

01-P - Além da crítica à natureza jurídica da LONMP, o senhor sugere, em seu último livro (Regime Jurídico do Ministério Público, Ed. Saraiva, 1993), a ilegalidade do dispositivo que permite aos membros do Ministério Público o assento em comissões, conselhos estaduais ou municipais, mesmo afetos à sua área de atuação. Essa postura tem evidente importância prática, já que, não raro, membros do Ministério Público são convidados a tomar parte dessas comissões de trabalho, em especial no Interior. Fale-nos a respeito.

R - A Constituição é clara ao vedar que o membro do MP exerça *qualquer outra função pública*, salvo uma de magistério (art. 128, § 5º, II, *d*, da CF). Veda, pois, a participação em comissões federais, estaduais ou municipais. Ainda que se trate de comissões relacionadas à sua área de atuação, essa participação não integra as funções institucionais próprias do MP. Nesses colegiados, o membro do MP é mero partícipe, sujeito às suas deliberações, podendo votar vencido. Não atua como agente político, investido nos poderes que o Estado e as leis lhe conferem para agir com independência. Estará sujeito ao que for decidido pelo colegiado que integra. E, se não concordar com a deliberação de que participou, mesmo vencido, estará impedido de agir funcionalmente contra ela. Melhor fique com as atribuições funcionais, já relevantes e típicas, que detém nessas matérias.

02-P - E a participação nos centros de apoio?

R - Nestes, a situação é diversa. Os centros são apenas órgãos administrativos do próprio MP, sem função de execução. Não disse que o membro do MP não possa ter *nenhuma* função administrativa, nem dentro da própria instituição. Fosse assim, o Procurador-Geral não poderia exercer suas funções administrativas; mais ainda o Corregedor-Geral, que só tem funções administrativas. Questiono é a participação de Promotores em comissões e conselhos estatais. Poderá até presenciar uma reunião, sob convite ou espontaneamente; poderá manifestar-se. Mas não pode integrá-los, sob pena de vincular-se, gerando impedimento e vedação constitucional.

03-P - Também nessa obra, o senhor aponta critérios bastante eficazes para a solução de um recorrente problema. Quando se admite a simultaneidade de atuação do Ministério Público num mesmo processo ?

R - A regra consiste em somente oficializar um membro do MP em cada processo, exceto em atuação integrada, como para propor ação civil pública mais complexa (art. 18 da LC n. 667/91). O princípio é válido, mas incompleto. Há excepcionais hipóteses em que não basta a atuação de um órgão. Vejamos uma ação civil pública proposta pelo MP contra incapaz. Se a sentença condenar o réu além do pedido, o membro do MP que oficia como autor não poderá recorrer para suplementar uma deficiência na defesa do menor. A regra geral, porém, é boa e facilita o trabalho de advogados, juízes e promotores: só se admite a simultaneidade em situações excepcionais, matéria que discuto em profundidade nesse trabalho.

04-P - Já não se concebe a não-intervenção do Ministério Público quando se discute interesse indisponível ou interesse social, o que equivale dizer, na busca do interesse

público. Porém, o senhor sugere a necessidade da intervenção ministerial também nas hipóteses em que o interesse é disponível, mas a intervenção convém à comunidade como um todo. Dê-nos exemplos dessa atuação.

R - O MP centralizou sua atuação na defesa de interesses indisponíveis (sociais ou individuais). Vejo hoje que isso não cobre a totalidade das hipóteses interventivas: há casos em que sua atuação é exigível e não há indisponibilidade, como quando, pela larga abrangência do número de lesados ou pela natureza do pedido, a solução da lide interessa à coletividade como um todo. Lembremos os danos aos investidores do mercado de valores mobiliários. Às vezes, milhares de correntistas — que individualmente até podem abrir mão dos interesses — podem ser prejudicados com manobras de mercado, e a intervenção do MP é proveitosa (como nos casos Coroa-Brastel, Comind). Não parece correto que uma Instituição de largo potencial de serviços à coletividade não identifique razão para intervir em prol do zelo de um interesse de tal forma disperso pela comunidade. Invoquemos as medidas econômicas que atinjam a economia popular, que alterem a estabilidade e credibilidade do sistema de captação pública de poupança. É possível dizer que o Ministério Público não tem nada com isto?

