

12. O Ministério Público em busca de sua personalidade institucional: a problemática harmonização entre a independência funcional e a unidade

Elton Venturi

Procurador da República. Mestre e Doutor em Direito pela PUC/SP. Professor da UTP/PR e do Instituto de Direito Romeu Bacellar

A Constituição Federal brasileira está completando 20 anos de vigência, tendo operado durante tal período indiscutíveis avanços nos mais diversos setores da vida dos cidadãos brasileiros, tudo no rumo do (r)estabelecimento dos valores sociais perdidos ou sonegados por décadas de império do regime político de exceção.

Como a organização da sociedade civil foi praticamente esfacelada por força da ditadura militar, o constituinte de 1988 apostou quase todas as suas fichas no aprimoramento institucional do Ministério Público, com o claro objetivo de fazer da Instituição um verdadeiro *porta-voz* dos cidadãos no intuito do resgate da tutela dos direitos fundamentais individuais e sociais. Confiou-se-lhe, assim, dentre outras funções, “a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”.

A nobreza e essencialidade de tais atribuições, contudo, trouxeram consigo uma imensa responsabilidade para os membros do *Parquet*, vinculada à própria (re)construção do Estado Social Democrático de Direito, de quem se exige

o atendimento das mais básicas necessidades inerentes à garantia da dignidade da pessoa humana. Não é por outro motivo, aliás, que diariamente busca o Ministério Público, sobretudo por via de ações civis públicas e de improbidade administrativa, a tutela jurisdicional dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, ligados à higidez do meio-ambiente, à probidade da gestão dos serviços e do patrimônio público, ao fornecimento de serviços públicos de qualidade relativos à saúde, educação e segurança pública.

Dentre as plurais reflexões que se poderiam realizar neste momento, passados vinte anos da reconfiguração do Ministério Público no Brasil, talvez a mais intrigante esteja atrelada não tanto aos resultados práticos conquistados pela sua atuação judicial e extrajudicial (em muito comprometida pelas suas carências estruturais e pelas amarras de uma estrutura jurisdicional ainda extremamente burocrática, morosa e ineficaz), mas, antes, à conformação de sua *personalidade institucional*, da qual depende a

própria efetividade do desempenho das funções constitucionalmente ordenadas.

Neste sentido, a reflexão que se deseja provocar diz respeito ao *processo de construção da personalidade do Ministério Público* que, para além de gradativo, revela-se altamente complexo e problemático em função da forçosa convivência entre princípios constitucionais aparentemente paradoxais. Ao mesmo tempo em que a *independência funcional* e a *unidade institucional* podem ser apontadas como propulsoras de uma multiplicidade de ideologias internas e, por consequência, salutares fontes de oxigenação e democratização no e do *Parquet*, por outro lado, podem também gerar significativos efeitos colaterais causadores de uma possível *crise de identidade*, ora derivada do *individualismo* de parcela de seus membros, ora da formação daquilo que poderíamos denominar de *egocentrismo institucional*.

De fato, se não constitui tarefa árdua teorizar sobre os conceitos e tangências dos princípios da independência funcional e da unidade (previstas pelo §1º do art. 127 da CF), o dia-a-dia da atuação funcional dos membros do *Parquet* muitas vezes os coloca diante de dilemas. Isso ocorre, v.g., quando a providência imaginada pelas pessoais convicções político-ideológicas do promotor não encontram ressonância no plano institucional, vale dizer, divergem dos planos e metas de atuação possivelmente *inferidas* dos diversos canais representativos da Instituição (Procuradoria Geral, Conselho Superior, Câmaras de Coordenação, Grupos de Trabalho, Colégio de Procuradores etc), ou, ainda, quando a atuação do promotor público não se pauta pelas opções positivadas em princípios e normas constitucionais, mas sim por objeções meramente políticas pessoais do próprio agente.¹ A isso podemos chamar de *atuação individualista* que, à exata medida que contraria a unidade, não pode ser

considerada *institucional*.

