
O QUE É MINISTÉRIO PÚBLICO?

Vicentônio Regis do Nascimento Silva



Reprodução e autorização:
revistadebates@ufrgs.br
ISSN Eletrônico 1982-5269
ISSN Impresso 2236-479X
www.revistadebates.ufrgs.br

ABREU, Alzira Alves de. *O que é o Ministério Público?* Rio de Janeiro: FGV Editora, 2010. 124 p.

Boa parte dos estudantes e técnicos de Direito, dos juristas, dos pesquisadores das ciências sociais aplicadas e das ciências humanas, além de curiosos em geral, já fizeram essa pergunta que serve de título e de ponto de partida a Alzira Alves de Abreu, doutora em Sociologia pela Universidade Paris V Sorbonne e pesquisadora do CPDOC da Fundação Getúlio Vargas. Em linguagem clara e concisa, a acadêmica examina a instituição que, após a promulgação da Constituição Federal em 1988, ocupa os noticiários, os debates públicos e o imaginário social.

Fruto de pesquisas, artigos e livros – sendo um destes o capítulo *O Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro: atuação e relação com a imprensa*, publicado pela autora na obra coletiva *Direitos e Cidadania*, coordenada pela historiadora Ângela de Castro Gomes (2007), fonte do capítulo 5 da obra resenhada – “O que é o Ministério Público?” apresenta inicialmente síntese do histórico da instituição cuja autonomia – conquistada na Carta Magna – ampliou seus limites: antes, restrita ao papel de auxiliar do Executivo e ao de carrasco nas querelas criminais; em seguida, defensora do meio-ambiente, do consumidor, da ordem jurídica, dos direitos difusos e coletivos, da cidadania.

As diferenças entre o Ministério Público de outros países e o nacional concentram-se na estrutura do Estado, na relação com a polícia, nos mecanismos de seleção de seus quadros ou nos limites e obstáculos de atuação, sofrendo ou contrapondo-se ao controle político. As comparações – estendidas aos Estados Unidos, França, Alemanha, Itália, Portugal, Espanha, Rússia e Cuba – constata, no Brasil, recuos e avanços por meio das leis, das Constituições – democráticas ou ditatoriais, de movimentos e associações de membros do Ministério Público.

O segundo capítulo destaca os critérios de ascensão hierárquica. Para subir ao posto máximo – no âmbito estadual, Procurador-Geral de Justiça – os

interessados precisam atingir idade mínima (35 anos), dez anos na carreira, ocupar o cargo de Procurador de Justiça. Procuradores e Promotores são eleitores, contudo o governador indica o eleito entre os três mais votados ratificando, na maioria dos casos (73%), conforme diagnóstico do Ministério da Justiça em 2006, o nome consagrado no sufrágio.

O Ministério Público mantém a função constitucional com a eleição do novo Procurador-Geral de Justiça que selecionará as áreas consideradas importantes ou deficitárias, promovendo, por exemplo, iniciativas que facilitem o acesso da população aos órgãos jurisdicionais. O Ministério Público de alguns Estados (Paraná, Goiás, Bahia e São Paulo) investiu na descentralização, transportando servidores públicos e equipamentos à periferia. Os promotores de Paraná e Goiás predominantemente orientam e ratificam acordos sobre investigação de paternidade e ação de alimentos. São Paulo opta pela parceria entre secretarias – entre elas, a do Trabalho, Desenvolvimento Social e Habitação. Já o Ministério Público do Rio Grande do Sul empenha-se “[...] contra a má utilização de recursos públicos locais [...]”. No ano 2000, chegava a 300 o número de prefeitos investigados e a 108 os que sofreram punições” (ABREU, 2010, p. 38).

O Ministério Público, nos Estados, atua no âmbito cível, criminal, eleitoral, execuções penais, fundações, infância e juventude, desdobrando-se em ramos especializados como Ministério Público Militar, do Trabalho, do Distrito Federal e Territórios e, com um ponto de interrogação, Eleitoral. Com exceção do Eleitoral – composto por integrantes tanto da esfera federal quanto das estaduais, os demais possuem estruturas próprias.

De acordo com a obra, constrói-se gradualmente a legitimidade institucional: primeiro, na Lei da Ação Civil Pública; depois, na Constituição Federal; por fim, no estatuto legal próprio que assegura – como alternativa de inibir ou minimizar a impunidade – a abertura de inquérito civil e a defesa de direitos individuais indisponíveis, difusos e coletivos.

