

**ELEMENTOS PARA UMA TEORIA GERAL
DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

MARCELO PEDROSO GOULART

Promotor de Justiça no Estado de São Paulo

Bacharel em Direito pela Universidade de São Paulo (USP)

Mestre em Direito pela Universidade Estadual Paulista

“Júlio de Mesquita Filho” (UNESP)

Membro-fundador e ex-Coordenador-Geral do Movimento
do Ministério Público Democrático (biênio 1995-1997)

ELEMENTOS PARA UMA TEORIA GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO



Belo Horizonte
2013

CONSELHO EDITORIAL

Álvaro Ricardo de Souza Cruz	Jorge Bacelar Gouveia – Portugal
André Cordeiro Leal	Jorge M. Lasmar
André Lipp Pinto Basto Lupi	Jose Antonio Moreno Molina – Espanha
Antônio Márcio da Cunha Guimarães	José Luiz Quadros de Magalhães
Carlos Augusto Canedo G. da Silva	Leandro Eustáquio de Matos Monteiro
David França Ribeiro de Carvalho	Luciano Stoller de Faria
Dhenis Cruz Madeira	Luiz Manoel Gomes Júnior
Dircêo Torrecillas Ramos	Luiz Moreira
Emerson Garcia	Márcio Luís de Oliveira
Felipe Chiarello de Souza Pinto	Mário Lúcio Quintão Soares
Florisbal de Souza Del’Olmo	Nelson Rosenvald
Frederico Barbosa Gomes	Renato Caram
Gilberto Bercovici	Rodrigo Almeida Magalhães
Gregório Assagra de Almeida	Rogério Filippetto
Gustavo Corgosinho	Rubens Beçak
Jamile Bergamaschine Mata Diz	Vladmir Oliveira da Silveira
Jean Carlos Fernandes	Wagner Menezes

É proibida a reprodução total ou parcial desta obra, por qualquer meio eletrônico, inclusive por processos reprográficos, sem autorização expressa da editora.

Impresso no Brasil | Printed in Brazil

Arraes Editores Ltda., 2013.

Coordenação Editorial: Fabiana Carvalho

Produção Editorial: Nous Editorial

Revisão: Fabiana Carvalho

Capa: Gustavo Caram e Hugo Soares

G694 Goulart, Marcelo Pedroso
Elementos para uma teoria geral do Ministério Público / Marcelo Pedroso
Goulart. – Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013.
310p.
ISBN: 978-85-8238-009-3

1. Ministério Público. I. Título.

CDD: 341.413

CDU: 347.963

Elaborada por: Maria Aparecida Costa Duarte
CRB/6-1047

Avenida Brasil, 1843/loja 110, Savassi
Belo Horizonte/MG - CEP 30.140-002
Tel: (31) 3031-2330

www.arraeseditores.com.br
arraes@arraeseditores.com.br

Belo Horizonte
2013

*Para essa gente bonita que,
lavrando a terra,
tecendo o pano,
cantando a vida,
manejando a pena,
constrói um Brasil melhor,
pois sabe que isso é possível.*

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	XV
PREFÁCIO	XIX
PARTE I	
O MINISTÉRIO PÚBLICO NA ORGANIZAÇÃO POLÍTICA DO ESTADO BRASILEIRO	1
CAPÍTULO 1	
O ESTADO	3
1. O ESTADO NA TEORIA GERAL DO ESTADO	3
2. O ESTADO NA TRADIÇÃO SOCIALISTA	7
3. A TEORIA DO ESTADO <i>AMPLIADO</i>	10
CAPÍTULO 2	
O ESTADO SOCIAL	15
4. DO ESTADO LIBERAL AO ESTADO SOCIAL: A MUDANÇA DO PERFIL DO ESTADO NA SOCIEDADE CAPITALISTA	15
4.1 O ESTADO LIBERAL E A AFIRMAÇÃO DA CIDADANIA CIVIL..	16
4.2 A EMERGÊNCIA DA “QUESTÃO SOCIAL”, A CRISE DO ESTADO LIBERAL E A AFIRMAÇÃO DA CIDADANIA POLÍTICA E SOCIAL	17
4.3 A CONSOLIDAÇÃO DO ESTADO SOCIAL NO MUNDO OCIDENTAL DESENVOLVIDO	18
5. O ESTADO IMPLEMENTADOR	19
	VII