Quando o dano atingir número muito expressivo de pessoas ou afetar um sistema econômico, jurídico ou social, muito embora não haja indisponibilidade do interesse, poderá haver relevância social suficiente para a intervenção do Ministério Público.

Quando os arts. 81/2 do Código Consumidor ou o art. 25, IV, *a*, da Lei 8.625/93 lhe cometem a defesa de interesses individuais homogêneos, não pressupõem sejam sempre indisponíveis. Em face da destinação institucional, o MP sempre zelará pelo interesse indisponível; quanto ao individual homogêneo, apenas quando tenha suficiente abrangência ou repercussão social.

05-P - E o litisconsórcio entre Ministérios Públicos?

R - Vou contar como surgiu o litisconsórcio de Ministérios Públicos. No VI Congresso Nacional do Ministério Público (SP, 1985), Antônio Augusto M. de Camargo Ferraz, Édís Milaré e eu trocamos idéias sobre uma forma mais eficiente de atuação do Ministério Público, especialmente na área ambiental. Entendemos necessária uma atuação mais eficiente, especialmente nos danos que se estendem a mais de uma região. Apresentei-lhes a idéia de litisconsórcio entre Ministérios Públicos, contando com sua receptividade. Entretanto, algumas lideranças mais conservadoras do MP da época insistiram numa idéia menos ousada, e, como solução de consenso, propusemos a assistência litisconsorcial. Na última hora, com a concordância dos co-autores da tese, eu ainda tentei obter a aprovação do litisconsórcio puro e simples.

06-P - E foi aprovado o litisconsórcio no VI Congresso?

R - Não. Não foi, porque a idéia da assistência litisconsorcial já tinha recebido adesões entusiásticas, e a mudança de última hora não foi articulada. Passou a idéia da assistência litisconsorcial.

Mas não desistimos da idéia. Nos trabalhos da Constituinte de 88, voltamos à proposta; queríamos norma constitucional a respeito, para obviar as objeções que estavam por vir. Novamente, não tivemos êxito, mas, agora em colaboração com os colegas Nelson Nery Jr. e Antônio Hermen Benjamin, encaminhamos nova proposta ao Congresso Nacional, que foi aprovada em dois dispositivos do Cód. do Consumidor. O Presidente da República na época vetou um deles, mas, inadvertidamente, sancionou o outro, de forma que cabe o litisconsórcio em qualquer ação civil pública (art. 5º, § 5º, da Lei n. 7.347/85).

Algumas objeções são colocadas ao litisconsórcio. Uma é a de que o MP Estadual deve atuar perante os Tribunais e Juízes Estaduais, o Federal perante os Tribunais Federais e Juízes Federais, pois a atuação simultânea feriria a unidade e indivisibilidade institucional. Ora, há, sim, uma unidade conceitual no ofício do Ministério Público. Quando o Código de Processo Penal diz que o Ministério Público oferecerá denúncia, refere-se à unidade do ofício: tanto o MP de um Estado como de outro, assim como o Federal podem oferecer denúncia. Num sentido mais específico e sob o prisma federativo, porém, unidade só há propriamente dentro do mesmo Ministério Público. Unidade alguma existe entre o MP Estadual e o Federal, entre o de São Paulo e o da Bahia, tanto que não se substituem, sua chefia não é a mesma, cada qual tem autonomia e independência. Assim, a unidade e a indivisibilidade não bastam para resolver o problema. Nem se agride o princípio federativo, ao admitir-se que o MP Estadual possa provocar Tribunais Federais: quando interpõe recurso extraordinário ou especial, provoca manifestação de tribunais federais; no caso da ação fiscal, no de delegação eleitoral ou em matéria previdenciária, na avaliação de minas e jazidas, temos exemplos de atuação do MP Estadual em questões federais.

