

A CARTA DE CURITIBA¹

1. O QUE É A “CARTA DE CURITIBA”?

Buscando um consenso no Ministério Público nacional, sobre os principais instrumentos de trabalho, direitos, deveres e garantias para a instituição, após diversos trabalhos preparatórios, em junho de 1986 realizou-se em Curitiba um encontro das lideranças políticas e institucionais de todo o Ministério Público do país. Nessa ocasião, como fruto de um trabalho desenvolvido em Congressos Nacionais do Ministério Público, Grupos de Estudos, Seminários, teses, anteprojetos, pesquisas, etc. - elaborou-se um documento, por todos acolhido, que consubstanciou as principais aspirações do Ministério Público nacional com vistas à Assembléia Nacional Constituinte.

Esse documento foi chamado, na ocasião, de a “Carta de Curitiba”, que é um anteprojeto de texto constitucional do capítulo que diz respeito ao Ministério Público.

2. QUAL O CONCEITO DE “MINISTÉRIO PÚBLICO”?

Como se sabe, o Estado só pode atingir seus fins últimos valendo-se das instituições que nele existem. O Ministério Público é uma dessas instituições.

Depois de feita a lei pelo Poder Legislativo, sua execução passa a ser praticamente exercitada só pelo poder Judiciário e pelo Poder Executivo: este último, aplicando-a não contenciosamente (administra); o primeiro, aplicando-a contenciosamente (julga com força jurisdicional).

Ora, entendeu-se necessário que a efetiva execução ou o efetivo cumprimento da lei pelo Executivo e pelo Judiciário sejam acompanhados por um órgão estatal dotado de autonomia e independência: por isso, o Poder Legislativo instituiu o Ministério Público, que oficia no objetivo de fiscalizar o fiel cumprimento da lei.

Em uma palavra, o Ministério Público é uma instituição destinada ao zelo prioritário e incondicional do cumprimento da lei e à defesa dos interesses indisponíveis da sociedade. Entre os órgãos e instituições do Estado, é, portanto, de bastante relevo o

1. Este documento, conhecido entre os Promotores do Brasil como “cartilha”, foi discutido em janeiro de 1987, numa reunião de Promotores em Porto Alegre (RS), entre os quais José Emmanuel Burle Filho (SP), Cássio Juvenal Faria (SP), Walter Paulo Sabella (SP), Voltaire de Lima Moraes (RS), Wladimir Giacomuzzi (RS), José Antônio Paganella Boschi (RS), Agenor Casaril (RS). Documento disponível em www.mazzilli.com.br/pages/autor/cartilha87.pdf.

papel do Ministério Público, encarregado da defesa de valores essenciais da sociedade, como o zelo da ordem jurídica.

3. QUANTOS “MINISTÉRIOS PÚBLICOS” EXISTEM?

Na União, temos o Ministério Público Federal, o Eleitoral, o Militar e o Trabalhista; em cada Estado há seu Ministério Público; há, também um Ministério Público para o Distrito Federal e Territórios.

4. QUEM SÃO OS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO?

O Ministério Público é chefiado por um Procurador-Geral (na União, pelo Procurador-Geral da República; nos Estados, pelo Procurador-Geral de Justiça), contando, também, com os Procuradores de Justiça (que oficiam perante os tribunais) e com os Promotores de Justiça e Curadores (que oficiam perante os juízes).

5. O QUE SIGNIFICA “CHEFIA” DO MINISTÉRIO PÚBLICO?

Como vimos, o Ministério Público tem um chefe: não se trata, porém, como poderia parecer, de um chefe que dê ordens funcionais aos membros da instituição. A chefia é exercida no plano administrativo, em nada invadindo a liberdade no exercício da função, que é ínsita a todos os membros da instituição.

6. O PROCURADOR DE JUSTIÇA É PROCURADOR DO ESTADO?

Um engano que costuma ser comum é confundir o Procurador de Justiça (membro do Ministério Público estadual) com o Procurador do Estado (advogado do Estado, não pertencente ao Ministério Público).

Tal confusão se explica, até certo ponto, porque em nível de Ministério Público da União, os Procuradores da República acumulam as funções de Ministério Público e advocacia da União, o que já não ocorre na maioria dos Estados do País, porque é desejável separar as funções de advocacia das de Ministério Público: como bem disse o Supremo Tribunal Federal, quando o Ministério Público é advogado, deixa de ser Ministério Público, pois não se conciliam interesse e fiscalização (RTJ 62:139 e s., especialmente p. 143).

