

Os encargos do Ministério Público diante da sua missão constitucional: reflexões e proposta para uma distribuição mais equilibrada das múltiplas atribuições dos seus órgãos de execução

Murilo Cezar Soares e Silva¹

Willian Buchmann²

Proposta de enunciado: propõe-se que a distribuição das atribuições entre os órgãos de execução do Ministério Público seja feita a partir da releitura, à luz do art. 127 da CF/88, dos encargos previstos nas distintas Leis Orgânicas dos Ministérios Públicos dos Estados, passando-se por sequencial correlação destes com as dimensões e a transindividualidade dos direitos, sem descuidar, quando cabível, da necessária correspondência dos três grandes grupos de matérias de intervenção ministerial (matéria criminal; direitos sociais e individuais indisponíveis; e direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos) com os modelos de varas judiciais básicas.”

Síntese dogmática: No presente trabalho, tendo em vista problema crônico verificado, especialmente, em atividades correicionais, é apresentado modelo de distribuição de atribuições para os órgãos de execução do Ministério Público Estadual com atuação nas entrâncias inicial, intermediária e, quando de pequeno porte, final. A construção proposta é realizada a partir da releitura, à luz do art. 127 da Constituição Federal de 1988, dos encargos previstos nas distintas Leis Orgânicas dos Ministérios Públicos estaduais, passando-se por sequencial estabelecimento de correlação destes com as gerações ou dimensões e a transindividualidade dos direitos, sem descuidar, quanto às atribuições judiciais do *Parquet*, para a necessária correlação dos três grandes grupos de matérias de intervenção ministerial (matéria criminal; direitos sociais e individuais indisponíveis; e direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, com os modelos de varas judiciais básicas.

1. Introdução

Questão deveras tormentosa com a qual se depara, de modo especial, as Corregedorias (Gerais e Nacional) no exercício do seu mister correicional, diz com o desequilíbrio das atribuições das unidades correicionadas. Tal dificuldade merece atenção diante do papel eminentemente orientador das Corregedorias, reclamando o estabelecimento de critérios mínimos que permitam um (re)equilíbrio na distribuição de serviços aos órgãos de execução de cada um dos Ministérios Públicos, mormente naqueles alocados em entrâncias inicial, intermediária e, quando de pequeno porte, final – segundo modelo judiciário predominante.

Sem, absolutamente, se pretender esgotar a matéria, mas, muito antes, trazer algumas luzes que possam servir como norte na fixação de critérios que permitam melhor uniformização quantitativa e qualitativa dos trabalhos ministeriais, o presente ensaio terá como base a Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Paraná (LCE n. 85/1999). Isso porque, como sabido, cada Ministério Público – e em especial as atividades afetas às Corregedorias – é norteado por um estatuto jurídico próprio, que regula, dentre outros aspectos, a organização funcional, prerrogativas, direitos e deveres dos respectivos membros, o que torna missão praticamente impossível uma abordagem individualizada de cada uma das legislações institucionais no presente ensaio.

Observa-se que, a despeito do ponto de partida dizer com o Estatuto jurídico dos membros do

¹ Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado do Paraná, Assessor da Procuradoria-Geral de Justiça no Núcleo de Assessoramento da Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos de Planejamento Institucional (SUBPLAN – MPPR). E-mail: mcssilva@mppr.mp.br

² Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado do Paraná. Membro Auxiliar da Corregedoria Nacional do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). Mestrando em Direito Constitucional no Instituto Brasiliense de Direito Público. E-mail: willianbuchmann@hotmail.com

Ministério Público Araucariano, isso em nada desvirtua o propósito final deste estudo de apresentar proposta concernente aos critérios que podem servir de base a uma melhor distribuição de atribuições entre os membros do Ministério Público em geral.

A par da necessidade de alterações nas leis orgânicas, notadamente para melhor adequação das atribuições dos órgãos de execução ministeriais às exigências da Constituição da República, outras medidas, com o mesmo foco, impendem sejam adotadas. Nessa perspectiva, qual a influência que as temáticas institucionais previstas no art. 127, *caput*, da Constituição Federal, podem exercer na distribuição de atribuições, sabendo-se que as atividades extrajudiciais do Ministério Público se revestem de importância não menor do que seu mister jurisdicional? Por outro lado, qual o papel que os grupos de direitos geracionais ou dimensionais podem desempenhar na meta de (re)estabelecer o equilíbrio nas funções dos órgãos de execução em matérias judiciais? Estas e outras dúvidas, sem pretensão de esgotamento, insista-se, serão aclaradas no decorrer deste estudo.

