicionais sobre Ministério Público enumerem um pequeno rol de ações civis públicas promovidas pelo Ministério Público, na verdade um levantamento mais completo a respeito excede a centena de hipóteses, graças à sua grande variedade.⁴²

As primeiras das ações civis públicas de iniciativa ministerial já vêm relacionadas na própria Constituição, entre as quais algumas a cargo do procurador-geral da República. Lembremos, como exemplo, a representação para observância de princípios constitucionais (art. 36, III); a representação interventiva (art. 36, VI); a ação declaratória de inconstitucionalidade (art. 102); a ação para defesa do patrimônio público e social e de outros interesses difusos e coletivos (art. 129, III); a ação de responsabilidade civil por fatos apurados por comissões parlamentares de inquérito (art. 58, § 3º).

42. Cf. nosso *A defesa dos interesses difusos...*, cit., cap. 3.

As demais hipóteses decorrem do ordenamento jurídico (Código Civil, Código de Processo Civil, Código de Processo Penal, Lei da Ação Civil Pública, Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei da Ação Civil Pública, Código de Defesa do Consumidor etc.).

c) O problema da vinculação do órgão do Ministério Público

Está ou não o órgão do Ministério Público vinculado à defesa de pessoas ou interesses, quando proponha ou quando intervenha numa ação civil pública?

A propósito da questão de ser parte ou de ser fiscal da lei, adverte, com razão Cândido Rangel Dinamarco: ser parte não significa não ser fiscal da lei e vice-versa.⁴³ Ser parte significa ser titular de ônus e faculdades do processo; nesse sentido, o Ministério Público, ainda que não tenha proposto a ação em que intervenha, parte sempre é. Está sempre em busca da defesa de um interesse; este interesse, sim, é que nem sempre está personificado (ligado a uma pessoa ou a um grupo de pessoas), pois pode ser um interesse impessoal (ligado ao bem geral da coletividade).

Como vimos, os interesses podem estar ligados mais diretamente às próprias pessoas ou, antes, à objetiva proteção de alguns bens da vida. Exemplificando, lembremos a representação de inconstitucionalidade, a que já nos referimos: trata-se da proteção a um bem objetivo, desvinculado *a priori* de pessoas determinadas. Cuida-se aqui da defesa do interesse abstrato da prevalência da ordem constitucional. Agora, outro exemplo: a defesa das comunidades indígenas, prevista no art. 129, V, da Constituição. Neste caso, temos, evidentemente, a defesa de um bem ligado mais diretamente a uma parte, como também ocorre na defesa de incapazes, de que cuida o art. 82, I, do Código de Processo Civil.

É claro que a atuação do Ministério Público sempre é finalística, sempre está ligada à defesa de um bem jurídico. Se esse bem for predominantemente personalizado (como na defesa de incapazes, de pessoas portadoras de deficiência, de acidentados do trabalho, de comunidades indígenas), teremos aí uma forma especial de assistência; se o bem não for diretamente personalizado, a vinculação será com a defesa da ordem jurídica abstrata, desvinculada *a priori* da proteção de qualquer uma das partes da relação processual.

Visando salutarmente à simplificação da intervenção de membros do Ministério Público num mesmo feito, o art. 18 da Lei complementar paulista n. 667/91, e, depois, o art. 114 da Lei Complementar paulista n. 734/93 estipularam a regra de que, no mesmo processo ou procedimento, não oficiará simultaneamente mais de um órgão do Ministério Público (ressalva-se a possibilidade de atuação conjunta, se integrada). Entretanto, a despeito desse princípio geral, a diversidade de causas interventivas para

43. *Fundamentos do processo civil moderno*, n. 187, ed. Rev. dos Tribunais.

o Ministério Público pode trazer em alguns casos, como consequência, a obrigatória pluralidade de órgãos a atuar simultaneamente no feito.

A esse propósito, a regra é a seguinte:

a) se o órgão do Ministério Público está oficiando em razão de um interesse público não personificado, basta a presença de um só órgão ;

b) se o órgão do Ministério Público está oficiando em razão de interesse público ligado à qualidade de uma das partes, haverá necessidade da presença de tantos órgãos ministeriais quantas sejam as partes com interesses conflitantes, em razão de cuja presença deva o Ministério Público zelar.