6. O ESTADO SOCIAL E A POLITIZAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES QUE COMPÕEM O SISTEMA DE ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA.....	22
6.1 A QUESTÃO DO ACESSO À JUSTIÇA.....	24
6.1.1 O acesso à Justiça e seu duplo aspecto.....	25
CAPÍTULO 3	
O ESTADO SOCIAL BRASILEIRO	27
7. A CIDADANIA NO BRASIL.....	27
7.1 A CIDADANIA NO PERÍODO COLONIAL.....	28
7.2 A CIDADANIA NO IMPÉRIO.....	28
7.3 A CIDADANIA NA PRIMEIRA REPÚBLICA.....	30
7.4 A CIDADANIA NO ESTADO GETULISTA.....	31
7.5 A CIDADANIA NO PERÍODO DEMOCRÁTICO (1945-1964).....	35
7.6 A CIDADANIA NO REGIME AUTORITÁRIO.....	38
7.7 A CIDADANIA NA NOVA REPÚBLICA.....	41
8. O ESTADO SOCIAL PROJETADO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988	44
8.1 OS FUNDAMENTOS DA REPÚBLICA.....	45
8.1.1 A soberania.....	45
8.1.2 A cidadania.....	46
8.1.3 A dignidade da pessoa humana.....	46
8.1.4 Os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa.....	49
8.1.5 O pluralismo político.....	50
8.2 OS PRINCÍPIOS-ESSÊNCIA DE CONFORMAÇÃO ESTATAL.....	51
8.2.1 O princípio republicano.....	51
8.2.2 O princípio federativo	51
8.2.3 O princípio do Estado de direito	52
8.2.4 Os princípios da soberania popular e da democracia semidireta...	52
8.2.5 O princípio da tripartição das funções do Estado	54
8.3 OS PRINCÍPIOS-ESSÊNCIA IMPOSITIVOS.....	55
8.3.1 O princípio da transformação social.....	55
8.3.1.1 O princípio do desenvolvimento socioeconômico ambientalmente sustentável	57
8.3.1.2 O princípio da promoção do bem comum	60
8.4 OS PRINCÍPIOS-ESSÊNCIA DE CONFORMAÇÃO SOCIAL	61
8.4.1 O princípio da liberdade.....	61
8.4.2 O princípio da igualdade.....	63
8.4.3 O princípio da solidariedade.....	64
8.4.4 O princípio da supremacia do interesse social.....	65
8.5 OS PRINCÍPIOS-BASE DA ORDEM ECONÔMICA E DA ORDEM SOCIAL.....	65
8.6 O ESTADO SOCIAL BRASILEIRO COMO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO	66
CAPÍTULO 4	
O MINISTÉRIO PÚBLICO NA ORGANIZAÇÃO POLÍTICA DO ESTADO BRASILEIRO.....	69

9. MINISTÉRIO PÚBLICO: ORIGENS E EVOLUÇÃO HISTÓRICA.....	69
9.1 ORIGEM REMOTA	70
9.2 A ORIGEM PRÓXIMA.....	70
9.3 A ORIGEM DO MINISTÉRIO PÚBLICO: CONTEXTO POLÍTICO.....	71
10. O MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO.....	74
10.1 O MINISTÉRIO PÚBLICO NOS PERÍODOS COLONIAL E IMPERIAL	74
10.2 O MINISTÉRIO PÚBLICO NAS CONSTITUIÇÕES REPUBLICANAS.....	75
10.2.1 Primeira República (Constituições de 1891 e 1934).....	75
10.2.2 Estado Novo (Carta de 1937)	76
10.2.3 Período Democrático – 1946-1964 (Constituição de 1946).....	77
10.2.4 Regime Autoritário (Carta de 1967 e Emenda nº 1 de 1969).....	78
10.2.5 Nova República (Constituição de 1988).....	78
11. MINISTÉRIO PÚBLICO: MOVIMENTO DE TRANSIÇÃO.....	81
12. O MINISTÉRIO PÚBLICO COMO ÓRGÃO DA SOCIEDADE CIVIL.....	82
 PARTE II	
MINISTÉRIO PÚBLICO E DEMOCRACIA	85
 CAPÍTULO 5	
A DEMOCRACIA	87
13. A IDEIA DE DEMOCRACIA.....	87
14. A DEMOCRACIA ANTIGA E MODERNA.....	99
15. A CRÍTICA DOS SOCIALISTAS.....	102
16. A DEMOCRACIA NO CURSO DA HISTÓRIA.....	103
17. A DEMOCRACIA COMO PROJETO E COMO PROCESSO.....	105
 CAPÍTULO 6	
O MINISTÉRIO PÚBLICO E A CONSTRUÇÃO DA DEMOCRACIA	107
18. O MINISTÉRIO PÚBLICO E A CONSTRUÇÃO DA DEMOCRACIA SUBSTANTIVA.....	107
18.1 A CONSTRUÇÃO DA DEMOCRACIA SUBSTANTIVA COMO OBJETIVO ESTRATÉGICO.....	108
18.2 OBJETIVO ESTRATÉGICO E MISSÃO INSTITUCIONAL	109
18.2.1 O Ministério Público e a defesa da ordem jurídica	109
18.2.2 O Ministério Público e a defesa do regime democrático	111
18.2.3 O Ministério Público e a defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis	114
18.3 O MINISTÉRIO PÚBLICO COMO AGENTE DA VONTADE POLÍTICA TRANSFORMADORA.....	116
18.4 O MINISTÉRIO PÚBLICO COMO AGENTE DA VONTADE POLÍTICA TRANSFORMADORA: ENTRE A REALIDADE EXISTENTE E O DEVER SER.....	120

