

CENTRO UNIVERSITÁRIO TABOSA DE ALMEIDA- ASCES/ UNITA
BACHARELADO EM DIREITO

ENTRE LIMITES E POSSIBILIDADES: a atuação do Ministério Público
no Município de Caruaru/PE

ALESSON LUAN ALVES DA SILVA MARQUES

ERICK VICTOR SANTOS SANTIAGO

WANESSA MARIA LEITE DE SENA PATRIOTA

CARUARU

2023

ALESSON LUAN ALVES DA SILVA MARQUES

ERICK VICTOR SANTOS SANTIAGO

WANESSA MARIA LEITE DE SENA PATRIOTA

**ENTRE LIMITES E POSSIBILIDADES: a atuação do Ministério Público
no Município de Caruaru/PE**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado ao Centro
Universitário Tabosa de Almeida - ASCES/ UNITA,
como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel
em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Luis Felipe Andrade Barbosa

CARUARU

2023

BANCA EXAMINADORA

Aprovado em: ____/____/____

Presidente: Prof.

Primeiro Avaliador: Prof.

Segundo Avaliador: Prof.

RESUMO

Partindo do pressuposto de que a Constituição de 1988 é o marco institucional para analisar o Ministério Público, o principal objetivo deste trabalho é mostrar a atuação do Ministério Público perante a sociedade, com ênfase maior no município de Caruaru, destacando os limites e possibilidades desta instituição, a defesa do *Parquet* no âmbito da cidadania e justiça social, mostrando a importância do seu trabalho para que os direitos da população sejam respeitados. Para tanto será analisada, desde sua origem, evolução histórica, prerrogativas, mostrando ainda, sua autonomia e limitação para realização de um respeitado trabalho perante a sociedade brasileira.

Palavras-Chave: Ministério Público. Prerrogativas. Atuação.

ABSTRACT

Assuming that the 1988 Constitution is the institutional framework for analyzing the Public Ministry, the main objective of this work is to show the performance of the Public Ministry before society, with greater emphasis on the municipality of Caruaru, highlighting the limits and possibilities of this institution, the defense of Parquet in the context of citizenship and social justice, showing the importance of its work so that the rights of the population are respected. For that, it will be analyzed, from its origin, historical evolution, prerogatives, showing its autonomy and limitation to carry out a respected work before the Brazilian society.

Keywords: Public Ministry. Prerogatives. Acting.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	7
2 O DESENHO INSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO.....	8
2.1 A origem do Ministério Público e sua evolução histórica na Constituição Federal de 1988..	8
2.2 Prerrogativas conferidas ao Ministério Público	11
2.3 Limites e possibilidades do Ministério Público	13
3 MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO	16
3.1 Estruturação e aspectos procedimentais.....	16
3.2 A Atuação do Ministério Público no Município de Caruaru/PE.....	18
3.3 Dificuldades para a atuação Ministério Público no Município de Caruaru.	20
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	21
REFERÊNCIAS.....	22
APÊNDICES.....	25
Apêndice 01- Entrevista do Promotor de Justiça- 11ª Vara de Caruaru, Fabiano Morais de Holanda Beltrão.	25
Apêndice 02- Perguntas utilizadas como guia para entrevista.....	25

1 INTRODUÇÃO

O Ministério Público no Brasil, até a Constituição de 1988, era uma instituição ligada ao Poder Executivo, como é o modelo na maioria das democracias consolidadas. Embora sua previsão constitucional tenha ocupado diferentes seções e capítulos das diversas cartas magnas republicanas, instrumentos institucionais, tais como a indicação e destituição pelo Presidente do Procurador-Geral da República, comprovavam a sua íntima vinculação com o governo estabelecido. Os constituintes de 1987/1988, contudo, decidiram garantir mais autonomia à Instituição, não somente do ponto de vista formal, fazendo-a constar de capítulo à parte do Poder Executivo, como também criando mecanismos que protegem consideravelmente o Ministério Público dos Estados e da União contra ingerências por parte dos governantes em particular e dos políticos de uma maneira geral.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Ministério Público recebeu uma grande ampliação em suas funções, possuindo, a partir de então, não apenas a atribuição de *custos legis* e titular da ação penal, mas também o dever de defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses da sociedade.

Todavia, antes de aprofundar no tema central, faz-se necessário realizar uma perspectiva sobre a missão do Ministério Público, instituição autônoma e permanente, função essencial à Justiça, como assim institui nossa Constituição Federal de 1988. Outrossim, já se percebe que defender os direitos e interesses sociais é função específica ao Ministério Público, não podendo este órgão se descuidar dessa tarefa. Assim, o *Parquet* trabalha constantemente buscando e resgatando a dignidade da pessoa humana, sendo cada vez mais, a voz da sociedade ante o Poder Judiciário, tornando-se, em muitas situações, como a única porta, a única alternativa para o cidadão que se vê maculado na degradação de seus direitos.

Não obstante todo este desenho institucional, com base constitucional, torna-se importante verificar os limites e as possibilidades de atuação do órgão ministerial, dentro das realidades específicas regionais e locais. Neste sentido, através do método dedutivo e de pesquisa exploratória e qualitativa, o objetivo central do trabalho é pontuar e avaliar a forma de atuação do *Parquet* perante a sociedade, no que atine à realidade do município de Caruaru/PE, destacando-se os seus limites e possibilidades no contexto local.

De forma estrutural, no primeiro tópico é abordado sobre o desenho institucional do Ministério Público após a promulgação da Constituição Federal de 1988, apontando-se as alterações que ocorreram e que trouxeram mais autonomia e prerrogativas para a instituição na defesa de direitos e garantias individuais e coletivos.