Nessas ocasiões, é inegável que a adoção de soluções consentâneas unicamente com a ideologia pessoal do agente (e fundadas em pretensa independência funcional), constitui tentativa a que não podem sucumbir os membros do Ministério Público, sob pena de se negar aquilo que se poderia minimamente conceber como “vontade institucional”. Trata-se, aí, da prática de um individualismo que, para além de não ter nada de institucional, contraria e inviabiliza a conformação da unidade constitucionalmente determinada.

A Constituição Federal não assegura a “*independência pessoal*” do promotor público, mas sim a sua “*independência funcional*”. Não se trata de mero jogo de palavras, uma vez que se busca acentuar que a liberdade de atuação existe somente dentro de uma concepção necessariamente coletiva de Ministério Público.²

Apesar de constituir fenômeno ocasional e pontual, a *patologia do individualismo* da atuação do agente do *Parquet*, dissociada da unidade institucional, pode ser explicada (mas não justificada) por fatores como a *juventude* do modelo constitucional do Ministério Público de 1988 (francamente diferenciado do modelo anterior), a *ausência de diretrizes objetivas* capazes de viabilizar uma fácil apreensão do que possa vir a ser considerada a vontade institucional (muitas vezes, até em função da própria novidade da matéria sob análise) e a *falta ou insuficiência de instrumentos internos de supervisão* que atuem no intuito da preservação da unidade da Instituição.³ Tal ambiente, repare-se, é profícuo para a adoção de soluções individualistas que, ao comprometerem a formação da personalidade institucional do Ministério Público, não só o expõem negativamente perante as demais Instituições essenciais à prestação da justiça e

¹ Sobre tal atuação incompatível com as funções estabelecidas para o Ministério Público, pertinentes são as críticas manifestadas por Sepúlveda Pertence no prefácio à obra de João Batista de Almeida, Aspectos controvertidos da ação civil pública, São Paulo, RT, 2001.

² Por tal motivo, não se pode concordar com interpretações absolutas do princípio da independência funcional, v.g., como preconiza Alexandre de Moraes, para quem “O órgão do Ministério Público é independente no exercício de suas funções, não ficando sujeito às ordens de quem quer que seja, somente devendo prestar contas de seus atos à Constituição, às leis e à sua consciência”, *Direito constitucional*, 11. ed. São Paulo, Atlas, 2002, p. 495.

³ Não se trata de defender qualquer espécie de controle que possa tolher a independência funcional do membro do Ministério Público, quando signifique liberdade para a atuação dos objetivos institucionais. É certo que cada agente possui ampla liberdade de atuação, sem qualquer subordinação hierárquica ou política no exercício de suas funções. O que se pretende derrubar, con -

perante a sociedade civil, como ainda colocam em risco o adequado cumprimento dos objetivos traçados pelo constituinte brasileiro de 1988.⁴

Por outro lado, a presente provocação volta-se também contra uma *visão egocêntrica do Ministério Público*, igualmente responsável pelo comprometimento da atuação institucional condizente com seus misteres constitucionais.⁵

Com efeito, em que pese toda a relevância e essencialidade das funções conferidas ao *Parquet* no sentido da canalização e até mesmo da resolução das vontades e necessidades sociais, seja junto aos demais poderes constituídos, seja junto aos próprios particulares, a ninguém é dado esquecer que o Ministério Público *não possui um fim em si mesmo, não é a única Instituição responsável pela tutela dos interesses disseminados na sociedade civil, nem tem por objetivo substituí-la “ad eternum”*.

Se é fato que os interesses da sociedade civil foram fragmentados (e com isso, sonegados) muito em função da hostilidade do ambiente político vivenciado nas décadas de vigência do regime de exceção, e se também é verdade que o Ministério Público foi repensado pelo constituinte de 1988 para representar tais interesses numa fase de reconstrução da democracia no país, isso

não significa que possa ou deva o *Parquet* inferir e atuá-los à revelia dos seus verdadeiros titulares ou mesmo dos demais co-legitimados para a atuação jurisdicional (v.g., associações civis e Defensoria Pública)⁶.