Na doutrina já se chegou a aventar outra solução para esse problema, que seria a de, em vez de falar-se em litisconsórcio, prever-se legitimidade concorrente entre o MP Estadual e o MP Federal. Ora, se a legitimidade é concorrente, também é simultânea e disjuntiva. Ainda que não atuassem em conjunto, mas separadamente, os processos seriam reunidos e as partes seriam tratadas como litisconsortes...

Enfim, o litisconsórcio seria muito útil, vindo em benefício da coletividade justamente na defesa de interesses de maior abrangência social.

07-P - Outra questão já bastante discutida refere-se ao que dispõe o artigo 130 da Constituição Federal, levando alguns a defender a criação de um Ministério Público próprio para officiar no Tribunal de Contas, com o que o senhor jamais concordou. Fale-nos a respeito.

A verdade é simples. Mesmo antes da CF de 88, já existiam de fato junto a alguns Tribunais de Contas órgãos que se autodenominavam de *Ministério Público especial*. Embora sem legitimidade sob a Carta de 69, tinham força política e buscaram na Constituinte o reconhecimento de existência própria. Numa das fases do processo constituinte, chegou-se a incluir no art. 128 esse ramo extra do MP, suprimido em emenda posterior. Mas restou o art. 130, que manda aplicar aos membros do MP junto a essas cortes de contas, os mesmos direitos, vedações e formas de investidura. Seguiu-se controvérsia, não solucionada pelo STF: existe ou não um Ministério Público autônomo?

Os que entendem que há, dizem que, não fosse assim, o art. 130 seria inútil. O argumento contrário, porém, é mais forte e deriva de análise sistemática da Constituição.

Há o elemento histórico: a supressão ao acréscimo do art. 128, que efetivamente criava esse MP especial. Depois, o art. 130 deve ser interpretado como a exigir que os membros do MP que atuem perante o Tribunal de Contas integrem um quadro especial do Ministério Público, com funções especializadas que distinguem sua atuação da dos demais membros da carreira, e com conhecimentos suplementares de administração e contabilidade.

Receia-se admitir que o MP de carreira venha a exercer suas funções junto às cortes de contas, porque, agindo com independência e isenção, e tendo acesso a todas as contas de administradores públicos, poderia exercer fiscalização muito proveitosa para a coletividade, o que infelizmente não tem encontrado receptividade por parte do governo, das cortes de contas e desses órgãos ditos especiais.

08-P - E as inovações trazidas com a nova definição das Promotorias de Justiça ?

R - A Lei n. 8.625/93 criou as Promotorias como órgãos estritamente administrativos, que não podem ser destinatários de atribuições funcionais. As atribuições são e serão dos Promotores e Procuradores de Justiça, órgãos de execução do MP. Até para garantia do princípio do promotor natural, reconhecido pelo STJ, as atribuições do Promotor devem ser fixadas pela lei e não pelas Promotorias. Sua livre distribuição traria insegurança e fluidez. Retiraríamos do procurador-geral a indesejável liberdade de afastar um Promotor do feito, mas a transferiríamos para as Promotorias.

Concebo as Promotorias de uma maneira totalmente diferente. Cada órgão do MP de execução precisa ter uma estrutura administrativa própria e independente. Ressalvados o Colégio de Procuradores e o Conselho Superior, nos demais casos, o MP não toma decisões funcionais colegiadas. Os Promotores, agentes políticos, não dependem de deliberações de grupos para exercer suas funções e definir suas prioridades de atuação. Os prefeitos, juízes singulares, governadores — também agentes políticos — não precisam de se reunir para tomar uma decisão colegiada em matéria cuja decisão a Constituição e as leis ponham apenas em suas mãos.