Para Abreu, as limitações são perceptíveis: sobressaem os critérios de escolha dos chefes da instituição, indicados pelo Presidente com apoio do Senado ou pelos governadores. A interferência cria problemas que, numa primeira leitura, denunciam articulações políticas: 1) mandato fixo não garante independência ou desligamento total do Chefe do Executivo; 2) eventuais perseguições ou distribuição de privilégios a grupos que se oponham ou se alinhem às novas diretrizes; 3) restrição de candidatos – somente os procuradores atingem o topo da hierarquia, motivo pelo qual significativa parte dos promotores (83,7%) defende eleição direta, democrática e transparente, atrelada aos princípios republicanos, em detrimento de menor parcela de procuradores que ratificam condições paritárias (65,8%); 4) gestão administrativa e condições de funcionamento que aproximam/submetem o Procurador-Geral de Justiça ao Executivo e ao Legislativo, considerando que temas como reestruturação da carreira, ampliação do número de promotores, aumento de salário e melhoria das condições físicas de trabalho são negociados com o Governador, responsável

pela introdução de tais reivindicações no Orçamento, aprovado pela Assembléia Legislativa.

A partir de 2000, a tutela coletiva, antes concentrada nas mãos do Procurador-Geral de Justiça, desloca-se às dos promotores que, amparados na independência funcional e na inamovibilidade, desempenham suas atividades sem interferências externas. Se, por um lado, a independência alcança bons resultados, por outro, dentro da própria instituição, críticas contundentes surgem contra os procedimentos de fiscalização de atos de abuso de poder, prestação de contas à sociedade, níveis de burocratização, índices de eficiência, controle da administração pública e defesa da probidade/moralidade administrativa.

Em 2006, a Secretaria de Reforma do Judiciário, vinculada ao Ministério da Justiça, em parceria com o Conselho Nacional de Procuradores-Gerais do Ministério Público (CMPG) e a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP), promoveu pesquisa com os membros do Ministério Público dos Estados. Apenas 27,5% responderam aos questionários, apontando, entre os principais empecilhos, problemas no orçamento, instituição desaparelhada e sem funcionários, insuficiência de promotores em proporção de cem mil habitantes, defasagem ainda mais alarmante nas zonas rurais e nos estados pobres. O levantamento indicou a média de idade: promotores, 40 anos; procuradores, 58. Mais homens do que mulheres, maioria de cor branca. Católicos predominam, seguidos de espíritas. Menos de 20% dos promotores e de 10% dos procuradores matriculam-se em cursos de pós-graduação. Dos pós-graduados, a maioria e os mais titulados concentram-se nas regiões Sudeste e Sul.

A pesquisadora ainda salienta as mudanças sucessivas sofridas, tendo colaborado, para alcançar o estágio corrente, o projeto de "reengenharia institucional" encetado pelo órgão fluminense: depois de constatar a ausência de instrumentos que analisassem resultados e catapultassem seus integrantes a titulares das disputas judiciais, efetivou ajustes às novas competências constitucionais. Entre elas, o poder investigatório.

A querela sobre a faculdade de inquirição do Ministério Público – titular da ação penal e legítimo acusador – envolve interesses antagônicos. A Constituição Federal confere à polícia tal finalidade sem, no entanto, proibí-la ao *parquet* que, assim como o INSS (Instituto Nacional de Seguridade Social) ou a Receita Federal, procederia as investigações sem contrariar leis ou afrontar a Carta Magna. Detentora de método próprio de averiguação e mantendo-se intocada, a polícia acredita na perda de poder caso se submeta ao Ministério Público, fiscal de suas atividades. Os procedimentos adotados no inquérito podem decidir o rumo da ação penal. Entre os opositores à capacidade investigativa, os policiais e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

Na perspectiva da socióloga, os integrantes do Ministério Público arrogam-se as funções de defesa dos interesses sociais alçando-se, dessa maneira, garantidores da cidadania. O Ministério Público do Trabalho atua na

erradicação do trabalho escravo e do infantil, contra a discriminação, a precariedade da saúde e as fraudes, a favor da segurança no ambiente de trabalho e da inserção de deficientes físicos na rotina laboral. Já o Ministério Público Estadual consolida sua imagem de defensor do povo e reposiciona socialmente os promotores e, por tabela, os juízes, por meio de ações de grande repercussão como o cerco ao jogo do bicho, desencadeado no Rio de Janeiro, e o combate à máfia dos fiscais, em São Paulo.

Ainda distingue-se na defesa do meio-ambiente (apurando denúncias de ocupação irregular do solo urbano e solucionando conflitos sem recorrer ao poder judiciário), do consumidor (tanto nos direitos individuais indisponíveis, difusos e coletivos quanto nos interesses individuais homogêneos), das populações indígenas (saúde, educação e demarcação de terras), da criança, do adolescente e do idoso (examinando as denúncias de violação dos direitos infanto-juvenis, principalmente as de violência física e sexual e as de trabalho ilegal; já em relação aos idosos, inspeciona limitações físicas e mentais, abandono, internação em asilos, restrições ou discriminações).