Com tal propósito, iniciar-se-á, apenas como um norte, com breve noção de como se encontra orientada a distribuição de atribuições na Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Paraná. Após, analisar-se-á a importância das funções constitucionais outorgadas pela Carta de 1988 ao Ministério Público e seu potencial de influência no (re)estabelecimento do equilíbrio de atribuições entre as unidades do *Parquet*. Em sequência, e com o mesmo desiderato, será estabelecida conexão entre as atribuições ministeriais e as gerações ou dimensões de direito e transindividualidade, sem deixar de apresentar soluções tanto para a esfera extrajudicial como judicial.

Assim, com base na realidade textual da LCE n. 85/1999, tomada como ponto de partida, e dos critérios norteadores sugeridos, pretende-se materializar proposta mais criteriosa de distribuição de atribuições para aqueles casos organizacionais mais sensíveis, quais sejam, de unidades do Ministério Público existentes em comarcas de entrância inicial, intermediária e final (quanto a esta, se de pequeno porte).

2. Atribuições ministeriais previstas na Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Paraná como ponto de partida: necessidade de adequações

A Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Paraná (LCE n. 85/1999) refere que seus órgãos de execução em primeiro grau devem exercer as seguintes funções:

Art. 68. São atribuições do Promotor de Justiça:

I - em matéria de Direitos Constitucionais (...) zelar pela efetivação das políticas sociais básicas, especialmente de educação, saúde, saneamento e habitação, bem assim das políticas sociais assistenciais, em caráter supletivo, para quem delas necessite (...) intervir em questões fundiárias e nas ações possessórias, urbanas ou rurais, que digam respeito a imóvel ocupado por significativo número de famílias ou pessoas, nos termos da lei (...);

II - em matéria de Criança e Adolescente (...);

III - em matéria de Pessoas Portadoras de Deficiência (...);

IV - em matéria de Meio Ambiente, Patrimônio Natural e Cultural (...);

V - em matéria de Consumidor (...);

VI - em matéria de Patrimônio Público (...);

VII - em matéria de Fazenda Pública (...);

VIII - em matéria de Falências e Concordatas, de Liquidação Extrajudicial, Intervenção e Responsabilidade Civil dos Administradores de Instituições Financeiras (...);

IX - em matéria de Família e Sucessões (...);

X - em matéria de Registros Públicos (...);

XI - em matéria de Acidentes do Trabalho (...);

XII - em matéria de Fundações (...);

XIII - em matéria de saúde pública (...);
XIV - em matéria de defesa dos direitos do idoso;
XV - as demais matérias, de competência das Varas Cíveis não especializadas, oficiar:
1. nos feitos em que houver interesse de incapazes;
2. nas ações de usucapião;
3. nos demais casos de intervenção obrigatória do Ministério Público;
XVI - nos Juizados Especiais (...).

“Art. 19 (...) incumbirá a proteção e defesa:
(...) f) da segurança e saúde do trabalhador, inclusive dos direitos das vítimas de acidente do trabalho;
g) dos direitos decorrentes da responsabilidade civil *ex delicto* (...)”

“Art. 57. Além das funções previstas na Constituição Federal, na Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, na Constituição Estadual e em outras leis, incumbe, ainda, ao Ministério Público:
(...) III - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da Lei;
(...) XII - exercer o controle externo da atividade policial, civil e militar (...)”

Nota-se, diante disso, que a Lei Orgânica do Ministério Público do Paraná refere 23 (vinte e três) atribuições a serem exercidas nas Promotorias de Justiça daquele Estado, quais sejam: I) criminal; II) controle externo da atividade policial; III) execução penal; IV) educação; V) saúde pública; VI) habitação e urbanismo; VII) criança e adolescente; VIII) pessoa com deficiência; IX) meio ambiente; X) consumidor; XI) patrimônio público; XII) fazenda pública; XIII) falências; XIV) família; XV) registros públicos; XVI) acidentes do trabalho; XVII) fundações; XVIII) idoso; XIX) “custos legis” cível; XX) juizados especiais; XXI) direitos constitucionais; XXII) segurança e saúde do trabalhador; e XXIII) direitos decorrentes da responsabilidade civil “*ex delicto*”.

Cotejando-se estes encargos com a necessidade de sua distribuição entre Promotorias de Justiça, constata-se que algumas atribuições descritas na Lei Orgânica, por seu alcance, dificultam o exercício dessa função (de acomodação das atribuições entre as unidades) pela Procuradoria-Geral de Justiça, prevista em seu artigo 19, inciso XVII. A título de exemplo, a proteção e defesa dos direitos constitucionais (alínea “a” do dispositivo em comento), que, na forma da Constituição Federal, envolveria, por definição, todas as atribuições do Ministério Público, e, nos termos do art. 68, inciso I, da Lei Complementar Estadual n. 85/1999, albergaria atribuições múltiplas, complexas e distintas, como educação, saúde pública e habitação e urbanismo.

