

O Ministério público federal e a defesa dos interesses coletivos no interior do Brasil.

Metas e obstáculos, com uma análise dos sucessos e insucessos obtidos



João Marcelo Martins Calaça

Sumário

Introdução

1. Histórico do Ministério público brasileiro
2. Os objetivos do Ministério público federal
3. A questão da defesa dos interesses coletivos e das metas e obstáculos em sua concretização
4. Conclusão

Referências bibliográficas

Introdução

O ponto principal desse artigo é analisar a figura jurídica Ministério público, com uma observância histórica, e traçar um paralelo entre os seus objetivos primordiais e as dificuldades em sua implementação, tendo em vista não só o arcabouço legal brasileiro, mas também as questões fáticas envolvendo a aplicação prática, tais como a dificuldade de atuação em regiões mais afastadas dos grandes centros urbanos no Brasil.

Proponho uma discussão acerca da efetiva aplicação prática dos objetivos que norteiam a criação da instituição e o histórico deste processo, passando por uma análise das dificuldades, sucessos e insucessos na implementação desses objetivos.

1. Histórico do Ministério público brasileiro

Vamos iniciar nossos estudos com o histórico da instituição. No período colonial, o Brasil foi orientado pelo direito lusitano. Não havia o Ministério público como instituição. Mas as Ordenações manuelinas de 1521 e as Ordenações filipinas de 1603 já faziam menção aos promotores de justiça, atribuindo a eles o papel de fiscalizar a lei e de promover a acusação criminal. Existiam ainda o cargo de procurador dos feitos da Coroa (defensor da Coroa) e o de procurador da fazenda (defensor do fisco). Só no Império, em 1832, com o Código de processo penal do império, iniciou-se a sistematização das ações do Ministério público. Na República, o decreto n.848, de 11/09/1890, ao criar e regulamentar a justiça federal, dispôs, em um capítulo, sobre a estrutura e atribuições do Ministério público no âmbito federal¹.

¹ www.mpu.gov.br/navegacao/institucional/historico.

Com relação às Constituições federais, vemos que a Constituição de 1824 não faz referência expressa ao Ministério público. Estabelece que «nos juízos dos crimes, cuja acusação não pertence à Câmara dos deputados, acusará o Procurador da coroa e soberania nacional». Na Constituição de 1891 também não há referência expressa ao Ministério público. Dispõe sobre a escolha do Procurador geral da República e a sua iniciativa na revisão criminal. Somente na Constituição de 1934 é que vemos referência expressa ao Ministério público no capítulo «Dos órgãos de cooperação». Institucionaliza o Ministério público. Ocorre aqui a previsão de lei federal sobre a organização do Ministério público da União. A Constituição de 1937: não faz referência expressa ao Ministério público. Diz respeito ao Procurador geral da República e ao quinto constitucional. Constituição de 1946: faz referência expressa ao Ministério público em título próprio (artigos 125 a 128) sem vinculação aos poderes.

Constituição de 1967: faz referência expressa ao Ministério público no capítulo destinado ao poder judiciário. Emenda constitucional de 1969: faz referência expressa ao Ministério público no capítulo destinado ao poder executivo².

A Constituição de 1988 dotou o Ministério público de independência e lhe estendeu semelhantes garantias e prerrogativas que foram conferidas aos demais poderes, dotando-o de independência, de parcela da soberania estatal, objetivando que o mesmo pudesse, ao lado de suas atividades rotineiras, ser o permanente defensor do regime democrático, da sociedade, da natureza, da ordem jurídica e dos direitos essenciais do povo. Ficou ali estabelecido que o poder exercido pelo Ministério público é de natureza *sui generis*, determinado pela vontade popular, através de seu poder constituinte, representando um avanço na estrutura política do Estado que, além dos poderes tradicionais deferidos aos seus órgãos fundamentais, reconhece um outro poder, para ser o defensor dos interesses essenciais da Nação³.

