

1. MATÉRIA DE CAPA

1.1 Princípios institucionais do Ministério Público: a necessária revisão conceitual da unidade institucional e da independência funcional

Marcelo Pedroso Goulart

Promotor de Justiça no Estado de São Paulo

Docente da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo



Marcelo Pedroso Goulart

1. A crise do Ministério Público

A situação de crise, segundo Gramsci, é aquela em que o velho morreu e o novo não conseguiu afirmar-se.¹

O Ministério Público brasileiro vive uma situação de crise, imperceptível aos olhos da maioria de seus membros e de seus dirigentes, uma vez que o velho Ministério Público (pré-88) morreu, mas o novo Ministério Público, projetado na Constituição de 1988, ainda não se afirmou.

De acordo com a vontade popular explicitada na Constituição da República, o Ministério Público deve constituir-se em um dos mais importantes *agentes da vontade política transformadora*, cabendo-lhe a tarefa de definir e participar de ações político-jurídicas modificadoras da realidade, objetivando a construção do projeto constitucional de democracia (a sociedade livre, justa e solidária, na qual o desenvolvimento sócio-econômico-cultural deve estar voltado para a erradicação da pobreza e da marginalização, para a redução das desigualdades sociais e regionais e para a promoção do bem de todos). Essa é a *estratégia institucional*.

ESTRATÉGIA INSTITUCIONAL – participar da construção da sociedade livre, justa e solidária, ou seja, da sociedade na qual o desenvolvimento sócio-econômico-cultural deve estar voltado para a erradicação da pobreza e da marginalização, para a redução das desigualdades sociais e regionais e para a promoção do bem de todos

MINISTÉRIO PÚBLICO – agente da vontade política transformadora

Levar adiante essa prática transformadora (práxis) é cumprir uma função política maior, que implica a substituição de uma dada ordem por outra ordem social, mais justa, na qual prevaleçam os valores universais da democracia. A realização prática dessa função política maior dá-se no *movimento catártico* que promove a transição da sociedade, dos seus movimentos, das suas organizações e de suas instituições do *momento corporativo* e particularista para o *momento ético-político* de modificação do real.²

Do ponto de vista jurídico-constitucional (formal), o Ministério Público estruturou-se para cumprir a função de promover os valores democráticos, como *instituição catártica, universalizante, não-corporativa*. O seu perfil constitucional não dá margem a dúvidas quanto a isso.

Todavia, do ponto de vista do movimento real da Instituição, não se pode fazer a mesma afirmação.

¹ GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do Cárcere*. v. 3. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000. p. 184.

² Sobre Ministério Público e movimento catártico, ver GOULART, Marcelo Pedroso. Missão Institucional do Ministério Público. *Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo*, n. 1, 2001. p. 11-34

A realidade demonstra que o Ministério Público ainda está em fase de transição, visto que, do ponto de vista intrainstitucional, ainda não incorporou plenamente sua nova função política, ainda não formou uma *vontade coletiva-interna democrática* capaz de garantir a unidade necessária à atuação voltada à transformação social.

No nível institucional, portanto, o Ministério Público ainda não superou, plenamente, o *momento corporativo*, fato que impõe a aceleração do *movimento catártico interno*. Do contrário, a *passividade* poderá tomar conta da Instituição, levando-a à *impotência objetiva*, ao não cumprimento da sua função política e dos objetivos que lhe foram postos pela Constituição. Esse tipo de *comportamento passivo-impotente* poderá acarretar a perda de legitimidade (de sustentação social) e levar ao retrocesso na configuração formal-institucional do Ministério Público

A consolidação do novo Ministério Público (pós-88) e a sua afirmação como *agente da vontade política transformadora* impõe a efetivação de uma série de mudanças conceituais e práticas. No campo conceitual, mister a sistematização das novas categorias que hão de fundamentar a ideologia institucional, adequando-a ao *Ministério Público pós-88*. É nesse campo, marcadamente ideológico (cultural), que se faz necessária a atualização dos conceitos de unidade institucional e de independência funcional.

2. A revisão dos conceitos de unidade institucional e de independência funcional e a correlação desses princípios à luz da estratégia institucional

A forma como a doutrina insiste em definir os princípios conformativos-informativos do Ministério

Público não atende ao perfil institucional delineado pela Constituição de 1988. Esses princípios devem ser compreendidos à luz da estratégia institucional.

