

## **SEM REVISÃO**

# **Propostas de um novo Ministério Público<sup>(1)</sup>**

Hugo Nigro Mazzilli<sup>(2)</sup>

Professor da Escola Superior do Ministério Público – SP

---

1. Acompanhando a evolução do perfil do Ministério Público brasileiro, de seus primórdios até os dias atuais, chegamos à conclusão de que, dentre as instituições ligadas à administração da Justiça, sem dúvida foi ele quem mais radicalmente se alterou e amoldou às novas realidades sociais em nosso país.

Começemos por considerar suas atribuições originárias ou históricas: a representação do governante e a acusação penal. De procurador do rei, passou a procurador da Coroa, depois a procurador da Fazenda, tendo chegado à posição de defensor da sociedade, o que lhe impõe lutar hoje não raro contra os governantes e o próprio Estado, em cujo berço nasceu. Na área criminal, até recentemente, o Ministério Público conviveu com a iniciativa concorrente de outros co-legitimados à instauração da persecução penal, pois, sob o regime anterior à Constituição de 1988, até o delegado de Polícia e o juiz podiam instaurar o procedimento penal de ofício; agora, detém privatividade na promoção da ação penal pública.

Suas atribuições na área cível, que até há poucos anos eram muito modestas, e, no tocante à sua iniciativa para a ação civil pública, quase simbólicas (contavam-se nos dedos as poucas ações civis públicas de sua iniciativa e era acanhada sua atuação interventiva no processo civil) —, suas atribuições nesse campo passaram a crescer vertiginosamente, principalmente a partir do advento da Lei da Ação Civil Pública e do Código de Defesa do Consumidor (Leis n<sup>o</sup>s 7.347/8 e 8.078/90), a ponto de poder hoje o Ministério Público propor inúmeras ações em defesa do meio ambiente, do consumidor, do patrimônio público e social e de outros interesses metaindividuais.

Até há pouco tempo, o Ministério Público nem mesmo investigava diretamente: limitava-se a fazer apurar em juízo os casos que a Polícia lhe trazia às mãos por meio do vetusto inquérito policial. Hoje, sem prejuízo de deter poderes de requisição direta na área investigatória, o Ministério Público conquistou a possibilidade de investigar de forma extrajudicial e direta os danos a interesses cuja defesa a Constituição e as leis lhe cometeram, e para isso

---

1) Palestra proferida na reunião do Grupo de Estudos Amaro Alves de Almeida Filho, do Ministério Público do Estado de São Paulo (São Bernardo do Campo, 24.6.1999).

(2) Procurador de Justiça aposentado, ex-Presidente da Associação Paulista do Ministério Público, membro do corpo docente da Escola Superior do Ministério Público do Estado de São Paulo.

**Obs.:** Notas explicativas no final do artigo.

se vale do novo instrumento que é o inquérito civil, criado pela Lei nº 7.347/85, sem prejuízo da possibilidade de instaurar outros procedimentos investigatórios a seu cargo, como previsto pelo art. 129, VI, da Constituição.

A par de tudo isso, o Ministério Público brasileiro adquiriu um novo perfil constitucional, que lhe assegurou novas atribuições, como na defesa do patrimônio público ou na atuação de *ombudsman*; além disso, conquistou maior independência, com autonomia administrativa, financeira e funcional, detendo seus membros elevadas garantias, que acabaram até mesmo a provocar o reconhecimento pelo plenário do Supremo Tribunal Federal do princípio do promotor natural.<sup>(3)</sup> Por outro lado, os Procuradores-Gerais, chefes do Ministério Público, passaram a deter investidura por tempo certo – garantia que jamais tinham alcançado na história do País, antes da Constituição de 1988.

2. Entretanto, a vivência destas três últimas décadas de Ministério Público nos convenceu de que, a par dessa notável evolução, muito ainda falta, entretanto, ao Ministério Público brasileiro.

No campo constitucional, alguns pontos primordiais ainda não foram bem resolvidos.

