



Por uma crítica da razão e uma teoria da decisão para o MP

Tal como qualquer outra instituição cujos recursos humanos são selecionados a partir de concurso público (artigo 37, II, da Constituição) — modelo de escolha objetivo e impessoal realizado a partir de parâmetros técnicos de pretendido mérito que, obviamente, não pode estabelecer traço ou perfil ideológico de seus integrantes (e assim também ocorre com as demais instituições do sistema de justiça: o Poder Judiciário e a Defensoria Pública), é evidente que existe grande heterogeneidade de pensamento e formas de atuação entre os membros do Ministério Público brasileiro.

A realização de um diagnóstico capaz de sistematizar e expor os diferentes posicionamentos sobre o direito, a realidade e o mundo entre as mulheres e os homens do Ministério Público brasileiro [1], mostraria quão diversa é a formação, o senso crítico, a sensibilidade, a compreensão social e a forma de pensamento de seus membros a partir dos conflitos e dos desafios cotidianos experimentados pela instituição.

Por um lado, que bom que assim seja. É dentro deste mosaico plural que, a partir do debate e de maior permeabilidade com a sociedade [2], deve ser construída, democraticamente, de modo equilibrado com a necessária independência funcional, a unidade da instituição [3], princípio consagrado constitucionalmente que precisa ser preenchido com significados concretos.

Tomando por base o perfil único e singular do Ministério Público brasileiro [4], pretende-se fazer breve digressão sobre algumas áreas de trabalho institucional. Objetiva-se demonstrar alguns exemplos vivos e concretas dessa diversidade, tudo para que, ao final, acenar para dois caminhos e uma proposta central como hipóteses de trabalho para maior reflexão em busca da atualização e do fortalecimento institucional.

Tenho refletido [5], há algum tempo, sobre qual a maior convergência de entendimento que pode existir entre os membros do Ministério Público. Poucos são os estudos e trabalhos científicos que contribuem para a leitura sobre a origem, as condições, as percepções e os posicionamentos dos sujeitos do trabalho vivo ministerial. Merecem destaque dois trabalhos realizados em 2006 e 2011 pelo Ministério da Justiça, denominadas I e II Diagnósticos do MP e, por último, importante e recente pesquisa denominada "O Ministério Público na construção da democracia do Brasil [6]".

Na atuação criminal, percebe-se uma instituição cujo quadro de jogadores é composto por ortodoxos e conservadores “defensores da lei e da ordem” ao lado de “garantistas” e minimalistas enfáticos, com forte inclinação para a predominância do primeiro grupo. Acreditar e apostar em prisões preventivas tendo por base o fundamento autoritário e genérico da ordem pública pode ser um bom divisor para demonstrar que a pretendida e elevada posição (e questionada com certa razão por processualistas penais) de “parte imparcial” representa imaginário infelizmente ainda distante da realidade [7]. A defesa integral e intransigente, relativa ou mesmo crítica com ressalvas à forma de condução da operação “lava jato” também pode ser um bom prisma para mostrar o império da diversidade hermenêutica dos membros do Ministério Público sobre o mesmo tema; o mesmo vale para a compreensão da instituição ser responsável ou não por política de segurança pública ou, ainda, sobre a forma mais adequada de atuação no âmbito da execução penal, se, por exemplo, apostando em mais vagas prisionais para o



regime fechado ou, diferentemente, na luta pela humanização e readequação do sistema carcerário a partir de novas premissas.