O princípio da unidade

No modelo superado, tal princípio cinge-se a conformar a estrutura administrativa da Instituição, como órgão único, integrado por promotores de justiça sob a direção de um só chefe.³ Alguns confundem o princípio da unidade com o princípio da indivisibilidade, como se fossem um único princípio, e, numa perspectiva reducionista, conferem à unidade uma dimensão exclusivamente processual.⁴

No pós-88, o princípio da unidade ganhou conotação política, que transcende os aspectos administrativos-estruturais pelos quais foi definido pela doutrina tradicional, embora esses aspectos estejam nele incluídos. Ademais, não pode ser confundido com o princípio da indivisibilidade. Este princípio (indivisibilidade) informa a atuação do membro do Ministério Público como agente procedimental-processual. O princípio da unidade informa e orienta a atuação político-institucional do Ministério Público, que, por meio do conjunto de seus membros – de seus órgãos de execução e de Administração Superior – deve estar voltado à consecução do seu objetivo estratégico: a promoção do projeto de democracia participativa, econômica e social delineado na Constituição da República (a construção da sociedade livre, justa e solidária, na qual o desenvolvimento deve estar voltado, necessariamente, à erradicação da pobreza e da

PRINCÍPIO DA UNIDADE – a atuação dos membros do Ministério Público deve estar voltada à consecução da estratégia institucional, qual seja: a promoção do projeto de democracia participativa, econômica e social delineado na Constituição da República

³ MAZZILLI, *Regime jurídico do Ministério Público*, p. 66. CAZZETA JÚNIOR, *A independência funcional dos membros do Ministério Público e sua tríplice garantia constitucional*, p. 40.

⁴ CINTRA-GRINOVER-DINAMARCO, *Teoria geral do processo*, p. 209: “Ser *una e indivisível* a Instituição significa que todos os seus membros fazem parte de uma só corporação e podem ser indiferentemente substituídos um por outro em suas funções, sem que com isso haja alguma alteração subjetiva nos processos em que oficiam”.

marginalização, à redução das desigualdades sociais e regionais e à promoção do bem comum).

Os critérios definidores da unidade são dados pela Constituição da República, na determinação da estratégia institucional (objetivo estratégico), e pelos Planos e Programas de Atuação, que contemplam as prioridades e os meios de ação para o cumprimento da estratégia.

Unidade e estratégia transitam numa via de mão dupla. A estratégia define a unidade e a unidade concretiza a estratégia. A unidade é definida pela estratégia posta abstratamente pela Constituição. A estratégia realiza-se no mundo concreto através da realização prática das metas prioritárias estabelecidas nos Planos e Programas de Atuação.

A unidade institucional deve ser construída democraticamente. A construção democrática da unidade institucional supõe a participação da sociedade no processo de definição das prioridades institucionais, por meio dos novos instrumentos e espaços de democracia participativa, como, v.g., as audiências públicas.

Incumbe aos órgãos de execução do Ministério Público (Promotorias e Procuradorias de Justiça) a implementação dos Planos e Programas. Cabe aos órgãos da Administração Superior garantir a unidade. À Procuradoria-Geral incumbe promover a mobilização dos membros da Instituição no sentido da consecução do objetivo estratégico, bem como fornecer os meios e o suporte material necessários ao cumprimento das metas estabelecidas nos Planos e Programas de Atuação. À Corregedoria-Geral, fiscalizar o cumprimento, pelos órgãos de execução, das metas estabelecidas nos Planos e Programas de Atuação. Ao Conselho Superior, exercer o poder revisional de arquivamentos de inquéritos civis, a impedir desvios que frustrem a unidade institucional nos casos concretos.

O princípio da independência funcional

A independência funcional tem por objetivo

garantir ao membro do Ministério Público o exercício independente de suas atribuições funcionais, tornando-o imune a pressões externas (dos agentes dos poderes do Estado e dos agentes do poder econômico) e internas (dos órgãos da Administração Superior do Ministério Público). Por força desse princípio, consagrou-se o seguinte aforismo: o membro do Ministério Público só deve obediência à sua consciência e ao direito.

INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL – garante ao membro do Ministério Público o exercício independente de suas atribuições funcionais, tornando-o imune a pressões externas e internas que possam frustrar e inviabilizar o cumprimento da estratégia institucional

O entendimento superficial que se tem dado ao princípio da independência funcional, a partir dessa máxima, não revela o seu verdadeiro sentido, provocando distorções inaceitáveis no atuar concreto dos membros do Ministério Público. Impõe-se, neste momento de reconstrução institucional, rever o conteúdo do princípio da independência funcional, levando em consideração que:

a) a independência funcional, antes de ser uma garantia do membro do Ministério Público, é uma garantia da sociedade, uma vez que foi instituída para dar ao povo a segurança de contar com um agente político que, no exercício das funções de defesa dos interesses sociais, possa atuar com independência, imune às pressões do poder;

b) quando se fala em *dever de obediência à consciência*, não se está tratando de uma consciência espontânea ou contingente (falsa consciência); mas, sim, de uma consciência autêntica, emancipada e universal (verdadeira consciência); de uma consciência ética, informada pelos valores universais da democracia;

c) quando se fala em *dever de obediência ao direito*, não se está tratando da obediência cega do membro do Ministério Público à literalidade dos tex-

tos legais, mas no uso do direito como instrumento de transformação social, o que implica interpretação recontextualizadora da norma, à luz dos valores que informam o projeto democrático constitucionalmente delineado (estratégia institucional do Ministério Público), bem como o reconhecimento de que o direito possui diferentes dimensões (política, econômica, cultural e normativa),⁵ portanto a dimensão normativa é apenas uma delas.

A correlação dos princípios da unidade e da independência funcional

Para que o Ministério Público cumpra a sua missão institucional, ou seja, o seu objetivo estratégico, é preciso compreender a correlação existente entre os princípios da unidade e da independência funcional.

