

A AUTONOMIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO

(*) Luiz Augusto De Santana

“a sociedade não espera que suas instituições desçam dos céus para lhe salvar, a exemplo de projetos demagogos para acabar com a miséria, e sim, que sejam mais coerentes e eficientes na defesa de suas conquistas e reais necessidades”

(J.J.Calmon de Passos)

Ensina Mazzili: "a Constituição Federal de 1988 trouxe para o Ministério Público nacional notáveis avanços institucionais, seja no campo das suas garantias, seja no de suas atribuições. A par de um diferenciado posicionamento constitucional, deu-lhe destinação que dignifica e assegura sua indispensável presença social; consagrou-lhe autonomia e independência; conferiu relevantes garantias e predicamentos à Instituição e a seus agentes" (1).

De fato, para bem desempenhar a missão de ser guardião da lei e zelar pelo Estado Democrático de Direito, ganhou a Instituição garantias e prerrogativas importantes, a exemplo da iniciativa de leis e autonomia funcional e administrativa. Deu-lhe, também, a Carta da República, relativa independência financeira, quando lhe outorgou poderes para apresentar "proposta orçamentária", e para o exercício independente de suas atividades, ganharam seus agentes, tal e qual os magistrados, garantias da vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos.

Entretanto, apesar dos consideráveis avanços, ainda não se pode falar em independência absoluta da Instituição, pelo menos enquanto seus dirigentes ainda continuarem a ser escolhidos pelo chefe do Executivo em listas tríplices formadas em eleição direta pela classe, assim, como, enquanto não tiver o órgão a garantia de uma fonte de recursos efetiva que dê suporte financeiro ao desempenho das funções institucionais, fator este que sempre o deixa, na maioria das vezes, dependente da conveniência e do interesse político do "dono do cofre do erário", o que não ocorre com o Poder junto ao qual oficia, o Poder Judiciário, pública e notoriamente sustentado por um regime de custas processuais, além de promover seu orçamento autônomo (e não proposto) junto ao Orçamento Geral do Estado.

Com as custas processuais o Judiciário constrói e reforma casas para Juízes e fóruns, sustenta a máquina administrativa que apóia suas atividades institucionais, enfim, com o numerário que arrecada, garante o referido Poder seu funcionamento de forma independente, sendo, hoje,

estatisticamente, o segundo maior arrecadador do Estado. Por seu turno, o Legislativo, mesmo não sendo arrecadador, tem seu orçamento constando do Orçamento Geral do Estado, e que é devidamente respeitado pelo Executivo. E o Ministério Público? Não é Poder, logicamente, e tampouco tem orçamento próprio. Apresenta sua "proposta orçamentária" que integra o Orçamento do Executivo como se apêndice dele fosse, a exemplo das Secretarias de Estado.

Só que embora não tenha estrutura jurídica e administrativa para ser Poder de Estado, tem ele vocação para ser Poder, exercendo, inclusive, uma parcela dele, quando para as missões institucionais que lhe foram adstritas, especialmente por ter sido alçado à condição de "instituição essencial à função jurisdicional do Estado", detém ele a exclusividade da ação penal pública, o poder de realizar investigações próprias, requisitar diligências e instauração de inquéritos policiais, instaurar inquéritos civis, intentar ações civis e ações constitucionais, além de, obrigatoriamente, participar e intervir em toda e qualquer ação penal. Sem ele, portanto, não haverá Justiça pública possível, e só com sua independência efetiva e real, garantir-se-lhe-á força suficiente para a defesa que a sociedade hodierna reclama, principalmente quando as ofensas venham de "poderosos", política e economicamente falando.

Mas a tão falada independência da Instituição, como diz Mazzili, “não passará de ‘figura de retórica’, porquanto limitada”. É que, segundo alerta o nobre membro do MP paulista, ao reservar ao Ministério Público nacional tantas e tão graves missões institucionais, certamente não quis o legislador constitucional brincar de "faz de conta" com a Instituição. Contudo, faltou-lhe coragem para ousar mais na preparação do Ministério Público do terceiro milênio, não havendo dúvida de que na busca da autonomia e independência necessárias ao seu atuar, foi ele, constituinte, acanhado, particularmente, quando lhe faltou ousadia para cortar, de vez, o cordão umbilical entre a Instituição e o Poder Executivo.

Por isso, inegável é, portanto, que a autonomia consagrada nos Artigos 127, Parág. 2º e Art. 128, Parág. 5º, ambos da Constituição Federal de 1988, somente será completa se ao órgão ministerial forem dados recursos financeiros suficientes e necessários à consecução das tarefas institucionais que lhe estão adstritas, por ser mais do que sabido que o Poder Público, mais propriamente o Executivo, jamais repassa as dotações orçamentárias previstas nas Leis de Meios da União e dos Estados, ficando o órgão sempre na dependência do bom humor ou do grau de satisfação que venham ter para com a Instituição, ou da "vontade pessoal" de governantes que, via de regra, promovem cortes absurdos e prejudicial à já combalida receita orçamentária oriunda da sua proposta, sempre limitada e humilde até no pedir, e que não lhe dá forças para, caminhando com

as próprias pernas, poder desenvolver suas atividades administrativas e institucionais.

