

Os atributos da dignidade, os valores e a responsabilidade dos membros do Ministério Público

Cláudio Barros Silva

Procurador de Justiça no Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul e membro do Conselho Nacional do Ministério Público.

1. Introdução. 2. O perfil dos membros do Ministério Público brasileiro. 3. Os deveres éticos dos membros do Ministério Público. 4. A responsabilidade em razão da quebra dos deveres éticos. 5. Conclusões.

1. Introdução

O grande desafio imposto ao estudo do direito constitucional contemporâneo, com o reconhecimento e a afirmação dos direitos fundamentais, é saber superar o pragmatismo de suas normas e determinar seu conteúdo normativo, visando sua aplicabilidade e sua eficácia. A imediata aplicabilidade e eficácia resultam em efetividade dos direitos fundamentais e da correta interpretação sobre o alcance da regra do § 1º do artigo 5º da Constituição da República.

Sedimentado o caráter das normas constitucionais, como ensina Barroso, *o Direito contemporâneo* caracteriza-se

[...] pela passagem da Constituição para o centro do sistema jurídico, onde desfruta não apenas da supremacia formal que sempre teve, mas também de uma supremacia material, axiológica. Compreendida como uma ordem subjetiva de valores e como um sistema aberto de princípios e regras, a Constituição transforma-se no filtro através do qual se deve ler todo o direito infraconstitucional. Esse fenômeno tem sido designado como constitucionalização do Direito, uma verdadeira mudança de paradigma que deu novo sentido e alcance a ramos tradicionais e autônomos do Direito, como o civil, o administrativo, o penal e o processual (BARROSO, 2010, p. 86 e 87).

A constitucionalização do Direito ocorre por características associadas ao contexto filosófico do pós-positivismo e está centrada na ideia de dignidade humana e dos direitos fundamentais, em razão da nova hermenêutica, da normatividade dos princípios, da abertura do sistema, e da teoria da

argumentação, que têm tornado o debate jurídico atual extremamente rico e instigante.

A Constituição, assim, passa a não ser apenas um sistema em si, organizado e ordenado, caracterizando unidade e harmonia, mas uma nova forma de interpretar os diversos ramos do Direito. No dizer de Barroso, “os valores, os fins públicos e os comportamentos contemplados nos princípios e regras da Lei Maior passam a condicionar a validade e o sentido de todas as normas de direito infraconstitucional. À luz de tais premissas, toda a interpretação jurídica é também interpretação constitucional” (BARROSO, 2009, p. 359). Qualquer movimento para realização do Direito é, portanto, aplicação direta ou indireta da Constituição.

Essas são premissas que devem pautar o tema proposto. O caráter republicano e ético que deve advir da interpretação constitucional importa em reflexos diretos sobre o conteúdo da norma e da aplicação do Direito infraconstitucional. Os valores fazem parte de um nível axiológico que devem ser completados pelo próprio Direito. O alerta é de Alexy, ao provar que o que pode levar a uma tirania de valores não é a lógica dos valores, mas a concepção equivocada que esquece que *o conceito de princípio inclui referência àquilo que o princípio contraposto exige* (ALEXY, 2008, p. 161).

A Constituição Federal não é instrumento normativo posto à disposição dos que exercem poder para ser descumprida. Os entes estatais e seus agentes públicos não podem interpretá-la, somente, em favor de seus próprios interesses, cujo alcance nem sempre os identifica com o interesse primário e superior da coletividade. Recusar a supremacia da Constituição para, sobre ela, fazer prevalecer interesses pessoais ou o direito ordinário, significa romper com a normalidade jurídica do Estado Democrático de Direito.

A ação ou omissão administrativa advinda dessa postura, recusando a supremacia da Constituição, poderá violar direitos fundamentais e princípios constitucionais. A contradição que possa ocorrer entre a realidade e a norma de conduta preexistente não poderá gerar interpretação que não venha privilegiar a correta aplicação de disposições e princípios constitucionais.

2. O perfil dos membros do Ministério Público brasileiro

O Ministério Público tem sido uma Instituição do seu tempo. Para que possam ser entendidas, na plenitude, a natureza das funções do Ministério Público na organização estatal, é preciso ter em mente os diferentes mecanismos da representação jurídica, tanto no direito privado, quanto no

direito público. Enquanto no direito privado a regra é a representação de vontades e a exceção é a representação ou a defesa de interesses, no campo do direito público ocorre exatamente o inverso, pois a regra é a defesa de interesses objetivos, não a representação subjetiva de vontades. Em lugar de instruções manifestadas pelo mandante, devemos ter as regras impessoais da Constituição Federal e das leis no âmbito do direito público.

Os interesses promovidos pelos membros do Ministério Público são, sempre, públicos e coletivos em sentido lato e nunca individuais, em sentido estrito, pois na esfera pública a iniciativa de defesa dos interesses coletivos constitui um poder-dever, não uma faculdade como no direito privado.

Neste quadro publicístico é que se insere a atuação dos membros e da Instituição do Ministério Público.

É inegável que a Constituição Federal de 1988, no dizer do ministro Celso de Mello, foi o

[...] instrumento que representou, no contexto da nova ordem normativa, o elemento decisivo de consolidação jurídico-institucional do Ministério Público. Ao dispensar-lhe singular tratamento normativo, a Carta Política redesenhou-lhe o perfil constitucional, outorgou-lhe atribuições inderrogáveis, explicitou-lhe a destinação político-institucional, ampliou-lhe as funções jurídicas e deferiu, de maneira muito expressiva, garantias inéditas à própria Instituição e aos membros que a integram¹.

Com a reconstrução da ordem constitucional,

[...] emergiu o Ministério Público sob o signo da legitimidade democrática. Ampliaram-se as atribuições, dilataram-se as competências, reformulou-se a fisionomia institucional, conferiram-se os meios necessários à consecução de sua destinação constitucional e atendeu-se, finalmente, a antiga reivindicação da própria sociedade civil².