Como Instituição una, o Ministério Público deve estar voltado ao cumprimento de sua estratégia, o que se dá pela implementação dos Planos e Programas de Atuação. Para isso, os agentes do Ministério Público devem atuar com independência, ou seja, devem estar imunes às pressões internas e externas que frustrem e inviabilizem o cumprimento da estratégia institucional, que se dá, concretamente, por meio da execução dos Planos e Programas de Atuação.

As metas, prioridades e ações definidas nos Planos e Programas de Atuação decorrem da necessidade de o Ministério Público cumprir, por força de imposição constitucional genérica, os seus objetivos estratégicos. Por ser assim, esses Planos e Programas contemplam, necessariamente, hipóteses de atuação obrigatória e vinculam os membros do Ministério Público. Em outras palavras: o membro do Ministério Público que deixa de observar as metas, prioridades e ações estabelecidas nos Planos e Programas de Atuação não pode invocar, em sua defesa, o princípio da independência funcional, pois este princípio não pode servir de escudo àqueles que deixam de cumprir objetivos institucionais constitucional e democrática-

mente definidos.

3. Conclusões

1ª) O objetivo estratégico do Ministério Público é a defesa do projeto de democracia participativa, econômica e social delineado na Constituição de 1988, pela consecução dos objetivos fundamentais da República sintetizados no art. 3º, incs. I a IV (construção da sociedade livre, justa e solidária, na qual o desenvolvimento sócio-econômico-cultural deve estar voltado para a erradicação da pobreza e da marginalização, para a redução das desigualdades sociais e regionais e para a promoção do bem de todos).

2ª) Para cumprir o seu objetivo estratégico, o Ministério Público precisa definir políticas públicas por meio de Planos e Programas de Atuação Institucional, com o estabelecimento de metas prioritárias que orientem a ação dos órgãos de execução e de Administração Superior.

3ª) O princípio da unidade informa e orienta a atuação político-institucional do Ministério Público, que, pelo conjunto dos seus membros – dos órgãos de execução e de Administração Superior –, deve estar voltado à consecução do seu objetivo estratégico.

4ª) Incumbe aos órgãos de execução do Ministério Público – Promotorias e Procuradorias de Justiça – a implementação dos Planos e Programas de Atuação como forma de garantir a unidade institucional.

5ª) No sentido de garantir a unidade institucional, cabe à Procuradoria-Geral promover a mobilização dos membros da Instituição no sentido da consecução do objetivo estratégico, bem como fornecer os meios e o suporte material necessários ao cumprimento das metas estabelecidas nos Planos e Programas de Atuação.

6ª) No sentido de garantir a unidade institucional, cabe à Corregedoria-Geral fiscalizar o cumprimento,

⁵ Cf. MACHADO, *Ministério Público: democracia e ensino jurídico*, p. 70.

pelos órgãos de execução, das metas estabelecidas nos Planos e Programas de Atuação.

7ª) Cabe ao Conselho Superior exercer o poder revisional de arquivamentos de inquéritos civis, como forma de impedir desvios que frustrem a unidade institucional nos casos concretos.

8ª) A independência funcional tem por objetivo garantir ao membro do Ministério Público o exercício independente de suas atribuições funcionais, tornando-o imune a pressões externas e internas que

frustrem e inviabilizem o cumprimento da estratégia institucional.

9ª) O Ministério Público concretiza o objetivo estratégico abstratamente previsto na Constituição por meio da execução das metas prioritárias dos Planos e Programas de Atuação. Essas metas decorrem de imposição constitucional, portanto, contemplam hipóteses de atuação obrigatória e vinculam os membros do Ministério Público.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CAZZETA JÚNIOR, José Jesus. A independência funcional dos membros do Ministério Público e sua tríplice garantia constitucional. In: ALVES, Airton Buzzo et ali (org.). *Funções institucionais do Ministério Público*. São Paulo: Saraiva, 2001.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo. *Teoria geral do processo*. 11ª ed. São Paulo: Malheiros, 1995 (em cooperação).

DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria geral do processo*. 11ª ed. São Paulo: Malheiros, 1995 (em cooperação).

FERRAZ, Antônio Augusto Mello de Camargo. A necessária elaboração de uma nova doutrina de Ministério Público, compatível com seu atual perfil constitucional. *Ministério Público: instituição e processo*. São Paulo: Atlas, 1997 (em cooperação).

GOULART, Marcelo Pedroso. Missão institucional do Ministério Público. *Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público do Estado de São Paulo*, n. 1, 2001, p. 11-34 .

GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do cárcere*. Vol. 3. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

GRINOVER, Ada Pellegrini. *Teoria geral do processo*. 11ª ed. São Paulo: Malheiros, 1995 (em cooperação).

MACHADO, Antônio Alberto. *Ministério Público: democracia e ensino jurídico*. Belo Horizonte: Del Rey,

MAZZILLI, Hugo Nigro. *Regime jurídico do Ministério Público*. São Paulo: Saraiva, 1993.