Ainda, outras atribuições necessitam de interpretação conforme a Constituição Federal e a legislação nacional contemporânea, tal como atuação em matéria de “concordatas” (art. 68, inciso IX), que persistiu na nova Lei de Falências apenas como disposição transitória, sendo substituída pelo instituto da recuperação (Lei n. 11.101/2005), e em tema de acidente de trabalho, cuja competência passou à Justiça do Trabalho, na forma da súmula vinculante n. 22 do STF e da Emenda Constitucional n. 45/2004.

A par disso, não se encontram expressas funções atualmente relevantes, como a promoção da igualdade de gênero, da igualdade étnico-racial, dos direitos da população em situação de rua, dos direitos da população LGBTI, enfim, dos direitos humanos em sua acepção de direitos de terceira e quarta dimensões (para além dos direitos civis e sociais, consagrados como de primeira e segunda dimensões), abrangendo os direitos de fraternidade e oportunidade democrática.

Assim sendo, é possível unificar as matérias “direitos constitucionais”, “proteção às comunidades indígenas e tradicionais” e “defesa do trabalhador” sob o conceito de direitos humanos, sendo recomendável que se estabeleça esta unificação em virtude do maior alcance dos direitos humanos, que envolvem, também, o respeito às normas de direito internacional relacionadas com a dignidade da pessoa humana. Aliás é bem a propósito, ressaltando a simbiose entre o Direito Constitucional e o Direito Internacional em sede de direitos

O enfoque da investigação é, assim, interdisciplinar, já que se localiza justamente na interação entre o Direito Constitucional e o Direito Internacional dos Direitos Humanos. A interdisciplinaridade aponta para uma resultante: o chamado Direito Constitucional Internacional. Por Direito Constitucional Internacional subentende-se aquele ramo do Direito no qual se verifica a fusão e a interação entre o Direito Constitucional e o Direito Internacional, interação que assume um caráter especial quando esses dois campos do Direito buscam resguardar um mesmo valor – o valor da primazia da pessoa humana –, concorrendo na mesma direção e sentido³.

Neste tema, em especial no que tange à defesa do trabalhador, cabe destacar a necessidade de se interpretar a Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Paraná conforme a Emenda Constitucional n. 45/2004. Com efeito, após esta emenda, a Constituição Federal de 1988 atribuiu à Justiça do Trabalho a competência para as “ações de indenização por dano moral ou patrimonial, decorrentes da relação de trabalho”, para as “ações relativas às penalidades administrativas impostas aos empregadores pelos órgãos de fiscalização das relações de trabalho” e para “outras controvérsias decorrentes da relação de trabalho” e, consequentemente, ao Ministério Público do Trabalho a atribuição para a proteção geral do trabalhador nas perspectivas dos direitos individuais indisponíveis, difusos, coletivos e individuais homogêneos (Lei Complementar n. 75/93).

De outro lado, o Ministério Público do Estado do Paraná pode contribuir na defesa do trabalhador na perspectiva dos direitos humanos, evitando-se que, a pretexto da relação de emprego, sejam perpetradas ofensas à dignidade humana. É dizer, pode-se fazer uma interpretação conforme a constituição do art. 19, inciso XVII, alínea “f”, da Lei Orgânica do *Parquet* paranaense para que a segurança e a saúde do trabalhador se amoldem ao escopo de intervenção ministerial na proteção aos direitos humanos e aos direitos das vítimas de acidente do trabalho, sem prejuízo das atribuições do Ministério Público do Trabalho.

De modo semelhante, a atribuição a respeito dos direitos decorrentes da responsabilidade civil “ex delicto” deve ser atualizada na perspectiva das modificações de 2008 do Código de Processo Penal (art. 387, IV, CPP, com redação dada pela Lei n. 11.719/2008), que passa a prever a fixação de indenização já na sentença criminal, adequando-se essa atribuição ao escopo das atribuições ministeriais criminais e, posteriormente, ao trânsito em julgado da sentença penal condenatória, de “custos legis” cível.