Extraíndo exemplificativamente consequências das premissas acima, consideremos a ação civil pública. Se for ela proposta por órgão ministerial, na defesa de algum interesse coletivo ou difuso (sempre ligado a grupos de pessoas), bastará a atuação do órgão ministerial que propôs a ação. No caso, não haverá cabimento em exigir que outro órgão ministerial venha a officiar simultaneamente nos mesmos autos, agora como interveniente, porque a única causa de atuação ministerial, naquele feito, já se encontrará adimplida com a atuação protetiva do único órgão agente. Para hipóteses como esta é que se ajusta perfeitamente a regra do art. 18 da Lei complementar estadual n. 667/91, ou do art. 114 da Lei Complementar paulista n. 734/93, que vedam a atuação simultânea de órgãos do Ministério Público no mesmo feito.

Contudo, nessa mesma ação civil pública movida pelo Ministério Público, se no pólo passivo houver uma comunidade indígena, ou incapazes, deverá officiar no feito outro membro da instituição, para acautelar os interesses desses grupos ou dessas pessoas, pois esses interesses serão inconciliáveis nas mãos do mesmo membro do Ministério Público que propôs a ação.

d) Interesse de agir e legitimidade

Quando a lei confere legitimidade de agir ao Ministério Público, presume o interesse de agir: no caso, o interesse está na própria norma que chama o Ministério Público ao processo (cf. lições de Carnelutti e Satta). Naturalmente, o interesse processual só estará presente se houver a adequação entre a necessidade de o autor recorrer ao Judiciário e a utilidade prática do provimento jurisdicional pretendido.⁴⁴

44. Para evitar a confusão entre o interesse abstrato de agir e o interesse processual, o Código de Processo Civil de 1973 abandona a expressão clássica *interesse de agir* e se refere apenas ao *interesse processual* (art. 267, VI).

e) Objeto da ação civil pública

O art. 129, III, da Constituição da República torna bem abrangente o campo de propositura da ação civil pública pelo órgão ministerial: “proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”.

Quanto ao que seja *patrimônio público*, vale lembrar que esta expressão, de tradição constitucional, já vinha definida na Lei n. 4.717/65 (Lei da Ação Popular). Já por *patrimônio social*, quer-se significar o patrimônio da coletividade como um todo, ou seja, o bem geral ou o interesse público primário.

Quanto à defesa dos demais interesses difusos e coletivos, é feita especialmente a partir da Lei da Ação Civil Pública (Lei n. 7.347/85), que é de aplicação subsidiária para outras normas de proteção a interesses difusos e coletivos (Leis ns. 7.853/89, 7.913/89, 8.069/90, 8.078/90). Ademais, tendo a Lei n. 8.078/90 superado o veto originário que tinha sido imposto a dispositivos da Lei n. 7.347/85, alcança-se agora a integral defesa do meio ambiente, do consumidor, do patrimônio cultural, bem como de *qualquer outro interesse coletivo ou difuso*, além dos interesses ligados à defesa da ordem econômica e da economia popular.⁴⁵

f) A defesa do meio ambiente

A Lei n. 6.938/81 estabeleceu a Política Nacional do Meio Ambiente, bem como editou normas de direito material sobre a proteção ambiental; a defesa em juízo dos interesses difusos ou coletivos relativos à questão adveio da lei pioneira n. 7.347/85.

g) A defesa do consumidor

A defesa dos interesses do consumidor, segundo o art. 81 do Código de Defesa do Consumidor (Lei n. 8.078, de 11-9-90), pode ser vista de vários aspectos: o interesse do consumidor pode ser estritamente *individual* (um só comprador lesado), *individual homogêneo* (uma série de um produto produzido com o mesmo defeito), *coletivo* (a ilegalidade da majoração indevida das mensalidades escolares) ou *difuso* (como na propaganda enganosa veiculada pela televisão ou num painel publicitário às margens de uma rodovia).