PARTE III	
MINISTÉRIO PÚBLICO: PRINCÍPIOS, ESTRUTURA E FUNÇÕES INSTITUCIONAIS	123
CAPÍTULO 7	
PRINCÍPIOS INSTITUCIONAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO	125
19. OS PRINCÍPIOS INSTITUCIONAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO.....	125
20. OS PRINCÍPIOS INSTITUCIONAIS CONFORMADORES	126
20.1 PRINCÍPIO DA ESSENCIALIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO	126
20.2 PRINCÍPIO DA AUTONOMIA INSTITUCIONAL.....	127
20.2.1 Autonomia funcional.....	129
20.2.2 Autonomia administrativa	129
20.2.3 Autonomia financeira	129
20.2.4 A correlação entre autonomia funcional, administrativa e financeira	130
20.2.5 Autonomia institucional, sistema democrático de freios e contrapesos e controle externo	130
20.3 PRINCÍPIO DA UNIDADE	131
20.3.1 Objetivo estratégico e unidade institucional	132
20.3.2 Construção democrática da unidade institucional.....	133
20.3.3 Objetivo estratégico e unidade institucional na dinâmica interna do Ministério Público	134
20.4 PRINCÍPIO DA INDIVISIBILIDADE.....	134
21. O PRINCÍPIO INSTITUCIONAL IMPOSITIVO	134
21.1 PRINCÍPIO DA DEFESA DA DEMOCRACIA SUBSTANTIVA.....	134
22. OS PRINCÍPIOS INSTITUCIONAIS-GARANTIA.....	135
22.1 PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL.....	135
22.1.1 Objetivo estratégico e independência funcional	136
22.1.2 Correlação dos princípios da unidade e da independência funcional.....	137
22.2 PRINCÍPIO DA INAMOVIBILIDADE.....	138
22.3 PRINCÍPIO DO PROMOTOR NATURAL.....	138
22.3.1 Fundamento constitucional do princípio do promotor natural...	139
22.4 PRINCÍPIO DA VITALICIEDADE.....	140
22.5 PRINCÍPIO DA IRREDUTIBILIDADE DE SUBSÍDIO.....	141
CAPÍTULO 8	
A ESTRUTURA DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO	143
23. O MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO E SUA DIVISÃO	143
24. O MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO	144
24.1 MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL	145
24.2 MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO.....	148
24.3 MINISTÉRIO PÚBLICO MILITAR.....	150
24.4 MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS.....	153

25. O MINISTÉRIO PÚBLICO DOS ESTADOS	156
25.1 A PROMOTORIA DE JUSTIÇA COMO INSTÂNCIA-CHAVE DA ESTRUTURA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DOS ESTADOS ...	158
25.2 NOVAS FORMAS DE OCUPAÇÃO DO ESPAÇO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO.....	159
26. O MINISTÉRIO PÚBLICO PERANTE A JUSTIÇA ELEITORAL.....	163
27. O CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO.....	164
CAPÍTULO 9	
FUNÇÕES INSTITUCIONAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO.....	167
28. OBJETIVO ESTRATÉGICO, MISSÃO INSTITUCIONAL E FUNÇÕES INSTITUCIONAIS	167
29. FUNÇÕES INSTITUCIONAIS ESSENCIAIS.....	168
29.1 PERSECUÇÃO PENAL	168
29.2 OUVIDORIA DO POVO	171
29.3 DEFESA DOS INTERESSES DIFUSOS E COLETIVOS.....	173
29.4 DEFESA DA CONSTITUCIONALIDADE DAS LEIS E DOS DEMAIS ATOS NORMATIVOS.....	174
29.5 REPRESENTAÇÃO INTERVENTIVA	176
29.6 DEFESA JUDICIAL DOS DIREITOS E INTERESSES DAS POPULAÇÕES INDÍGENAS.....	179
29.7 CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL	179
30. FUNÇÕES INSTITUCIONAIS ACESSÓRIAS.....	182
31. CONSIDERAÇÕES SOBRE A INVESTIGAÇÃO CRIMINAL PELO MINISTÉRIO PÚBLICO.....	182
32. CONSIDERAÇÕES SOBRE A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO COMO ÓRGÃO INTERVENIENTE NO PROCESSO CIVIL.....	185
PARTE IV	
O MINISTÉRIO PÚBLICO E OS DESAFIOS DO MUNDO CONTEMPORÂNEO.....	189
CAPÍTULO 10	
A CRISE DO ESTADO	191
33. A CRISE E OS LIMITES DO ESTADO SOCIAL.....	191
34. A OFENSIVA NEOLIBERAL	193
35. A GLOBALIZAÇÃO E A EROÇÃO DA SOBERANIA DO ESTADO ...	195
36. EXCLUSÃO SOCIAL E DEGRADAÇÃO AMBIENTAL NO MUNDO GLOBALIZADO.....	196
37. A RECONSTRUÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS E O RESGATE DA CAPACIDADE DE INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ERA DA GLOBALIZAÇÃO.....	197
37.1 A RECONSTRUÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS.....	198
37.2 O RESGATE DA CAPACIDADE DE INTERVENÇÃO DO ESTADO	199