Antes de mais nada, é preciso encontrar melhores critérios ou mecanismos para a escolha dos Procuradores-Gerais de Justiça e do Procurador-Geral da República.

O sistema antigo, da livre escolha e livre exoneração dos Procuradores-Gerais pelos chefes dos Poderes Executivos, era o mais pernicioso ou daninho de quaisquer outros: podiam os chefes do Ministério Público ser nomeados e demitidos *ad nutum* pelo chefe do Poder Executivo, e, assim, não tinham condições efetivas de assegurar a responsabilização penal de quem os escolhia e podia demiti-los a qualquer tempo, com isso assegurando a própria impunidade.

A proposta do próprio Ministério Público nacional, consubstanciada na chamada Carta de Curitiba,<sup>(4)</sup> também não era satisfatória: a) procurando não desagradar o então Procurador-Geral da República – que foi o último chefe do Ministério Público Federal nomeado livremente pelo Presidente da República sem que sequer pertencesse ao Ministério Público nacional –, o texto propunha manter essa forma de escolha, sob aprovação do Senado, mas assegurado um mandato (*rectius*, investidura por tempo certo); b) para os chefes dos Ministérios Públicos locais, propunha-se sua eleição na forma da lei local, entre os integrantes da carreira, também com investidura determinada, descurando-se, porém, de qualquer preocupação com a legitimação social e democrática dessa investidura.<sup>(5)</sup>

O sistema atual, acolhido na Constituição de 1998, também tem seus graves equívocos. Primeiro, porque, na área federal, concentra nas mãos do Presidente da República a livre escolha do Procurador-Geral da República, ainda que algumas garantias tenham advindo: a) a escolha é agora limitada aos membros do Ministério Público da União; b) o Senado deve aprovar o nome escolhido; c) o aprovado recebe uma investidura definida no tempo, permitidas, porém, ilimitadas reconduções. Como se vê, o sistema contém avanços, mas despreza pura e simplesmente toda a vontade da própria instituição, bem como permitem-se escolhas absolutamente pessoais do Presidente da República, o que não afasta a possibilidade de emprego de critérios políticos de caráter subalterno, que podem ser legitimados por um Senado subserviente. Em segundo lugar, para a escolha dos Procuradores-Gerais dos Estados e do Distrito Federal, houve um progresso, sim, mas também insuficiente: permitiu-se a escolha pelo Governador, dentre uma lista tríplice formada pela classe, para investidura por tempo certo, admitida uma única recondução. O problema, porém, é que aqui também não se afasta a possibilidade de critérios subalternos, até mesmo envolvimento político-partidário para a escolha, que não raro pode levar a compromissos espúrios entre quem escolhe e o escolhido, a assegurar a impunidade de autoridades e grupos econômicos ligados aos governantes, ao mesmo tempo em que se viabilizam perseguições a outros.

Certo é, poderia ser dito, que a escolha pelo chefe do Poder Executivo, mormente dentre uma lista moldada pela própria instituição ministerial, também tem seus méritos. É fato que esse sistema combina, de um lado, a vontade da instituição, e, de outro, gera uma decisão formulada por quem, mercê de uma investidura popular direta (o Governador), em tese poderá escolher aquele que lhe pareça ter um projeto administrativo e funcional mais consentâneo com as propostas que levaram o governante a ser eleito – o que é uma forma de autêntica democracia representativa. Entretanto, se isso é verdade, de outro lado esse sistema também comporta deformações, pois a instituição ministerial pode incluir na lista tríplice apenas três nomes já vinculados a compromissos corporativistas, o que reduziria a nada a possibilidade de verdadeira escolha pelo governante; e, além disso, ao escolher, o próprio governante pode agir em descompasso com o interesse público primário, e, como já antes ressaltado, usar critérios subalternos para nomear o velho procurador do rei junto ao Ministério Público.