No segundo tópico do artigo, é apresentado como o Ministério Público atua no município de Caruaru/PE, demonstrando a sua legitimidade constitucional para atuar e os instrumentos utilizados para a realização desta atuação no contexto local.

Por fim, no terceiro e último tópico, são apresentadas as considerações sobre a autonomia, as possibilidades e as limitações da atuação ministerial no município de Caruaru/PE.

2 O DESENHO INSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

2.1 A origem do Ministério Público e sua evolução histórica na Constituição Federal de 1988.

A origem do Ministério Público brasileiro remonta desde o período do Império, quando em 1824 foi declarada a sua primeira Constituição, que fazia referência aos procuradores da coroa, cujo papel desempenhado era similar ao do Promotor ou Procurador, todavia, este defendia exclusivamente o interesse do monarca. Diante disso, não havia qualquer tipo de independência entre os procuradores, uma vez que era vedado contrariar os interesses do monarca.

No decorrer da história, o Ministério Público foi paulatinamente ganhando forças, ao passo que a Constituição de 1934 trouxe um capítulo específico para a instituição, trazendo garantias aos seus membros. Apesar de ter sofrido um enorme retrocesso durante a vigência da Constituição de 1937, a Carta magna de 1946 foi um marco para a instituição, como aponta o doutrinador João Francisco Sauwen Filho (1999, p. 148): “O advento da Constituição Federal de 1946 viria a consolidar a independência do *parquet*, em relação aos demais órgãos governamentais, apartando-o da esfera de abrangência de qualquer dos poderes do Estado”.

Na constituição de 1967, o Ministério Público era parte integrante do Poder Judiciário, sendo movido à composição do Poder Executivo no ano de 1969. A partir da CF/88, o MP teve sua independência e autonomia garantidas para que possa atuar como fiscal da ordem jurídica, assegurando a defesa do interesse público e dos direitos sociais indisponíveis.

Na Constituição promulgada em 1988, a instituição ganhou posição de destaque, como demonstra Garcia (2012, p. 140):

A Constituição de 1988 ampliou sensivelmente as funções do Ministério Público. O Brasil respirava finalmente os ares de democracia, após duas décadas de ditadura militar, e o constituinte brasileiro concebeu um Ministério Público que aglutinava em si toda a aspiração das novas ordens jurídicas e sociais. Com efeito, nota-se a intenção do constituinte de

consagrar o Ministério Público como um órgão independente e aliado da sociedade brasileira.

A Constituição de 1988 trouxe uma transformação nas funções da instituição, fazendo dela uma garantia geral da ordem jurídica, incumbindo-lhe a defesa do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, gozando de total independência orgânica, administrativa e funcional dos três Poderes. Todas essas inovações transformaram o *Parquet* em um verdadeiro defensor da sociedade, no campo penal sendo exclusiva sua titularidade da ação penal pública, como no campo civil, na fiscalização da atuação dos Poderes constituídos.

O atual desenho institucional do Ministério Público começou a ser moldado antes mesmo da Constituição de 1988, cujas mudanças mais significativas no *Parquet* se deram a partir da década de 1980, com a primeira Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (LC federal nº 40, de 1981), na qual a instituição passou a ter um perfil nacional mais uniforme, com conceituação, princípios, funções, garantias, vedações, instrumentos e organização básica comum. Destaca-se, ainda, a Lei nº 7347/1985, que regulamentou a ação civil pública, definindo seu objeto, a legitimação para utilizá-la, as atribuições do Ministério Público, além de criar a figura do inquérito civil.

A Constituição Federal de 1988 ainda atribui um papel mais forte ao Ministério Público. Arantes (1999 e 2002) e Silva (2001) defendem a ideia de que a Carta Magna apenas consolidou o que a instituição já havia conseguido com as leis ordinárias e complementares referidas. Eles analisam a importância dessas mudanças ocorridas a partir de 1980 e consideram que a Constituição apenas fechou um ciclo.

Soa lugar comum a ideia de que a Constituição de 1988 deu ao país um novo Ministério Público. Todavia, [...] essa afirmação não é verdadeira, uma vez que boa parte dos avanços conquistados pela instituição ocorreu no período anterior. Antes mesmo da eleição para o Congresso Constituinte, em 1986, e com menos de um ano de retorno ao governo civil, com José Sarney, os principais elementos desse novo Ministério Público já estavam dados: fiscal da constitucionalidade das leis e atos normativos dos poderes políticos desde o início do regime militar, guardião do interesse público ampliado desde 1973, instituição definida como permanente e essencial à prestação jurisdicional desde 1981 e, finalmente, agente principal da defesa dos interesses difusos e coletivos pela Lei da ação civil pública de 1985 (ARANTES, 2002, p. 76).

Ademais, com a nova Constituição, foi concedida ao *Parquet* a autonomia funcional, uma das principais garantias da instituição, que consiste na possibilidade de tomar decisões sem interferências de outros órgãos ou Poderes do Estado. É óbvio que essa garantia faz uma grande diferença no perfil institucional do Ministério Público. Um exemplo que pode ser dado

é com relação à ação civil pública, um dos principais instrumentos judiciais de atuação da instituição.

Embora esse tipo de ação tenha sido previsto antes de 1988, com o advento da nova Constituição, esse instrumento deixou de ser utilizado por uma organização ligada ao Poder Executivo, o que tornava anteriormente as ações propostas pelo Ministério Público como ações do próprio Governo. Ou seja, com a Constituição de 1988, além de se utilizarem da ação civil pública para fiscalizar o correto cumprimento da lei, os promotores e procuradores de justiça passaram a fazer isso de forma independente em relação aos políticos, o que, para Kerche (2003), representa uma grande diferença. Além deste fato, o instrumento foi ampliado de forma considerável para todos os interesses difusos e coletivos, garantindo-se um alto grau de autonomia ao Ministério Público brasileiro após 1988.