Campo no qual parece existir certo consenso crítico sobre a insuficiência da atuação institucional é a realização do controle externo da atividade policial tal como inscrita no artigo 129, VII, promessa de última hora da Constituição que conferiu à instituição um papel extraordinário de território fértil e pouco explorado, tem-se aqui uma matéria que, de modo geral, até hoje não merece a atenção devida, de modo geral, do Ministério Público como um todo, especialmente se houver compreensão de que tal fiscalização exige postura proativa e preventiva em relação às polícias brasileiras, Militar e Civil, impondo o cotejo ordinário de boletins de ocorrência para verificar a consequente instauração de inquéritos policiais, a incorporação de tecnologia no controle das ações das polícias, o acompanhamento direto das investigações, a fiscalização da distribuição dos recursos humanos, para além de outras medidas que permitam ir na raiz dos problemas e não simplesmente fazer a repressão pontual de uma ou outra conduta desviante. Nesse aspecto, é lamentável que após a derrota da Proposta de Emenda Constitucional 37 pouco ou quase nada tenha sido estruturalmente modificado na atuação do Ministério Público.

Ainda dentro da atuação criminal, embora haja certo consenso sobre a importância do trabalho dos Grupos de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (Gaeco), discute-se se este deve ser um órgão auxiliar de órgãos de execução ou realizar a execução propriamente dita; para além disso, debate-se os critérios para provimento desses cargos, se por frágil e sempre precária designação do procurador-geral de Justiça a partir de um determinado “perfil” (que, na verdade, poderia ser idealizado para toda e qualquer área de atuação a partir de acertados ou equivocados estereótipos) ou se, como ocorre para a imensa maioria dos cargos, por movimentação regular na carreira mediante remoção ou promoção (por antiguidade ou apenas merecimento).

De outro lado, no cenário da prioridade absoluta e proteção integral da infância e juventude, parece existir boa dose de entendimentos convergentes no tocante às medidas protetivas do Estatuto da Criança e Adolescente. Para ficar num exemplo, a despeito da socioafetividade, é raro quem não defenda a inscrição prévia em listas de adoção como critério inafastável para adoção. Mesmo assim, tal como ocorre com os oscilantes posicionamentos de crença ou crítica na forma democrática de escolha dos membros do Conselho Tutelar ser adequada ou não, no campo do adolescente em conflito com a lei, sobram divergências quanto a adequação do atual sistema ou a necessidade de recrudescimento na aplicação das medidas socioeducativas em meio fechado. Ademais, basta acompanhar o dramático cotidiano de uma Promotoria da Infância e Juventude para perceber que a forma de condução da oitiva informal e os critérios adotados para remissão apresentam bastante variação dependendo da formação jurídica e do perfil do membro do Ministério Público; agravando este quadro, faltam equipes técnicas interdisciplinares nesses órgãos de execução.

Veja-se a atuação na defesa do patrimônio público. Há quem busque uma atuação eminentemente repressiva e mais intransigente com situações tidas como improbidade, entendendo que os fatos possivelmente característicos devem ser demandados ao Poder Judiciário para que lá ocorra ampla instrução e julgamento, e há quem queira priorizar a atuação preventiva e tenha maior cautela na formação do convencimento quanto a improbidades administrativas, esgotando a produção de provas dentro do maior contraditório possível no âmbito do inquérito civil. De outro lado, também há quem



contabilize eficiência e atuação nesta área a partir de arquivamentos forçados ou ajuizamentos açodados, dentro da ideia de que ação ajuizada ou prateleira vazia é o que vale. Ainda, há quem tenha preocupação de abrir ou dar criterioso e adequado andamento às investigações existentes, certos de que a devida e criteriosa apuração dos fatos e preocupação com o resultado final efetivamente obtido. Ainda, nesta área de atuação, há quem indefira toda e qualquer denúncia anônima ou representação ao argumento de que os fatos imputados são genéricos, e há quem se preocupa em ter atuação de ofício e complemento, voltada à leitura das publicações oficiais para permitir que haja planejamento e proatividade nas apurações, não raras vezes realizando esforço para verificar a possibilidade de irregularidade, certo de que ao denunciante anônimo ou cidadão comum não é possível exigir apresentação de detalhes concretos de ilicitudes que por vezes só uma apuração efetiva pode revelar.