Poderia, talvez, ser cogitada da escolha do chefe do Ministério Público pelo Poder Legislativo, dentre todos os membros da instituição ou dentre uma lista tríplice eleita pela classe, ou, ainda, de eleição pela classe, com aprovação do nome pelo Poder Legislativo.<sup>(6)</sup> Se bem que todas estas idéias, sem dúvida, tenham a justa preocupação de buscar maior legitimidade para o Ministério

Público, dentro do conceito de que só é democrático aquilo que obtém legitimação popular, direta ou indireta – o que tanto mais importante é para o Ministério Público, porque exercita ele parcela direta da soberania estatal ao condicionar o exercício do *ius puniendi* –, ao mesmo tempo também estas propostas incidem em riscos gravíssimos. Com efeito, a nosso ver, o poder político, especialmente o dos parlamentares em geral (Senadores, Deputados Federais ou Estaduais e Vereadores), ao menos em nosso País, mercê de sua tradição cultural, não tem a mínima condição ética de definir essa escolha ou essa aprovação. Cremos que esse sistema, sobre não ter qualidade alguma que já não a tenha a escolha pelo chefe do Executivo, ainda tem desvantagens extras, pois acaba permitindo que o candidato a Procurador-Geral, em vez de comprometer-se politicamente com uma só pessoa para obter sua desejada aprovação no cargo (compromisso com o Governador), possa tal candidato, não raro, comprometer-se agora com inúmeros políticos, um a um, e até mesmo com partidos ou facções inteiras, gerando dívidas ou obrigações de caráter político-partidário vedadas à instituição e a seus membros, ou amparar-se em fortes grupos econômicos, que possam viabilizar ou garantir, por meio de *lobbies* e até recursos materiais, sua aprovação no Poder Legislativo.

Por igual, buscar alguma forma de legitimação externa para o Ministério Público por meio de qualquer participação do Poder Judiciário na escolha do Procurador-Geral, a nosso ver seria solução despropositada, pois o Poder Judiciário brasileiro padece, em mesma ou até em maior medida da mesma limitação de legitimidade democrática que o Ministério Público.

Restaria, talvez, a eleição do chefe do Ministério Público pelo povo. Entretanto, esse sistema, jamais experimentado entre nós, também traria seus riscos – sérios riscos, quase certezas de comprometimentos. Em primeiro lugar, envolveria, direta ou indiretamente, o exercício de atividade político-partidária, que a tradição de nosso País, ao longo dos anos, bem fez recusar aos membros do Ministério Público e do Poder Judiciário. Depois, haveria os fundos e tesouros de campanhas, os caixas e caixas-2, os depósitos de dinheiro em paraísos fiscais, as sobras de campanhas, o dinheiro não contabilizado para novas campanhas, as ajudas no curso do mandato para eventuais campanhas de reeleição, a contribuição de empresas, construtoras e empreiteiras, o financiamento de novas campanhas e dos sucessores – até mesmo por parte de empresas ou pessoas que podem estar a ser investigadas ou em risco de o serem pela própria instituição ministerial. Haveria ainda o interesse dos governantes, políticos e grupos econômicos em ser eleito este e não aquele Procurador-Geral, e, daí, surgiriam os investimentos velados na mídia... E também teríamos de considerar os riscos para a instituição, pois os candidatos a Procura-

dor-Geral poderiam assumir na campanha compromissos irrealizáveis, quando, na verdade, não depende deles toda a execução da atuação do Ministério Público, dada a independência funcional de cada membro da instituição. A tendência seria que os Procuradores-Gerais procurassem impor à instituição seus planos e projetos de campanha, com riscos à independência funcional dos Promotores, que, a bem da verdade, são hoje muito mais independentes e fazem muito mais o ofício de Ministério Público que os próprios Procuradores-Gerais.

**3.** Em suma, esse é o quadro: graves dificuldades e riscos para todas as alternativas conhecidas, de forma que, a nosso ver, ainda não se apresentou qualquer solução isenta, ou pelo menos razoavelmente livre de maiores defeitos, para resolver o grave problema da investidura do Procurador-Geral.