Neste passo, parece inconcebível que o membro do Ministério Público, diante de uma representação ou mesmo agindo de ofício, não adote as mínimas cautelas pertinentes à legitimação social de sua atuação judicial ou extrajudicial,⁷ por via, v.g., da instauração dos competentes procedimentos investigatórios e da realização de audiências públicas para a oitiva da comunidade afetada. Este, aliás, pode ser considerado como um típico comportamento *individualista e egocêntrico* do membro do Ministério Público, responsável pela deformação institucional da entidade.

Da necessária harmonização entre os princípios da independência funcional e da unidade institucional depende o pleno, democrático e constitucional desempenho das funções do Ministério Público, compreendido como Instituição que, apesar de plural, deve encontrar e manter uma personalidade própria, consentânea com a formação de um verdadeiro Estado Social Democrático de Direito.

tudo, é o verdadeiro *tabu* proveniente de uma visão absolutamente distorcida do princípio da independência funcional, segundo a qual os promotores estariam infensos a qualquer espécie de supervisão, na medida da necessidade da manutenção da unidade institucional. A independência institucional não significa que os agentes ministeriais possam “agir guiados pela própria consciência jurídica ante os fatos que lhes cheguem ao conhecimento” (como chegou a preconizar o Ministro Fernando Gonçalves na decisão da Sindicância nº 150 – SP, DJU de 26/03/2008). A referida “consciência jurídica pessoal” não pode ser ilimitada, pois deve estar pautada em um mínimo senso comum ou ao menos prevalente no plano institucional. Negar a possibilidade e a necessidade de tal controle implica inviabilizar a concretização do princípio da unidade, personificando-se indevidamente o promotor ao invés de se personificar e fortalecer a Instituição do Ministério Público, com óbvias e indesejadas consequências nos planos jurídico, político e social.

⁴ Quando a Constituição Federal elenca os princípios da independência funcional, da indivisibilidade e da unidade, o faz tendo em vista não o estabelecimento de um sistema de garantias individuais para o membro do Ministério Público isoladamente considerado. Muito antes disso, acredita-se que apenas mediante a harmonização dos referidos preceitos seja possível conceber uma existência e efetividade de atuação institucional do Ministério Público no Brasil.

⁵ Exemplo do que presentemente se denomina “egocentrismo do Ministério Público” pode ser dado pelo ajuizamento, perante o Supremo Tribunal Federal, da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.943, por meio da qual a CONAMP (Confederação Nacional do Ministério Público) impugnou o artigo 5º da Lei nº 7.347/1985 (com redação dada pela Lei nº 11.448/2007), que legitimou a Defensoria Pública à propositura da ação civil pública, sob o tosco e equivocado fundamento de que a possibilidade de a Defensoria Pública propor ações civis públicas, sem restrições, afetaria indevidamente as atribuições do Ministério Público. Tal ação é lamentável sob diversos aspectos, inclusive por revelar um (até então) impensável interesse de *reserva de mercado* da ação civil pública, importando, com isso, restrição da ampla acessibilidade à justiça dos interesses metaindividuais e individuais homogêneos.

⁶ Como bem anota Antonio Augusto Mello de Camargo Ferraz, “não deixa de preocupar a larga preponderância dessa instituição [Ministério Público] quando se trata de atuação em defesa de interesses difusos [...]”. Preocupa pois esse é um sintoma claro da fragilidade de nossa democracia, na medida em que revela o grau ainda incipiente de organização da chamada “sociedade civil [...]”. Inquérito civil: dez anos de um instrumento de cidadania, Ação civil pública (coord. Edis Milaré), São Paulo, RT, 1995, p. 64

⁷ Nada obstante a legitimação para a representação social *formalmente* estabelecida pela Constituição Federal, o membro do Ministério Público deve buscar também *legitimar substancialmente* sua atuação, sobretudo em função do modo de sua investidura no modelo constitucional brasileiro (por aprovação em concurso público, e não por eleição).