38. O MINISTÉRIO PÚBLICO E AS OBRIGAÇÕES DO ESTADO NA ERA DA GLOBALIZAÇÃO.....	200
38.1 O MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO.....	201
38.2 O MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO E AS OBRIGAÇÕES DO ESTADO	203
39. O MINISTÉRIO PÚBLICO COMO INSTRUMENTO DO REFORMISMO TRANSFORMADOR	204
PARTE V	
O MINISTÉRIO PÚBLICO E A CONSTRUÇÃO DA DEMOCRACIA NO BRASIL: QUESTÕES FUNDAMENTAIS.....	207
CAPÍTULO 11	
O MINISTÉRIO PÚBLICO E A PROTEÇÃO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE	209
40. A QUESTÃO DA INFANTOADOLESCÊNCIA.....	209
41. A PROTEÇÃO INTEGRAL DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NO DIREITO BRASILEIRO	214
41.1 A CRIANÇA E O ADOLESCENTE COMO SUJEITOS DE DIREITOS	215
41.2 A CRIANÇA E O ADOLESCENTE COMO PESSOAS EM CONDIÇÃO PECULIAR DE DESENVOLVIMENTO	216
41.3 A ASSEGURAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE COMO PRIORIDADE ABSOLUTA	217
42. A POLÍTICA DE ATENDIMENTO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E AS OBRIGAÇÕES DO ESTADO	217
42.1 PRINCÍPIOS INFORMATIVOS DA POLÍTICA DE ATENDIMENTO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE	218
42.2 AS LINHAS DE AÇÃO DA POLÍTICA DE ATENDIMENTO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE	219
42.3 O ESTADO E A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE ATENDIMENTO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE	220
43. O MINISTÉRIO PÚBLICO EM FACE DO ESTADO NA DEFESA DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE	222
CAPÍTULO 12	
O MINISTÉRIO PÚBLICO E A DEFESA DO MEIO AMBIENTE	227
44. A QUESTÃO AMBIENTAL.....	227
45. O MEIO AMBIENTE E O DIREITO AMBIENTAL.....	232
46. A PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE NO DIREITO BRASILEIRO..	235
46.1 FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS DA PROTEÇÃO AMBIENTAL	237

46.2 O DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE.....	238
46.3 O MEIO AMBIENTE COMO BEM DE USO COMUM DO POVO	240
46.4 MEIO AMBIENTE E QUALIDADE DE VIDA.....	241
46.5 PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS DO DIREITO AMBIENTAL	243
46.5.1 Princípio da supremacia do interesse social na proteção do meio ambiente	244
46.5.2 Princípio da intervenção estatal obrigatória na defesa do meio ambiente	245
46.5.3 Princípio da participação popular na proteção do meio ambiente	245
46.5.4 Princípio da prevenção de danos e degradações ambientais.....	247
46.5.5 Princípio da responsabilização das condutas e atividades lesivas ao meio ambiente.....	248
46.5.6 Princípio do respeito à identidade, cultura e interesses das comunidades tradicionais e grupos formadores da sociedade.....	249
46.5.7 Princípio da cooperação internacional em matéria ambiental	249
47. A POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE E AS OBRIGAÇÕES AMBIENTAIS DO ESTADO	250
47.1 PRINCÍPIOS INFORMATIVOS E OBJETIVOS DA POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE	251
47.2 AS LINHAS DE AÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE	253
47.3 O ESTADO E A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE.....	254
48. O MINISTÉRIO PÚBLICO EM FACE DO ESTADO NA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE.....	256
CAPÍTULO 13	
O MINISTÉRIO PÚBLICO E A QUESTÃO AGROAMBIENTAL	259
49. A QUESTÃO AGROAMBIENTAL.....	259
49.1 A AGRICULTURA MODERNA E AS REVOLUÇÕES AGRÍCOLAS	260
49.2 A AGRICULTURA MODERNA E OS IMPACTOS SOCIOAMBIENTAIS.....	261
50. AGRICULTURA SUSTENTÁVEL: OBJETIVOS	262
51. O PADRÃO DE PRODUÇÃO AGRÍCOLA HEGEMÔNICO EM FACE DA CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	263
52. O PADRÃO DE PRODUÇÃO AGRÍCOLA HEGEMÔNICO EM FACE DA LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL.....	263
53. INSTRUMENTOS JURÍDICO-PROCESSUAIS PARA A PROMOÇÃO DA AGRICULTURA SUSTENTÁVEL	264
54. O MINISTÉRIO PÚBLICO E A PROMOÇÃO DA REFORMA AGRÁRIA.....	264
54.1 A PROPRIEDADE NO DIREITO BRASILEIRO CONTEMPORÂNEO.....	264
54.2 A FUNÇÃO SOCIAL DO IMÓVEL RURAL E A REFORMA AGRÁRIA	266