Por isso, cremos que, enquanto isso, o mais apropriado é não cumular os chefes do Ministério Público com atribuições funcionais; devem-se retirar deles, principalmente, as decisões que importem eventuais controle da ação e da responsabilidade dos governantes que os escolheram, e cometer essas decisões a colegiados da própria instituição (como o Conselho Superior do Ministério Público ou o Colégio de Procuradores de Justiça), o que permitirá melhor transparência e contraste dessas decisões.

Outrossim, deve-se prever, em reforma constitucional, a possibilidade de destituição do Procurador-Geral por conveniência ou voto de desconfiança da própria classe.

**4.** Na área profissional, também é necessário cogitar de alterações na atuação ministerial.

Em primeiro lugar, são desejáveis mudanças nos próprios membros do Ministério Público.

Não é demais lembrar que, até há pouco tempo, advogavam eles em alguns Estados e até na União. Ainda hoje, nem todos se dedicam com exclusividade à atuação ministerial, seja porque podem ter outra função pública de magistério, além de outras iguais funções privadas, que podem concorrer ou até suplantar a dedicação ao Ministério Público. Promotores há que, direta ou indiretamente, mesmo dentro das exceções constitucionais, exercem o comércio diretamente ou por meio de familiares, cuidam de suas fazendas, exercem atividade político-partidária, e fazem tudo isso de forma excessivamente absorvente, até em prejuízo das funções ministeriais.

Além disso, embora se repute superados os tempos dos Promotores do nada a opor e do pelo prosseguimento, que davam o nome e assinavam termos de audiência a que não estiveram presentes, ainda é bem de ver que,

enquanto alguns membros do Ministério Público se dedicam ao extremo, outros deixam serviços acumulados para os colegas, especialmente os substitutos, passam como gatos sobre brasa em cima dos processos, e procuram desviar-se de todo e qualquer caso mais complexo. Podemos dizer que, ainda hoje, uns trabalham muito enquanto outros trabalham pouco ou quase nada – o que, aliás, não é problema só do Ministério Público, e sim algo comum à natureza humana.

**5.** Temos ainda os problemas de método. À vista dos bons frutos da Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85), o Ministério Público precisa voltar-se mais à atividade investigatória, como o faz na área civil por meio do inquérito civil.<sup>(7)</sup> Também na área penal deve o Ministério Público conquistar espaços, não para assumir os trabalhos policiais, mas sim para conduzir algumas investigações, até mesmo de caráter criminal, devendo estas recair especialmente sobre os casos em que a Polícia não tenha possibilidade, conveniência ou interesse em fazê-lo, como quando estejam envolvidas autoridades governamentais que controlam a ação da Polícia, ou quando estejam envolvidos os próprios policiais, ou quando estejam envolvidas pessoas que tenham força econômica, política ou social suficiente para impedir ou interferir nas investigações.

Nesses casos, uma atuação mais efetiva do Ministério Público na área investigatória é corolário de sua privatividade constitucional na promoção da ação penal pública (pois quem não investiga diretamente não se pode dizer seja titular privativo da ação penal, e só poderá levar a juízo aqueles a quem a Polícia indica). Além disso, teria o condão de aprimorar os trabalhos do próprio Ministério Público e da Polícia, que, mais entrosados, sem dúvida melhor servirão à coletividade – coisa que até hoje não tem ocorrido.

**6.** Outro ponto relevante, a ser mudado, é exigir do Ministério Público um posicionamento funcional mais crítico, que busque, em cada atuação, os fundamentos e as finalidades constitucionais de sua intervenção. Assim, há inúmeras atribuições, como sua atuação na avaliação de minas e jazidas, na jurisdição voluntária em que não haja interesses indisponíveis, e em outras situações semelhantes, que devem hoje ser questionadas, à vista da atual destinação constitucional do Ministério Público,<sup>(8)</sup> até porque, em casos de mera defesa de interesses patrimoniais da Fazenda, tem esta seus representantes, que não o Ministério Público, ao qual só está reservada a defesa do patrimônio público quando o legitimado ordinário não o faça a contento.<sup>(9)</sup>

**7.** Sugerimos, ainda, uma atitude ministerial mais criadora, na área de alterações legislativas. Por trabalhar com as leis, não raro os membros do Ministério Público podem bem apontar suas falhas. Congressos, seminários, grupos de estudos, iniciativas individuais – tudo isso pode e deve gerar anteproje-

tos de leis, que devem ser encaminhados aos Procuradores-Gerais, e, por estes, às autoridades competentes, para regular início do processo legislativo.