2. Os objetivos do Ministério público federal

Tendo em vista a nova ordem social, onde o respeito a liberdade, aos princípios gerais da dignidade humana e do respeito, torna-se imperiosa a implementação dos objetivos primordiais do Ministério público federal (Mpf) do Brasil, que seriam «defender os direitos sociais e individuais indisponíveis dos cidadãos perante o Supremo tribunal federal, o Superior tribunal de justiça, os tribunais regionais federais, os juízes federais e juízes eleitorais. O Mpf atua nos casos federais, regulamentados pela Constituição e pelas leis federais, sempre que a questão envolver interesse público, seja em virtude das partes ou do assunto tratado. Também cabe ao Mpf fiscalizar o cumprimento das leis editadas no País e daquelas decorrentes de tratados internacionais assinados pelo Brasil. Além disso, o Ministério público federal atua como guardião da democracia, assegurando o respeito aos princípios e normas que garantem a participação popular»⁴.

Extraí-se dessas colocações que o Ministério público é órgão essencial à administração da justiça. Figura representativa do Estado democrático de direito, privilegia a dignidade da pessoa humana, tendo por finalidade a construção de uma sociedade livre, justa e solidária. Poder criado para transformar a realidade social, contribuindo através da observância da neutralidade judicial na obtenção do justo.

No sistema legal brasileiro, a intervenção do Ministério público nas causas em que haja o envolvimento de interesses difusos é tão séria que pode ocasionar a arguição de nulidade do ato processual em caso de não observância desta regra. O texto legal exige a intimação do Ministério público, sob pena de nulidade processual; de sorte que, intimado para o ato processual, a falta ou deficiência de intervenção não enseja ao próprio Ministério público arguir a nulidade. A parte

² H.N. Mazzilli, *Introdução ao Ministério público*, Saraiva, São Paulo, 1997.

³ L.R. Barroso, *Interpretação e aplicação da Constituição*, Saraiva, São Paulo, 1993.

⁴ www.pgr.mpf.gov.br.

interessada pode alegar nulidade, inclusive, conforme teor do artigo 487, inciso III, letra *a*, do Código de processo civil, o Ministério público tem legitimidade para propor ação rescisória se não foi ouvido no processo, em que lhe era obrigatória a intervenção.

3. A questão da defesa dos interesses coletivos e das metas e obstáculos em sua concretização

As duas formas mais importantes de atuação do Ministério público do trabalho (Mpt), assim como dos demais ramos do Ministério público, dão-se como: *órgão interveniente* ou *custos legis*, quando emite pareceres nos processos da justiça do trabalho; e *órgão agente*, quando investiga, abre inquéritos, toma termos de compromisso (que constituem título executivo extrajudicial executável na justiça do trabalho), ajuíza ações e respectivos recursos perante a justiça do trabalho, preside audiências públicas, expede recomendações, e interage com outros órgãos. Esta segunda forma de atuação, *órgão agente*, é possível desde 1988, com a Constituição da República e, sobretudo, desde 1993, com a lei complementar n.75/1993⁵.

Um exemplo desta atuação como *órgão agente* pode ser vista no combate ao trabalho escravo, ainda existente em vários rincões brasileiros.

No Rio de Janeiro em granjas, usinas, olarias e às margens da rodovia Rio-Santos onde adultos e adolescentes aliciados no Rio Grande do Norte e na Paraíba, vendendo redes, eram submetidos à escravidão por dívida.

Em São Paulo, na indústria de vestuário, em trabalho prestado por estrangeiros, com permanência legal e ilegal no país, bem como na oferta de empregos para brasileiros no Japão pelo sistema de *marchandage*. Mais especificamente em São Paulo, na 15ª Região, sede em Campinas, o trabalho forçado se verifica em três hipóteses: na implantação de cooperativas de mão-de-obra, nas falsas parcerias e no aliciamento de trabalhadores do Norte de Minas Gerais e Sul da Bahia para o cultivo da laranja e da cana-de-açúcar.

