

PLANO DE AÇÃO INSTITUCIONAL: UM IMPERATIVO PARA A SOBREVIVÊNCIA POLÍTICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO NACIONAL

INTRODUÇÃO

Como é de nosso conhecimento, as reformas constitucionais estão, no momento, na ordem do dia, trazendo-nos a todos muita preocupação e insegurança.

E mais, há um sentimento generalizado no Congresso Nacional, no sentido de que o Ministério Público nacional detém, na atualidade, um poder por assim dizer ilimitado, graças ao qual muitos de seus membros vêm trazendo desassossego para a classe política, em face da pressão crescente de suas bases eleitorais.

É preciso, portanto, que deixemos de lado a ortodoxia com relação ao princípio da independência funcional, e também do promotor natural, mitigando-os em face da classe política, através de mecanismos democráticos preestabelecidos.

Aliás, não se pode confundir manifestação processual, que é livre, com manifestação funcional, esta obrigatória por se tratar de dever legal, nos casos em que a Instituição deva intervir. Esta distinção claríssima fora feita pelo eminente procurador de justiça Dr. Joaquim Cabral Neto, em conversa amistosa com o autor desta tese.

Neste contexto, é que se insere a presente proposta das chamadas políticas institucionais, por parte do Ministério Público nacional, sob pena de a Instituição não ingressar no próximo milênio com a devida pujança. No Estado de Minas Gerais, chegou-se a conceber o denominado PLANO GERAL DE ATUAÇÃO (art. 19 da LC 34/94).

EXAME DA QUESTÃO DE FUNDO

Urge discutir, delimitar e mitigar democraticamente o princípio da independência funcional, conjugado com o princípio do promotor natural.

É que, em nome da independência funcional, inúmeras iniciativas têm sido empreendidas pelos vários órgãos de execução da Instituição, de maneira às vezes atabalhoada ou então discrepantes demais uma das outras, em casos semelhantes.

Isto vem despertando preocupação e insegurança junto às bases eleitorais de Governadores, Deputados e Senadores, que então passam a ver essas iniciativas como mero ato de "perseguição" política ou de suposta imaturidade do agente público.

A crença imediatista que então eles vêm de alimentar, é a de que o Promotor de Justiça passou a deter um poder ilimitado, e por isto impõe-se sem tardança limitá-lo, direta e indiretamente, quer seja através do cerceamento de suas atribuições, prerrogativas e garantias, quer seja através de sua remuneração.

Este é o sentimento generalizado hoje presente no Congresso Nacional, conforme confidências do eminente Deputado Federal Raul Belém, pessoa muito influente na vida política nacional e profundo conhecedor das aspirações de seus pares no momento atual.

Ora, o desencontro de atuação ministerial acaba gerando incompreensões várias, desde aquelas de que o promotor de justiça seja supostamente imaturo ou apegado demais ao seu mister, até aquelas de que a autoridade age por simples "perseguição" política.

A rigor, não se tem um parâmetro positivo de atuação da Instituição, o que induz medo e insegurança na classe política nacional, por pressão de suas bases eleitorais.

Além do mais, a ação isolada de cada um de nós passa a ter conotação pessoal, tornando-nos vulneráveis aos ataques daqueles que se opõem ao nosso agir. Isto não ocorreria se houvesse o citado plano de ação, que se encarregaria de dar aparência de impessoalidade às nossas iniciativas, colocando-nos, em consequência, a salvo das querelas domésticas. Sem contar que, aí então, sobressairia o trabalho coletivo, o que de forma alguma prejudica as iniciativas de cada um de nós, principalmente a concepção intelectual de soluções adequadas.

Pois bem, tem-se presentemente a omissão sistemática por parte das cúpulas do Ministério Público brasileiro, preferindo a posição cômoda do não enfrentamento da ortodoxia à busca de adoção de um plano de ação institucional, mitigando-se a independência funcional. Esta postura até então vigente acabará, fatalmente, nos conduzindo a todos à situação de inexpressividade social, jurídica e institucional, em que a chamada independência funcional não passará de figura de retórica.

Está patente hoje que, há premente e inarredável necessidade de uma garantia plausível à classe política, no sentido de que o Ministério Público nacional agirá com comedimento e com habilidade política. Sem isto, nós corremos sério risco de perdermos as conquistas mais importantes positivadas no texto constitucional e na legislação infraconstitucional, o que não se confunde com a transigência e falta de firmeza em nosso agir. Não basta, a nosso ver, gestões políticas por parte de nossas lideranças classistas, o que poderá se revelar no futuro como simples

lei, parece-me intuitivo que possa também ser validamente manejada para assegurar o cumprimento de preceito da própria Carta Maior.

(...) Dois são, pois, os caminhos para a garantia do resguardo nos orçamentos municipais do percentual mínimo para a manutenção e desenvolvimento do ensino: um, a via interventiva direta, levada a efeito por ato do Governador, em face de comunicação feita pela Câmara Municipal ou pelo Tribunal de Contas; outro, a representação do Procurador-Geral de Justiça perante o Tribunal de Justiça.