Disse, ainda, o ministro Celso de Mello que

[...] o Ministério Público não constitui órgão ancilar do Governo, pois instituiu o constituinte um sistema de garantias destinado a proteger o Promotor de Justiça e a própria Instituição, cuja atuação autônoma configura a confiança de respeito aos direitos, individuais ou coletivos, e a certeza de submissão dos Poderes à lei e à Constituição³.

As reformas constitucionais e legais efetuadas nas últimas décadas, associadas à renovação ideológica e doutrinária dos membros do Ministério Público, têm gerado um ambiente novo no sistema de justiça, criando uma interface real e efetiva entre a justiça e a política, que tem determinado

1 Ministro Celso de Mello, em palestra proferida na Abertura do II Congresso do Ministério Público do Estado de São Paulo, em 28 de maio de 1997.

2 Ibidem.

3 Ibidem.

adequações e redefinições conceituais sobre a postura da Instituição e o comportamento de seus membros. Como disse Rogério Bastos Arantes (2002, p. 14), “talvez mais do que qualquer outra instituição política ou judicial, é na evolução recente do Ministério Público que podemos encontrar o melhor exemplo de potencialidades, limites e contradições que marcam esse fenômeno de judicialização da política e da politização da justiça”.

A história recente da Instituição demonstra, nas últimas quatro décadas, a forte ascensão institucional, com avanços conquistados, reconhecimento social, político e funcional, com reflexos diretos na consolidação das autonomias, especialmente a administrativa, a funcional, a financeira e a orçamentária, com respeito à independência funcional, à iniciativa de leis e à postura de um diferenciado grupo de militantes das grandes transformações sociais.

No seu trabalho, Rogério Bastos Arantes diz que

[...] a conclusão a que chegamos é que as condições e desafios do processo de judicialização da política e de politização da justiça são vários, mas ganham sentido especial em um país de experiência democrática tortuosa e onde as instituições políticas tradicionais são criticadas por seu alto déficit de representatividade. De um lado, não deve causar surpresa que o Ministério Público tenha encontrado justamente nessa alegada deficiência democrática brasileira o espaço necessário para desenvolver-se, reivindicando para si a função de *enforcement* das leis e da Constituição (ARANTES, 2002, p. 17).

Durante um longo período, pelo trabalho de seus membros, o Ministério Público passou por severa transformação, deixando de ser uma Instituição de Governo, para ser uma Instituição de Estado. O ativismo jurídico e político dos membros do Ministério Público, em razão do respeito que tinham da sociedade, levou a esta grande transformação institucional.

O Ministério Público contemporâneo, como Instituição permanente do Estado, não está subordinado a nenhum Poder Público, exercendo funções de fiscalização sobre os próprios Poderes do Estado, sendo essencial à realização dos direitos fundamentais e sociais. Para tanto, estando ao lado dos Poderes, com encargo de até mesmo fiscalizá-los, ao Ministério Público foram conferidos os requisitos necessários à sua autonomia e à atividade livre e independente de seus membros.

Em grande medida, o Ministério Público dos nossos dias é o resultado do que desejaram e fizeram seus próprios integrantes, dentro e fora do ambiente institucional. Sempre se destacaram o voluntarismo político, a independência, os valores ideológicos e morais de uma gama enorme de construtores de uma Instituição.

Os membros do Ministério Público, no sistema de justiça brasileiro, apresentam o Estado, pois, quando se movimentam, são o Estado agindo para a realização dos mais elementares direitos. Sua atuação está vinculada ao interesse do Estado visto como povo, deixando de lado qualquer ligação de defesa do Estado na condição de Poder.

Ser membro do Ministério Público, nos dias atuais, é optar pelo exercício de uma profissão diferenciada, na qual a competitividade do mercado de trabalho exige compromissos e responsabilidades, principalmente nos momentos mais difíceis. O crescimento indiscriminado e sem controle maior de cursos de Direito coloca, anualmente, em um já saturado mercado de trabalho, uma massa de profissionais e de bacharéis, o mais das vezes, despreparados, descompromissados, deficientes e em descompasso com a realidade social.

Desses, somente um pequeno grupo ingressa nos difíceis concursos promovidos pela Instituição. Os mais aptos e hábeis, os mais esforçados, os mais estudiosos e os mais afortunados compõem este pequeno e seletivo grupo que consegue, com muita dificuldade, ingressar no Ministério Público.

Contudo, logo se percebe que, mais do que exercer uma profissão ou um cargo, ser membro do Ministério Público é ter vocação para uma carreira repleta de poderes e de prerrogativas, bem como de deveres e de responsabilidades, com cujo exercício todos devem estar prontos e aptos para conviver por muitos anos. Esta é, portanto, uma opção de vida.

Aos membros do Ministério Público, os maiores exemplos são a coragem, o denodo e o esforço. O esforço sem medida, o esforço diário, o esforço bem dirigido, feito com vontade, humildade, elegância e coragem. Coragem esta que não pode ser confundida com imprudência e temeridade. A atuação corajosa deve saber tolerar, sem que isto implique ser pusilânime ou subserviente. Esta coragem deve achar a medida exata da postura de cada membro da Instituição.

Os membros do Ministério Público não devem ter relações sociais com a insinuação de que estas estarão impregnadas por um processo de metástase do corpo social, o que limitaria a identificação dos seus objetivos transcendentais. Devem estar atentos, sob pena de desprezar seus próprios valores morais.

Por certo, não basta que tenham, como membros do Ministério Público, uma diferenciada preparação técnica, notadamente em direito público e em matéria de direito criminal, constitucional e administrativo. É, ainda, indispensável que tenham uma boa formação ética, que sejam cidadãos do seu

tempo, que queiram enfrentar as desigualdades sociais, que sejam educados nos valores próprios da democracia, no culto da liberdade, da igualdade e da solidariedade. O que significa assumir, diuturnamente, a defesa da dignidade do povo, especialmente o mais pobre, mais fraco e mais humilhado, ofertando acesso à justiça para a realização de seus mais elementares direitos.