Para além da autonomia funcional, foi garantida também a autonomia administrativa, que consiste na possibilidade do Ministério Público, apenas subordinado à lei, praticar os atos próprios de gestão administrativa da instituição. Embora não tenha sido assegurada de forma expressa a autonomia financeira, o Ministério Público tem a capacidade de elaborar a sua proposta orçamentária, dentro dos limites definidos por lei específica, de gerir e aplicar os recursos destinados à instituição e de administrar o emprego das dotações orçamentárias (MAZZILLI, 2005, pp. 42-43).

O posicionamento constitucional do Ministério Público não o vincula a nenhum dos Poderes do Estado, estando o mesmo inserido em capítulo à parte, “Das funções essenciais à Justiça”. Esse posicionamento, segundo Mazzilli (2005), não faz com que o *Parquet* possa ser considerado um quarto Poder do Estado mas, sem dúvida, a instituição adquiriu efetivamente garantias significativas de poder no desenho constitucional brasileiro.

O Art. 127 da Constituição define o Ministério Público como “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (BRASIL, 1988). Ou seja, a instituição não pode ser abolida pelo poder constituinte derivado; embora não officie em todos os processos judiciais, naqueles em que deve officiar sua atuação, é essencial para a prestação jurisdicional; a instituição deve zelar pelo cumprimento da lei e é sempre encarregada da defesa dos direitos sociais e da defesa dos direitos individuais quando indisponíveis (MAZZILLI, 2005).

Esquemáticamente, o Ministério Público abrange o Ministério Público da União – que por sua vez compreende o Ministério Público Federal, o Ministério Público do Trabalho, o Ministério Público Militar e o Ministério Público do Distrito Federal e territórios – e o

Ministério Público dos Estados. Do ponto de vista constitucional, destaca-se a unidade e a indivisibilidade como princípios básicos que orientam o funcionamento de tal instituição. O primeiro quer dizer que o Parquet é um só órgão, sob uma só chefia. Mas, por conta dos ramos citados, essa regra é válida para cada Ministério Público (MAZZILLI, 2005).

Vale ressaltar que essa chefia é administrativa e não funcional, já que cada membro do Ministério Público goza de independência para exercer suas funções em face dos outros membros, no exercício da atividade-fim. Em outras palavras, existe independência funcional, mas não hierarquia funcional. Isso quer dizer que estamos diante de uma estrutura monocrática, na qual um Procurador-Geral não pode intimar um promotor a agir de um certo modo, assim como não pode trocar um membro do Ministério Público no meio de um caso, por exemplo. Além disso, um integrante da instituição pode ser promovido apenas pelo tempo de serviço, fazendo com que aquilo que poderia ser a motivação para um “alinhamento” ao chefe da organização seja limitado por restrições às preferências do Procurador-Geral (KERCHE, 2003).

Essas duas características - a falta de uma estrutura hierárquica e a independência funcional dos promotores - criam uma barreira à formação de políticas institucionais uniformes. Por um lado, existe alguma vantagem, já que os promotores e os procuradores possuem mais liberdade para se adaptar às realidades específicas, “podendo tomar medidas inovadoras que seriam dificultadas se fosse necessário esperar uma ordem da cúpula do Ministério Público” (KERCHE, 2003, p.119). Por outro lado, esse desenho diminui a garantia de que todos os cidadãos devem ter seus direitos defendidos de forma isonômica

Portanto, como discorrido, é bem verdade que o Ministério Público passou por mudanças significativas desde o início da década de 1980. Todavia, várias garantias adquiridas pela instituição e pelos seus membros só foram possíveis com a Carta Constitucional de 1988.

2.2 Prerrogativas conferidas ao Ministério Público

Desde a Constituição Federal de 1988, o Ministério Público vem sofrendo com adaptações para se tornar, ao máximo possível, uma instituição independente e importante para assegurar a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Nenhuma outra instituição recebeu tantas prerrogativas quanto o *Parquet* e, em tão pouco tempo, a instituição conseguiu sair de um mero apêndice do Poder Executivo e se tornou um órgão independente.

Não bastando apenas o empoderamento desta instituição, mas também os de seus membros, assegurando-lhes assim autonomia e liberdade na atuação funcional, empoderamento este conhecido como princípio da independência funcional dos membros do Ministério Público, se tornou impossível a continuação da atuação do *parquet* sem que surgisse uma questão de alta complexidade e que nele passou a nortear as ações do Ministério Público enquanto instituição. Desde que a legislação conferiu prerrogativas de tutela de direitos coletivos e também estabeleceu os instrumentos de combate à improbidade administrativa, os promotores e procuradores viram a possibilidade de ter uma abertura de procedimentos investigatórios nas ações públicas.

Nesta mesma linha de pensamento, o promotor de justiça Marcelo Goulart (2013) elabora que, a partir do papel constitucional do Ministério Público como agente da vontade político transformadora, este representa os interesses da sociedade e não do Estado. Logo, seus membros não poderiam mais se conformar em serem meros *custos legis* (fiscais da lei), mas deveriam assumir uma postura de protagonismo político, haja vista que a instituição tem um papel ativo de modificação da realidade, de diminuição das desigualdades e injustiças.

Constitucionalmente, é atribuído ao *Parquet* três princípios institucionais: unidade, indivisibilidade e independência funcional. O primeiro deles refere-se ao fato de que, apesar de ter uma estrutura organizada em diferentes promotorias, o órgão é uno, sob a chefia do Procurador-Geral de Justiça. Em que pese estar dividida em diferentes ramos, não é possível se falar na existência de diferentes instituições.