3. Missão constitucional do Ministério Público como norte para a padronização da distribuição de encargos nos Ministérios Públicos dos Estados

Considerando o até aqui exposto, a despeito das atribuições do MP-PR previstas em sua Lei Orgânica, reputa-se fundamental cotejá-las com a missão constitucional do *Parquet*, para que a padronização dos encargos das Promotorias de Justiça seja norteada pelo perfil institucional prescrito na Carta Magna.

A ordenação constitucional brasileira contemporânea incumbiu, expressamente, o Ministério Público de três missões: a) defesa da ordem jurídica; b) defesa do regime democrático; e c) defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis (artigo 127, *caput*, CF), as quais podem ser relacionadas com as atribuições ministeriais do seguinte modo:

3.1 Defesa da ordem jurídica

³ PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 77.

Embora a Constituição Federal não conceitue ordem jurídica, associa-se esta missão, em sentido estrito, com o papel do Ministério Público de atuar como fiscal da lei, promover, privativamente, a ação penal pública, bem como promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público (art. 129, incisos I e III, CF).

A doutrina pátria ajusta este papel para além da lei formal, associando-o à defesa do Direito e à correção de abusos e ilegalidades, para que se avalie, criticamente, o conteúdo da norma jurídica, o exercício de direitos de maneira geral e a atuação prática dos órgãos e servidores públicos e dos agentes políticos:

O Ministério Público tem o dever funcional de defender a ordem jurídica, o que pressupõe a aferição de todos os atos praticados pelos órgãos do Estado, podendo ajuizar as medidas necessárias à coibição de abusos ou ilegalidades, sempre buscando mantê-los adstritos aos limites da Constituição e do Direito. – Ordem jurídica não guarda similitude com a lei, mas, sim, com o Direito, sendo noção eminentemente mais ampla⁴.

Não se olvida que, sob este enfoque da legalidade, poder-se-ia associar esta missão com todas as atribuições do Ministério Público, inclusive de proteção ao meio ambiente, habitação e urbanismo, consumidor, patrimônio público, fundações e terceiro setor, família, criança e adolescente, saúde pública, idoso, pessoa com deficiência, direitos humanos, educação, registros públicos e atendimento ao público.

No entanto, em sentido mais restrito, associa-se referida missão, preponderantemente, às atribuições criminais de proteção do patrimônio público, de fundações e terceiro setor, Juizados Especiais Criminal, Cível e Fazenda Pública e de “custos legis” cível, que são mais diretamente relacionadas com a apreciação dos direitos civis e políticos e eventuais imposições sancionatórias de limitação destes direitos em razão de condutas ilícitas.

Desse modo, das 23 (vinte e três) atribuições descritas na Lei Orgânica, poder-se-ia consagrar ao cumprimento dessa missão as atribuições: a) criminal; b) controle externo da atividade policial; c) execução penal; d) juizado especial criminal; e) reunir nas atribuições de “custos legis” cível, as atribuições de fazenda pública, falências e demais intervenções perante vara cível e da fazenda pública, bem como juizados especiais cível e da fazenda pública; f) patrimônio público; e g) fundações e terceiro setor.

3.2 Defesa do regime democrático

O regime democrático é expressamente descrito na Carta Magna como princípio fundamental (art. 1º e 34, inciso VII, alínea “a”), associado tanto à democracia representativa quanto à participativa, bem como à preservação de direitos fundamentais independentemente da vontade formal de uma maioria, seja grupo econômico, político ou de gênero dominante. Nesse passo, Hugo Nigro Mazzilli aponta dois níveis para o cumprimento dessa missão pelo Ministério Público:

a) controle de constitucionalidade das leis que violem princípio constitucional, a ser feito sob forma concentrada (especialmente por meio da propositura de ações diretas de inconstitucionalidade, de representações interventivas...); b) controle de constitucionalidade (...) a ser feito sob forma difusa, caso a caso, impugnando-se as medidas e atos concretos que violem uma norma constitucional (especialmente por

⁴ GARCIA, Emerson. **Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 49.

meio da ação penal, do inquérito civil e da ação civil pública para defesa de interesses sociais, difusos, coletivos e individuais homogêneos, além de outros mecanismos de fiscalização e controle afetos à instituição (...)⁵

Ademais, o Ministério Público desempenha papel importante no desenvolvimento da democracia participativa, incentivando o funcionamento e acompanhando as atividades de conselhos com participação popular, realizando audiências públicas e cobrando a sua realização pelo poder público, assim como na preservação de direitos fundamentais que oportunizem a igualdade democrática material.

Importante ressaltar aqui que as noções de democracia não são excludentes. Pelo contrário, a Constituição Federal alargou o projeto de democracia, compatibilizando os princípios da democracia representativa com os da democracia participativa, e reconhecendo a participação social como um dos elementos-chave na organização das políticas públicas⁶.