54.3 O MINISTÉRIO PÚBLICO E A PROMOÇÃO DA REFORMA AGRÁRIA	267
54.3.1 O Ministério Público e a defesa do interesse difuso à reforma agrária	268
54.3.2 O Ministério Público e a fiscalização dos Planos de Desenvolvimento dos Assentamentos (PDAs) e dos Planos de Desenvolvimento Sustentável dos Assentamentos (PDSs).....	268
54.3.3 A intervenção do Ministério Público como <i>custos legis</i> nos processos que versam sobre litígios coletivos pela posse da terra rural.....	269
REFERÊNCIAS	273

APRESENTAÇÃO

Marcelo Pedroso Goulart é, atualmente, o maior intérprete da nova doutrina do Ministério Público brasileiro. É dele a construção teórica, crítica e didática em torno dos dois modelos do Ministério Público, o *demandista* e o *resolutivo*, que hoje é fundamental para a compreensão da função constitucional do Ministério Público e, também, para efetivar as mudanças culturais e estruturais necessárias à Instituição.

Há mais de duas décadas conheço o trabalho de Marcelo Goulart como promotor de justiça fundador e ex-presidente do Movimento Ministério Público Democrático. Aliás, muito do que sei sobre teoria e prática do Ministério Público, confesso, devo ao Marcelo. Isso não só pelas nossas conversas, pelas suas palestras, cursos, artigos, teses defendidas em congressos e livros. Fui estagiário do Ministério Público do Estado de São Paulo nos anos de 1990 e 1991, na Comarca de Sertãozinho, interior do Estado, quando Marcelo Pedroso Goulart e Antônio Alberto Machado eram os Promotores de Justiça da referida Comarca. Foi nesse período que comecei a conhecer, por uma nova e renovadora visão, a Instituição da minha vida profissional: o Ministério Público da transformação social. O meu primeiro trabalho de pesquisa universitária, que abordou o tema do Acesso à Justiça, escrito em 1990 e 1991, foi prefaciado pelo Marcelo Goulart.

Por isso, os queridos leitores devem imaginar a alegria e a honra que senti ao receber o convite para fazer a apresentação de mais essa extraordinária obra, já há anos aguardada por todos nós, de Marcelo Pedroso Goulart.

Marcelo Goulart é um profissional com extrema capacidade e singular inteligência, que consegue reunir duas habilidades exercidas, em perfeita sintonia, de maneira genuína: a teórica e a prática. A leitura do Ministério Público como Instituição constitucional diante dos grandes desafios da realidade social é algo im-

pressionante em Marcelo Goulart. A sua atuação prática como Promotor de Justiça sempre manteve a perfeita coerência com a sua interpretação constitucional sobre a função do Ministério Público. Marcelo consegue levar para a prática o que escreve.

Para Marcelo Goulart, a Constituição de 1988 conferiu ao Ministério Público brasileiro um novo perfil constitucional. Do ponto de vista político, o Ministério Público passou a ser agente da vontade política transformadora. Do ponto de vista jurídico-constitucional, o Ministério Público foi estruturado para exercer a função de promoção dos valores democráticos, na condição Instituição *catártica, universalizante e não corporativa*. Porém, esclarece Goulart que o Ministério Público ainda não se firmou e vive uma crise entre o modelo antigo e o seu novo modelo constitucional: “(...) O momento é transicional e a nova função política foi inteiramente incorporada. Ainda não se formou a vontade coletiva-interna capaz de garantir a unidade necessária à atuação voltada à transformação social, embora se caminhe nesse sentido”.

Para Goulart, essa crise deve ser vista como um grande desafio para mudanças importantes, conceituais e práticas, e não como algo ruim. Essas mudanças estariam consubstanciadas em dois movimentos que não se completaram ainda.

