

DEMOCRATIZAÇÃO DA JUSTIÇA. ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO (*)

ANTONIO ARALDO FERRAZ DAL POZZO
Procurador de Justiça, Professor de Direito
e Secretário Geral da Confederação Nacional
do Ministério Público

SUMÁRIO: 1. O Ministério Público e os valores fundamentais. 2. Valores fundamentais e a democratização da justiça. 3. O Ministério Público e a democratização da justiça; aspectos gerais. 4. O Ministério Público e a assistência judiciária. 5. O Ministério Público e o meio ambiente. 6. Novas metas do Ministério Público: a regulamentação da ação civil pública. 7. O Ministério Público na jurisdição penal. 8. Garantias para a atuação do Ministério Público. 9. Conclusões.

1. O MINISTÉRIO PÚBLICO E OS VALORES FUNDAMENTAIS

Se considerarmos, como a doutrina mais abalizada afirma, que o Ministério Público teve sua origem na "ordonnance" francesa do começo do Século XIV, podemos afirmar que ele cada vez mais se distancia da idéia que inspirou sua criação: enquanto "les gens du roi" eram encarregadas da defesa, em juízo, dos interesses particulares do monarca, os seus atuais membros se encarregam da proteção dos chamados valores fundamentais da sociedade politicamente organizada.

É bem verdade que, infelizmente, sobrevivem resquícios dessa sua primeira destinação histórica — a representação judicial da União (Constituição Federal, artigos 126 e 95, § 2.º) — que acabam desvirtuando a idéia que o Ministério Público, como Instituição, tem a realizar no grupo social, que é, justamente, a preservação daqueles valores havidos por essenciais.

A consciência jurídica nacional, todavia, já aponta essa atribuição como anômala e encarece a necessidade de bani-la do texto constitucional pátrio.

E não será por outra razão que, a despeito da permanência de tal função, autores da envergadura de um Hely Lopes Meirelles, consideram o Ministério Público como órgão estatal independente e, seus membros, agentes políticos ("Direito Administrativo Brasileiro", 4.ª ed., pág. 49).

(*) Palestra proferida na XX Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil, realizada em Recife, em outubro de 1984.

Valores fundamentais são aqueles que não estão contidos apenas na órbita jurídica individual dos componentes de uma sociedade organizada. Os interesses, que constituem o núcleo desses valores protegidos pelo ordenamento jurídico, acabam afetando a própria vida comunitária. Constituem eles, por conseguinte, a categoria dos direitos indisponíveis ou disponíveis somente após rigoroso controle judicial da finalidade e legalidade de sua disposição.

Ante a imperiosa necessidade de se manter inerte a atividade jurisdicional, isto é, de preservar o princípio segundo o qual a jurisdição somente se exerce mediante provocação de outrem, pois essa é a maior garantia de sua imparcialidade (que, por sua vez, confere ao poder jurisdicional a legitimidade política para resolver os conflitos), o Estado teve que atribuir a outro organismo seu a função de velar por esses valores fundamentais, onde e quando estiverem em jogo. Esse organismo é o Ministério Público, que cumpre sua tarefa quer exercendo o direito de ação, quer disciplinando o seu exercício, quando exercitado por particulares.

2. VALORES FUNDAMENTAIS E A DEMOCRATIZAÇÃO DA JUSTIÇA

Já escrevemos que "interesse público, interesse social, interesse indisponível, interesse da justiça, interesse fundamental e outras, são expressões cujo conteúdo os estudiosos buscam, incessantemente. Enquanto não se consegue construir um princípio geral, capaz de abranger todas as manifestações concretas daquilo que o espírito intui estar no campo de incidência daquelas expressões, é preciso buscar, caso a caso, onde e quando o legislador e a jurisprudência entendam deva atuar o Ministério Público, o fundamento dessa participação" ("Posição do Ministério Público de Segunda Instância no Cível", in "Justitia", 112/110).

A democratização da justiça, sem dúvida, constitui-se num valor fundamental.

Todavia, é um conceito de abrangência insuficiente para se erigir naquele fundamento geral que a doutrina procura e, de outra parte, é amplo demais para ser considerado como fundamento específico da intervenção do Ministério Público.

Em verdade, pode-se dizer que a democratização da justiça é o ponto de convergência de inúmeros fundamentos específicos, isto é, de valores fundamentais que justificam a atuação do Ministério Público.

Tais fundamentos específicos, que concorrem para a democratização da justiça, estariam presentes, pelo menos, quando a atuação do Ministério Público:

- a) possibilita o acesso ao Judiciário;
- b) opera como fator de equilíbrio entre as partes do processo.

3. O MINISTÉRIO PÚBLICO E A DEMOCRATIZAÇÃO DA JUSTIÇA: ASPECTOS GERAIS

Sem enfrentarmos diretamente a questão do acesso ao judiciário, que foge do âmbito do nosso tema, é preciso reconhecer, entretanto, que ele se constitui num dos valores fundamentais de uma sociedade democrática.