Nota-se, portanto, que a defesa do regime democrático vai muito além da atribuição do Ministério Público em Direito Eleitoral. Assim, diante dessa perspectiva dos controles de constitucionalidade abstrato e concreto e da democracia como fundamento da ordenação social brasileira, também se poderia vincular esta missão com todas as atribuições do Ministério Público.

De outro lado, em sentido mais restrito, sem embargo, repisa-se, de sua correlação em sentido amplo com todas as atribuições ministeriais, das 23 (vinte e três) atribuições descritas na Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Paraná, poder-se-ia reinterpretar a expressão “defesa dos direitos constitucionais” para autonomizar a atribuição em direitos humanos, em especial no que tange aos direitos de fraternidade e oportunidade democrática, como na missão de promoção da igualdade de gênero, da igualdade étnico-racial, dos direitos da população em situação de rua e dos direitos da população LGBTI, além de permear todas as atribuições ministeriais com a missão de desenvolvimento da democracia participativa.

Sob tal aspecto, sugere-se a ampliação da atuação extrajudicial criminal, para além do controle externo da atividade policial, albergando também o acompanhamento dos conselhos de segurança municipais, e da execução penal, incluindo o acompanhamento dos conselhos da comunidade, de modo semelhante ao que já ocorre na atuação extrajudicial de outras matérias especializadas.

3.3 Defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis

A Constituição Federal prescreve que “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados (...)” e os direitos dos trabalhadores (art. 6º a 11), exigindo-se do poder público a elaboração e o desenvolvimento de políticas públicas.

Para além desta perspectiva dos direitos sociais, a Constituição Federal também estabelece interesses sociais relacionados com direitos difusos e coletivos, tais como meio ambiente e demais direitos previstos no capítulo que regula a ordem social (art. 193 e seguintes).

Quanto aos direitos individuais indisponíveis – tidos como aqueles que recaem sobre objetos que não se encontram à disposição de seus titulares em face da especial necessidade dos que o requerem, como os incapazes, ou em virtude de se apresentarem como grupos ou classes de relevância social ou comunitária,

⁵ MAZILLI, Hugo Nigro. **O Ministério Público e a Defesa do Regime Democrático**. Artigo publicado na revista *Justitia*, do Ministério Público de São Paulo, vol. 179-180, p. 139 ss., jul.-dez. 1997, disponível em: <http://www.mazzilli.com.br/pages/artigos/mpedemocracia.pdf>.

⁶ JACCOUD, L. (Org.); SILVA, F.B.; BEGUIN, N. **Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias**. In: *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. IPEA: Brasília, 2009, p. 374.

vinculados por uma mesma origem, também chamados de “interesses ou direitos individuais homogêneos”, ou ainda, ainda relativos àqueles com objeto indisponível, incluindo-se aqui expressão significativa dos direitos fundamentais⁷ – tem-se que se relacionam com os direitos fundamentais consagrados no artigo 5º da Constituição Federal.

Nessa perspectiva, associa-se esta missão com as atribuições do Ministério Público em: a) meio ambiente; b) habitação e urbanismo; c) consumidor; d) família; e) criança e adolescente; f) saúde pública; g) idoso; h) pessoa com deficiência; i) direitos humanos; j) educação; k) registros públicos; e l) atendimento ao público, sem embargo de sua correlação com todas as demais atribuições do Ministério Público.

Quanto aos registros públicos, embora também possam ser compreendidos na defesa da ordem jurídica (na perspectiva em que a intervenção do Ministério Público seria a de garantir o cumprimento da legislação nacional de referência), quando se verifica o direito material envolvido nota-se, não raro, a preponderância de direitos individuais indisponíveis (averiguação e investigação de paternidade e nome social, por exemplo) e direitos difusos e coletivos (loteamentos e condomínios privados em sua tensão com a mobilidade e acessibilidade urbanas, por exemplo).

De todo o exposto, percebe-se que seria possível reinterpretar as 23 (vinte e três) atribuições descritas na Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Paraná para se prever 20 (vinte) atribuições individualizadas conforme a Constituição Federal e a legislação nacional correlata contemporânea.