Como decorrência lógica da unidade, a indivisibilidade estabelece não ser a atuação dos promotores e procuradores de justiça personalíssima. Em outras palavras, como atesta Gomes (2011), eles representam o Ministério Público nas ações e, nos termos da lei, podem ser substituídos em caso de impedimentos, suspeição, férias, licença e vacância.

A independência funcional, por sua vez, está atrelada à prerrogativa dos membros do MP de atuarem, de acordo com as atribuições legais, sem a interferência dos órgãos estatais ou mesmo do procurador-geral de justiça. A chefia deste é de natureza administrativa, e não funcional:

Trata-se de garantia funcional para que os agentes do Ministério Público possam servir aos ditames da lei sem o risco de terem de se curvar aos interesses dos governantes. Nem o Procurador-Geral da Justiça e nem os integrantes dos Órgãos da Administração Superior do Ministério Público podem interferir na solução que dependa da convicção do membro da Instituição, e sim garantir a irrestrita independência funcional (GOMES, 2011, p. 235).

Foi a Constituição Federal de 1988 que trouxe para os membros do Ministério Público prerrogativas da vitaliciedade, inamovibilidade, e irredutibilidade de subsídios. As referidas prerrogativas são importantes para que o jurisdicionado fique blindado contra pressões indevidas, exercidas pelo poder econômico e pelo poder político, por exemplo.

De fato, a prerrogativa da vitaliciedade será adquirida após dois anos de efetivo exercício no cargo em primeiro grau, e adquirida com a posse em segundo grau, consistindo na proibição da perda do cargo, salvo após o trânsito em julgado de sentença judicial condenatória. Note-se que nem mesmo o Conselho Nacional do Ministério Público, pertencente ao próprio Ministério Público Brasileiro, tanto assim que previsto na Seção I do Capítulo IV da Constituição Federal, tem poderes para aplicar a sanção de perda do cargo, conforme decisão da Suprema Corte.

A inamovibilidade é a impossibilidade, como regra, de o membro da instituição ser compelido a remoção ou promoção, podendo, pois, manter-se no cargo que abraçou, indefinidamente. A promoção ou remoção deverá contar sempre com a sua anuência, expressa no ato de se inscrever em concursos internos aos quais se dá publicidade. Por fim, há a prerrogativa da irredutibilidade de subsídios, conferida a todos os agentes públicos.

Quanto à atuação, o Ministério Público tem legitimidade, no âmbito interno, para investigação e tomada de providências em relação às denúncias. Entretanto, caso não haja solução nos termos definidos pelos promotores e procuradores de justiça, os membros do MP possuem a prerrogativa de recorrer ao Poder Judiciário num processo denominado judicialização. O próprio Art. 177 do Código de Processo Civil (CPC) destaca que “o Ministério Público exercerá o direito de ação em conformidade com suas atribuições constitucionais” (BRASIL, 2015).

Com os princípios e as garantias institucionais, mais as prerrogativas dos membros do Ministério Público, as pressões externas perdem sua intensidade, o que permite ao membro do *Parquet* agir com liberdade e isenção na persecução das suas incumbências constitucionais.

2.3 Limites e possibilidades do Ministério Público

Borges (2008, p. 08) destaca as primeiras referências ao Ministério Público no Direito português à época das Ordenações Afonsinas (1447) e Manuelinas (1514), como órgão destinado ao fortalecimento do Poder Real. Entretanto, aponta que, no Brasil, somente a partir da Constituição de 1934, o Ministério Público alcançou a “institucionalização constitucional”.

Cumprir frisar que, embora o Ministério Público não tenha sido criado pela atual Constituição Federal, foi o texto constitucional de 1988 que o consagrou como órgão indispensável ao Estado Democrático de Direito, declarando expressamente a sua autonomia funcional e administrativa.

Por intermédio da Constituição Cidadã, fica evidente a independência do Ministério Público em relação aos três poderes clássicos – Legislativo, Executivo e Judiciário. O constituinte incluiu o *Parquet* como uma das funções essenciais à justiça, destacando como missão “a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (BRASIL, 1988).

O *Parquet* brasileiro é órgão independente de tutela do interesse público, necessitando estar desvinculado do exercício administrativo do governo, contra quem poderá atuar extra ou judicialmente quando entender adverso o interesse estatal em relação ao da sociedade, realizando função administrativa distinta da do Poder Executivo. O Ministério Público, conforme Fernando Antonio Negreiros de Lima, é um braço do Estado na sociedade civil. Porém, em equivalência, é um braço da sociedade civil no corpo do Estado, com funções de controle da coisa pública (BORGES, 2008, p. 21).

Nesse ponto, um complemento se faz necessário: o texto constitucional afirma ser da competência do MP a tutela dos direitos indisponíveis, ou seja, aqueles que os cidadãos não podem abdicar, seja parcial ou totalmente. Entre esses estão os direitos sociais. A educação, assim, claramente está incluída entre os interesses a serem salvaguardados pela atuação do órgão ministerial. Eis o motivo pelo qual o Ministério Público, em sua estrutura organizacional, apresenta promotorias específicas para o direito à educação, à saúde, ao meio ambiente, defesa do consumidor, entre outros.

O Ministério Público, como instituição do Estado brasileiro encarregada por zelar pelos direitos coletivos e individuais indisponíveis, tem a obrigação de monitorar as políticas públicas que visam a concretizar os direitos humanos e, entre estes, o da educação. Precisa atentar para as distorções existentes e exigir dos Poderes Públicos as medidas adequadas para que os objetivos consignados nas convenções internacionais de direitos humanos e na Constituição sejam efetivados (CASTILHO, 2006, p. 10).

Entre os anos de 1997 a 1988, foi retirada a ligação direta do Ministério Público com o Poder Executivo, sem colocá-lo subordinado ao Poder Legislativo ou ao Poder Judiciário. A autonomia em relação aos poderes de Estado, entretanto, não precisaria significar necessariamente a independência de qualquer tipo de controle político.