Abreu destaca que o Ministério Público recebe críticas ao poder de investigação. Dois casos de repercussão nacional merecem destaque. O primeiro deles, a Chacina da Candelária, ocorrida no Rio de Janeiro em 1993. Ação conjunta do Ministério Público, da Polícia Militar e da Polícia Civil resultou conclusões apressadas. Sob pressão da imprensa, os órgãos envolvidos e o poder judiciário cometeram erros: equívocos da Polícia Civil omitidos ou ignorados, condenação de inocentes, fragilidade ou inexistência de provas. O segundo caso remete à prisão do Diretor de Florestas do Ibama, em Mato Grosso, em 2005, durante perseguição aos contrabandistas de madeira. Solicitado pelo Ministério Público Federal, o encarceramento mostrou-se desnecessário: sem provas contra o funcionário, (re)conhecido pelo trabalho na defesa do meio-ambiente, o Procurador jogou a responsabilidade pelo desastre da operação na Polícia Federal.

O último capítulo aborda a politização. Enfatiza as ponderações de juristas segundo as quais a falta de critérios objetivos permite ações baseadas em convicções pessoais. A politização da justiça – ou judicialização da política – consistiria no excesso de uso do judiciário na defesa de direitos sociais.

As interpretações de que os promotores e procuradores estariam politizando suas ações, nos levam a estabelecer a distinção entre a politização e a atuação ideológica partidária. Muitos membros do Ministério Público, ao assumir a defesa dos interesses da sociedade, da democracia, são identificados de forma negativa, pois estariam atuando politicamente. Na verdade, eles estão atuando politicamente dentro dos preceitos constitucionais. Poucos são os que atuam, de fato, engajados partidariamente, e esses recebem fortes críticas dentro da própria instituição (ABREU, 2010, p. 101).

Questionamentos estendem-se igualmente às relações com a mídia cujos profissionais – menos burocráticos e mais ágeis – divulgam notícias sem buscarem a verdade. Embora o acesso da população aos fatos aconteça pela imprensa, o denunciismo – denúncias inconsistentes – causa grandes estragos, tanto na esfera pública quanto na particular, fomentando movimentações de adeptos de projetos de lei que limitam e impõem censuras – como o da Lei da Mordada – aos integrantes do Ministério Público.

“O que é o Ministério Público?” apresenta panorama da instituição que, nos últimos vinte anos, construiu e consolidou a imagem de defensora da sociedade. Entre acertos e equívocos, fincou-se no cotidiano brasileiro. Imprescindível o trabalho de Alzira Alves de Abreu aos que desejam estudá-la sociológica, filosófica ou juridicamente, constatando-se, desde já, uma ausência e um caminho.

Conquanto saliente, nas notas finais, a função de “apresentar um resumo do processo de formação e atuação” do Ministério Público, o livro silencia sobre as corregedorias e o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), inserido na Constituição Federal em 2004.

Quanto à atuação de cada Ministério Público nos estados, é possível identificar distintos graus de autonomia, uns mais sujeitos a pressões políticas, outros mais independentes e autônomos. Uns têm perfil institucional, mais voltado para o atendimento de determinadas demandas da sociedade, como o Ministério Público da Bahia, mais atuante no controle da atividade policial. Outros estão mais preocupados com a defesa dos direitos do cidadão, exemplo o Ministério Público da Paraíba e do Pará. O modelo existente em São Paulo ou no estado do Paraná, parece ser o mais autônomo em todo o território nacional (ABREU, 2010, p. 36).

Embora o foco do trabalho ora resenhado não seja este, o fragmento acima abre um caminho para discutir tema nevrálgico a qualquer órgão, instituição ou grupo. Concordamos integralmente – com a autora e a Constituição Federal – de que o Ministério Público é uno e indivisível. Uno e indivisível, entretanto sem identidade. Como órgãos, instituições ou grupos deslocam-se no campo social, político ou jurídico sem identidade? Uma hipótese às próximas pesquisas.

Mestre em História pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP – Assis/SP) e membro do Grupo de Pesquisa *Cotidiano, Direito e Construção da Sociabilidade*, coordenado pelo Prof. Dr. Jayme Wanderley Gasparoto, vinculado à UNESP – campus de Marília/SP.
E-mail: vicrenos@yahoo.com.br

Referências

ABREU, Alzira Alves de. O Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro: atuação e relação com a imprensa. In: GOMES, Ângela de Castro (Org.). *Direitos e Cidadania: justiça, poder e mídia*. Rio de Janeiro: FGV, 2007. p. 93-116.

Texto recebido em 30/09/2012.

Aprovado em 13/11/2012.