Realmente, quando o Estado chamou a si a função de resolver os conflitos, que inexoravelmente surgem no agrupamento social, instituindo o método jurisdicional como o sistema regular para sua solução, paralelamente teve que proibir a autodefesa ou autotutela, admitida apenas em casos excepcionais.

Ora, não podendo se valer da autodefesa ou autotutela, todos devem ter a possibilidade de recorrer ao método jurisdicional para a proteção de seus direitos violados ou ameaçados.

Sabemos que, na prática, essa possibilidade não é igual para todos, por razões econômicas, culturais e sociais.

Portanto, sempre que o Ministério Público exerce o direito de ação por aquele que é considerado mais fraco, está, no fundo, garantindo-lhe o direito de acesso ao judiciário.

É o que ocorre, por exemplo, nas lides trabalhistas e nos *habeas corpus* impetrados pelo Ministério Público. Ou mesmo quando, nos casos em que a lei dispensa a capacidade postulatória, o Ministério Público prepara a inicial (lides acidentárias), prestando assistência jurídica ao hipossuficiente.

A atuação do Ministério Público, de outra parte, não raro se qualifica como fator de manutenção do princípio da igualdade das partes, condição primeira para uma justiça imparcial e, pois, politicamente legítima.

Isto acontece, de maneira geral, quando o interesse público, que determina a integração do Ministério Público no processo, personifica-se numa das partes.

A proteção da instituição do casamento, por exemplo, é um valor fundamental que impõe a intervenção processual do Ministério Público (Código de Processo Civil, artigo 82, II). Porém, esse valor fundamental não se personifica nem no marido, nem na mulher. A atuação do Ministério Público, nesse caso, é apenas dirigida para o controle da legalidade — ele oficia desvinculadamente, como *custos legis*.

A exigência de maior proteção dos direitos de um menor também é um valor fundamental, a exigir, igualmente, a atuação processual do Ministério Público (Código de Processo Civil, artigo 82, I). Identifica-se, aí, o interesse de todos nós, indistintamente, nessa maior tutela, dado que todos nós já fomos menores

e podemos deixar, com o nosso falecimento, filhos menores. Todavia, a defesa desse interesse público, necessária e logicamente, coincide com a proteção, no caso concreto, dos interesses de um determinado menor, num determinado processo: o interesse público (num primeiro momento genérico e abstrato) personifica-se numa pessoa determinada. A atuação do Ministério Público, nesses casos, é vinculada, porque o ordenamento jurídico confia em que essa atuação é indispensável para o perfeito equilíbrio e igualdade entre as partes.

Isto pode ser constatado com grande evidência no papel desempenhado pelo Ministério Público na Curadoria de Ausentes, nas hipóteses de réu revel citado fictamente; ingressa nos autos o Curador de Ausentes (exercendo a curadoria especial do Código de Processo Civil), que restaura o princípio do contraditório e, pois, o da igualdade das partes.

Dentro, pois, do ordenamento jurídico brasileiro, sempre que a atuação do Ministério Público concorrer para o acesso ao Poder Judiciário e para que se torne efetivo o princípio da igualdade das partes, sem dúvida ela estará concorrendo para tornar a justiça mais democrática.

4. O MINISTÉRIO PÚBLICO E A ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA

Que um adequado sistema de assistência judiciária concorra para a democratização da justiça, por tudo quanto foi dito linha atrás, é matéria incontroversa.

Com a edição da Lei Complementar n. 40, de 14 de dezembro de 1981 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público Estadual), criou-se o dever, para os membros da Instituição, de “prestar assistência judiciária aos necessitados, onde não houver órgãos próprios” (artigo 22, inciso XIII), preceito esse repetido pela Lei Orgânica do Ministério Público Paulista (Lei Complementar n. 304, de 28 de dezembro de 1982, artigo 39, inciso III).

Sempre foi da tradição dos Ministérios Públicos Estaduais o atendimento pessoal dos menos favorecidos, em seu gabinete de trabalho, onde lhes prestam assistência jurídica e social.

Porém, como a lei processual civil confere ao Ministério Público o direito de ação apenas nos casos previstos em lei (artigo 81), é de se indagar se tal assistência judiciária criada pela Lei Orgânica Nacional ampliou os casos de legitimação extraordinária do Ministério Público, sempre que se configurar o “estado de necessitado” (de acordo com o artigo 2.º da Lei n. 1.060, de 05 de fevereiro de 1950, com as alterações produzidas pela Lei n. 4.215, de 27 de abril de 1963) e “não houver órgãos próprios” para prestá-la.