Os Procuradores do Estado defendem o Estado enquanto pessoa jurídica e ente político; o Ministério Público, entretanto, defende a coletividade, até mesmo se preciso agindo contra o Estado, o que os primeiros não podem fazer.

7. QUAL O TRABALHO DE UM PROMOTOR DE JUSTIÇA?

Os membros do Ministério Público têm três grandes campos de atuação:

Em primeiro lugar, atuam fora dos processos. É sua atividade preventiva, tão relevante para a instituição e para a sociedade. Em milhares de comarcas do país, está o Promotor de Justiça fazendo, silenciosamente e há muitos anos, o papel do “ombudsman”, *atendendo o povo*. São as queixas do consumidor lesado; são as reclamações do trabalhador rural ou urbano contra o patrão; são as queixas da mulher agredida ou abandonada contra o marido ou companheiro; são as questões de menores, dos órfãos, dos acidentados do trabalho; são os problemas de alimentos e tantas outras matérias objeto do atendimento.

Nessa atividade, assume grande importância o papel conciliatório do Ministério Público, já exercido há muitos anos, mas recentemente reconhecido pelo legislador federal na Lei do Juizado Especial das Pequenas Causas (Lei n. 7.244/84) - onde obtém acordos e os homologa, evitando longos e demorados litígios e ajudando a desafogar uma parte das lides que iriam desaguar no Poder Judiciário.

O povo procura espontaneamente pelos Promotores, e já os procurava antes mesmo da Lei das Pequenas Causas, para acordos que eram cumpridos também de forma espontânea, apenas pelo prestígio e pela dignidade de suas funções.

O segundo campo de atuação diz respeito ao papel investigatório do Ministério Público, quer para a propositura de uma ação penal, quer de uma ação civil pública. Assim, ao contrário do que muitos pensam, não está o Promotor de Justiça adstrito ao inquérito policial para investigar os crimes que deve denunciar: ao contrário. Além de poder requisitar inquérito policial ou diligências da autoridade policial, ou mesmo acompanhar os inquéritos policiais pessoalmente, ainda pode promover diretamente diligências, requisitar documentos, expedir notificações, o que tem feito, dentro dos limites de sua infra-estrutura atual, ainda modesta (não conta sequer com funcionários mínimos para dar apoio ao seu trabalho). No que diz respeito à proteção do meio ambiente, do consumidor e do patrimônio cultural, também pode investigar livremente os fatos ilícitos, para levar os responsáveis às barras dos tribunais. Para isso, tem a seu alcance o inquérito civil, criado na Lei da Ação Civil Pública (lei n. 7.347/85).

O terceiro grande campo da atuação ministerial — onde aliás é mais conhecido seu trabalho - se desenvolve na atuação perante o Poder Judiciário. Nesse campo, funciona em todos os processos criminais; nos processos cíveis, oficia quando haja algum interesse indisponível da sociedade. Ora *propõe a ação*, quando o legislador o legitima

para defender algum valor primordial da comunidade (como para acusar um criminoso e pedir a aplicação da pena; ora para anular um casamento ilegal; ora para cobrar, para a vítima pobre, o prejuízo que sofreu de um crime; ora para defender o consumidor, o meio ambiente ou o patrimônio cultural, etc.). Outras vezes, embora sem ter proposto a ação, *intervém* no processo, fiscalizando o interesse público subjacente à lide (como nas ações de família, nas questões de menores, nos mandados de segurança, nas ações populares), ou seja, nos processos mais relevantes, onde o interesse público prevalece sobre o interesse privado.

8. A QUE PODER DO ESTADO PERTENCE O MINISTÉRIO PÚBLICO?

Muito já se discutiu essa questão: como ele é um órgão encarregado de fiscalizar o cumprimento e a execução da lei, em alguns países foi colocado dentro do Poder Legislativo; como é acentuada sua atuação perante os tribunais, mesmo entre nós já houve épocas em que foi colocado dentro do Poder Judiciário (como na Constituição de 1967); como ele não tem função legiferante nem jurisdicional, também costuma ser colocado dentro do Poder Executivo (como na Carta de 1969).

Outras vezes, até com maior propriedade, é colocado não como um utópico quarto poder, mas como um órgão estatal peculiar, com garantias e instrumentos próprios, em capítulo autônomo, para preservar-lhe sua maior independência e autonomia. Entre nós, foi o que sucedeu com a Constituição de 1934, que o colocou entre os órgãos de cooperação nas atividades governamentais, ao lado dos Tribunais de Contas; é, também, o que ocorre com o Anteprojeto Afonso Arinos, que, sem transformar o Ministério Público num outro Poder, o que não se pretende, deu-lhe capítulo à parte na Constituição.