Além disso, seria desejável que a Constituição conferisse ao Procurador-Geral a iniciativa não só de projetos de lei de organização do Ministério Público, como o faz hoje, mas também de projetos de lei que dissessem respeito ao exercício de suas funções, ou seja, as próprias leis que lhe incumbem defender em juízo ou fora dele.

**8.** Outro ponto que, segundo pensamos, merece reexame é o problema do princípio da obrigatoriedade, que hoje ilumina a atuação do Ministério Público.

Embora, em síntese, se pudesse dizer, de forma mais simples, que tal princípio consiste na obrigação que tem o Promotor de exercer sua atuação (propor a ação, bem como na impossibilidade de dela desistir, ou intervir num feito, sem poder dispor do direito material em litígio), veremos que a matéria está a exigir uma compreensão menos simplista, e portanto mais completa e adequada do aludido princípio.

Devemos colocar com mais clareza a questão da obrigatoriedade de agir por parte da Instituição: identificando o Ministério Público uma hipótese em que, por força de lei, lhe caiba agir, não se compreenderia fosse recusar-se a fazê-lo.<sup>(10)</sup>

Não se admite, hoje em dia, salvo restritas hipóteses legais, que o órgão do Ministério Público, identificando uma hipótese na qual a lei exige sua atuação, se recuse a agir; é nesse sentido que se pode dizer, corretamente, que sua atuação lhe é um dever, seja quando se trate de ajuizar uma ação penal, seja quanto ao ajuizamento da ação civil, seja até mesmo para interpor qualquer recurso.

Todavia, acrescente-se, se normalmente não tem hoje o Ministério Público discricionariedade para agir ou deixar de agir quando identifica hipótese de agir, ao contrário, tem – e precisa mesmo ter – a necessária liberdade para apreciar se ocorre hipótese em que sua atuação se torna obrigatória.

Poucas ressalvas a esse princípio da obrigatoriedade existem, ora na área penal, em que se admite de forma modesta possa o Ministério Público transigir (Constituição, art. 98, I; Lei nº 9.099/95, arts. 76 e 89), ora na área civil, quando também poderá o Ministério Público deixar de agir, satisfazendo-se em alguns casos com os compromissos de ajustamento que tome do causador do dano (Lei nº 7.347/85, art. 5º, § 6º, com a redação da Lei nº 8.078/90).<sup>(11)</sup>

Entretanto, a nosso ver, seria o caso, de *lege ferenda*, de mitigar o princípio da obrigatoriedade, em maior medida que já o faz a legislação em vigor,

no tocante às transações penais e aos compromissos de ajustamento em matéria civil. Assim, acredito que, sendo o Ministério Público o titular constitucional privativo da ação penal pública, deveríamos tirar as últimas consequências disso, ao admitir transações penais verdadeiras, que versassem diretamente o próprio *ius puniendi* estatal; e, na área cível, mais que meros compromissos de ajustamento de conduta, deveriam ser admitidas verdadeiras transações, naturalmente não como garantias máximas, mas sim sempre como garantias mínimas em favor da coletividade.

E mais. Ainda dentro do espírito de mitigar, de *lege ferenda*, o princípio da obrigatoriedade, cremos que seria o caso de conferir maior discricionariedade ao Ministério Público em sua atuação, para que pudesse melhor escolher seus caminhos e sua forma de atuação. Afinal, investido como está hoje na defesa de todos os interesses metaindividuais, o que acaba acontecendo é que ele não pode elege prioridades. Assim, seria possível que, em casos determinados na lei, pudssemos cogitar de conferir maior liberdade ao Ministério Público para a defesa do próprio interesse público.