Já se disse que as grandes tragédias humanas, todos sabem, não foram escritas por Ésquilo ou Sófocles, tampouco imaginadas por Shakespeare ou Corneille. Foram e são vividas por homens e mulheres de carne e osso, sentidas por pessoas que se comovem e choram. Não são levadas ao palco ou à tela dos cinemas, pois são vistas nas salas precárias dos hospitais psiquiátricos, nas enfermarias insalubres e sucateadas dos hospitais, nos infectos asilos que recebem idosos, nas ruas, nas pontes e nos esgotos de nossas cidades, que abrigam crianças, adolescentes e dependentes químicos, e, até mesmo, nos processos que são levados às cortes de justiça.

Por certo, não há espetáculo mais doloroso e comovente do que um julgamento criminal. Os membros do Ministério Público não devem encarar nele um fato qualquer, mas um grande drama. Não se examina, apenas, o fato isolado da vida de um homem, mas um episódio intimamente ligado ao seu passado, manifesto no seu presente e condicionador de seu futuro. O homem todo está ali, não apenas um momento de sua vida ou uma parte de seu ser. O membro da Instituição nunca deve comemorar, como vitória do Ministério Público, a condenação de um transgressor social, pois deve entender que a satisfação que advém do seu êxito e do seu sucesso se contrapõe aos gemidos dos familiares do acusado, que, inexoravelmente, são, também, atingidos pela decisão.

Daí o alerta do saudoso professor Paulo Pinto de Carvalho, quando disse que

[...] a atuação do Promotor de Justiça deve se revestir daquelas condições de serenidade, imparcialidade e impessoalidade que possibilitem uma Justiça cercada de prestígio e sentido social. O Promotor é parte no processo, apenas, em caráter técnico-jurídico, porque, em verdade, postula e pleiteia em Juízo, superiores e impessoais direitos e interesses. Deste modo, lhe é defesa a luta à *outrance*, a preocupação da vitória pela vitória, este acirramento e esta pugnacidade só compatíveis com a defesa dos direitos ou interesses pessoais ou privados (CARVALHO, 1955, p. 170).

Este é o perfil dos que devem promover justiça. Por esta razão, os membros do Ministério Público devem ser tolerantes com as pessoas simples e humildes que devem atender em seu ministério, que é público, pois do povo, transformando este compromisso de cidadania em verdadeira obra de assistência social.

Na Instituição, todos devem saber que o grande juiz de cada membro do Ministério Público é a sua consciência, e esta lhe impõe o dever de ser humilde, reto, probo e justo.

Todos sabem, também, na Instituição, que não existe um Ministério Público pronto e acabado. Aliás, todos sabem que não há como indicar caminhos e soluções. Ao contrário, todos sabem, dentro e fora da Instituição, que o Ministério Público está em pleno desenvolvimento e em permanente construção e mutação, pois os protagonistas de hoje não são os mesmos do passado. Todos sabem que o Ministério Público não está a assegurar ou sustentar meros interesses individuais ou capricho de governantes. Ao contrário, o Ministério Público, como Instituição republicana, consagra hoje a liberdade, o pluralismo, o espírito democrático, as autonomias e a independência funcional de seus membros. Todos estes predicados, que devem compor a figura de cada membro do Ministério Público, visam garantir os mais elementares direitos do cidadão e da sociedade.

Aqueles que superaram as dificuldades impostas e tiveram a honra do ingresso na Instituição, aqueles que apresentam o Ministério Público, entendem os compromissos e as responsabilidades de seus membros, que devem trilhar o caminho permanente de transformação e de avanços sociais. Não há como, portanto, estar fechado no só mundo burocrático das praxes processuais, que, embora importante e, também, indispensável, por si só não confere a visão necessária da comunidade como um todo e, tampouco, da Instituição, como organismo vivo, em permanente mutação, crescimento e aperfeiçoamento.

3. Os deveres éticos dos membros do Ministério Público

Os valores são os responsáveis pela criação de todos os significados do mundo do *dever ser*, ficando, tanto a ética como a moral, subordinadas aos questionamentos axiológicos determinantes e prevalentes em seus referenciais históricos. Muito embora a essência fenomenológica de determinados valores, sejam eles transcendentais, imutáveis e absolutos, eles permanecem vivos na lei natural.

Os gregos admitiram que a Ética poderia ser a teoria filosófica da Moral. A Moral poderia conter normas impostas pelos costumes e a Deontologia significaria a teoria dos deveres, abrigando normas morais destinadas às condutas profissionais. A Deontologia é, portanto, a parte da Filosofia que trata da origem e do fim do *dever*, enquanto a Ontologia cuida da natureza, da origem e do fim do *ser*. A Deontologia

[...] designa o conjunto de regras e princípios que regem determinadas condutas profissionais de caráter não técnico, exercidas ou vinculadas, de qualquer maneira, ao exercício da profissão e atinentes ao grupo profissional. É, em substância, uma espécie de urbanidade do profissional. Seu caráter ético ou moral evidencia-se em maior grau nas profissões destinadas a fins humanitários, como a arte forense e a arte da medicina. Poderíamos, então, considerá-la, em sentido estrito, como proveniente das regras morais e, em sentido lato, filosoficamente, originada da Ética (TORRES, 1981, p. 120-121).