Sob o aspecto da ação civil pública, de iniciativa do Ministério Público, porém, só interessa a defesa do consumidor considerado de forma transindividual, ou seja, quando sua defesa interesse à coletividade. Assim, mesmo o consumidor individual (no caso de interesses individuais homogêneos) pode ser defendido pelo Ministério Público, por meio de uma ação coletiva, desde que: a) se trate de interesses indis-

45. Lei n. 8.884/94, art. 88, e Medida Provisória n. 1.820/99.

poníveis, ainda que individuais; b) ou desde que, pela larga abrangência de lesados ou pela característica do dano, sua defesa interesse à coletividade como um todo (no caso, por exemplo, de defesa de um sistema econômico, jurídico ou social; na defesa dos contribuintes de impostos, das vítimas lesadas nos mercados de valores mobiliários, dos pensionistas e previdenciários fraudados nos seus reajustes etc.).⁴⁶

h) A defesa de outros interesses difusos e coletivos

Como já se antecipou, por força da Lei n. 7.347/85, com a redação que lhe deu a Lei n. 8.078/90, bem como por força de mandamento da própria Constituição da República, hoje é possível a defesa de outros interesses difusos e coletivos, além do meio ambiente e do consumidor. É o caso da defesa do patrimônio cultural, do contribuinte, das crianças e adolescentes, da pessoa idosa, do trabalhador rural transportado indevidamente etc.

O limite para a atuação ministerial nessa área será, naturalmente, a destinação institucional do Ministério Público, bem como a atribuição específica de cada órgão da instituição.

4.19 A intervenção no processo civil

Além de atuar como órgão *autor* (na propositura das ações civis públicas), na área cível o órgão do Ministério Público pode ser órgão *interveniente*.

Nesse caso, sua atuação sempre se pautará pelo zelo de um interesse, nas hipóteses que já foram consideradas anteriormente (n. 4.12 *supra*).

Como interveniente, acompanha todos os atos do processo, podendo produzir provas e recorrer (art. 83 do Código de Processo Civil); em certos casos (quando tem legitimidade concorrente para propor a ação), havendo desistência infundada da ação proposta por um dos co-legitimados, poderá até assumir sua promoção (art. 5º, § 3º, da Lei n. 7.347/85).

4.20 O atendimento ao público

O atendimento ao público, feito pelo promotor de Justiça, inclui-se entre suas principais funções.⁴⁷

Trata-se de encargo que o Ministério Público foi conquistando aos poucos, gradual e naturalmente. Neste momento, por exemplo, em milhares de comarcas no

46. Nesse sentido, a Súm. n. 7, do Conselho Superior do Ministério Público do Estado de São Paulo.

47. Sobre a matéria, v. nossos *O promotor de Justiça e o atendimento ao público*, Saraiva, 1984, e *O acesso à Justiça e o Ministério Público*, Saraiva, 1998.

País, há promotores a atender aos que os procuram, dando-lhes orientação em conflitos criminais, de família, de menores, de assistência judiciária; estão a zelar pelo efetivo respeito dos próprios poderes públicos aos direitos assegurados na Constituição (Constituição, art. 129, II; Lei n. 8.625/93, art. 27); encontram-se a promover providências judiciais ou extrajudiciais de sua esfera de atribuições, decorrentes do atendimento direto dos interessados.

Deve-se cuidar que a entrevista se desenvolva de modo amistoso, paciente e calmo, desde o primeiro contato do promotor de Justiça com aquele que o procura. Convém que o promotor estimule o diálogo, porque, por inúmeras razões, nem sempre é fácil a quem o procura exprimir-se de forma adequada ou completa sobre os problemas que o trouxeram ao seu gabinete.

As hipóteses mais freqüentes de atendimento consistem seguramente nas questões de família (desentendimentos que envolvam marido, mulher ou filhos); de alimentos; de guarda de filhos; de interdição; de suprimento de consentimento ou de capacidade; de menores (infratores, abandonados); de assistência judiciária (matérias cíveis patrimoniais, de concubinato; de defesa em ações cíveis ou penais); de orientação sobre direitos (trabalhistas, acidentários etc.), de direitos metaindividuais (meio ambiente, consumidor etc.), de defesa do patrimônio público, além, naturalmente, de matérias criminais de toda a espécie.

É necessário impor uma adequada disciplina no atendimento, em atenção às peculiaridades locais. Outrossim, deve ser estimulada a triagem feita por estagiários do Ministério Público, desde que supervisionada pelo promotor e sem afastar em hipótese alguma o atendimento direto do interessado pelo promotor. Tal triagem aumenta a eficiência no atendimento (como a elaboração de fichas com o resumo do caso, para maior objetividade na entrevista). Os casos urgentes, entretanto, devem ser atendidos a qualquer hora, mesmo fora do expediente forense.