Entendemos que, se na comarca não houver nenhum serviço de assistência judiciária, não houver indicação da Ordem dos Advogados do Brasil e nem houver advogado que patrocine a causa do necessitado (cf. artigo 5.º e seus §§ da Lei n. 1.060), o órgão do Ministério Público tem legitimidade para prestar a assistência judiciária.

Efetivamente, se houvesse incompatibilidade entre os textos legais referidos (Código de Processo Civil e Lei Complementar) a melhor exegese seria a de que esta última revogaria o primeiro; mas, no fundo, essa conflitância inexistente, pois a Lei Orgânica Nacional tratou apenas de especificar mais um caso (agora previsto em lei) em que o Ministério Público pode exercer o direito de ação.

O mesmo se poderia dizer em relação a eventual conflito que se detectasse em relação à outra legislação ordinária.

Por outro lado, dar-se à expressão "prestar assistência judiciária" qualquer outra diversa interpretativa é transformá-la em letra morta e desconhecer os motivos que inspiraram o legislador, principalmente o de possibilitar que o Ministério Público defenda os interesses dos necessitados que lhe procuram, quando ninguém aceita o patrocínio de sua causa. Vale dizer: outra interpretação conduz, desenganadamente, à conseqüência de bloquear a via judiciária aos que não podem suportar os gastos com o processo.

5. O MINISTÉRIO PÚBLICO E O MEIO AMBIENTE

O acesso ao judiciário pode ser obstaculado por diversas maneiras.

Uma delas, como se viu, é a impossibilidade de se arcar com as despesas do processo.

Outra, que atua mais diretamente na vontade do agente, desencorajando-o para a batalha judiciária, é a enorme desproporção econômica entre as partes.

Assim, se uma poderosa empresa polui o meio ambiente, causando prejuízos a particulares, ainda que estes possam enfrentar os gastos com a demanda, dificilmente aventurar-se-ão num pleito judicial, onde terão que defrontar-se com inimigo muitíssimo mais forte.

Em boa hora, pois, foi editada a Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981, cujo artigo 14, § 1.º, confere legitimidade ao Ministério Público para ajuizar ação de responsabilidade civil e criminal por danos causados ao meio ambiente.

Sem dúvida, o legislador equilibrou as forças para o debate judicial e a condenação do poluidor beneficiará o particular atin-

gido, pois representa precedente importante na demanda que este vier a travar com aquele.

6. NOVAS METAS DO MINISTÉRIO PÚBLICO: A REGULAMENTAÇÃO DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA

Recentemente, a Procuradoria Geral de Justiça do Estado de São Paulo e a Associação Paulista do Ministério Público entregaram ao Ministro da Justiça, Dr. Ibrahim Abi-Ackel, projeto de lei visando disciplinar as ações de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente (referida na mencionada Lei n. 6.938, de 1981), ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, assim como a qualquer outro interesse difuso.

São ações civis públicas, cuja propositura a Lei Complementar n. 40, de 1981, considerou como função institucional do Ministério Público (artigo 3.º, inciso III).

É bom frisar, entretanto, que, acertadamente, o projeto não atribui legitimidade exclusiva ao Ministério Público, mas, sim, concorrente: tais ações poderão ser ajuizadas também por associações civis que preencham determinados requisitos mínimos (como estar constituída há mais de um ano; ter como uma de suas finalidades estatutárias a proteção daqueles bens; estar ligada, de alguma forma, à região onde se verificou o evento).

Os casos de ação civil pública sempre se caracterizam pelo virtual impedimento dos particulares se valerem da via judicial, quer pela sua situação econômica, quer pela qualidade da parte contrária (não raro, o próprio Estado), quer pela falta de legitimação para agir.

A legitimação ativa do Ministério Público afasta todos esses óbices, beneficiando, direta ou reflexamente, todo um segmento da população que, de outra forma, continuaria inerte perante os causadores dos danos.

7. O MINISTÉRIO PÚBLICO NA JURISDIÇÃO PENAL

Tudo quanto se disse até agora tem aplicação na área da jurisdição civil.

Contudo, para que a Justiça seja realmente democrática, é preciso encarar o problema da jurisdição penal.

Neste campo, a democratização da justiça depende de uma uniformidade de comportamento do próprio Ministério Público em face dos indigitados autores de delitos, sejam eles poderosos, influentes, ricos ou humildes e desconhecidos.

Para tanto, a lei confere, pelo menos ao Ministério Público Estadual, a independência funcional (Lei Complementar n. 40, de 1981, artigo 2.º) e a autonomia administrativa e financeira (idem, artigo 4.º).

Todavia, que independência é essa que tem por suporte a dependência salarial, a nomeação nas promoções pelo Poder Executivo e a Chefia da Instituição demissível *ad nutum*?