A Instituição do Ministério Público é composta de homens dedicados, esforçados, sacrificados e heroicos, que, em regra, exercem suas funções com muita paixão e coragem. Na lição de Roberto Lyra,

[...] falando ou escrevendo, antes de mais nada, necessita o Promotor da certeza processual do fato e da certeza jurídica da responsabilidade. No entanto, a preocupação de imparcialidade não deve exagerar-se nas atitudes frouxas, esquivas ou reticenciosas, comprometedoras do programa do Ministério Público e dos seus compromissos funcionais. Muito importa a arte de conciliar esses extremos, que conduzem, respectivamente, ao abuso de autoridade e à falta de exatidão no cumprimento do dever (LYRA, 1937, p. 80).

As leis de organização do Ministério Público definem os imperativos legais dos deveres éticos dos membros do Ministério Público, que muito se aproximam dos princípios deontológicos universais das profissões do sistema de justiça, tais como *agir segundo ciência e inteligência*, *agir com probidade, independência e liberdade*, *agir com dignidade e decoro*, *agir com diligência, correção e desinteresse*, *agir com a informação e com reserva*, *agir com lealdade e humildade* e, ainda, os específicos da Instituição, dentre os quais ressaltam *agir com independência funcional* e a atenção à *unidade e indivisibilidade* do Ministério Público.

O artigo 43 da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público dos Estados, Lei n. 8.625/1993, e o artigo 236 da Lei Orgânica do Ministério Público da União, Lei Complementar n. 75/1993, tratam dos deveres funcionais dos membros do Ministério Público, em respeito à dignidade de suas funções e à da justiça. Além dessas regras que tratam das condutas funcionais e profissionais, há normas que contêm preceitos deontológicos, embora não expressos, mas subentendidos e que são considerados como deveres implícitos, quando regram as infrações disciplinares e quando impõem vedações à atuação dos membros da Instituição, nos termos do artigo 44 da Lei n. 8.625/1993 e artigos 237, 240 e 241 da Lei Complementar n. 75/1993.

Mesmo antes da Constituição Federal, já havia, nas leis de organização do Ministério Público, como na Lei Complementar n. 40/1981 e em leis estaduais, normas que afirmavam a necessidade de respeito aos valores éticos da Instituição e que impunham, à atuação, deveres aos membros do Ministério Público.

Segundo Fábio Konder Comparato,

a compreensão da verdadeira natureza do Ministério Público decorre de uma simples análise dessa expressão denominativa. Ministério significa incumbência, ofício ou função. A palavra, assim como o cognato ministro, tem por étimo *minus*, menor. Vale dizer, o ministro situa-se abaixo de outrem: do maioral, superior ou soberano. E quem é o soberano no caso? O adjetivo esclarece. Público significa, etimologicamente, o que pertence ao povo, o que é comum do povo (COMPARATO, 2003, p. 255).

Assim, por determinação legal e constitucional, os membros do Ministério Público têm o dever de desempenhar a função organizada de servir ao povo. Esta é sua honra própria, no sentido do direito público romano, pois esta é a razão do ofício dos membros da Instituição e de sua alta dignidade funcional, como deveres do cargo.

Todavia, ainda antes da previsão legal, o Ministério Público brasileiro preocupou-se com os preceitos deontológicos, quando se editaram os Mandamentos do Promotor de Justiça, conhecido por Decálogo do Promotor, impresso em bronze e pregado numa das paredes da Associação Paulista do Ministério Público. Este documento foi aprovado no II Congresso Interamericano, realizado em Havana, em 1956, quando foi proclamado como Carta de Princípio do Ministério Público, de autoria de um dos grandes vultos da Instituição, J. A. César Salgado⁴.

Os mandamentos expostos no Decálogo do Promotor, tratando de princípios gerais de Ética, são destinados ao exercício funcional dos membros do Ministério Público e contêm regras deontológicas aplicáveis.

4. A responsabilidade em razão da quebra dos deveres éticos

O alerta de Rui Barbosa sempre serviu a todos os operadores do sistema jurídico e, especialmente, aos membros do Ministério Público, quando diz que

4 Decálogo do Promotor de Justiça

I – Ama a Deus acima de tudo e vê no homem, mesmo desconfigurado pelo crime, uma imagem e semelhança do Criador.

II – Sê digno de tua grave missão. Lembra-te de que falas em nome da lei, da justiça e da liberdade.

III – Sê probo. Faze de tua consciência profissional um escudo invulnerável às paixões e aos interesses.

IV – Sê sincero. Procura a verdade e confessa-a, em qualquer circunstância.

V – Sê justo. Que teu parecer dê a cada um o que é seu.

VI – Sê nobre. Não convertas a desgraça alheia em pedestal para teus êxitos e cartaz para a tua vaidade.

VII – Sê bravo. Arrosta os perigos com destemor, sempre que tiveres um dever a cumprir, venha o atentado de onde vier.

VIII – Sê cortês. Nunca te deixes transportar pela paixão. Conserva a tua dignidade e a compostura que o decoro de tuas funções exige.

IX – Sê leal. Não macules tuas ações com o emprego de meios condenados pela ética dos homens de honra.

X – Sê independente. Não te curves a nenhum poder, nem aceites outra soberania senão a da lei.

[...] boa é a lei, quando executada com retidão. Isto é: boa será, em havendo no executor a virtude, que no legislador não havia. Porque só a moderação, a inteireza e a equidade, no aplicar das más leis, as poderiam, em certa medida, escoimar da impureza, dureza e maldade, que encerrarem. Ou, mais lisa e claramente, se bem o entendo, pretenderia significar o apóstolo das gentes que mais vale a lei má, quando inexecutada, ou mal-executada (*para o bem*), que a boa lei, sofismada e não observada (contra ele) (BARBOSA, 1949, p. 56).

E concluí que, “como parte suprema, que constituem, no executar das leis – em sendo justas, lhes manterão eles a sua justiça, e, injustas, lhes poderão moderar, se não, até, no seu tanto, corrigir a injustiça” (ibidem).