Em Minas Gerais, não só nas carvoarias, caso emblemático dentro do Mpt, mas também em agropecuária mantida com recursos da Sudene, que aliciava trabalhadores na Bahia, para diversos tipos de colheita mantendo crianças de 8 a 11 anos de idade na colheita da laranja, em fazendas de café ou de cereais e frutas com destaque, em alguns casos para a forma desumana com que tratavam os safristas.

No Rio Grande do Sul, além de caso grave de aliciamento de trabalhadores brasileiros para trabalho na Venezuela, foram ratados, mais recentemente, dos envolvidos na colheita da maçã.

Na Bahia é o recrutamento de mão-de-obra, através de «gato», para o plantio e desfibramento do sisal e para a extração de pedras e britas.

Em Pernambuco, no meio urbano com empresa de grande porte fornecedora de serviços para empresa do ramo da telefonia.

No Ceará com trabalhadores aliciados para trabalhar em São Paulo ou em fazendas do Mato Grosso.

No Pará com os já *notórios* casos de aliciamento de trabalhadores dos estados do Norte e Nordeste do País nos desmatamentos e fazendas e onde nossa participação tem sido constante no acompanhamento das incursões do Grupo móvel do Gertraf (Grupo executivo de repressão ao trabalho forçado). No Paraná, no meio agrícola, e com as pedreiras.

Na 10ª Região, no Tocantins, aliciamento de trabalhadores do Maranhão, de Minas Gerais e do próprio Tocantins para trabalho em fazendas e na exploração do carvão vegetal.

Em Santa Catarina na colheita da maçã, na indústria de móveis e de esquadrias e em distribuidora de papéis.

Em Rondônia e Acre, escravidão com abuso de índios e crianças nas queimadas, desmatamento e roçado de milho, capim e mandioca.

⁵ H.N. Mazzilli, *Introdução ao Ministério público*, op. cit.

No Maranhão, nas fazendas, no manejo florestal, no reflorestamento e produção de carvão.

No Espírito Santo, com os bóias-frias nas safras de café e no setor carvoeiro com aliciamento de trabalhadores em Minas Gerais e do próprio Espírito Santo para trabalhar na Bahia.

Em Goiás, com trabalhadores aliciados na Bahia para trabalhar na capina e colheita de sementes de braquiária.

Em Sergipe trabalhadores são aliciados e levados para prestar serviços na Bahia na colheita da laranja.

No Piauí, na indústria de açúcar e álcool, no setor carvoeiro e na extração da cal onde, além da mão-de-obra forçada, foram destruídos sítios arqueológicos.

Em Mato Grosso aliciamento para trabalho escravo em fazendas e madeireiras.

Em Mato Grosso do Sul o trabalho forçado do trabalhador indígena nas destilarias de cana-de-açúcar e exploração de mão-de-obra nordestina sem a observância das condições mínimas legais. Todos esses dados foram extraídos do Relatório anual (2001) expedido pelo próprio Ministério público federal.

A participação do Mpt nas operações do Grupo móvel da fiscalização do Ministério do trabalho e emprego merece destaque especial. São operações tipo blitz, sigilosas na sua preparação, e tem ocorrido, nos últimos tempos, no Sul do Pará.

Por meio do inquérito civil, o membro do Ministério público investiga a ocorrência de fatos efetivamente ou potencialmente lesivos a direitos transindividuais, e os responsáveis pela sua prática. No seu curso busca-se a colheita de elementos que sejam suficientes a uma eventual propositura de ação civil pública, de ação de improbidade, ou ação coletiva. No entanto, a instauração do inquérito civil não é imprescindível à propositura de uma ação judicial, posto que se houver elementos de convicção suficientes para tanto, sua instauração é dispensável.

A regulamentação da ação civil pública ocorreu por meio da lei n.7.347 de 27 de julho de 1985, tendo sido alterada pelo Código de defesa do consumidor (lei n.8.78/1990). Além disso, a ação recebeu tratamento constitucional com a CF/88, que a erigiu, em conjunto com o inquérito civil, a instrumento de atuação do Ministério público para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos ou coletivos (CF, artigo 129, III).