O que dizer, então, da atuação ministerial no âmbito cível; para alguns, exemplo de área na qual deve haver racionalização de atividades a partir do perfil constitucional, a fim de que a atuação se dê sobre poucas e específicas matérias que necessariamente devem guardar relevância com áreas de atuação extrajurisdicional de defesa de interesse coletivo; para outros, atuação imprescindível como fiscal da ordem jurídica que oportunizou o crescimento do Ministério Público como instituição e que, por isso, precisa ser preservada e valorizada. No meio disso, como fica, aliás, a atuação do Ministério Público em segundo grau?

Seria possível avançar para outros detalhamentos por temas, porém, acredita-se que a análise superficial feita sirva para mostrar dois aspectos fundamentais que devem ensejar debate e reflexão entre Ministério Público e sociedade.

O primeiro deles diz respeito à necessidade de o Ministério Público brasileiro, seja pela recém criada Escola Nacional do Ministério Público, seja pelo seus respectivos Centros de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional, realizar permanente diagnóstico e avaliação que permita conhecer o perfil, os critérios e posicionamentos institucionais de seus membros e servidores para, a partir dos resultados obtidos, inclusive pontos fortes e fracos de atuação, aprimorar-se como instituição, o que implica em necessária abertura para saber “problematizar a realidade” [8] e, a partir daí, dialogar e ouvir a sociedade



civil brasileira, incluindo-se a universidade, tudo para que seja potencializado o cumprimento da operosa missão constitucional.

O segundo relaciona-se à compreensão de que, sendo a instituição um grande e diverso mosaico humano, a busca de certos consensos ou pautas de atuação constitucional prioritária também passa pela reavaliação do formato ou perfil do concurso público, dos critérios de seleção dos membros, bem como da consequente formação continuada político-pedagógica desses “agentes políticos do Ministério Público”, o que inclui visão ampla sobre o direito como área das ciências humanas, na compreensão de que, além de meros técnicos ou aplicadores de lei, precisam os agentes políticos do Ministério Público, para uma responsável atuação, disporem de conhecimento de outros campos do saber além do jurídico.

Por mais que o colorido de entendimentos seja uma pluralidade inexorável numa instituição como o Ministério Público, desnecessário dizer que determinadas posturas e posicionamentos por vezes adotados por seus membros e órgãos das Administrações Superiores, por vezes podem mostrar divórcio significativo com a missão constitucional, que em último grau é de defesa do regime democrático e dos direitos humanos (em detrimento do mercado, no mais das vezes [\[9\]](#)), com o bônus e, sobretudo, com muitos ônus e sacrifícios decorrente de tais atividades.

Para além de posturas conservadoras ou progressistas que possam ser adotadas tendo por base a hermenêutica constitucional e infraconstitucional, seja a partir do planejamento institucional democraticamente construído com a sociedade [\[10\]](#), seja a partir da escuta do povo sem prejuízo do cumprimento do papel muitas vezes contramajoritário de defesa de direitos de minorais e vulneráveis, seja, enfim, a partir de outras inovadoras bases, há de se empreender esforço para que a instituição Ministério Público tenha relativo consenso e unidade sobre o seu “poder de agenda”, sua identidade autêntica, seu critério e modo de atuação, posto que a adoção de equilíbrio entre posicionamentos frontalmente divergentes tem tudo para contribuir com o fortalecimento e crescimento da própria legitimidade institucional. Desenvolvimento institucional esse que, antes de ser voltado para dentro, para o “umbigo” de membros e servidores, precisa ter por foco a sociedade, não como objeto mas como sujeito (o que inclui preocupação com a satisfação de suas necessidades) e os limites dados pela Constituição.

Ou muda-se ou corre-se risco de que a mudança seja imposta sem direito a regime de transição. Nesse sentido, precisa a lição de Rodrigo Cançado Anaya Rojas [\[11\]](#): “(...) o Ministério Público brasileiro, especialmente na defesa dos interesses metaindividuais, por suas características únicas, vem buscando diuturnamente construir sua identidade em descolamento cada vez mais intenso de sua genética estatal em busca de sua plasmação e legitimidade social. Entretanto, na ausência de unidade quanto às maneiras de atuar e sem um planejamento democrático, a instituição corre o risco de apenas tangenciar as questões mais importantes que possam interessar ao corpo social, presa em sua arrogância e incapacidade de construir junto com este outros mundos (heterotopias), agarradas que está à lógica do jusracionalismo de pretender artificial e idealmente novos mundos (utopias)”.