Os membros do Ministério Público, no exercício de suas relevantes funções, devem colocar-se a serviço da realização, permanente, dos valores éticos que informam o seu distinto cargo. Devem honrar a sua consciência, acima de tudo a vida e, em especial, a vida funcional, o bem comum e o verdadeiro sentido de sua profissão. Devem ser realizadores, especialmente parceiros e transformadores dos interesses da sociedade. Nem todos os membros devem ser sábios e doutores no exercício de seu múnus, sequer se exige que sejam artistas ou iluminados nas suas manifestações. Nem todos são sensíveis à voz dos valores teóricos ou práticos. Porém, sem exceção, todos são constrangidos a seguir a voz dos valores na sua ordenação ética e a respeitar a pessoa humana, na plenitude de sua dignidade, com imparcialidade, com probidade, com humildade e com atenção.

Esta imposição do realce aos valores éticos não pode ser quebrada, sob pena de violar os princípios que informam os deveres e, como consequência, impor responsabilidades.

Como destaca o jurista Fábio Medina Osório,

[...] não há, em realidade, homens perfeitos que escapem, ao longo da vida, de toda e qualquer ilegalidade. Não há pessoa que, ao longo da vida, fique absolutamente imune ao cometimento de toda e qualquer espécie de infração, e aqui não me refiro, por óbvio, a uma infração necessariamente penal ou a um ato de improbidade administrativa, porque destes se pode e deve normalmente escapar. Falo de infrações em sentido amplo, infrações morais e até mesmo jurídicas, como o desrespeito a um semáforo de trânsito ou regras de convívio social. Seria hipocrisia dizer que todas as regras, em todos os momentos, são, invariavelmente, respeitadas. Não há quem nunca tenha ultrapassado, por mínimo que seja, o limite legal de velocidade ou atravessado, no caso de pedestre, uma via pública fora da faixa de segurança. Difícil quem nunca tenha se excedido em alguma atitude ou se omitido de alguma providência que se lhe era exigível. Raras as pessoas que passam pela vida sem vestígios mínimos de alguma ilicitude ou infração a regras morais, admitindo-se, nesse caso, a existência de núcleos de moralidade inquestionáveis (OSÓRIO, 2005, p. 318).

Acrescenta o eminente professor que,

[...] o que se deve frisar, até para que compreendam essas observações a respeito da possibilidade de homens médios cometerem determinadas infrações, é que realmente é exigível dos homens que se comportem em conformidade com o Direito e as leis, mas o Direito deve fornecer respostas proporcionais e adequadas às atitudes ilícitas dos homens. Não cabe ao Direito Penal sancionar todo e qualquer comportamento ilícito, como descabe ao Direito Administrativo proceder da mesma forma em relação a determinados comportamentos, ainda que ilícitos e imorais (ibidem).

Assim, há que se compreender que, para efeitos de responsabilidade administrativa, tem que haver anterior *previsão com um componente normativo razoável e proporcional, cuja violação justifique, racionalmente, uma resposta do Direito Administrativo Sancionador*.

Aos membros do Ministério Público, como agentes políticos do Estado, exige-se uma conduta diferenciada, dentro de um espectro superior de responsabilidade. Suas ações, seus movimentos e suas vidas funcionais exigem um tratamento diferenciado, com o reconhecimento de direitos e garantias e com a imposição de deveres e vedações. Nessas circunstâncias, a tendência normativa define condutas morais aos membros do Ministério Público, tipificando, no plano jurídico, ou no plano ético-normativo, através de ilícitos de distintas naturezas, desde o campo disciplinar, passando pelos crimes de responsabilidade, até os crimes comuns e tipos sancionadores da improbidade administrativa.

Estes tipos administrativos sancionam comportamentos supostamente imorais de autoridades detentoras de cargos diferenciados, a quem são destinadas gravíssimas responsabilidades. Quando os incisos IX e X do artigo 236 da Lei Complementar n. 75/1993, por exemplo, dispõem que é dever do membro do Ministério Público da União *desempenhar com zelo e probidade as suas funções e guardar decoro pessoal*, quer, de fato, que a ideia de agir com zelo, probidade e com decoro deva ser a regra comportamental exigida, sempre lida dentro de um contexto de razoabilidade e proporcionalidade. Há, portanto, vedação implícita de comportamento contrário aos deveres impostos. Quando a norma diz que é dever do membro do Ministério Público agir com probidade no exercício de suas funções, quer dizer que é vedado que seja ímprobo.

Por certo, não se deve compreender dessa regra de organização a possibilidade de controle ilimitado de qualquer ilicitude comportamental. Não seria razoável ou proporcional, ao menos em tese, no âmbito do controle administrativo disciplinar, efetuar controle de ilicitudes da vida particular dos membros do Ministério Público, que serão sancionadas, se for o caso,

por outra forma ou outros ramos jurídicos. Uma infração de trânsito será sancionada pela legislação específica e não caracteriza violação ao *decoro pessoal*.

Todavia, o exercício de função no Ministério Público, que é inerente ao exercício do cargo, exige requisitos de ilibada conduta, pública ou privada, que devem guardar vinculação racional, razoável e proporcional com a dignidade das funções. Há, portanto, condutas que atingem a essência do decoro e da ética institucional. Essas condutas, dentro de critérios de proporcionalidade e razoabilidade, impõem as sanções administrativas e disciplinares.

Como assinalou o ministro Cordeiro Guerra – na data em que se comemorava o Dia Estadual do Ministério Público paulista, 13 de fevereiro, em homenagem a Campos Salles, Patrono da Instituição –, falando do Ministério Público,

[...] é sábio o recrutamento dos que devem realizar-lhe as finalidades, é o contínuo sacrifício do constante aperfeiçoamento das atividades que desempenham, é o superar-se, na execução dos deveres do cargo, que faz, dos que integram a instituição, os construtores de sua grandeza. Com efeito, para acusar é preciso ter caráter, firmeza e veracidade, probidade, uma integridade acima do comum, e, ainda, cultura, servida pela experiência de um espírito arguto e atento às realidades do seu tempo e do seu meio (CORDEIRO GUERRA, 1979, p. 230).