Qualquer agente político, que verdadeiramente tenha funções autônomas e independentes, precisa de estrutura administrativa própria, subordinada a ele, para suporte e execução de suas decisões e providências, dentro do seu campo de deliberação. É o que ocorre com o prefeito, com o governador, com o juiz. Agora, essas Promotorias coletivas, com 10, 20, 40 ou 80 membros, estão concebidas erroneamente. Temos muitos Promotores e pouca estrutura administrativa para eles; seria preferível o inverso. Precisamos de Promotores com maior autonomia e com completa estrutura administrativa. Por exemplo, numa comarca, deveria haver uma Promotoria Cível, outra Criminal, uma de *ombudsman*, uma de meio ambiente, outra do consumidor etc. Cada qual delas teria estrutura própria, e o Promotor seria o chefe da Promotoria; seria o agente político encarregado de tomar as decisões sobre se investiga, se denuncia, se arquiva, se propõe ação civil, se recorre. Não é assim o que ocorre hoje, nas Promotorias. Os funcionários são mais subordinados aos seus superiores administrativos que aos próprios Promotores. A atuação de cada Promotor numa Promotoria fica potencialmente diluída, com proposital perda da individualidade de um trabalho, e com progressiva perda das características de agente político de nossos membros. É esse o caminho para que o Promotor de Justiça vire um funcionário público em sentido estrito, preso a chefes ou a um grupo de Promotores

sujeitos a deliberações assembleares. Isto desnatura a independência e autonomia, nobreza da nossa Instituição.

09-P - O senhor se coloca contra as Promotorias e não vê nenhum avanço então?

R - Não. Representa avanço a estrutura administrativa que as Promotorias vêm trazendo ao Promotor. Creio, porém, que cada Promotor deve ter estrutura administrativa própria. Por isso, não vejo a necessidade de tantos Promotores, o que torna cada vez mais difícil acomodá-los fisicamente no Fórum, lutar por vencimentos diferenciados nas carreiras jurídicas, com quadros cada vez mais inchados, com dois ou mais concursos por ano. Para cada Promotor novo que ingresse no Ministério Público, poderíamos estar colocando cinco servidores qualificados; e para o Promotor que já integra a carreira, seria melhor ter uma completa estrutura de trabalho do que simplesmente contar apenas com mais um colega para dividir o já vultoso serviço. Creio ainda ver o dia em que cada órgão do Ministério Público tenha sua unidade administrativa de apoio. Nesse momento, não precisaremos de tantos Promotores, talvez a metade ou um terço do que hoje temos, mas precisaremos de efetivo suporte administrativo, o que hoje não temos.

10-P - Há um movimento entre os membros do Ministério Público já aposentados reivindicando o direito de integrar o colégio eleitoral para a eleição do Procurador-Geral. O senhor concorda com essa aspiração?

R - Trata-se de reivindicação muito respeitável, que mostra que os colegas aposentados continuam interessados na Instituição. Ocorre que a Constituição e as leis exigem que o Procurador-Geral e o respectivo colégio eleitoral saiam dentre os integrantes da carreira.

O aposentado já integrou a carreira, mas ao aposentar-se, não mais o faz. Passa a integrar um quadro próprio, de inativos, estranho à carreira. O cargo que ele detinha, quando se aposentou, não mais detém: será provido. Não há carreira dentro da aposentadoria: os aposentados não são promovidos, não detêm atribuições funcionais. Muito embora respeitável a reivindicação, não poderá ser acolhida. Entendo, porém, devam ocupar maior espaço na entidade de classe (APMP), que estatutariamente os coloca em situação de absoluta igualdade com os colegas da ativa.

11-P - Em suma, quais os aspectos positivos e negativos da nova Lei Orgânica ?