E o exemplo recente do Ministério Público da Bahia deve alertar a todos no sentido de que o grau de prioridade de governantes, quando o assunto é recurso, tem cunho exclusivamente político. É que teve o Ministério Público baiano sua sede administrativa destruída em 1997 por um incêndio, e ela somente foi recuperada quase seis anos depois, período no qual a Instituição ficou com suas atividades administrativas e de execução especializada (Centros de Apoio), distribuídas por diversos imóveis alugados. Separaram o corpo da cabeça, absurdo que terminou por dividir a própria instituição, enfraquecendo-a, sobremaneira.

Tornou-se o MP baiano, naquele triste e inesquecível período, um "sem teto", e como já é comum no que se refere ao atendimento das classes desassistidas, empurrou-se a solução do seu problema para data oportuna, e naquele mesmo período o Tribunal de Justiça da Bahia construiu outra pomposa sede no Centro Administrativo, levantou um fórum criminal junto à sua atual sede no Campo da Pólvora, Centro da capital, disponibilizando a seus juízes salas amplas e confortáveis para despachos e audiências, gozando eles de estacionamento coberto e interno, enquanto promotores que oficiam nas diversas varas,⁰ sequer têm uma cadeira e mesa específica para trabalhar, sendo-lhes proibido, inclusive, colocar seus veículos no mesmo estacionamento dos juízes.

E tudo isso ocorreu às escancaras e em pleno limiar do século XXI, sem que o Ministério Público baiano, pelas administrações no referido período, levantasse a voz para exigir respeito ao mandatário do Estado. Pelo contrário: quedou-se de joelhos ante a petulância do dono do cofre estatal, e até hoje, mesmo tendo sido reconstruída a sede, a falta de condições operacionais dos seus órgãos de execução continuam sofríveis, e mesmo com os avanços já experimentados, promotores e para atuarem, especialmente na capital, ocupam cadeiras junto a mesas de audiência nas varas judiciais, enquanto juízes têm gabinetes personalizados, e nas comarcas do interior moram em residências de alto padrão, enquanto Promotores de Justiça, ou as custeiam do próprio bolso, ou são mantidos através de convênios com prefeituras, fato que naturalmente lhes tolda a independência.

SOLUÇÕES?

Lógico que existe saída para esta situação crônica que persegue o Ministério Público desde sua criação, e ela passa por uma justa e devida participação na verba representada pela arrecadação das custas judiciais, e o momento é este, agora, já que perdemos a oportunidade histórica de sediar a participação do Órgão Ministerial nessas custas quando da tramitação pelo Congresso Nacional da

Lei Orgânica Nacional dos Ministérios Públicos dos Estados e da União, bem como a LOMAN. É que agora temos mais uma chance, de ouro, que é a discussão em torno da reforma do Judiciário, e que já começou com a EC 45/2004. Se a perdermos, perderemos o "bonde da história" e a oportunidade de transformar a Instituição, de vez, no órgão que a sociedade brasileira está a implorar para ver sua cidadania respeitada de fato e de direito.

Por isso, não se pode permitir que a necessária reforma seja madrasta para a Instituição, a exemplo de emendas que até sugeriam sua extinção pura e simples, ou até mesmo seu retorno à condição de "representantes do rei". Ora, se existem reformas de inimigos da Instituição, porque tiveram interesses contestados em face de interesses públicos, por que, também, não aparecem os que querem e desejam vê-la forte, porque a entendem imprescindível a um Estado Democrático de Direito, como se propõe ser o Brasil, apresentando emendas mais avançadas no sentido de torná-lo forte e independente o suficiente para o papel que lhe está reservado no próximo século?

Vê-se em tudo isso uma imoral e inconcebível distorção legal que reclama reparos urgentes, especialmente quando se sabe que as penas pecuniárias, a multa penal, as custas processuais na área penal e as custas judiciais cobradas em processos, ou iniciados pela Instituição, como ações civis públicas, as ações por improbidade administrativa, ou aqueles cuja intervenção e participação é obrigatória, hoje, vão integralmente para um único caixa - o Judiciário -, enquanto o Parquet não usufrui, de forma alguma, dessa arrecadação para a qual contribui decisivamente, e que sem sua ativa participação não ocorreria. O mesmo raciocínio deve ser observado para aquelas ações em que o Ministério Público é AUTOR, não só nos juízos cíveis como, também, na área do direito especial (2).