Por certo, a forma de atuar, onde deve prevalecer o espírito público, deve contemplar requisitos que destaquem a probidade, a correção de caráter e a integridade.

Celso Antônio Bandeira de Mello, de forma peculiar, destaca que “o princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado é princípio geral de direito inerente a qualquer sociedade. É a própria condição de sua existência” (MELLO, 1998, p. 55). Com efeito, as ações dos servidores e dos agentes públicos devem ser guiadas pelos princípios gerais, que tratam de responsabilidade, idoneidade, prudência e probidade. Os agentes públicos devem atuar, portanto, com retidão e honradez, procurando satisfazer o interesse geral, exteriorizando condutas honestas e evitando proveitos e vantagens pessoais indevidas, obtidos por si ou por interposta pessoa.

Nesse contexto, é necessário avaliar se o comportamento que se busca censurar eventualmente abala a noção que se deva ter a respeito da dignidade das funções públicas exercidas e dos cargos ocupados pelos membros do Ministério Público como agentes públicos e políticos do Estado. É imperioso o exame dos reflexos negativos, reais e potenciais do resultado dos atos dos membros do Ministério Público na sociedade e no âmbito institucional.

Por certo, a moral administrativa não se confunde com a moral comum. “Infrações que sancionam comportamentos imorais, no Direito Administrativo Sancionador, devem ser interpretadas, restritivamente, com vinculação inarredável aos limites dos conceitos indeterminados e das cláusulas gerais” (OSÓRIO, 2005, p. 320). Os conceitos indeterminados exigem uma mínima previsibilidade conceitual e o esforço redobrado do julgador, no sentido de adequar a conduta à prévia disposição.

Na lição de Hely Lopes Meirelles, não se trata

[...] da moral comum, mas sim da moral jurídica, entendida como um conjunto de regras tiradas da disciplina interior da Administração. Com efeito, o agente administrativo, como ser humano dotado da capacidade de atuar, deve, necessariamente, distinguir o bem do mal, o honesto do desonesto. O agente público, ao atuar, não poderá desprezar o elemento ético de sua conduta. Assim, não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas também entre o honesto e o desonesto (MEIRELLES, 2006, p. 89).

Estas são as primeiras impressões sobre a responsabilidade por violação aos deveres éticos. Impõe-se relembrar a natureza administrativa da responsabilidade, que, por se revestir dessa qualidade, não poderá invadir esfera própria de competência do Poder Judiciário, onde poderão ser discutidas as questões criminais e cíveis atinentes aos casos concretos, com atenção especial às regras processuais.

Como já referido, sabemos que ser membro do Ministério Público é optar pelo exercício de uma profissão diferenciada, em que a complexidade das funções exige compromissos e responsabilidades, principalmente nos momentos mais difíceis. Já se disse que *as portas da Instituição são extremamente estreitas e de difícil superação*. Também, convém lembrar que, embora sejam *altas e sólidas as portas de entrada, não há porta dos fundos ou de saída*. Somente os mais aptos e hábeis, os mais esforçados e os mais estudiosos conseguem ultrapassar a estreita porta de entrada.

Quem ingressa na Instituição logo percebe que, mais que exercer uma atividade ou cargo público, deve professar o compromisso de fé à causa pública e às necessárias transformações sociais.

Desde o início, ainda no estágio probatório, até a aposentadoria, todos os membros do Ministério Público serão severamente vigiados, avaliados, criticados e expostos. A postura ética, a rigidez de caráter e a sobriedade que o exercício da profissão impõe dão suporte e conforto para os enfrentamentos.

A vida profissional de todo membro do Ministério Público deve ter este perfil. Muitas vezes, por um lado lhe são colocados, ao enfrentamento,

interesses poderosos, que não raro são os que violam, por primeiro, os deveres à digna convivência social. De outro lado, no mais das vezes, depara-se com o descaso público, em que identifica a prática criminosa, a violação da intimidade, a exposição, a falta de prioridade e a exploração da criança e do adolescente, do dependente químico, do portador de deficiência, do idoso, do boia-fria, do acidentado do trabalho, do consumidor lesado, do necessitado de saúde, de educação, de segurança, de probidade, do necessitado de justiça.

Estas questões que atormentam a sociedade são as que devem compor a matéria-prima do trabalho diário de todo membro do Ministério Público, pois estes problemas estão em todas as casas, em todos os lares e fazem parte do legado que a sociedade dará às futuras gerações.

Não obstante o peso do fardo, é responsabilidade dos membros do Ministério Público, em razão de sua formação e indignação, transformar a realidade social, mudando-a para melhor e tornando-a mais digna e justa.

Ao lado dessa responsabilidade, a sociedade cobra um comportamento exemplar e diferenciado dos membros do Ministério Público. O silêncio e a indiferença recairão sempre sobre os acertos, que devem ser a regra. A crítica e a exposição ressaltarão os erros. As omissões e os excessos é que devem ser pontuais. A sociedade cobrará dos membros do Ministério Público, ainda, adequada atuação profissional, postura pessoal, compromisso social e correção funcional. Cobrará, especialmente, zelo no trato das questões públicas e atuação digna e incensurável.

O Ministério Público não existe para assegurar ou sustentar meros interesses individuais, políticos ou econômicos, e o capricho de governantes. Não há acertos a fazer. Ao contrário, o Ministério Público, como Instituição republicana, consagra a probidade, a moralidade, a liberdade, o espírito público e democrático, e o pluralismo.