Naturalmente, para que o Ministério Público possa gozar de maior discricionariedade, incluindo maior poder de transação, será, mais uma vez, indispensável detenha maior legitimidade social para tomar essas decisões, o que só será possível aumentando o respaldo democrático para a atuação ministerial.

**9.** Outrossim, acreditamos seja caso de cogitar de uma nova estrutura para as Promotorias de Justiça.

Concebemos as Promotorias de Justiça de maneira totalmente diferente da que se tem implantado hoje no País. Por primeiro, não seria preciso ter tantos membros do Ministério Público, sem, porém, infra-estrutura adequada – como no Estado de São Paulo, com dois mil Promotores e Procuradores de Justiça, num crescimento que, apesar de vertiginoso, sequer acompanha as reais necessidades. Deveríamos ter poucos Promotores, mas cada órgão de execução do Ministério Público deveria ser dotado de estrutura administrativa própria e independente.

O Ministério Público, afora alguns casos isolados, não toma decisões funcionais colegiadas<sup>(12)</sup> Por isso, os Promotores e Procuradores, como agentes políticos, não dependem de deliberações em grupo para exercer suas funções e definir suas prioridades de atuação.

O agente político que detenha funções autônomas e independentes, desde que não tome decisões colegiadas, precisa de estrutura administrativa própria, subordinada a ele, para suporte e execução de suas decisões e provi-

dências, dentro do seu campo de deliberação. É o que ocorre com o Prefeito, com o Governador, com o Juiz singular. Agora, essas Promotorias coletivas, de dezenas de membros cada um deles independente dos demais, a nosso ver estão concebidas erroneamente. Temos muitos Promotores e pouca ou quase nenhuma estrutura administrativa correspondente; seria preferível o inverso. Precisamos de Promotores dotados de completa estrutura administrativa.

Assim, por exemplo, numa Comarca, dependendo de seu porte, deveria haver uma Promotoria Cível, outra Criminal, uma de *ombudsman*, uma de meio ambiente, outra do consumidor etc. Cada qual dessas Promotorias corresponderia a um único Promotor, e teria adequada estrutura própria, com assessores jurídicos, advogados, estagiários e demais funcionários, sob direção do Promotor; seria ele o agente político encarregado de tomar as decisões sobre se investiga, se denuncia, se arquiva, se propõe ação civil, se recorre – o mais caberia aos seus funcionários executar, sempre sob sua supervisão, direção ou iniciativa direta ou por ele delegada.

Em nossa visão, mesmo numa Capital, haveria, por exemplo, um único Promotor do meio ambiente. Assim, surgiria uma orientação sobre a política ambiental unívoca do Ministério Público naquela Comarca; o cidadão, a imprensa, as autoridades saberiam a quem recorrer para, em nome do Ministério Público, serem tomadas as providências que a Constituição e as leis cometem à instituição na área ambiental. Haveria uma filosofia, um plano de trabalho, uma linha de atuação previamente conhecida. É natural que esse membro do Ministério Público deveria dispor de uma Promotoria correspondente, com assessores, auxiliares, peritos, advogados e técnicos que iriam dar suporte material às suas decisões funcionais.

Mas não é assim o que ocorre hoje, nas Promotorias existentes. Hoje, ao contrário, uma comarca tem vários Promotores, muitos deles trabalhando de forma superposta na mesma área de atuação, e sem que tenham uma verdadeira unidade de atuação. Mesmo com planos globais de atuação da instituição, que a nada obrigam diante da independência funcional de cada Promotor, não se pode falar haja uma política clara e única de atuação institucional em área alguma de interesse do Ministério Público.