Também, por determinação constitucional, promove o Ministério Público o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (3), e desnecessário seria recordar que cidadãos condenados em tais feitos são obrigados, por sentença judicial, a reparar os danos causados, e de tal reparação, quando inclui especificamente pagamento em espécie, não experimenta o Ministério Público qualquer participação.

Fica, então, a sugestão, dada inclusive por CARLOS BOBADILLA GARCIA, procurador de Justiça do Ministério Público do Estado do Mato Grosso do Sul, em tese apresentada no 9º Congresso Nacional do Ministério Público, que defendeu, àquela época, a criação de um FUNDO ESPECIAL PARA CUSTEIO DAS ATIVIDADES DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO, e que seria formado com parte dos recursos supra mencionados. Outra fonte de tais recursos para

compor a receita do FUNDO sugerido por BOBADILLA poderia ser o resultado da apuração dos bens hipotecados (imóveis) ou seqüestrados (móveis), ex-vi dos artigos 125, 127 e 147 do Código de Processo Penal.

Os recursos do FUNDO ainda seriam enriquecidos com parte da apuração dos bens perdidos em favor de Estados ou União, quando for o caso, e por força de sentença judicial condenatória em crimes de tráfico ilícito de entorpecentes (4).

Destarte, veículos, embarcações, aeronaves, quaisquer meios de transporte, bem como quaisquer outros instrumentos utilizados para prática de crimes (5), deveriam ter seus valores, após arrematação pública, RATEADOS, proporcionalmente, entre o Poder Executivo (para emprego no aparelho policial), o Poder Judiciário e o Ministério Público, preservando-se os direitos de lesados e de terceiros de boa fé.

Da mesma maneira tal procedimento deveria ser observado em delitos cometidos por pessoas que exerçam, sob qualquer forma atividade pública, eletiva ou não, não só naqueles casos previstos na legislação penal vigente, como também quando dizem respeito a enriquecimento ilícito. Há bem pouco tempo até associações de magistrados tinham participação efetiva nas custas cartorárias, tudo para sustentar lazer de associados, absurdo que, felizmente já foi extinto em alguns Estados da Federação.

Concluindo, não se vê outra saída para que a independência do Ministério Público, desejada, mas ainda não garantida, seja realidade, senão com a participação da Instituição nas custas judiciais, a criação de um FUNDO DE CUSTEIO e a eleição direta do Procurador-geral de Justiça através da classe, e tudo isso deve encontrar sede na carta constitucional através de emendas, esperando-se que a CONAMP pense na hipótese aventada, porque, hoje, mais do que nunca, deve-se defender a independência total e irrestrita do defensor maior da sociedade, considerando que somente um suporte financeiro eficiente e a escolha independente de seus dirigentes darão ao órgão real capacitação para cumprir as tarefas que lhe destinou a Carta Mãe da Nação Brasileira.

(*) Luiz Augusto de Santana é Promotor de Justiça Militar na Bahia

Professor na Cadeira de Direito Penal e Processual Penal Militar na Academia da Polícia Militar do Bonfim

Professor do Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais da PMPI.

Membro da Academia Mineira de Direito Militar

NOTAS

- (1) HUGO NIGRO MAZZILI, Procurador de Justiça no Estado de São Paulo.
- (2) Eleitoral, militar, consumidor, improbidade etc.
- (3) Constituição Federal 1988, Artigo 129, Inciso III.
- (4) Artigos 4º e 5º, Incisos I e V da Lei 7.560, de 19 Dez 1986.
- (5) Exceto armas e a própria substância que já têm destinações apropriadas.

Bibliografia:

BOBADILLA GARCIA, Carlos. Tese apresentada ao 9º Congresso Nacional do Ministério Público dos Estados, Distrito Federal e Territórios

_____. O Ministério Público e a Constituição, Justitia, São Paulo, PGJ/APMP 131:93

MAZZILI, Hugo Nigro. O Ministério Público na Constituição de 1988, São Paulo, Saraiva, 1989

_____. Regime Jurídico do Ministério Público, São Paulo, Saraiva, 1993

_____. Funções Institucionais do Ministério Público, São Paulo, Associação do Ministério Público de São Paulo, 1992

BEMFICA, Francisco Vani. O juiz, o promotor, o advogado, Seus Poderes e Deveres, Rio de Janeiro, Forense, 1983

BICUDO, Hélio Pereira. A investigação criminal e o Ministério Público. Justitia, São Paulo, PGJ, APMP 70:7

CAMARGO FERRAZ, Antônio Celso de Mello. A intervenção do Ministério Público em favor do interesse público. Reuniões de Estudo de Direito Processual Civil, São Paulo, PGJ/APMP, 1974

BASTOS, Jacinto Rodrigues. Manuel elementar do Ministério Público, Coimbra, 1947

COGAN, Arthur. O ministério Público no inquérito policial. Justitia, São Paulo, PGJ/APMP, 74:81