4. Correlação de atribuições do Ministério Público com gerações/dimensões de direitos e transindividualidade

Da missão constitucional suprarreferida, infere-se que se incumbiu ao Ministério Público contemporâneo mais do que a defesa de interesses individuais indisponíveis, alçando-o ao relevante papel de proteção de interesses transindividuais, assim denominados por não pertencerem ao indivíduo de forma isolada. Leciona Carlos Ayres Brito:

Efetivamente, se consideramos a evolução histórica do Constitucionalismo, podemos facilmente ajuizar que ele foi liberal, inicialmente, e depois social. Chegando nos dias presentes à etapa fraternal esta fase em que as constituições incorporam às franquias liberais e sociais de cada povo soberano a dimensão da Fraternidade; isto é, a dimensão das ações estatais afirmativas, que são atividades assecuratórias da abertura de oportunidades para os segmentos sociais historicamente desfavorecidos, como, por exemplo, os negros, os deficientes físicos e as mulheres (para além, portanto, da mera proibição de preconceitos). De par com isso, o constitucionalismo fraternal alcança a dimensão da luta pela afirmação do valor do Desenvolvimento, do Meio Ambiente ecologicamente equilibrado, da Democracia e até de certos aspectos do urbanismo como direitos fundamentais (...)⁸

Assumindo – para fins exclusivos de estabelecer critérios para uma (re)distribuição equilibrada das atribuições ministeriais – o fracionamento de direitos em três gerações proposto por Karel Vasak, como o fez Carlos Ayres Britto na lição acima referida, seria possível correlacionar por aproximação (sem pretensão de maior rigor científico), as atribuições ministeriais com os direitos de primeira geração/dimensão (direitos civis

⁷ SAMPAIO, José Adércio Leite. Comentários à Constituição do Brasil. CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz; e LEONCY, Léo, Ferreira (Org.). São Paulo: Saraiva, 2013, p. 1520-1.

⁸ BRITTO, Carlos Ayres. **Teoria da constituição**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 216.

ou de liberdade), segunda geração/dimensão⁹ (direitos sociais ou de igualdade) e terceira geração/dimensão (direitos difusos e coletivos ou de fraternidade).

Ainda, sob o conceito de direitos transindividuais, também se pode inferir três categorias: a) interesses ou direitos difusos, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato; b) interesses ou direitos coletivos, assim entendidos os de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base; e c) interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum (acepções conferidas pelo Código de Defesa do Consumidor).

Não se olvida que nem todos os direitos transindividuais exigem a intervenção do Ministério Público, já que podem subsistir direitos coletivos disponíveis (reajuste salarial de uma classe profissional, por exemplo) e direitos individuais homogêneos disponíveis (a anulação de uma cláusula de um modelo de contrato privado firmado por uma pessoa com diversas outras pessoas, por exemplo), mas o modo do exercício destes direitos pode ser relevante para a acomodação das atribuições do Ministério Público em categorias, repisa-se, por aproximação.

Com efeito, salvo comarcas de entrância final e foros de grande porte que possuam mais de 20 (vinte) Promotores de Justiça titulares, é impossível distribuir as atribuições gerais do Ministério Público sem que haja cumulação de atribuições, em razão do que estas macroatribuições podem ser agrupadas mediante aplicação de alguns critérios.

A par disso, além da conexão temática ampla para fins extrajudiciais, é necessário observar a atuação judicial e o conflito de pautas, amoldando-a à divisão judiciária básica, em regra distribuída em: I) Varas Criminais e de Execuções Penais; II) Varas de Infância e Juventude; III) Varas de Família e Registros Públicos; IV) Varas Cíveis e da Fazenda Pública; e V) Juizados Especiais.

Desse modo, propõe-se que as linhas gerais de distribuição de atribuições vistas em seu espectro judicial observem os três grandes grupos de intervenção ministerial e as cinco varas judiciais básicas, balanceando atribuições ministeriais comuns com a presença física do Promotor de Justiça em audiência.

Assim, a proposta é relacionar o grupo de matérias criminais com as Varas e Juizados Especiais Criminais e de Execuções Penais, o grupo de direitos sociais e individuais indisponíveis preponderantes com as Varas de Infância e Juventude, Família e Registros Públicos e o grupo de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos preponderantes com as Varas e Juizados Especiais Cíveis e da Fazenda Pública.

Resta evidente que, ao se dividir 20 (vinte) atribuições gerais entre 2 (dois), 3 (três) ou 4 (quatro) Promotores de Justiça, não será possível entabular critério exato, firmando-se, deste modo, por aproximações. Assim sendo, pode-se buscar a aproximação das atribuições ministeriais com as três gerações ou dimensões de direito clássicas (direitos civis ou de liberdade, direitos sociais ou de igualdade e direitos difusos e coletivos ou de fraternidade), com as categorias de direitos transindividuais e a tradição de segmentação das varas judiciais. Propõe-se:

a) *direitos de liberdade e civis preponderantes relacionados com a persecução criminal*, em que estariam as atribuições em matéria criminal, execução penal, controle externo da atividade policial e juizado especial criminal e atendimento ao público.