9. O MINISTÉRIO PÚBLICO ESTÁ SUBORDINADO AO EXECUTIVO?

Como sabemos, atualmente o Ministério Público faz parte da estrutura constitucional do Poder Executivo.

Está ele, portanto, subordinado ao Poder Executivo?

A resposta é seguramente negativa. Não só a instituição do Ministério Público, como seus órgãos, gozam de autonomia, independência e liberdade no exercício de suas funções; além disso, o Ministério Público tem autonomia financeira e orçamentária, sendo que a lei regula inteiramente as promoções e nomeações na carreira.

Certo é que alguns passos importantes ainda devem ser dados, para que essa autonomia seja ainda mais efetiva, como e principalmente conferindo-se mandato

certo ao Procurador-Geral de Justiça, garantias de inamovibilidade no cargo e nas funções, vencimentos condignos, instrumentos adequados de trabalho.

Mas desde já se pode dizer que o Ministério Público não está subordinado ao Poder Executivo.

10. COMO SE INGRESSA NO MINISTÉRIO PÚBLICO?

Sendo bacharel em Direito, entra-se no Ministério Público por meio de concurso público de provas e títulos. Os exames são rigorosos, contando com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil, e são feitos em sala pública, sendo os aprovados nomeados na ordem de classificação.

11. O PROMOTOR DE JUSTIÇA PODE SER PROMOVIDO A JUIZ?

Veza ou outra ouve-se, dos menos informados, essa pergunta.

Na verdade, entre ambas as funções, não há reversibilidade, ao contrário do que ocorre na Itália, por exemplo, onde a carreira é uma só e o juiz ora é promovido a um cargo de Promotor, ora ocorre o contrário.

Entre nós, são duas carreiras separadas, que, embora apresentem muitas semelhanças (garantias, impedimentos, promoções, entrâncias, vencimentos, deveres), não se confundem. Apenas a título de comparação, poderíamos lembrar que um Deputado não é “promovido” a Senador, nem vice-versa.

12. O QUE FAZ UM PROMOTOR CRIMINAL?

O Promotor criminal atua não só na fase investigatória dos crimes, como faz a acusação em juízo.

Ora trabalha perante um juiz singular, ora perante um tribunal. É bastante conhecida a atuação do Promotor de Justiça no Júri, destinado aos crimes dolosos contra a vida.

Entretanto, ao contrário do que muitos pensam, não está o Promotor obrigado a pedir a condenação do réu. Não. Convencendo-se livremente o Promotor de que o réu é inocente, não só pode, como deve opinar a seu favor, pedindo, antes mesmo que a defesa, sua absolvição. E mais. O Promotor pode apelar em favor do réu, ou mesmo impetrar “habeas corpus” em seu favor. Há inúmeros casos, aliás, em que tem ele feito isto, porque a liberdade de um inocente também é um daqueles valores indisponíveis da sociedade, pela qual deve zelar o Ministério Público.

Por fim, condenado o indivíduo, o Promotor de Justiça não o abandona à própria sorte: fiscaliza o cumprimento da pena e as condições do ambiente carcerário.

13. O QUE FAZ UM CURADOR CÍVEL?

O Curador do Ministério Público não se confunde com os curadores de direito material (tutor ou curador de um menor ou de um louco, p. ex.). O Curador do Ministério Público é um Promotor de Justiça que, em vez de atuar na área criminal, defende os menores, os ausentes, os índios (que são incapazes segundo a lei); zela pelas questões de família, registros públicos; defende o meio ambiente, o consumidor, o patrimônio cultural; defende as vítimas de loteamentos irregulares, etc.

14. É NECESSÁRIO O MINISTÉRIO PÚBLICO?

Poderia ser extinto o Ministério Público, atribuindo-se suas funções a outros órgãos, ora ao próprio Poder Judiciário (a tarefa de fazer as acusações e julgá-las), ora aos advogados (a tarefa de promover quaisquer ações)?

É necessário que não haja móveis privados na condução da defesa dos interesses indisponíveis da sociedade, defesa que não se confunde com o nobre múnus privado do advogado, atuando ambos par a par para a formação do contraditório.