Um dos aspectos determinantes dessa mudança passa por um formato avançado e diferenciado de concurso público, incluindo critério para cursos de preparação, ingresso à carreira voltados à realidade concreta, além de programa para formação continuada de todos os membros e servidores.

Em último grau, no quadro da crise institucional (tão visível para uns e imperceptível para outros) tal



como afirma e propõe insistentemente Lenio Streck em relação ao Poder Judiciário, para além das duas "camadas de sentido" acima relacionadas, e tomando por base reflexão já exposta: urge que se debata a construção de uma *teoria da decisão* para as atividades do Ministério Público; uma *teoria da decisão* que, longe de solipsismo, como verdadeiro redirecionamento e *revolução cultural* [12], tendo por base defesa da democracia [13] e dos direitos humanos [14], exponha os limites de uma espécie de crítica da razão teórica, prática e dos critérios de convencimento e agir do Ministério Público brasileiro como instituição de transformação da realidade social.

Referências bibliográficas

GOULART, Marcelo Pedrosa. Elementos para uma teoria geral do Ministério Público. Belo Horizonte: Arraes Editora, 2013.

HINKELAMMERT, Franz. Mercado *versus* Direitos Humanos. São Paulo: Paulus, 2014.

MACHADO, Luciano. O Ministério Público e a defesa da Constituição e da democracia. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2013.

ROJAS, Rodrigo Cançado Anaya. Participação popular e Ministério Público no Brasil. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2012.

RUBIO, David Sánchez. Encantos e Desencantos dos Direitos Humanos. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.

STRECK, Lenio Luiz. O que é isto – decido conforme minha consciência? Saraiva: 2012.

1 Sempre é bom lembrar: composto dos Ministérios Públicos Estaduais e do Distrito Federal, o Ministério Público Federal, o Ministério Público do Trabalho, o Ministério Público Militar e o Ministério Público de Conta.

2 Sociedade civil que, segundo tendo defendido, por coerência, cada vez mais, deve participar dos destinos da instituição do Ministério Público, não apenas em caráter consultivo, em audiências públicas, mas também na participação direta na política institucional, que afinal precisa estar voltada para os interesses coletivos do povo.

3 ROJAS, 2012, p. 164: "(...) O Ministério Público deve orientar sua atuação na defesa dos interesses metaindividuais não como se cada órgão de execução fosse a própria instituição, mas de maneira que cada um deles respeite a unidade institucional. Para isso, a atuação jamais deverá implicar igualdade de soluções ou hierarquia funcional, mas semelhanças de patamares mínimos de decisões iniciais e planos de participação da construção de processos culturais propriamente ditos".



4 Verdadeira e preciosa “jabuticaba” que cumula a atuação como titular da ação penal com a condição de fiscal de direitos fundamentais e políticas públicas em diversas áreas,.

5 Muito do que se diz ou se afirma tem por base ideias, dados ou perguntas desses estudos, além de inevitável leitura pessoal reforçada por sempre precária e limitada observação empírica, realizada a partir de dois espaços coletivos que, *desde abajo*, concebidos para interlocução e debate na perspectiva institucional crítica, congregam a base de membros do Ministério Público: Grupo Nacional de Membros do Ministério Público (www.gnmp.com.br) e o Movimento do Ministério Público Democrático (www.mpd.org.br).

6 Conduzida pelo Centro de Estudos de Segurança e Cidadania da Universidade Candido Mendes e Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança da Universidade Federal de Minas Gerais sob o comando das competentes Professoras Julita Lemgruber e Ludmila Ribeiro, cujos resultados ainda não foram divulgados.