Reforça-se que se propõe uma aproximação por *preponderância*, pois todas estas atribuições possuem perspectivas individuais indisponíveis, difusas e coletivas. Com efeito, em matéria criminal, por exemplo, tem-se que o enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher extrapola a dimensão do

⁹ No sentido do caráter histórico dos direitos fundamentais, cf. BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992, p. 5.

direito penal tradicional, apresentando ambiente tutelar próprio para a vítima, como as medidas de proteção. De modo semelhante apresentam-se o Estatuto do Idoso e o Estatuto da Criança e do Adolescente.

Destaca-se que não se propõe o exercício destas atribuições apenas para a resolução da tensão entre liberdade e sanção penal individualmente considerada, incluindo-se o papel do Ministério Público de catalisador da democracia participativa, aproximando-se dos conselhos municipais de direitos, e da solução de problemas criminais em escala difusa e coletiva.

b) direitos sociais e individuais indisponíveis preponderantes, em que estariam as atribuições em criança e adolescente, idoso, pessoa com deficiência, direitos humanos, família, educação, registros públicos e atendimento ao público.

Repisa-se a aproximação, pois todas estas atribuições possuem perspectivas relacionadas com liberdades individuais, direitos difusos e coletivos. Assim, em matéria de direitos humanos, por exemplo, tem-se que o enfrentamento à desigualdade de gênero ultrapassa a dimensão do direito individual, exigindo intervenção coletiva e difusa. De igual modo a atenção aos demais direitos sociais e individuais indisponíveis deve, sempre que possível, ultrapassar o caso concreto e ampliar-se para a solução das causas de violação em escala.

c) direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos preponderantes, em que estariam as atribuições em saúde pública, meio ambiente, habitação e urbanismo, consumidor, patrimônio público, fundações e terceiro setor, “custos legis” em matéria cível e Juizados Especiais Cível e da Fazenda Pública, e atendimento ao público.

Novamente, trata-se de proposta firmada com base em aproximações e preponderância de interesses, já que todas estas atribuições possuem perspectivas relacionadas com liberdades individuais, direitos sociais e individuais indisponíveis. Com efeito, em matéria, por exemplo, de saúde pública tem-se que a garantia de um determinado tratamento não se limita à dimensão do direito difuso ou coletivo, exigindo que se equacione também situações individuais trazidas ao sistema de justiça. No mesmo sentido, uma ação para proteção ao patrimônio público não raro envolve, para além da proteção do direito difuso e coletivo considerado, a limitação de liberdades, direitos civis e políticos de pessoas que cometeram ilegalidades.

Em arremate, relevante sinalar que não se olvida que a realidade concreta do Ministério Público de cada ente federativo ensejará também outros recortes de distribuição de encargos, em especial diante do avanço no estabelecimento de grupos de atuação regional ou especializada, mas propõe-se, a partir do presente ensaio, uma linha norteadora com vistas a promover maior equilíbrio na distribuição de atribuições dos membros do *Parquet* pelas Administrações Superiores de cada Instituição.

5. Conclusão

O tema da necessidade de se encontrar pontos que garantam maior equilíbrio na distribuição das atribuições nas diversas unidades do Ministério Público é de grande inquietação para as Corregedorias-Gerais e Nacional do *Parquet*, assim como preocupa os membros da Instituição de uma maneira geral.

Por esta razão, e a partir, mormente, do empirismo extraído das atividades inspecionais e correicionais (art. 130-A, § 3º, II, da CF/88), dedicou-se o presente ensaio à construção, sem esgotá-los, de critérios que garantam, não de forma absoluta e estanque, maior equilíbrio entre as funções desempenhadas pelos diversos órgãos de execução do Ministério Público, contribuindo, assim, especialmente, para a função típica orientadora das Corregedorias do Ministério Público.

Evidentemente, referida problemática toca de modo sensível àqueles casos em que se faz necessária a cumulação de diversas atribuições em cada um dos órgãos de execução, o que se verifica naquelas unidades

ministeriais alocadas nas denominadas comarcas de entrância inicial, intermediária e final (de pequeno porte) – forma de organização judiciária ainda corrente na maioria dos Estados da Federação.