A questão era descobrir se haveria instrumentos, mesmo com a autonomia da instituição, capazes de garantir que promotores e procuradores de justiça prestassem contas de

suas ações, ser responsáveis a um ator externo à organização e se os integrantes do Ministério Público poderiam ser responsabilizados por seus atos quando identificados desvios.

O número de sanções aplicadas pelos políticos, o número de comissões parlamentares responsáveis por fiscalizar uma instituição, a exigência de relatórios anuais de atividade, são os indicadores mais evidentes para avaliar o grau de interferência externa sobre uma organização.

As sanções diretas não ocorrem, inclusive porque não existem instrumentos para que os políticos as façam. Embora seja prevista uma fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial pelo Parlamento, esta se restringe a questões de responsabilidade do Tribunal de Contas e não se traduz no acompanhamento das atividades propriamente processuais do Ministério Público. Nesse sentido, os políticos seriam incapazes de reverter a atuação dos integrantes do Ministério Público pela ausência de instrumentos diretos para esse fim. A alternativa diversa é buscar instrumentos indiretos que poderiam servir de incentivo para que a instituição observasse os desejos dos políticos.

A fiscalização a posteriori de tipo patrulha de polícia é apenas uma das possibilidades “menos eficiente, diga-se de passagem”, mas não a única. Não é porque os políticos não punem constantemente os integrantes do Ministério Público e não fiscalizam diretamente as ações tomadas pelos integrantes da organização que, necessariamente, os promotores não levam em conta o desejo dos políticos e que estes não possam reverter o tipo de atuação do Ministério Público, pelo menos no médio prazo. Essa falta de punição pode indicar, na verdade, que os promotores e procuradores de justiça estão se antecipando aos desejos dos políticos para evitar possíveis sanções.

Entretanto, o novo Ministério Público é razoavelmente protegido de injunções político-partidárias mais cotidianas sobre a organização. A conclusão é que estamos diante de uma quasi-abdicação dos políticos, pouco comum quando se observa outros órgãos estatais no Brasil. Essa quasi-abdicação, por si só, não é fenômeno singular em perspectiva comparada, até porque é possível identificar organizações de diversos países também razoavelmente protegidas contra injunções político-partidárias.

A autonomia do Ministério Público hoje já foi bastante discutida pela ciência política brasileira. O *Parquet* atua através de seus promotores e procuradores, é fundamental para garantia da cidadania e democracia. Enquanto promotores, defendem civilmente os direitos dos cidadãos, funcionam como garantidores do direito daqueles que são hipossuficientes. A autonomia e independência do MP ante os demais poderes e confere-lhe funções ampliadas, como é possível observar nos artigos abaixo:

Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

§ 1º São princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional.

§ 2º Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa, podendo, observado o disposto no art. 169, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas ou de provas e títulos, a política remuneratória e os planos de carreira; a lei disporá sobre sua organização e funcionamento. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

[...]

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;

II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

IV - promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição;

Arantes (2002) faz uma análise do processo de reconstrução institucional do MP que culminou nas novas atribuições do órgão na Constituição de 1988, garantindo-lhe ampla autonomia, capacidade de interferência no jogo político e ausência de mecanismos de controle. Para o autor, não apenas as mudanças institucionais asseguraram ampla margem de atuação para promotores e procuradores (com um número extraordinário de possibilidades de atuação na área cível) como, ademais, algumas imprecisões legais lhes garantiram ampla discricionariedade. É o caso, por exemplo, da definição de “interesse público”, “(...) o que permitiu a promotores e procuradores postularem criativamente sua intervenção no processo civil como necessária para a preservação dos interesses gerais da sociedade” (ARANTES, 2002, p. 38).

Assim, a independência funcional permite aos membros do MP estabelecerem suas prioridades de atuação “em meio a um enorme leque de funções que a instituição acumulou nas últimas décadas” (ARANTES, 2002, p. 117).

3 MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO

3.1 Estruturação e aspectos procedimentais

No âmbito dos Ministérios Públicos estaduais, cada unidade da federação deve se encarregar da elaboração de lei orgânica própria que regerá o órgão ministerial. Em

Pernambuco, esse diploma normativo é a Lei Complementar n.º 12, de 27 de dezembro de 1994. Já a estrutura do quadro de apoio e dos órgãos auxiliares está disciplinada pela Lei 12.956/2005.

O Ministério Público de Pernambuco (MPPE) está dividido em 14 circunscrições, com sedes nas seguintes cidades: Salgueiro, Petrolina, Afogados da Ingazeira, Arcoverde, Garanhuns, Caruaru, Palmares, Cabo de Santo Agostinho, Olinda, Nazaré da Mata, Limoeiro, Vitória de Santo Antão, Jaboatão dos Guararapes e Serra Talhada. A sede do órgão está localizada no Recife. No site da instituição, está disponibilizado um mapa com as indicações das sedes de cada circunscrição, reproduzido nos “Anexos” deste trabalho (vide anexo 01).