Entretanto, entre a previsão teórica e a atuação prática, podemos distinguir haver uma certa distância. Conforme entrevista concedida ao jornal «Estadão», de São Paulo, o Procurador geral de justiça de São Paulo, Fernando Grella Vieira, afirma: «No passado, o Ministério público tinha apoio de alguns partidos políticos», ele assinala. Hoje, diz, «querem pôr uma mordida no Ministério público, é uma realidade que está aí, querem criar mecanismos que impeçam o promotor de atuar, querem impor multas, punições e outras medidas que vão cercear o trabalho do promotor». Com relação à atuação política, o mesmo procurador diz ainda que «houve uma interferência, uma mudança no cenário político houve. E foi em função da ação do Ministério público. A prova disso é a reação do segmento político em relação à instituição. Posso dizer que essa reação praticamente vem de todos os partidos. Porque pelo nosso sistema político acho que todos têm problemas. E acabam sofrendo de algum modo com a atuação dos promotores».

A questão da violência no campo na Região Norte do País, tão em evidência quando do fato ocorrido com o madeireiro Chico Mendes, demonstra a dificuldade de atuação do Ministério público. Segundo o atual governo do Estado do Pará, «Os conflitos pela posse da terra continuam sendo tratados com a mesma forma repressiva usada pelo governo anterior. Os fazendeiros têm intensificado a sua articulação e mobilização e continuam utilizando a violência como forma de barrar a reforma agrária. Estão sendo encaminhadas ações judiciais para conseguir despejos de famílias, prisões, multiplicação dos pistoleiros e milícias privadas, assassinatos e ameaças de morte. As polícias civis e militares continuam atuando com estreita relação com os fazendeiros»⁶. [...] O fenômeno das listas dos 'marcados para morrer' é uma das características mais cruéis da violência na região Sul e Sudeste do Pará. Essa lista circula na região não raro acompanhada de tabela de

⁶ www.rel-uita.org.

preços de execuções, diferenciando os valores de acordo com a posição social do ameaçado. Na lista a que a delegação teve acesso em 04 de outubro de 2001 havia 24 nomes⁷:

	Nome da vítima	Categoria	Município
1	Adernai Gemaque Leal	Agente da Comissão pastoral da terra	Porto de Moz
2	Alenquer	Sindicato dos trabalhadores rurais	Castelo dos Sonhos
3	Antônio Gomes	Presidente do Sindicato dos trabalhadores rurais	Marabá
4	Benedito Freire	Liderança	Altamira/ Bannach/ Ourilândia
5	Carmelita Felix da Silva	Diretora do Sindicato dos trabalhadores rurais	Parauapebas
6	Cícero Pinto da Cruz	Testemunha assassinato Irmã Dorothy	Anapu
7	Cordiolino José de Andrade	Diretor do sindicato	Rondon do Pará
8	Denivaldo	Sindicato dos trabalhadores rurais	Pacajá
9	Dionísio Pereira	Liderança	Altamira/ Bannach/ Ourilândia
10	Domingos	Fetagri-Federação dos tra-balhadores na agricultura, Regional Sul	Redenção
11	Ednalva Rodrigues Araújo	Liderança	Parauapebas
12	Filhos de José Agrício	Posseiro	São Félix do Xingu
13	Francisco (índio)	Liderança	Parauapebas
14	Francisco de Assis dos Santos Souza	Presidente do Sindicato dos trabalhadores rurais	Anapu
15	Francisco de Assis Solidade da Costa	Coordenador Fetagri-Federação dos trabalhadores na agricultura	São Domingos do Araguaia
16	Gabriel de Moura	Vice-presidente do Sindicato dos trabalhadores rurais	Anapu
17	Genival Soares dos Santos	Liderança	Paragominas
18	Geraldo José da Silva	Liderança	Nova Ipixuna
19	Geraldo Margela de Almeida Filho	Técnico agrícola	Anapu
20	Geraldo Soares Femandes	Diretor do sindicato	Rondon do Pará
21	Gilson José da Silva	Posseiro	São Félix do Xingu
22	Henri Burin de Roziers	Agente da Comissão pastoral da terra	Xinguara
23	Idalino Nunes Assis	Presidente do Sindicato dos trabalhadores rurais	Porto de Moz
24	Irmã Dorothy Stang*	Agente pastoral	São Félix do Xingu/ Anapu
25	Ivan	Sindicato dos trabalhadores rurais	Itaituba
26	Ivanilde Maria Prestes Alves	Trabalhador rural	Novo Progresso
27	J. L. S (53 anos)	Testemunha assassinato Irmã Dorothy	Anapu
28	José Agrício da Silva	Posseiro	São Félix do Xingu
29	José Soares de Brito	Presidente Sindicato dos trabalhadores rurais	Abel Figueredo
30	Luiz Vieira Rodrigues	Liderança	Parauapebas
31	Maria de Fátima Moreira	Irmã de vítima	Altamira
32	Maria do Espírito Santo	Presidente da associação	Nova Ipixuna
33	Maria Ivete Bastos	Sindicato dos trabalhadores rurais	Santarém
34	Maria Joel Dias da Costa	Presidente do Sindicato dos trabalhadores rurais	Rondon do Pará
35	Paula	Sindicato de trabalhadores rurais	Tomé Açú
36	Pe. Amaro Lopes de Souza	Agente de pastoral	Anapu
37	Raimundinho	Liderança	Paragominas
38	Raimundo Deumiro de Lima dos Santos	Liderança	Altamira/ Bannach/ Ourilândia
39	Raimundo Nonato Costa Silva (italiano)	Liderança	Parauapebas
40	Raimundo Nonato dos Santos (índio)	Liderança do Movimento dos trabalhadores rurais sem terra	Castanhal
41	Raimundo Pereira do Nascimento	Liderança	Altamira/ Bannach/ Ourilândia
42	Raimundo Vicente da Silva	Posseiro	São Félix do Xingu
43	Sandra Barbosa Sena	Acampada	Parauapebas
44	Tereza Ferreira da Silva	Posseiro	São Félix do Xingu
45	Valdir	Presidente Sindicato dos trabalhadores rurais	Tailândia
46	Vereador Badé	Sindicato dos trabalhadores rurais	Prainha

«Só há retiradas de nomes quando há mortes», diz um representante da Fetagri (Federação dos trabalhadores na agricultura), sobre a lista macabra.

Essa lista acima apenas evidencia quão séria é a questão das reformas sociais e sua implementação no interior do Brasil. Não obstante as prerrogativas e a grande atuação do Ministério público no Brasil a partir principalmente da Constituição de 1988, seus problemas e suas dificuldades, principalmente no que diz respeito à aplicação prática dos preceitos teóricos, ainda carece de maior efetividade.

⁷ *Ibidem.*

4. Conclusão

Verificamos, do trabalho exposto, a importância histórica e institucional do Ministério público na atuação dos interesses difusos e coletivos na sociedade brasileira.

Através da análise do arcabouço jurídico, vemos que a implementação teórica é praticamente perfeita, ajustada aos interesses gerais. Entretanto, partindo para uma análise mais profunda, reveste-se de gravidade a particularidade da atuação, seja por questões políticas, sociais e econômicas.

Para uma maior efetivação da atuação desta tão importante instituição nacional, urge que medidas protetivas sejam deliberadas, a fim de se garantir aos membros da instituição uma atuação segura e mais eficaz, isenta de pressões paralelas que venham a desviar dos objetivos primordiais.

Referência bibliográficas

Barroso L.R., *Interpretação e aplicação da Constituição*, Saraiva, São Paulo, 1993.

Código de processo civil brasileiro, lei n.5.869, de 11 de janeiro de 1973, in www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5869.htm.

Crfb-Brasil, *Constituição da República Federativa do Brasil*, Senado federal, Centro Gráfico, Brasília, 2008.

Mazzilli H.N., *Introdução ao Ministério público*, Saraiva, São Paulo, 1997.

www.mpu.gov.br/navegacao/institucional.

www.pgr.mpf.gov.br.

www.rel-uita.org.