O *primeiro movimento*, que ele qualifica como de *natureza catártica*, exige a superação do momento corporativo para o momento ético-político e pressupõe: 1) a elaboração de nova doutrina institucional, baseada no conjunto de valores e princípios democráticos que integram a concepção de sociedade e de Estado acolhida na Constituição da República; 2) a definição de políticas institucionais que norteiam a atuação do Ministério Público para o cumprimento de metas concretas e racionais, possibilitando a efetiva contribuição da Instituição para a transformação social; 3) a mudança de mentalidade dos membros da Instituição a garantir adequação psicológica para o cumprimento da estratégia institucional.

O *segundo movimento*, que seria de *natureza estrutural*, exige reformas que possibilitem o cumprimento da estratégia e da missão da Instituição, sendo elas: 1) estruturação espacial e organizacional do Ministério Público; 2) reestruturação da carreira; 3) revisão das atribuições dos membros da Instituição.

Marcelo deixa claro no livro que o Ministério Público não poderá se conformar com a realidade de desigualdades e de injustiças e, por isso, a Instituição deve se atualizar para imprimir uma prática transformadora da realidade. Nesse contexto, o autor afirma que o Ministério Público seria um veículo privilegiado da sociedade brasileira para o seu caminhar, visando uma nova realidade social, mas democrática, mais justa, fraterna e igualitária.

Em sua estruturação didática, observa-se que o livro está dividido em várias partes, contendo um sumário analítico que facilita, sobremaneira, a consulta e a pesquisa.

Na Primeira Parte, o autor faz a análise do Ministério Público como Organização Política do Estado Brasileiro, ocasião em que conclui que a Instituição, em seu movimento de transição, deixou de ser agente da dominação via coerção

legal da sociedade política para ser agente da vontade política transformadora da sociedade civil. Assim, na visão de Marcelo Goulart, o Ministério Público na democracia brasileira é Instituição autônoma da sociedade civil.

Na Segunda Parte, o autor discorre sobre Ministério Público e Democracia, conferindo atenção especial ao capítulo referente ao Ministério Público e a Construção da Democracia Substantiva, onde é enfatizada a função constitucional do Ministério Público como agente da vontade política transformadora.

Na Terceira Parte, observa-se que Marcelo Goulart concentra seus estudos sobre os Princípios Institucionais do Ministério Público, com especial destaque para o princípio da unidade, que na visão do autor deve ser revisitado para merecer uma nova concepção ligada ao objetivo estratégico do Ministério Público. Assim, a Instituição, por intermédio do conjunto de seus membros, deve estar voltada para o objetivo estratégico, que seria a promoção do projeto de democracia participativa, econômica e social consagrado na Constituição. Para Goulart, o Membro do Ministério Público não poderá invocar o princípio da independência funcional para deixar de cumprir metas, prioridades e ações fixadas nos Planos e Programas de Atuação da Instituição.

Na Quarta Parte do livro, Marcelo Goulart estuda a Estrutura do Ministério Público Brasileiro, tanto em relação ao Ministério Público da União quanto aos Ministérios dos Estados. Em tópico específico, o autor discorre sobre o Conselho Nacional do Ministério Público.

Na Quinta Parte do livro, Marcelo Goulart analisa as Funções Institucionais do Ministério Público, apontando o objetivo estratégico a partir dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, estabelecidos no artigo 3º da CF/1988. Para o autor, do objetivo estratégico decorre a missão institucional do Ministério Público. A missão constitucional do Ministério Público é a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, nos termos do art. 127, *caput*, da CF. Por outro lado, as funções institucionais do Ministério Público são classificadas por Marcelo Goulart como essenciais e acessórias. As essenciais, que são atividades fundamentais e indispensáveis ao cumprimento da missão institucional, estão arroladas no art. 129 da CF. As funções acessórias são atividades secundárias que são exercidas pelo Ministério Público, mas desde que compatíveis com sua finalidade, apesar de não integrarem a essência da sua missão institucional. São aquelas atividades que não estão previstas na Constituição, mas que são autorizadas pela norma de encerramento prevista no inciso IX do art. 129 da CF, com destaque para as seguintes hipóteses: investigação criminal; defesa dos direitos ou interesses individuais homogêneos; defesa dos interesses individuais indisponíveis da criança, do adolescente e do idoso; proteção e fiscalização das funções etc.

Na Sexta Parte do livro, Marcelo Goulart aprofunda a análise sobre O Ministério Público e os Desafios do Mundo Contemporâneo, ocasião em que são enfrentados assuntos importantes para a compreensão do Estado e dos desafios

do Ministério Público como instituição constitucional, com destaque para: a) a crise e os limites do Estado Social; b) a ofensiva neoliberal; c) a globalização e a erosão da soberania do Estado; d) a reconstrução dos direitos sociais e o resgate da capacidade de intervenção do Estado na era da globalização; e) o Ministério Público e as obrigações do Estado na era da globalização; f) o Ministério Público como instrumento do reformismo transformador.