As legislações que regulamentam o Ministério Público em Pernambuco, além de ratificarem os preceitos constitucionais, detalham a estrutura administrativa interna do MPPE e as atribuições de órgãos que compõem a instituição. Em tópico específico, a citada Lei Complementar n.º 12/1994 reforça o compromisso do Ministério Público estadual com a salvaguarda dos direitos previstos nas Constituições Federal e Estadual, além de elencar as providências que poderão ser tomadas pelos membros da instituição para garantir tal tutela:

Art. 5º - Cabe ao Ministério Público exercer a defesa dos direitos assegurados nas Constituições Federal e Estadual, sempre que se cuidar de garantir-lhe o respeito: (...) Parágrafo único – No exercício das atribuições a que se refere este artigo, cabe ao Ministério Público, entre outras providências: I - receber notícias de irregularidades, petições ou reclamações de qualquer natureza, promover as apurações cabíveis que lhes sejam próprias e dar-lhes as soluções adequadas; II - zelar pela celeridade e racionalização dos procedimentos administrativos; III - dar andamento, no prazo de trinta dias, às notícias de irregularidades, petições ou reclamações referidas no inciso I; IV - promover audiências públicas e emitir relatórios, anual ou especiais, e recomendações dirigidas aos órgãos e entidades mencionados no caput deste artigo, requisitando ao destinatário sua divulgação adequada e imediata, assim como resposta por escrito (PERNAMBUCO, 1994).

O Ministério Público do Estado de Pernambuco está estruturado conforme disposto no artigo 7º da Lei Complementar nº 12/1994 (Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de Pernambuco):

Art. 7º - Integram a estrutura organizacional do Ministério Público:
 I - como órgãos da Administração Superior: a) a Procuradoria Geral de Justiça; b) o Colégio de Procuradores de Justiça; c) o Conselho Superior do Ministério Público; d) a Corregedoria Geral do Ministério Público;
 II - como órgãos de Administração: a) as Procuradorias de Justiça; b) as Promotorias de Justiça;
 III - como órgãos de Execução: a) o Procurador Geral de Justiça; b) o Colégio de Procuradores de Justiça; c) o Conselho Superior do Ministério Público; d) as Centrais de Recursos; e) os Procuradores de Justiça f) os Promotores de Justiça.

IV - como órgãos auxiliares do Ministério Público: a) a Subprocuradoria-Geral de Justiça em Assuntos Institucionais; b) a Subprocuradoria-Geral de Justiça em Assuntos Administrativos; c) a Subprocuradoria-Geral de Justiça em Assuntos Jurídicos; d) a Ouvidoria; e) o Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Profissional; f) as Coordenadorias de Procuradoria Cível e Criminal; g) os Centros de Apoio Operacional h) as Centrais de Inquéritos; i) o Núcleo de Inteligência do Ministério Público; j) a Comissão de Concurso; k) as Coordenadorias de Circunscrição Ministerial; l) a Comissão Permanente de Gestão Ambiental.

V - Junto aos órgãos do Ministério Público atuarão os seguintes serviços auxiliares: a) os serviços de apoio técnico e administrativo; b) os estagiários.

3.2 A Atuação do Ministério Público no Município de Caruaru/PE

Na tentativa de capturar elementos sobre a atuação do Ministério Público no Município de Caruaru/PE, foi realizada uma entrevista com o Promotor de Justiça da 11ª Vara Criminal do Ministério Público de Caruaru, Dr. Fabio Moraes de Holanda Beltrão. A estratégia foi realizar uma entrevista livre, em que o entrevistado ficasse à vontade para falar sobre o a atuação da instituição no contexto regional.

O primeiro dado relevante obtido na entrevista foi que o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Tem como princípios institucionais a unidade, a indivisibilidade, e a independência funcional. Para isso, a Constituição Federal de 1988 assegura ao Ministério Público a autonomia funcional e administrativa.

O princípio da unidade significa que os membros, promotores e procuradores de Justiça, integram um só órgão sob a direção de um só chefe. A indivisibilidade é o princípio que possibilita que o trabalho continue independente do membro, pois atua-se como Ministério Público. Quanto ao princípio da independência funcional, o membro goza da independência funcional, no entanto, no sentido administrativo, a dependência só existe na chefia do procurador-geral de Justiça em casos específicos, como nas designações legais, na disciplina funcional ou na solução de conflitos de atribuições. Sempre que o ato dependa da decisão e da convicção do membro, a Administração Superior não pode interferir.

Também para assegurar a independência, a Constituição também conferiu a inamovibilidade aos membros, que é a impossibilidade de remover compulsoriamente o titular do seu cargo, salvo por interesse público e normas legais definidas. A inamovibilidade contribui para o princípio do promotor natural, que consiste na impossibilidade de afastar

arbitrariamente do caso que o promotor deva officiar. Os dois princípios visam à proteção da função do Ministério Público, uma vez que o regime democrático possa estar em jogo.

Em relação ao *parquet* no município de Caruaru, foi destacado nas próprias palavras do Promotor: “Caruaru é uma cidade muito desafiante... tendo importância regional e estratégica... o Ministério Público tem muitas responsabilidades e é um órgão que precisa ter uma interlocução não só com a polícia judiciária (polícia civil), mas também com os demais órgãos de proteção social”.

Foi destacado pelo Promotor de Justiça, que o Ministério Público de Caruaru/PE defende a cidadania e a Justiça Social, trabalhando para que os direitos da população sejam respeitados pelas empresas, pelos agentes públicos e pelos próprios cidadãos, assim como sejam cumpridas as leis, pois a Instituição é o fiscal desse cumprimento.

O Ministério Público de Caruaru atua para garantir os serviços de relevância pública (como saúde, educação, transporte e segurança), tendo uma interlocução sólida com a polícia judiciária (polícia civil) junto aos demais órgãos (Conselho Tutelar, Polícia Militar, o próprio Judiciário etc.) defender o patrimônio público e os direitos à vida e à saúde.

A instituição busca o diálogo institucional com diversos outros órgãos para promover os direitos da coletividade. Essa atuação é bastante diversificada, pois trabalha também nas áreas da Infância e Juventude, Defesa do Idoso, Direitos Humanos e Defesa da Cidadania, Meio Ambiente, Defesa do Consumidor, Patrimônio Público, Questão Agrária, Habitação e Urbanismo, Combate à Discriminação Racial, Combate à Sonegação Fiscal, Combate ao Crime, entre outras.