Por certo o atendimento ao público pressupõe uma série de dificuldades: não raro pessoas desequilibradas ou mesmo com mandado de prisão por cumprir estão entre as que procuram o promotor; há casos de cuidados especiais com pessoas mais exaltadas, que proferem ameaças ou chegam mesmo a executar desatinos.

Não podemos, porém, olvidar que há promotores que não gostam de efetuar o atendimento. Reconheça-se, é tarefa sobrecarregada e difícil de executar em meio às audiências, aos processos, a tantas e tantas tarefas institucionais. Mas é das mais importantes, das mais sérias funções ministeriais, porque é especialmente por meio dela que os promotores de Justiça podem tornar-se realmente úteis à comunidade, permitindo assegurar-se a validade da presença social da instituição. Pelo atendimento ao público, o promotor de Justiça toma conhecimento de muitos crimes que não são levados à polícia, ou que, se levados, não são adequadamente apurados; por meio dele, conhecem-se lesões a interesses difusos da coletividade; por ele, viabilizam-se muitas iniciativas necessárias, na área cível ou penal, ou até mesmo relevantes providências

administrativas e extrajudiciais; por ele, toma-se, enfim, o próprio pulso da comunidade.

Temos aqui mais que um *ombudsman*, pois não se pode limitar o promotor de Justiça a apenas ouvir os interessados e expedir recomendações; tem ele em mãos instrumentos poderosos como a requisição do inquérito policial; a promoção da ação penal pública; o inquérito civil; a ação civil pública; as requisições, as notificações...

Papel de especial relevo lhe dá a Lei n. 8.625/93, no que diz respeito às reclamações contra os poderes estaduais e municipais, contra os órgãos da respectiva administração, contra os concessionários de serviço público, contra entidades que exerçam função delegada. Nesses casos, sem prejuízo de outras providências, poderá o órgão do Ministério Público: *a*) receber reclamações de qualquer interessado; *b*) promover as apurações cabíveis, dando-lhes as soluções adequadas; *c*) zelar pela celeridade e racionalização dos procedimentos administrativos; *d*) promover audiências públicas; *e*) emitir relatórios e recomendações, requisitando sua divulgação e exigindo resposta escrita (art. 27, parágrafo único).⁴⁸

4.21 Crítica e autocrítica

É mister faça o Ministério Público sua autocrítica: além de melhorar os métodos de concurso de ingresso e fornecer cursos permanentes de atualização profissional aos seus promotores e procuradores, é necessário vencer-se o desinteresse e as deficiências que alguns de seus membros têm no desempenho de algumas relevantes tarefas institucionais. Deve ainda ser dito que o Ministério Público precisa chegar mais efetivamente ao povo, para que este saiba o que a instituição pode fazer, o que está fazendo — e o que não está fazendo. Deve, enfim, a sociedade buscar maiores mecanismos de participação e influência na escolha direta da chefia do Ministério Público e na determinação de suas diretrizes, para que o Ministério Público tenha maior legitimidade social.

O retorno social é a só justificativa dos novos instrumentos, das novas atribuições e das novas garantias recebidas.

Têm os membros do Ministério Público o dever de atender os necessitados: defender a vítima de crimes, o consumidor, a criança e o adolescente, os acidentados do trabalho, não só nos processos, como também fora deles, com no atendimento aos populares, que procuram o promotor de Justiça. Deve ainda dedicar-se com justa prioridade ao combate da criminalidade, à defesa do meio ambiente e ao zelo da probidade administrativa.

48. Sobre as audiências públicas e expedição de recomendações, v., também, nosso *O inquérito civil*, cit., cap. 33-4.

Por fim, se em determinado momento cultural do País iniciar-se um movimento visando a conferir maior credibilidade às instituições, cobrando-se mais seriedade dos políticos e governantes, maior respeito às leis por parte dos empresários e da população em geral — certamente não deverá estar a reboque o Ministério Público, pois sua destinação institucional é perfeitamente compatível com a desejada mudança de mentalidade.

A não ser assim, a crítica da sociedade não será favorável à atuação do Ministério Público, a quem foram conferidas tantas e tão relevantes funções.