(...) Destarte, a meu aviso, a ação civil pública não se presta para a finalidade buscada na presente ação, já que não pode ser objeto desta via a intervenção em Município.

(...) Seria homenagear o desforço processual inútil pretender a condenação do Município, em ação civil pública, na obrigação em cumprir comando emergente da própria Constituição, para depois, se não atendido o comando judicial, buscar a medida interventiva, quando esta já está, pela simples constatação da falta, à disponibilidade de quem de direito.

Por conseguinte, se tivéssemos hoje o citado PLANO DE AÇÃO, essa situação seria resolvida de pronto por Sua Excelência de forma global e impessoal e, oxalá, através de solução política adequada, responsável e transparente, numa esfera mais elevada e institucionalizada, bastando que, a juízo do promotor de justiça com atribuição para o caso, fosse o mesmo encaminhado ao Chefe da Instituição; este, concordando que a hipótese concreta de fato seria concorrentemente de sua alçada, poderia então tomar as medidas pertinentes.

O mesmo se diga a respeito da dispensa irregular de licitação, sem se comprovar o prejuízo concreto ao erário conforme já decidiu também o Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, e que não se tem notícias de oposição formal por parte da Procuradoria-Geral de Justiça. Aquele acórdão é do seguinte teor:

- CONTRATO ADMINISTRATIVO - AÇÃO ORDINÁRIA DE NULIDADE DE ATO ADMINISTRATIVO - RESCISÃO DE CONTRATO - ALEGAÇÃO DE NULIDADE - DISPENSA DE LICITAÇÃO - INTERESSE PÚBLICO - BENEFÍCIO COLETIVO - GERAÇÃO DE NOVOS TRIBUTOS - NÃO INTERFERÊNCIA DO JUDICIÁRIO - CONTRATOS DE CONCESSÃO - PRAZO FINAL - CONCESSÕES POR TEMPO INDETERMINADO - OBJETO DA CONCESSÃO ASSUMIDO PELA ADMINISTRAÇÃO - ÔNUS DECORRENTES

- A conclusão pela nulidade do contrato celebrado, por falta de licitação, não pode se dar, porque, na presença de justificável interesse público, a lei, doutrina e jurisprudência admitem a dispensa da licitação para a celebração de contratos, que, em si mesmos, evidenciam o benefício coletivo deles decorrente até pela maior celeridade na ocupação do espaço e no mais pronto retorno do empreendimento através da geração de impostos para os cofres municipais, sem se falar na de emprego efetivo para enorme número de pessoas...

- APELAÇÃO CÍVEL Nº 34.796/3 - Comarca de Candeias - Relator: Desemb. SÉRGIO SANTIAGO - Jurisprudência Mineira de 29/06/95 - "Minas Gerais" do dia 30 de junho de 1995.

Fim do documento.

Estas questões todas vêm incomodando a classe política, por pressão de suas bases eleitorais, provocando um desgaste muitas vezes desnecessário para a Instituição, a exemplo do que ocorreu com a Polícia que quis se imiscuir em tudo, acabando por cair no descrédito.

Para tanto, buscar-se-ia a resolução das questões mais simples e de menor alcance através de uma política preestabelecida, com vistas a solução doméstica mediante mecanismos semelhantes àqueles concebidos pela Lei federal n. 9.099/95 (dos juizados especiais cíveis e criminais).

CONCLUSÕES:

1- Urge a adoção do plano anual de ação institucional por parte do Ministério Público nacional, com o qual dar-se-ia garantia plausível à classe política, no sentido de que o nosso poder discricionário terá limites no próprio plano, sob pena de ficar seriamente comprometida a sobrevivência política da Instituição;

2- O arcabouço desse PLANO resultar-se-ia de reuniões setoriais internas ou de nossos congressos estaduais e nacionais;

3- Esse plano teria por objeto, dentre outras coisas, a retirada do universo individual e pessoal do promotor de justiça, a seu critério, das providências que pudessem ser adotadas mais eficazmente pelo Chefe da Instituição, por exemplo, nos casos em que a solução estivesse na ação interventiva no Município ou no Estado, ou mesmo em gestões junto ao Tribunal de Contas do Estado, para a adoção das medidas pertinentes por ele próprio;

4- O plano em questão buscaria, ainda, a adoção de solução doméstica nos casos de menor complexidade e de menor alcance social, extraindo os subsídios necessários da Lei federal n. 9.099/95 (dos juizados especiais cíveis e criminais);

crença ingênua, ou seja, a de que os Deputados Federais e Senadores atenderão piedosos ao nosso apelo.

Neste sentido, penso que a garantia mais plausível que podemos oferecer à classe política - que tem o poder de aumentar e de diminuir as nossas prerrogativas e garantias - consistirá na apresentação àquela, com urgência, de um plano de ação institucional, nas questões que lhe tocam mais de perto: meio ambiente, patrimônio público e combate à sonegação fiscal. Ou então a sugestão de emenda constitucional, em que esse plano fosse obrigatório, para delimitar a ação do promotor de justiça.