O Ministério Público de Caruaru/PE promove em sua atuação, a ação direta de inconstitucionalidade e ação declaratória de constitucionalidade contra lei estadual ou municipal que ofenda a Constituição Estadual; representa a intervenção Estadual nos municípios; o inquérito civil e ação civil pública protegem: o patrimônio público e social, o meio ambiente, o patrimônio cultural, o interesses individuais indisponíveis (saúde, educação, integridade física) homogêneos e sociais, difusos e coletivos como os direitos do consumidor, a habitação, o direitos da criança e do adolescente; Oferece denuncia contra suspeitos de prática de crime; Expede recomendações, visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública; Expede notificações ou requisições (de informações, de documentos, de diligências investigatórias, de instauração de inquérito policial à autoridade policial).

3.3 Dificuldades para a atuação Ministério Público no Município de Caruaru.

Em análise geral das necessidades para a atuação do *Parquet*, o Promotor de Justiça, Dr. Fabio Morais de Holanda Beltrão, pode destacar como principal problema a ausência de estrutura para o desenvolvimento das atividades. Nas palavras do Promotor de Justiça Dr. Fabio Morais: “Nós não temos toda essa estrutura que é prevista como nossa atribuição... Quanto mais estrutura tivermos, mas atuação nos vamos ter.”

Contudo, não mais sobre ausência de promotores, mas sim de inserção massiva na sociedade, de forma a conseguir ser mais compreendido e reconhecido pelo povo. É factível a lacuna de promotorias em algumas cidades, esta ausência faz com que problemas de fácil solução acabem sendo procrastinados.

É bem verdade que o uso da tecnologia tem ajudado, tanto na propagação dos trabalhos do MP, quanto em sua própria atuação jurídica. Entretanto, apenas ela por si, não ataca o problema de penetrar toda a sociedade. Como o Ministério Público tem liberdade de atuação nas mais variadas áreas, torna-se difícil para um promotor desempenhar todas as atividades de maneira solitária.

Com isso, as promotorias regionais especializadas que já é uma realidade em Caruaru/PE, deveria se tornar realidade em todo o Estado de Pernambuco. A visão de um operador temático daquela área do direito muda completamente em relação a outro que atua nas mais variadas áreas. Isto acompanhado do uso de TI que soluciona problemas mais rápido até que seres humanos, ajudariam muito para a facilitação da atuação do órgão ministerial.

A aplicação da divisão por temas poderia ajudar, inclusive, na interlocução com os mais variados órgãos que o Parquet já precisa no dia a dia. Ora, imaginemos assim que a Promotoria criminal só ficaria responsável de interagir com a Polícia, assim como a Promotoria de família ficaria responsável por interagir com o CRAS e CREAS, e assim por diante. Além disso, facilitaria também a especialização dos profissionais nestas determinadas áreas e por conseguinte sua excelência.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir de um aspecto externo, a funcionalidade do Ministério Público vem a garantir um equilíbrio entre o povo e o Estado conferindo ao MP não apenas o dever de fiscalizar as ações do Estado, mas também instrumentos de defesa e garantias individuais e coletivos.

Compreender todo o cenário que envolve as distorções entre as relações do Estado e do povo é um dos deveres do Ministério Público, garantindo sempre as melhores soluções para resolução dessas questões utilizando-se de todas as prerrogativas o qual lhe foram conferidas para assim poder fiscalizar e atuar se necessário, de maneira que a lei e os direitos humanos sejam realmente efetivados.

A partir disto, se decidiu fazer uma abordagem mais específica sobre o Ministério Público de Caruaru, verificando-se as atuações e dificuldades encontradas por esse órgão de forma a evidenciar a sua importância e de sua proteção no âmbito cidadã e social.

Para a elaboração desta pesquisa foi realizada uma entrevista com um dos promotores do MP de Caruaru e analisados pesquisas bibliográficas a respeito do mesmo assunto.

Desta forma, através da metodologia aplicada e dos dados coletados, foi possível alcançar o objetivo principal deste trabalho com o propósito de demonstrar a importância do *parquet*, em específico o Ministério Público de Caruaru e as dificuldades encontrados em sua estrutura de atuação.

REFERÊNCIAS

ARANTES, Rogério Bastos. **Direito e Política: O Ministério Público e a Defesa dos Direitos Coletivos**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 14, n° 39, 1999, p. 83-102.

ARANTES, Rogério Bastos. **Ministério público e política no Brasil**. São Paulo: Sumaré: Educ, 2002, p. 76-117.

BORGES. Everton Rafael. **O perfil constitucional do Ministério Público de intervenção fundada no interesse público justificador**. Dissertação (mestrado). Mestrado Interinstitucional. Universidade Federal do Paraná (UFPR), Faculdade Campo Real, Guarapuava, 2008, p. 21.

BRASIL. **Código de Processo Civil**. São Paulo: Saraiva, 1998.

BRASIL. **Código de Processo Civil**. São Paulo: Saraiva, 2015.

CASTILHO. Ela Wiecko Volkmer de. **Direito à educação e o Ministério Público**. Artigo Científico, 2006, p. 10.

Disponível em http://www.dhnet.org.br/dados/textos/a_pdf/wiecko_direito_ed_mp.pdf. Acesso em 3/01/2023.

GARCIA, Emerson. **Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 140.

GOMES. Maria Tereza Uille. **Políticas Públicas e Ministério Público**. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Universidade Federal do Paraná (UFPR). Curitiba, 2011, p. 235.

GOULART, Marcelo Pedroso. **Elementos para uma teoria geral do Ministério Público**, Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013, p. 70.

KERCHE, Fábio. **O Ministério Público no Brasil: Relevâncias, Características e uma Agenda para o Futuro**. Revista USP, São Paulo, n. 101, 2003, p. 113-120.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Ministério Público**. 3. ed. São Paulo: Damásio de Jesus, 2005, p. 42-43.