Outro ponto a ser levado em consideração na busca da fixação dos aludidos critérios de uniformização mínimos concerne ao necessário reconhecimento da importância constitucional das atribuições extrajudiciais do Ministério Público, em sintonia, aliás, com as linhas mestras da Carta de Brasília, aprovada durante o 7º Congresso Brasileiro de Gestão do Ministério Público, em setembro de 2016. Tal reconhecimento reclama a utilização de parâmetros, na construção do desejado equilíbrio de atribuições ministeriais, que contemplem tanto a atividade judicial como a extrajudicial desempenhada pelo *Parquet*.

Diante disso, tendo-se como ponto referencial inicial do estudo em comento a Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Paraná (LCE n. 85/1999), a par de alterações legislativas que se evidenciem relevantes, imperioso, de plano, se proceda a uma filtragem hermenêutico-constitucional das atribuições previstas em cada um dos estatutos jurídicos dos Ministérios Públicos brasileiros. Foi o que se verificou, *e.g.*, com a previsão na Lei Orgânica do Ministério Público araucariano, de forma individualizada, de atribuições “em matérias constitucionais” (art. 68, I), havendo detalhamento, ainda que de forma exemplificativa, de áreas como a educação, a saúde, o saneamento e a habitação. Ora, bem se viu que atribuições em matéria constitucional remontam praticamente a todas as funções entregues pelo Constituinte de 1988 ao Ministério Público, não se revelando de melhor técnica aquela catalogada no texto da Lei Complementar Estadual n. 85/1999.

Nesse mesmo passo, outras atribuições previstas em lei estão a reclamar interpretação conforme a Constituição, bem como algumas de inquestionável relevância, como a promoção da igualdade de gênero, não se encontram no rol legal de atribuições – ao menos na Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Paraná.

Com o norte de garantir que as atribuições legais do Ministério Público sejam reinterpretadas sob o enfoque do perfil constitucional destinado à Instituição, propôs-se o cotejo daquelas com as funções constitucionais previstas no art. 127, *caput*, da CF/88 (defesa da ordem jurídica, defesa do regime democrático e defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis). No caso do Ministério Público do Estado do Paraná, a partir de tal critério, das 23 (vinte e três) atribuições previstas na Lei Orgânica respectiva, chegou-se a 20 (vinte) atribuições após a filtragem constitucional.

Passo seguinte, foi proposta uma análise correlativa entre as atribuições do Ministério Público com as gerações ou dimensões de direitos e a transindividualidade dos direitos. Especificamente quanto às atribuições judiciais do Ministério Público, necessário, ainda, relacionar os três grandes grupos de matérias de intervenção ministerial (matéria criminal, direitos sociais e individuais indisponíveis e direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos) – vistos em sua preponderância – com os cinco modelos de varas judiciais básicas (Varas e Juizados Especiais Criminais e de Execução Penal, Vara da Infância e Juventude, Família e Registros Públicos e Vara e Juizados Especiais Cíveis e da Fazenda Pública).

Diante das bases expostas, propõe-se, em síntese, sem pretensão de esgotamento da questão, divisão de atribuições nos seguintes moldes, ressaltando-se sempre a observância da preponderância do interesse em jogo:

- a) Direitos de liberdade e civis preponderantes relacionados com a persecução criminal, contemplando atribuições criminais, de execução penal, de controle da atividade policial e Juizado Especial Criminal;
- b) Direitos sociais e individuais preponderantes, contemplando atribuições na área da criança e do adolescente, do idoso, da pessoa com deficiência, de direitos humanos, de família, de educação, de registros públicos e de atendimento ao público.
- c) Direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos preponderantes, contemplando atribuições em saúde pública, meio ambiente, habitação e urbanismo, consumidor, patrimônio público, fundações e terceiro

setor, “custos legis” em matéria cível e Juizados Especiais Cível e da Fazenda Pública.

Com tais contornos, entende-se estar emprestando, senão solução para a crônica problemática da justa distribuição de atribuições entre os órgãos de execução do Ministério Público, algumas luzes norteadoras que proporcionem maior equilíbrio e justeza na distribuição dos serviços ministeriais.

6. Referências Bibliográficas

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRITTO, Carlos Ayres. **Teoria da Constituição**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

GARCIA, Emerson. **Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **O Ministério Público e a Defesa do Regime Democrático**. Artigo publicado na revista *Justitia*, do Ministério Público de São Paulo, vol. 179-180, p. 139 e ss., jul.-dez. 1997, disponível em: <http://www.mazzilli.com.br/pages/artigos/mpedemocracia.pdf>.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

SAMPAIO, José Adércio Leite. **Comentários à Constituição do Brasil**. CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz; e LEONCY, Léo, Ferreira (Org.). São Paulo: Saraiva, 2013.