É preciso também estabelecer e executar política de execução penal, como forma de se minimizarem motins e rebeliões em presídios, bem como para a salvaguarda da legalidade no cumprimento da pena e do tratamento interno democrático, quanto ao sentenciado.

Tenho a mais plena convicção que todos nós ganharíamos com isto, por sabermos que a nossa ação estaria alicerçada em parâmetros objetivos e preestabelecidos, impessoais e globais: eis, pois, a nossa segurança maior consubstanciada num agir coletivo e institucionalizado.

Para tanto, proponho que seja estabelecido internamente o arcabouço desse plano de ação institucional, através de seminários setoriais, ou mesmos em nossos congressos estaduais e nacionais. E, na prestação do relatório anual pelo Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral de Justiça à Assembléia Legislativa do Estado, conforme previsto no artigo 18, X, da Lei Complementar nº 34/94 - LEI ORGÂNICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS - ficariam explicitados os objetivos genéricos e impessoais da Instituição perante a sociedade.

Com isto, criar-se-ia a vinculação política dos Deputados aos compromissos da Instituição perante a sociedade, implicando em aperfeiçoamentos constantes do plano na proporção das exigências sociais.

Teríamos assim o chamado poder discricionário limitado, como convém ao Estado de Direito, e cujos parâmetros estariam no aludido PLANO.

Para exemplificarmos esta questão: O Egrégio Tribunal de Justiça através de uma de suas Câmaras decidiu, por unanimidade, que a ação civil pública não é meio idôneo a compelir Prefeito a aplicar no desenvolvimento e manutenção do ensino do percentual mínimo previsto em lei. Noutras palavras, estabeleceu que essa atribuição a nível do Ministério Público compete ao Procurador-Geral de Justiça, mediante representação para intervenção no respectivo município. Vejamos alguns aspectos do citado acórdão:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA - OBJETO - MINISTÉRIO PÚBLICO - TITULARIDADE
- INTERVENÇÃO EM MUNICÍPIO

- A ação civil pública não se presta para obrigar o Município a cumprir obrigação constitucional cuja inobservância encontra remédio sanativo na própria Carta Maior. APELAÇÃO CÍVEL Nº 46.730/8 - Comarca de Barbacena - Relator: Des. BADY CURI - "JURISPRUDÊNCIA MINEIRA" publicada no Órgão Oficial dos Poderes do Estado no dia 27 de abril de 1996 (sábado) - Parte II - Págs. 1/2.

(...) No caso *sub judice* a ação visa compelir o Município de Antônio Carlos a incluir no orçamento o percentual devido na manutenção e desenvolvimento do ensino, que, segundo disposto no art. 212 da Constituição Federal, é de 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos.

(...) Do exposto, forçoso concluir que, constatada a não-observância do preceito constitucional erigido no art. 212, o remédio sanativo não está na via da ação civil pública, mas na comunicação do fato, pela Câmara ou pelo Tribunal de Contas, ao Governador para a medida interventiva direta.

(...) Quanto muito poder-se-ia admitir - em obediência ao princípio de que não há como afastar de apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão ou ameaça de direito (CF, art. 5º, inciso XXXV), e considerando que a própria CF prevê, no item IV do art. 35, excepcionalmente, que o Estado intervirá no Município quando "o Tribunal de Justiça der provimento a representação para assegurar a observância de princípios indicados na Constituição Estadual, ou para prover a execução de lei, de ordem ou de decisão judicial" - a representação a ser feita pelo Procurador-Geral de Justiça, em face do descumprimento do disposto no art. 184, inciso III, da Constituição do Estado de Minas Gerais, repetitivo do preceito contido na CF sobre o percentual obrigatório de 25% da receita resultante de impostos para o ensino.

(...) Merece transcrição outra vez a opinião de JOSÉ AFONSO DA SILVA:

(...) "Acrescente-se apenas que a representação ao Tribunal de Justiça, como peça inicial da ação interventiva no Município, cabe ao Procurador-Geral de Justiça que funcione junto ao Tribunal de Justiça competente para conhecer da representação, seja na intervenção promovida por Estado, seja na promovida pela União em Municípios de Território Federal" (op. cit., p. 465).

(...) O Município, ao deixar de aplicar o percentual mínimo devido na manutenção do ensino, viola princípio estabelecido na Constituição Estadual (repetitivo de determinação da Constituição Federal - enfatize-se). E, se a representação interventiva pode ser validamente manejada para prover a execução de

5- O exercício da independência funcional, que se traduz em poder discricionário limitado pela própria lei, como convém ao Estado de Direito, ocorreria livremente nos limites do citado plano de ação;

6- O PLANO em causa seria inserido na LEI ORGÂNICA NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, como parâmetro de atuação do Ministério Público.

Araguari, 2 de maio de 1996.

EPAMINONDAS DA COSTA

Promotor de Justiça na Comarca de Araguaí - MG.