Por outro lado, é necessário garantir a possibilidade de um juiz imparcial. Se este pudesse acumular as funções de acusar ou defender, e a de julgar, estaria inviabilizado o devido processo legal, pelo natural comprometimento psicológico do Magistrado. A legitimidade política do Poder Judiciário, que desejamos livre, independente e autônomo, advém de sua imparcialidade. Esta, por sua vez, vem ligada à circunstância de a atividade jurisdicional depender de provocação. Nas pendências em que estão em jogo valores fundamentais, cabe ao Ministério Público exercer tal provocação, de tal forma que os conflitos que envolvam os interesses mais relevantes somente sejam apreciados em juízo, caso a instituição possua as garantias necessárias ao pleno exercício de suas funções.

Conclui-se, pois, que a independência do Poder Judiciário de nada vale, sem a independência do Ministério Público.

E, já não fosse importante o papel do Ministério Público para preservar a própria imparcialidade do Judiciário, - ainda tem o Ministério Público uma posição de destaque no zelo da própria legalidade democrática. O Ministério Público sempre vicejou com mais vigor nas épocas de abertura democrática, do qual ele conserva seus princípios e suas finalidades, não só na forma de seleção (concurso público), como na sua destinação (encarregado de defender as liberdades públicas, as garantias individuais e coletivas, de

zelar pela ordem jurídica). Seu papel de fiscalizar o cumprimento da lei e de zelar pelos interesses indisponíveis da coletividade, permite que haja sempre um órgão que, junto ao Judiciário e ao Executivo, esteja sempre atuando para que aquela lei, que um dia emanou do Poder Legislativo, seja efetivamente cumprida e aplicada em qualquer campo.

Do trabalho bem feito, sente-se uma repercussão benéfica no meio social, com uma sensação geral de segurança decorrente de saber o povo que há lei e quem zele por ela, igualmente para todos.

15. QUAIS AS PRINCIPAIS DIFICULDADES DO MINISTÉRIO PÚBLICO?

Em primeiro lugar, a falta de mandato certo para todos os chefes de Ministério Público (o que infelizmente ainda ocorre na União e em alguns Estados) muitas vezes impede a almejada independência funcional, pois, assim como cada Promotor tem garantias no exercício de suas atribuições, deve o Procurador-Geral também as ter, no seu elevado mister. Em seguida, a falta de instrumentos de trabalho, de infra-estrutura administrativa adequada, bem como de algumas garantias necessárias, tem contribuído para que o desempenho da instituição ainda não esteja dentro da sua potencialidade real, ou seja, pode ela fazer muito mais pela comunidade, desde que tenha os instrumentos e garantias para isso.

16. QUAIS AS PRINCIPAIS ASPIRAÇÕES DO MINISTÉRIO PÚBLICO?

Para o desempenho de tantas e tão relevantes funções, o Ministério Público precisa de garantias, necessárias para que prevaleça sempre o interesse público, livre de pressões ou manipulações políticas, e, sobretudo, das poderosas forças econômicas.

Entre as garantias políticas, que precisam estar asseguradas na Constituição, a primeira delas é a desvinculação do Ministério Público do Poder Executivo, bem como afastar-se da instituição a defesa da União, que não se confunde com a defesa dos interesses indisponíveis da sociedade.

Além de mandato para os Procuradores-Gerais, autonomia financeira e orçamentária para a Instituição, independência e autonomia para esta e para seus membros, - é necessário conferir a cada um destes não só as necessárias garantias, como adequados instrumentos de trabalho.

Como garantias, devem ser comuns as da Magistratura e as do Ministério Público, pela razão de que aquelas são realmente necessárias para o exercício independente do múnus de ambas as instituições.

Também é indispensável a plena liberdade funcional, para que o órgão do Ministério Público só seja servo da lei e da sua consciência, para melhor desempenho de suas funções.

Como impedimentos, é incompatível o exercício da advocacia com o do Ministério Público, como ficou bem claro pela posição assumida pela classe, quando da “Carta de Curitiba”. Ainda é mister limitar a saída da carreira para funções de especial relevância, vedando afastamentos indiscriminados, que tanto prejudicam a instituição.

Como instrumentos de trabalho, é mister a titularidade exclusiva da ação penal, que não se coaduna com móveis privados; é mister a titularidade concorrente da ação civil pública, bem como a possibilidade de intervir ou propor qualquer ação onde haja interesse indisponível da coletividade.

Este é o Ministério Público que desejamos. Forte, independente, autônomo, permanentemente voltado para o interesse social, na defesa dos valores fundamentais do homem e da sociedade, disposto a aplicar a lei sem distinções nem favorecimentos.