Na Sétima Parte, última do livro, Marcelo Pedroso Goulart aprofunda a análise sobre O Ministério Público e a Construção da Democracia no Brasil, abordando questões fundamentais relacionadas, em grande parte, com a sua riquíssima experiência prática como Promotor de Justiça. Assim, o autor estuda nesta parte da obra: a) O Ministério Público e a Proteção da Criança e do Adolescente; b) O Ministério Público e a Defesa do Meio Ambiente; c) O Ministério Público e a Questão Agroambiental.

Ao final, o autor apresenta as referências utilizadas na elaboração do livro, que são um guia seguro para o aprofundamento de estudo crítico sobre o Direito, a Democracia, o Estado e a Política.

O autor e a Arraes Editores estão de parabéns pela publicação deste verdadeiro manual sobre teoria do Ministério Público, obra singular, profunda, didática e que aborda com muita precisão de raciocínio, com coerência teórica e prática, as principais questões que envolvem o Ministério Público brasileiro como Instituição Constitucional vocacionada para a defesa dos valores democráticos ligados à transformação social.

Tenho a absoluta certeza que a obra será um sucesso nacional por constituir-se um trabalho de consulta obrigatória para todos os membros do Ministério Público, estudantes do Direito, advogados, juízes e todos aqueles que se interessarem pelo estudo teórico ou prático do Ministério Público brasileiro.

Belo Horizonte (MG), Primavera de 2012.

GREGÓRIO ASSAGRA DE ALMEIDA

Doutor e Mestre pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

Promotor de Justiça no Estado de Minas Gerais. Ex-Diretor do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional (Ceaf) do MPMG. Assessor Especial e Coordenador Pedagógico do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Membro Jurista da Câmara de Desenvolvimento Científico da Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU). Assessor de Projetos e de Articulação Interinstitucional da Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça. Professor Visitante do Curso de Doutorado da Universidad Lomas de Zamora - Buenos Aires (Argentina). Professor Visitante do Programa de Postgrado sobre Gestión de Políticas Públicas Ambientales en el Marco de la Globalización da Universidad de Castilla-La Mancha - (Espanha).

PREFÁCIO

A utopia está lá no horizonte. Me aproximo dois passos, ela se afasta dois passos. Caminho dez passos e o horizonte corre dez passos. Por mais que eu caminhe, jamais alcançarei. Para que serve a utopia? Serve para isso: para que eu não deixe de caminhar.

Eduardo Galeano

A crise do Ministério Público

A situação de crise, segundo Antonio Gramsci, é aquela em que o velho morreu e o novo não pode nascer e o intervalo entre os eventos morte e nascimento é marcado por variados fenômenos patológicos.¹ Ainda que essa definição tenha sido utilizada em contextos teórico e histórico diversos daqueles que são objeto deste trabalho, é certo que poderá ser empregada, também, para explicar o atual momento do Ministério Público brasileiro, pois o velho Ministério Público morreu e o novo – aquele projetado na Constituição de 1988 –, embora tenha nascido, ainda está em processo de afirmação.

A Constituição de 1988, ao definir o novo perfil do Ministério Público, lança-o no cenário político nacional como *agente da vontade política transformadora*. Do ponto de vista jurídico-constitucional (formal), o Ministério Público estruturou-se para cumprir a função de promover os valores democráticos, como *instituição catártica, universalizante, não corporativa*. O seu perfil cons-

¹ Cadernos do Cárcere, v. 3, p. 184.

titucional não dá margem a dúvidas quanto a isso. Porém, essa estruturação formal ainda não se consolidou como realidade efetiva (no *ser* institucional). O momento é transicional e a nova função política não foi inteiramente incorporada. Ainda não se formou a *vontade coletiva-interna democrática* capaz de garantir a unidade necessária à atuação voltada à transformação social, embora se caminhe nesse sentido.

No nível institucional, portanto, o Ministério Público não superou, plenamente, o *momento corporativo*, fato que impõe a aceleração do *movimento catártico interno*. Do contrário, a *passividade* poderá tomar conta da Instituição, levando-a à *impotência objetiva*, ao não cumprimento da sua função política e dos objetivos que lhe foram postos pela Constituição. Esse tipo de *comportamento passivo-impotente* poderá acarretar a perda de legitimidade (de sustentação social) e levar ao retrocesso na configuração formal-institucional do Ministério Público.

Patologias como o corporativismo e o conservadorismo insistem em se manifestar no dia a dia da Instituição, a frear o ímpeto daqueles que a querem contemporânea de seu tempo. Mas esses males não se manifestam apenas no âmbito do Ministério Público, pois decorrem da cultura autoritária e patrimonialista que marca a formação da sociedade brasileira desde o Achamento e determinam, por isso, o comportamento de todas as instituições. A bem da verdade, a análise comparativa demonstra que esses desvios se apresentam com mais vigor nas demais instituições estatais. Ou seja, o Ministério Público, apesar de incluir-se nesse diagnóstico, tem respondido com mais rapidez, consistência e responsabilidade às demandas das forças sociais democráticas. Isso significa que, nas marchas e contramarchas, nos fluxos e refluxos, nas idas e vindas que caracterizam o movimento pendular típico das transições políticas, o Ministério Público tem permanecido mais tempo no campo democrático e tende a nele se fixar.