Por isso, não se vê a necessidade de tantos Promotores, o que torna cada vez mais difícil acomodá-los fisicamente no fórum, harmonizar uma linha de atuação institucional em cada Comarca, ou até mesmo buscar vencimentos condignos, com quadros que antes incham do que crescem, e que acabam progressivamente guardando semelhança organizacional com magistrados e policiais, a provocar a realização não raro de dois ou mais concursos por ano. Para cada Promotor novo que ingressasse no Ministé-

rio Público, poderíamos estar colocando diversos 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. Cremos poder 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 menos do que um terço do que hoje temos, será indispensável o efetivo suporte administrativo, o que hoje não temos.

Em suma, nosso pensamento é o de que a cada Promotor deveria corresponder uma efetiva Promotoria de Justiça. Esta deveria ser uma pequena organização com infra-estrutura mínima que dotasse o titular da Promotoria de secretária, estagiários remunerados, substitutos legais (advogados contratados, que seriam designados pelo Promotor para cumprir suas deliberações), investigadores, peritos etc.

Dotando-se cada Promotor de infra-estrutura mínima, por certo não seriam necessários tantos Promotores. Numa Comarca, multiplicaríamos muito mais o trabalho de um único Promotor conferindo-lhe toda infra-estrutura administrativa necessária, do que simplesmente multiplicando o número de Promotores sem dar-lhes infra-estrutura adequada.

**10.** De sua parte, também as Procuradorias de Justiça necessitam de não menor reformulação. Hoje, não raro limitados os Procuradores de Justiça a emitir pareceres junto aos tribunais, perdem em muito a grandeza de atribuições (ativa e interventiva), ostentada pelos seus colegas Promotores de Justiça, e daí não raro perdem o encanto na atuação e trabalham de forma muitas vezes burocrática.

Acreditamos devêssemos repensar a atribuição meramente parecerista do Ministério Público em segundo grau. Sem prejuízo de serem os autos remetidos, na forma da lei, à instituição, para regular acompanhamento quando se julgue necessário, os Procuradores de Justiça deveriam ser dotados de Procuradorias, com a mesma organização acima proposta para as Promotorias, onde poderiam propor as ações ou fazer as intervenções cabíveis, em casos de abrangência regional ou nacional, enquanto os Promotores de Justiça ficariam com a atribuição restrita à área de suas próprias Comarcas. Em outras palavras, os Procuradores de Justiça seriam os Promotores de Justiça nos casos que exigissem atuação em todo o Estado, ou em todo o País.

**11.** Outro ponto que deve ser enfrentado é o da melhor divulgação social do Ministério Público. Para encontrar maior legitimidade de sua atuação, deve o Ministério Público prestar mais contas do que é, do que faz, dos seus sucessos e mesmo de suas deficiências e erros. Deve recorrer mais à mídia, não para apare-

cer gratuitamente, nem vemos Promotores concorrendo com vedetes ou astros populares, nem muito menos para flagrantes violações ao sigilo legal, mas para, de modo sereno e técnico e sem sensacionalismo, prestar contas de sua atuação. Palestras em faculdades, clubes de serviço, entrevistas – tudo isso serve para esclarecer e divulgar um trabalho cujo destinatário é a sociedade que custeia a instituição.

**12.** Enfim, a sociedade brasileira deu muito ao Ministério Público, especialmente a partir da Constituição de 1988, com garantias, atribuições, poderes, orçamento e vencimentos, e, sem dúvida, são o Ministério Público e seus agentes, assim como o ocorre com o Poder Judiciário, uma estrutura cujo custeio, sob o aspecto puramente econômico, é consideravelmente onerosa para a sociedade.