7 O mesmo poderia ser avaliado a partir da interpretação da recente decisão do Supremo Tribunal Federal no polêmico julgamento do "Habeas Corpus 126292", que, ao permitir a execução provisória da sentença criminal sem que haja o trânsito em julgado nas instâncias superiores, dividiu opiniões: para a aparente e ampla maioria, medida acertada e celebrada em nome do necessário combate pragmático e utilitarista à impunidade; para uma minoria convicta, equívoco e drible na Constituição a ensejar repúdio e, inclusive, amparo de Cortes Internacionais. Em retorno a um passado não muito remoto, o mesmo poderia ser dito em relação ao posicionamento sobre a vedação ou não da progressão de regime nos delitos ditos hediondos, sobre maior ou menor critério na exigência de tipicidade material em relação ao crime de tráfico de entorpecentes, no maior ou menor zelo pela liberdade como regra ou prisão como exceção.

8 ROJAS, 2012, p. 166: “(...) a atuação do Ministério Público não implicará em negar o já edificado e posto, mas em contextualizá-lo na realidade, sem colocá-lo em condição imperial ou mesmo em posição de superioridade sobre outras formas de pensar o mundo e enxergar a realidade de maneira digna. (...) o Ministério Público em sua atuação deve sempre ‘problematizar’ a realidade, lembrando que esta existe independentemente do direito, pelo que, além da dimensão teórica e doutrinária, do reconhecimento jurídico-positivo existente e da eficácia e/ou efetividade juridical estatal, deve sempre levar em conta a luta social, a eficácia não juridical ou a eficácia jurídica não estatal, a cultura e a sensibilidade popular existentes em dita realidade”.

9 HINKELAMMERT, 2014.

10 GOULART, 2013, p. 133: "A unidade institucional deve ser construída democraticamente. O Ministério Público deve estar aberto à sociedade e interagir com os demais sujeitos políticos coletivos que compõem a base de sustentação do projeto democrático. A construção democrática da unidade



institucional supõe a participação da sociedade no processo de definição das prioridades institucionais".

[11](#) ROJAS, 2012, p. 163.

[12](#) A proposta de uma necessária “revolução cultural” para o Ministério Público é defendida por Cláudio Barros Silva, membro do Ministério Público do Rio Grande do Sul, ex-Conselheiro Nacional do Ministério Público, ex-Procurador-Geral de Justiça, ex-Corregedor-Geral do Ministério Público do Rio Grande do Sul, membro de Bancas Examinadoras do Concurso para Ingresso à Carreira do Ministério Público e Conselheiro Superior do Ministério Público gaúcho. Na sua visão, tal como fizeram os chineses durante uma década (1966/1976) com avanços experimentados anos depois, é preciso mergulhar no enfrentamento das feridas, identificar os reais problemas e enfrentá-los com vontade positiva de mudança e superação, com proximidade do povo e comprometimento social, pois só longe do comodismo poderá haver acerto de rumos e transformação.

[13](#) MACHADO, 2012, p. 262: "No radical, é com a defesa da Constituição e da democracia que o Ministério Público está comprometido".

[14](#) RUBIO, 2014, p. 130: “(...) trazer luz a alguns dos limites e às deficiências que possuem tanto o conceito de democracia como o de direitos humanos predominante em nosso horizonte ocidental, simbólico e cultural de sentido. Ambos os conceitos operam através do paradigma da simplicidade e provocam uma série de efeitos e consequências negativas, tanto para o exercício da cidadania e a constituição de autênticas cidadãs/cidadãos soberanas como para a expansão e consolidação de uma autêntica cultura sensível de direitos humanos, que funcione o tempo todo e em qualquer lugar. Sem depreciar ou subvalorar os aspectos positivos da democracia e dos direitos humanos oficialmente estabelecidos, indica-se a necessidade de ampliar e complexizar as duas ideias institucionalizadas, para estabelecer uma dinâmica mais profunda, ativa e participativa da cidadania, mais aberta à construção de espaços de reconhecimento emancipadores da humanidade”.

Date Created

07/03/2016