Quando se exige, por exemplo, do membro do Ministério Público, nos termos do artigo 43, incisos I, II e VI, da Lei n. 8.625/1993, e do artigo 236, incisos IX e X, da Lei Complementar n. 75/1993, em respeito à dignidade de suas funções e à da justiça, o desempenho profissional com zelo, com decoro pessoal e probidade, vemos que a contrariedade a estes valores éticos refletem o descompasso entre os deveres funcionais e o exercício de práticas administrativas não recomendáveis para quem exerce tão relevantes cargos.

Quem violar estas regras de conduta ética e de valores morais pratica fatos gravíssimos, que retratam questões de formação de caráter e refletem atos imorais. O cargo público exercido pelos membros do Ministério Público exige que os requisitos de ílibada conduta pública e privada guardem

vinculação racional, razoável e proporcional com a dignidade das funções que são exercidas.

Como disse o eminente procurador de Justiça Ruy Luiz Burin, em seu voto como Relator perante o Conselho Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul⁵, “homem do povo, o Promotor de Justiça exige e se mantém porque o seu mister para o povo se dirige. Quando defende a Lei defende o cidadão, porque a Lei não serve ao Estado, senão àquele. Sociedade e Ministério Público se existem é porque há manifestação de síntese e representatividade”. E mais, “como seria possível permitir-se a existência de um Ministério Público, que é povo, que é sociedade, que é comunidade, se um dos seus membros, no meio desse povo e dessa comunidade, se revela falso, inconfiável, ímprobo e indigno? Qual o tamanho desse desespero?”

O membro do Ministério Público, jovem ou experiente, preparado para as funções, culto, com domínio da técnica e tendo assumido esta destacada posição de membro da Instituição, não saberá dizer a que veio, não na parte intelectual, se violar, conscientemente, estes princípios e macular o seu estofo moral, que se quer insuspeito, íntegro, digno e acima de qualquer dúvida.

No julgamento do Procedimento de Controle Administrativo n. 0.00.000.000680/2007-46, quando membro do Conselho Nacional do Ministério Público, ao proferir voto vista, dissemos que, “quando se deteriora o caráter, quando se afrouxam as defesas morais, quando se permitem facilidades de um ou outro espectro, abrem-se sulcos aos desvios, aproximam-se as possibilidades de acomodação, acertos, ajustes que levam à própria corrupção. Por certo, não a corrupção visual e econômica”, apenas. “Corrompe-se, como diz Ruy Burin, ameaçando; corrompe-se inventando fórmulas ou maquinando estratagemas.”

Não basta, ao membro do Ministério Público, perante a Instituição, como chefe ou perante sua chefia, perante a comunidade dos homens e, especialmente à dos colegas, somente parecer honesto. Há que provar que é honesto no dia a dia. O membro do Ministério Público é um cidadão acima de qualquer desconfiança, que necessita de muita fé e muita crença na sua missão. Necessita, ainda, muita temperança, muita fibra moral, muito comedimento, responsabilidade e equilíbrio. Precisa ser ético e muito digno. Necessita poder discernir entre interesse público e o próprio interesse, para que vença a fé na justiça, ainda que, às vezes, possa parecer humilde ou conformado demais. Visão ética, formação de caráter, humildade, amor à verdade, conduta ilibada, devem ser apanágios e bagagem corriqueira dos

⁵ Processo n. 2840-0900/90-4/RS, 11^o volume, p. 1900, CSMP/RS.

membros do Ministério Público. Estes devem combater o bom combate, com muito denodo e fibra, sem necessitar transpor leis, regras e regulamentos. Dignidade, responsabilidade, respeito, humildade e honra não têm preço e não podem ser fatores de acordos ou de barganhas. Compatibilidade de conduta não se dispensa ou negocia. Não se vende lealdade, não se negocia com valores inegociáveis, não se dobra retidão de comportamento pela vaidade, pelo enfrentamento ou pelo crime. Não se serve à improbidade, à extorsão ou à imoralidade.

Por certo, não é possível fazer confusão entre conduta criminalmente sancionada e conduta moralmente reprovada. A Administração Pública tem o direito-dever de proceder à aferição moral dos membros do Ministério Público, especialmente por possuírem poderes de decisão sobre a vida, as famílias, os bens patrimoniais, públicos ou privados, a liberdade, a honra e as relações em sociedade.

Por esta razão, a Administração Pública exige requisitos especiais para ingresso nos cargos públicos. Há, por certo, cargos que exigem plenitude intelectual e outros dotes especiais. E há, ainda, os que, a par desses atributos, exigem idoneidade, probidade e responsabilidade. No acervo desses cargos está o de membro do Ministério Público, que exige o que a lei aponta como dever de desempenhar com zelo e com probidade suas funções, guardar decoro pessoal, manter ilibada conduta, pública e privada, e zelar pelo respeito e dignidade do cargo e da justiça.

Todo agente público deve guiar-se pelos princípios gerais da justiça, agindo com responsabilidade, idoneidade, prudência e probidade. Todo agente público deve, portanto, agir com retidão de caráter e honradez, visando satisfazer o interesse geral, exteriorizando sua conduta com honestidade e evitando proveitos e vantagens pessoais indevidas, obtidos por si ou por interposta pessoa. Assim, é indiscutível a primazia do princípio da moralidade pública a dirigir as ações dos membros do Ministério Público.

A responsabilidade em razão da quebra dos deveres éticos dos membros do Ministério Público ocorre pela necessidade de destaque do interesse público que deve informar o exercício do cargo pelos agentes políticos ou públicos.

5. Conclusões

O Direito, como ciência deontológica, não prescinde de normas impregnadas de conteúdo moral e de afirmação de valores, em razão do dever-ser. O exercício do poder que, no âmbito do Ministério Público, caracteriza

o exercício independente das funções, para que alcance sentido com relação aos destinatários, deve estar impregnado de valores e atributos de dignidade que advêm da Carta Constitucional, do respeito aos direitos humanos, da correção ética e dos deveres e compromissos institucionais.