R - Um dos maiores aspectos positivos, é a desconcentração de poderes do Procurador-Geral de Justiça, como nas designações e nos arquivamentos originários. Sabemos que o PGJ, ainda escolhido pelo chefe do Poder Executivo, tem uma atuação mais sujeita a influências políticas. O Promotor deve ter garantias não só contra a remoção no cargo como também contra o afastamento de suas funções, e a nova lei atende em parte a essas preocupações. Além disso, a LONMP traz instrumentos novos de atuação do MP, na área do *ombudsman*, das requisições e das impetrações de medidas e remédios heróicos perante tribunais.

Uma cautela devem ter os Promotores no uso desses novos instrumentos: usá-los com prudência e moderação, para que juízes e tribunais não venham a reagir contrariamente, interpretando-os de forma restritiva.

Como pontos negativos, destaco dois. Um é a errada escolha da natureza jurídica da Lei Orgânica (ordinária e não com-

plementar), o que é muito grave, pois qualquer lei ordinária poderá revogar dispositivos da Lei n. 8.625/93; além disso, quanto à matéria de estatuto e organização do MP, dia-a-dia estará sujeita a questionamento pelos juízes e tribunais por causa de sua discutível constitucionalidade. Outro ponto que me pareceu frustrante, são os vetos que sofreu, especialmente quanto à atuação junto à polícia — área que o MP precisa conquistar, mas nada se faz para dar exequibilidade ao art. 128, VII, da CF, quando um bom trabalho junto com a polícia certamente produziria proveito à coletividade.

12-P - A APMP e a PGJ já elaboraram um anteprojeto de Lei Orgânica, que está sendo discutido pela classe. Como o senhor observa este tipo de consulta e de participação dos membros do Ministério Público e terá sugestões a apresentar ?

R - Acabo de receber o anteprojeto e já o estou estudando, trabalho muito demorado e difícil para o prazo insuficiente dado à classe. Alguns pontos já me chamaram a atenção e, assim como o farei, espero que toda a classe encaminhe sugestões e críticas.

Chama atenção o art. 101, IV, do anteprojeto, que procura atribuir ao PGJ todas as tarefas originárias do MP na área do *ombudsman*, do inquérito civil e da ação civil pública quando envolvido o governador, seus secretários, e dirigentes de entidades da administração pública direta e indireta. O dispositivo está procurando atribuir ao PGJ uma função que é típica de órgão de execução que atua junto ao 1º grau. Em outras palavras, o PGJ está querendo avocar uma função que sempre foi dos Promotores de Justiça. Ora, o cidadão pode ajuizar sua ação popular com o mesmo objeto; uma associação civil poderá propor uma ação civil pública nessa matéria: será o Promotor que officiará no processo, mesmo que o réu seja o governador ou ainda qualquer autoridade estadual. Os juízes, nesses processos, serão os de 1ª instância. Por que esta preocupação de suprimir o Promotor natural, principalmente agora que a opinião pública está acertadamente questionando a nossa atuação na apuração de tantos atos de improbidade administrativa?!

Importante que o Procurador-Geral não detenha essas atribuições, porque, sendo um cargo ainda de investidura política, está muito sujeito a influências políticas, que não são as que melhor aconselham a atuação isenta e imparcial do Ministério Público. Sou francamente favorável a que essas atribuições permaneçam nas mãos de Promotores de Justiça, e não sob livre delegação do procurador-geral.

13-P - O senhor teria alguma consideração final a fazer para os leitores do MP Paulista?

O essencial é desempenhar o MP um trabalho centralizado no esforço, na pontualidade e na independência de seus membros. As garantias da instituição não se conquistam com acordos políticos tipo *toma-lá-dá-cá*, e sim com uma atuação séria e imparcial. Vencimentos condignos não são fruto de um relacionamento comprometido com o governo, e sim devem decorrer de uma atuação ativa e independente, sob pena de a instituição não merecer os vencimentos, garantias e atribuições que tem.

**