Mas, se mais recebeu, também o Ministério Público está sendo cada vez mais cobrado pela sociedade a partir da Constituição de 1988. Diariamente os meios de comunicação comentam sua atuação funcional, apoiando-a ou criticando-a, conforme o caso; os parlamentares e governantes, de forma pendular, ora cuidam de ampliar ora de reduzir suas atribuições e garantias, porque estejam os membros do Ministério Público agindo mal, ou até precisamente porque estejam agindo bem demais; os réus e seus patronos não raro combatem as atribuições ministeriais ou seu exercício. Enfim, o Ministério Público é mais elogiado, mas também é mais criticado e mais fiscalizado; seus vencimentos e subsídios hoje são questionados em editoriais da imprensa e pelos populares; o comportamento dos Promotores de Justiça, mesmo na vida privada, passa a ser ligado à questão do decoro institucional; discutem-se privilégios e chamam-se, muitas vezes sem razão, de marajás e privilegiados, os membros da instituição; a população não raro identifica o Ministério Público com as deficiências da Justiça, o que, se até certo ponto é correto, por outro lado é generalização excessiva; o fracasso do combate ao crime organizado, ao tráfico de drogas, à violência, à delinqüência das autoridades e dos policiais, embora efetivamente causado por vários fatores, sociais, econômicos, políticos, administrativos, jurisdicionais e legislativos –, tal fracasso é atribuído também ao Ministério Público, que, sem dúvida, deve assumir sua parcela de responsabilidade nesse saldo negativo.

**13.** Enfim, a verdade é que, nestas últimas décadas, tem sido o Ministério Público quem apresentou anteprojetos ousados e idéias revolucionárias para seu novo perfil institucional.

Mas, sem maior respaldo social (legitimação) e sem um trabalho bem feito e produtivo, em todos os setores da atuação ministerial, se o próprio Ministério Público não tomar a frente na sua reforma destinada a mudar sua face

e sua atuação, será inevitável que a própria sociedade faça aos poucos suas próprias mudanças.

#### NOTAS EXPLICATIVAS

- (3) De forma precursora, por ele já lutávamos há mais de duas décadas, cf. nosso artigo “O Ministério Público no processo penal”, RT, 494/269. A propósito, v., ainda, nosso “Regime jurídico do Ministério Público”, pág. 83, 3ª ed., Saraiva, 1996.
- (4) A chamada “Carta de Curitiba” foi um anteprojeto de texto constitucional para Ministério Público, que resultou de um acordo de lideranças do Ministério Público nacional, tendo antecedido os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte (Curitiba, junho de 1986). A propósito, v. nosso “Regime jurídico do Ministério Público”, Cap. 4., cit.
- (5) Não estamos aqui falando de democracia interna, dentro de cada Ministério Público, e sim de legitimação democrática ou popular, direta ou representativa, fonte última de soberania em nosso País.
- (6) Esta última é a proposta de Antonio Augusto Mello de Camargo Ferraz e Paulo Roberto Dias, em “A legitimidade da atuação do Ministério Público e sua relação com o sistema de investidura do Procurador-Geral de Justiça”, em APMP Revista, 26/32, 1999.
- (7) V. nosso livro “O inquérito civil – investigações do Ministério Público, compromissos de ajustamento e audiências públicas”, Ed. Saraiva, 1999.
- (8) O art. 129, IX, da Constituição, permite que a legislação infraconstitucional cometa outras atribuições ao Ministério Público, desde que compatíveis com sua finalidade.
- (9) Nesse sentido, ver nosso “A defesa dos interesses difusos em juízo”, Cap. 9, 11ª ed., Saraiva, 1999.
- (10) Nesse sentido, v. Piero Calamandrei, “*Istituzioni di diritto processuale civile*”, v. 2, pág. 469, § 126, 2ª ed., CEDAM, Pádua, 1943.
- (11) Casos há, porém, em que o próprio legislador vedou, por expresse, a transigência em matéria cível, como nas ações da Lei nº 9.429/92 (art. 17, § 1º).
- (12) Ressalvadas as hipóteses de atribuição do Colégio de Procuradores e do Conselho Superior do Ministério Público, como, para o primeiro, quando da revisão de arquivamento de inquérito policial de atribuição originária do Procurador-Geral (Lei nº 8.625/93, art. 12, XI), ou, para o último, quando da revisão de arquivamento de inquéritos civis (LACP, art. 9º).