Caminhos para a superação da crise

A situação de crise não é necessariamente ruim. Pelo contrário, é desafiadora, se presente a vontade de superá-la. O risco é permanecermos nela, sem atarmos para a sua existência, tornando-a crônica e paralisante, com a repetição de práticas ambivalentes, que, num moto-contínuo, alimentam a imprópria convivência entre iniciativas inovadoras e modos antigos de atuar que perigosamente reavivam o espectro do velho modelo.

No âmbito do Ministério Público, a superação da crise, enquanto desafio que se impõe para a afirmação do novo, passa necessariamente pela efetivação de uma série de mudanças conceituais e práticas consubstanciadas em dois movimentos que ainda não se completaram.

O primeiro movimento, de natureza catártica, impõe a transposição do momento corporativo para o momento ético-político. Esse movimento pressupõe:

- a) a elaboração de nova doutrina institucional, fundada no conjunto de valores e princípios democráticos que integram a concepção de sociedade e de Estado acolhida na Constituição da República;
- b) a definição de políticas institucionais que norteiem a atuação do Ministério Público para o cumprimento de *metas concretas e racionais*, possibilitando a efetiva contribuição da Instituição para a transformação social;
- c) a mudança de mentalidade dos membros da Instituição a garantir *adequação psicológica* para o cumprimento da estratégia institucional.

O segundo movimento, de natureza estrutural, impõe reformas que viabilizem o cumprimento da estratégia e da missão institucionais, passando pela:

- a) reestruturação espacial e organizacional do Ministério Público;
- b) reestruturação da carreira;
- c) revisão das atribuições dos membros da Instituição.

O dever ser institucional e a nova práxis

Na sua atuação, o Ministério Público não pode limitar-se e conformar-se com o que está colocado pela realidade presente, seja para si, enquanto instituição, seja para a sociedade. Até porque a realidade não é estática e, em seu dinamismo, está em permanente processo de mudança, prenhe de possibilidades concretas. Como instituição política constitucionalmente responsável por intervenção transformadora da realidade, deve articular *ser* com o *dever ser*² e pautar-se por uma práxis reflexiva e criadora.³ Com base no conhecimento, deve partir da crítica do existente e seguir no sentido da implementação do projeto democrático definido, em 1988, como vontade geral do povo brasileiro.

A intervenção social transformadora, pelo Ministério Público, passa necessariamente pela sua atualização institucional. Este livro propõe-se a contribuir com alguns elementos que possam orientar os movimentos de transição do velho para o novo Ministério Público. Nesse sentido, opera, preferencialmente, com o *dever ser* institucional.

Nossa utopia

Se, *galeantemente*, a utopia é o caminho da utopia, nada é mais concreto do que o *caminhar utópico*. Nesse caminhar, não há como deixar de ser realista na

² Sobre ser e dever ser na abordagem dos fenômenos políticos, ver Antonio GRAMSCI, *Cadernos do Cárcere*, v. 3, p. 34-36; Carlos Nelson COUTINHO, *Prefácio*, p. 9.

³ Sobre práxis reflexiva e criadora, ver Adolfo Sánchez VÁZQUEZ, *Filosofia da práxis*, p. 265-307.

constatação das dificuldades postas por uma conjuntura madrasta, que, no plano interno, apresenta um Brasil dependente, partido e injusto; e, no plano externo, uma sociedade global estiolada pelo neoliberalismo. Mas não se pode deixar de ampliar o foco para que o olhar humano alcance todo o processo histórico, em todos os seus ângulos e perspectivas. Assim, a visão do passado revela saldo positivo no balanço das lutas políticas voltadas ao aprofundamento da democracia. Já a visão do futuro, informada pelas lições do passado, é rica em possibilidades.

A humanidade não está condenada a patinar nessa conjuntura, como querem os céticos e os arautos do “fim da História”. As fraturas do bloco histórico capitalista e as suas contradições insolúveis estão mais expostas do que nunca. O desafio está posto. É preciso prosseguir, para romper e superar obstáculos e, mediante ações articuladas e transformadoras, avançar no sentido da consecução do projeto humano sobre o planeta, qual seja, a construção da sociedade planetária livre, justa e solidária. Essa é uma possibilidade.

Neste momento histórico, o Ministério Público coloca-se para a sociedade brasileira como veículo privilegiado do seu *caminhar utópico*.

Vila de Bonfim, abril de 2012.

MARCELO PEDROSO GOULART