PERNAMBUCO. Site oficial do Ministério Público. Disponível em <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Corregedoria/relat%C3%B3rios/MPE.PE.RelConclusivo.pdf>. Acesso em 11/02/2023.

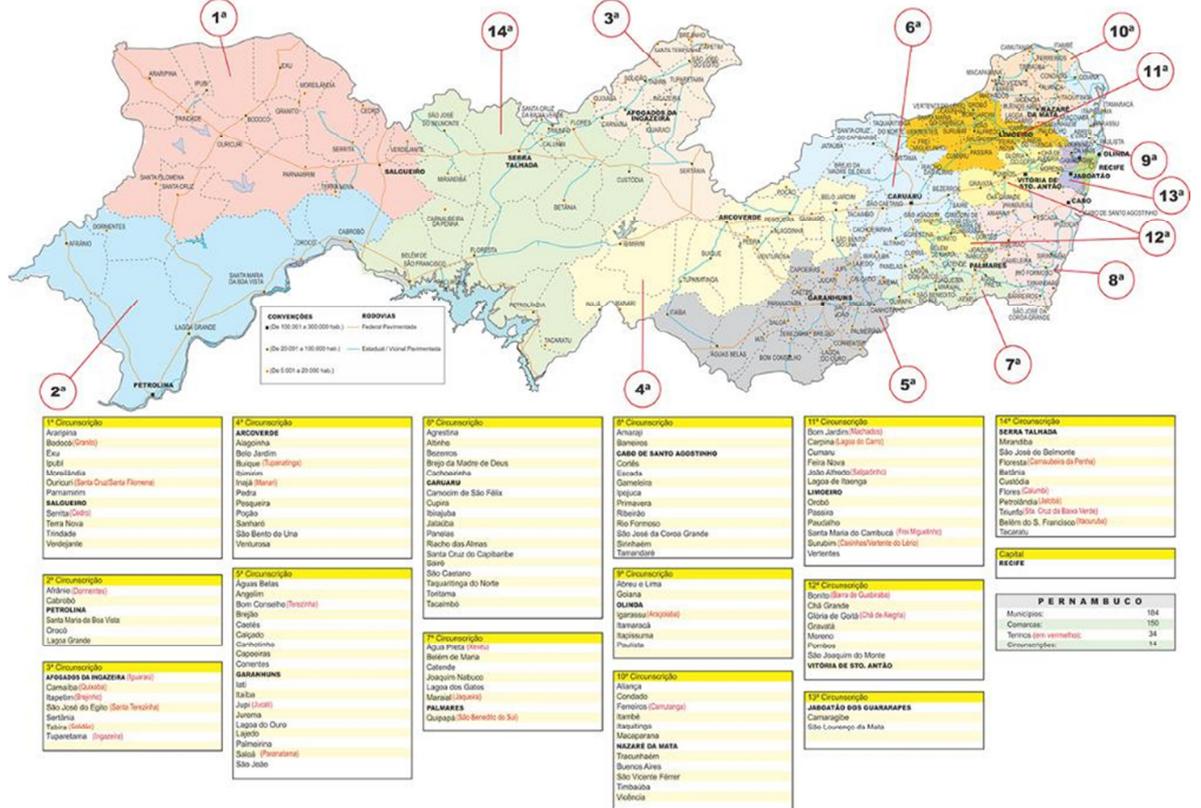
PERNAMBUCO. **Lei Complementar n.º 12**, de 27 de dezembro de 1994. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público de Pernambuco. Disponível em <https://www.mppe.mp.br/mppe/sou-ministerio/legislacao>. Acesso em 02/02/2023.

SAUWEN FILHO, João Francisco. **Ministério Público Brasileiro e o Estado Democrático de Direito**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p.148.

ANEXO

1. Mapa com as sedes das circunscrições do MPPE

SEDES DE CIRCUNSCRIÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO



APÊNDICES

Apêndice 01- Entrevista do Promotor de Justiça- 11ª Vara de Caruaru, Fabiano Moraes de Holanda Beltrão.

<https://drive.google.com/file/d/1AUwyKlphnWPxSmAxcgQ7bODkGOkJVrT5z/view?usp=drivesdk>.

Apêndice 02- Perguntas utilizadas como guia para entrevista.

- 1- Qual é a função e como se dá o funcionamento do Ministério Público de Caruaru?
- 2- O que faz um Promotor de Justiça, qual a importância do seu papel perante a sociedade?
- 3- A quanto tempo trabalha como Promotor de Justiça e como analisa a sua vivência?
- 4- Quais principais fatores dificultam a atuação de um Promotor de Justiça em Caruaru?
- 5- Em que momento passou a atuar no Ministério Público de Caruaru e por quais Promotorias de Justiça foi titular? Como foram os trabalhos e experiências?
- 6- Como se dá atual administração do Ministério Público de Caruaru.
- 7- Sobre o Ministério Público, como verifica o cenário de Caruaru atualmente?
- 8- Em sua opinião, qual a contribuição desta instituição para a sociedade caruaruense e o que ainda precisa ser alcançado?
- 9- Como analisa a sua trajetória dentro do Ministério Público de Caruaru, houve avanço na forma de atuação?
- 10- Quais as atuações autônomas do Ministério Público de Caruaru?
- 11- Quantas promotorias existem hoje no Ministério Público de Caruaru?
- 12- Quais as principais limitações enfrentadas pelo Ministério Público de Caruaru?
- 13- Quais os desafios enfrentados no dia a dia dos Promotores de Justiça de Caruaru?
- 14- o que poderia ser feito para melhorar o trabalho do Ministério Público de Caruaru?