Os atributos da dignidade e os valores dos membros do Ministério Público vêm sendo observados, como regra, na Instituição. É importante saber que aos membros da Instituição, por serem agentes políticos, que exercem funções próprias de Estado, não há espaço para a tergiversação.

Os membros do Ministério Público têm, ao agir, deveres gerais que informam a Administração Pública. Sobre seus atos prevalecem os princípios da legalidade, da impessoalidade, da publicidade, da moralidade, da eficiência, da lealdade, da objetividade, da razoabilidade, da independência e, principalmente, da imparcialidade. Todos os membros do Ministério Público encarnam, em seus movimentos e atos, todos estes princípios. No exercício de sua missão institucional, são verdadeiros magistrados *pro populo*. Por esta razão, os membros do Ministério Público devem entender a razão de suas responsabilidades, pois a falta de um desses atributos constitucionais, nos seus movimentos, poderá caracterizar ilegalidade, pessoalidade, falta de transparência, imoralidade, ineficiência, deslealdade, burocracia, despropósito, dependência ou parcialidade. Assim, a falta de um desses princípios poderá macular os movimentos dos membros da Instituição, gerando responsabilidade.

A Constituição Federal e as leis de organização do Ministério Público definem, aos seus membros, uma gama de princípios, de autonomias, de direitos e de garantias. Em contrapartida, a norma constitucional e legal impõe uma parcela de deveres e obrigações de ordem moral, intelectual e funcional àqueles que devem buscar a realização da justiça, que seja, ao mesmo tempo, reparadora, humana e social.

Os membros do Ministério Público devem lastrear sua conduta com nobreza, independência, humanidade, humildade, bom-senso e imparcialidade. Não basta apenas cumprir a lei, pois deve haver compromisso com a justiça, respeito com as partes, retidão de comportamento, probidade e decoro pessoal. Há que se dosar o cumprimento técnico e efetivo das funções com o sentido moral e humano das situações a serem enfrentadas. Muitas vezes, o desempenho correto e dedicado das funções, por si só, não são suficientes para dar cabo a problemas, pois a solução exige comprometimento ético, dignidade e valores diferenciados para o enfrentamento. Estas situações não têm respostas na lei e necessitam de estofo moral, de valores diferenciados, de compromissos éticos.

O eminente professor Paulo Pinto de Carvalho, falando sobre a carreira do Ministério Público, disse que

não basta unicamente o cumprimento das obrigações de ordem legal. E, assim, como o cruzado deserta e capitula não só quando lança o dardo ao solo e se despe de seu elmo, senão, também, quando perde a sua fé e a sua esperança, assim também o Promotor de Justiça descumpre e deslustra seu cargo não só quando não atende a lei, mas também quando transige, contemporiza, tergiversa, silencia, omite, naquelas especiais circunstâncias que a moral, nas suas formas típicas e altas de dignidade, altivez e independência, sugere a solução humana e jurídica (CARVALHO, 1955, p. 68).

Assim, paralelamente aos deveres legais, há os imperativos de ordem moral que devem ser da atenção dos membros do Ministério Público. Estes devem enfrentar os repetidos embates judiciários, impessoalmente, com serenidade e urbanidade, participando das contendas judiciais lisa e honestamente, utilizando-se de todos os recursos de sua inteligência, do seu idealismo e da sua cultura.

Esta a razão pela qual os membros do Ministério Público não podem estar despidos de dotes de inteligência, de espírito público e de plena independência.

Atributos de dignidade, valores éticos e compromissos funcionais devem estar solidificados nos membros da Instituição, pois estes detêm, na estrutura pública do Estado, posicionamento diferenciado. A sociedade confia e espera muito da Instituição e dos seus membros, que devem estar conscientemente vinculados aos compromissos assumidos desde o ingresso na carreira, após o sucesso no concurso público.

Promover justiça deve ser o objetivo da prática institucional, pois que concretiza a realização de sonhos. É de Shakespeare a letra de que *há quem diga que todas as noites são sonhos. Mas há, também, quem garanta que nem todas, só as de verão. No fundo, isto não tem importância. O que interessa mesmo não é a noite em si, são os sonhos. Sonhos que o homem sonha sempre em todos os lugares, em todas as épocas do ano, dormindo ou acordado.*

Uma Instituição onde seus membros valorizam as normas e princípios da Constituição, respeitam a dignidade da pessoa humana, realçam os atributos da dignidade, compreendem seus compromissos e cultuam os valores éticos, tem muito a dar à sociedade. Este é um sonho que se torna real.

Referências

- ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. 1. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- ARANTES, Rogério Bastos. *Ministério Público e política no Brasil*. 1. ed. São Paulo: Sumaré, 2002.
- BARBOSA, Rui. *Oração aos moços*. Rio de Janeiro: Casa de Rui Barbosa, 1949.
- BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- BARROSO, Luís Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas*. 9. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.
- CARVALHO, Paulo Pinto de. A carreira do Ministério Público. *Revista Jurídica*, Porto Alegre, v. 3, n. 13, 1955.
- COMPARATO, Fábio Konder. O Ministério Público na defesa dos direitos econômicos, sociais e culturais. In: GRAU, Eros Roberto; CUNHA, Sérgio Sérvulo da (Coord.). *Estudos de direito constitucional em homenagem a José Afonso da Silva*. São Paulo: Malheiros, 2003.
- CORDEIRO GUERRA, João Baptista. *Revista de Direito*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 9, p. 230, 1979.
- LYRA, Roberto. *Ética do promotor público: teoria e prática da Promotoria Pública*. São Paulo: Jacintho, 1937.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira. *Curso de direito administrativo*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.
- OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito administrativo sancionador*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.
- TORRES, Francisco Bueno. O Ministério Público e a ética. *Revista Justitia*, São Paulo, n. 43, p. 120-121, 1981.