Por dever de consciência, devemos ressaltar que tais implicações inexistem no Estado de São Paulo, onde vigora perfeita equiparação de vencimentos entre o Ministério Público e a Magistratura, onde o Governador sempre respeitou a lista triplíce organizada pelo Colégio de Procuradores (para indicação do Procurador Geral de Justiça) e do Conselho Superior do Ministério Público (para promoções e remoções dos membros da carreira) e onde o Procurador Geral de Justiça tem mandato de dois anos — mas se essa não é a regra nos demais Estados-Membros da federação, é absolutamente fora da realidade do Ministério Público da União.

Ora, enquanto o Ministério Público não tratar igualmente os infratores da lei penal, a Justiça Penal não será democrática — e, neste passo, são lamentáveis as omissões que se praticam no país, em casos por demais conhecidos.

8. GARANTIAS PARA A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Se, numa visão rápida e panorâmica, pensamos haver demonstrado que a atuação do Ministério Público pode concorrer para que a justiça se coloque ao alcance de todos, que a todos o mecanismo judiciário dispense igualdade de tratamento e que todos devem prestar contas à jurisdição penal por seus atos, havidos como delituosos, na prática essa atuação, para se fazer presente e efetiva, carece vigentemente de garantias mínimas.

É bem verdade que sob tal aspecto a Lei Complementar n. 40, de 1981, representou inegável avanço.

As garantias complementares de que tanto precisa o Ministério Público, entretanto, somente serão alcançadas se atingirmos a plenitude do regime democrático.

Somente a um governo democrático é natural a preocupação de impedir desmandos, desvios e abusos do poder, tratando igualmente aos que infringem as leis, sem protecionismos e apaziguamentos. Somente com ele pode conviver uma opinião pública esclarecida por veículos de comunicação livres e responsáveis. Apenas na democracia vigora a imperiosa necessidade de se manter a ordem jurídica de forma idêntica para todos — competência natural do Ministério Público.

Foi pensando nisso tudo e no ideário do Ministério Público que a sua Confederação Nacional, através de Comissão Especial, de que tivemos a honra de participar, elaborou um texto de reforma constitucional, apresentado ao Congresso Nacional pelo Deputado Federal Darcy Passos (SP), por ocasião da remessa de Emenda Constitucional formulada pelo Presidente da República, no primeiro semestre deste ano.

Ali se enumerou o elenco de garantias de que precisa o Ministério Público:

“O Ministério Público deve gozar, antes de mais nada, de **independência funcional**, que se traduz na subordinação funcional do membro do Ministério Público apenas à lei e à própria consciência. Tal garantia, na proposta que se faz, é erigida à condição de princípio institucional do Ministério Público.

Precisa ele, ainda, de **independência política**, que é assegurada através de certas garantias, algumas concernentes ao Ministério Público como Instituição, outras referentes a seus agentes públicos.

São garantias políticas da Instituição:

a) prerrogativa de se autogovernar, através de:

a.1.) eleição, pelo Colégio de Procuradores, do Chefe da Instituição, para mandato certo;

a.2.) faculdade de organizar seus serviços internos auxiliares, provendo-lhes os cargos, propondo ao Poder Legislativo a criação ou extinção de cargos administrativos bem assim a fixação dos respectivos vencimentos;

b) a autonomia administrativa e financeira, com dotação orçamentária própria e global;

c) a sanção de intervenção no Estado-Membro, se violadas as garantias do Ministério Público.

São garantias políticas conferidas ao membro do Ministério Público:

a) vitaliciedade;

b) irredutibilidade de vencimentos, que não poderão ser inferiores aos dos magistrados perante os quais oficiem;

c) inamovibilidade;

d) proibição do exercício de qualquer outra função (salvo em cargo de magistério superior);

e) vedação do recebimento de porcentagens e custas em processos em que oficiem.”

9. CONCLUSÕES

a) O Ministério Público, com sua atuação, concorre para que a Justiça seja democrática, especialmente quando essa atuação possibilita o acesso ao Judiciário ou quando se constitui em fator de equilíbrio entre as partes litigantes;

b) A legitimação concorrente do Ministério Público para patrocinar as causas dos que fazem jus à assistência judiciária, onde não houver serviço organizado para prestá-la ou ninguém queira fazê-lo, se justifica pela defesa do valor fundamental consistente no acesso ao Judiciário;

c) A legitimação concorrente do Ministério Público para as ações civis públicas é uma forma de democratização da justiça na medida em que o acesso a esta pode ser bloqueado pela enorme desproporção de forças econômicas entre o particular e os conglomerados econômicos ou o próprio Estado;

d) O Ministério Público concorre para a democratização da Justiça Criminal somente na medida em que trate igualmente os infratores da lei penal;

e) Para que o Ministério Público possa atuar com plena independência, e assim concorrer para a democratização da justiça, precisa de garantias constitucionais que lhe assegurem autonomia funcional e política.