

A Legitimidade do Ministério

Público Militar para a defesa dos direitos coletivos nas áreas sob administração militar

Cláudia Márcia Ramalho Moreira Luz
Procuradora-Geral de Justiça Militar

1. INTRODUÇÃO

Com o advento da Constituição da República de 1988, o Ministério Público ganhou uma dimensão nunca havida nas cartas constitucionais anteriores.

De fato, preceitua o 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”.

Para cumprir esses objetivos, o legislador constituinte, no art. 129, aumentou o leque das funções do MP. Entre elas, está a promoção do inquérito civil público e da ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

Inegável que a ampliação das atribuições conferidas pelo legislador constituinte ao MP abrange todos os seus ramos, inclusive o Ministério Público Militar. Para se chegar a esta conclusão, basta a leitura do art. 129 da CR, verbis:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

(...)

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;

Diante do teor desse dispositivo constitucional, verifica-se que não há fundamento para a exclusão do MPM do rol dos legitimados para a instauração

de ICP e o ajuizamento de ACP. E, como sabemos, é vedado fazer interpretação constitucional restritiva a direitos que visam à proteção social.

Aqueles que entendem que o Parquet castrense não tem legitimidade para atuar em inquéritos civis e ações civis públicas interpretam de maneira equivocada o art. 124 da CR, que determina a competência da Justiça Militar para processar e julgar os crimes militares definidos em lei. Uma simples leitura dessa norma demonstra o erro desse entendimento, uma vez que o referido artigo refere-se exclusivamente à Justiça Militar, órgão do Poder Judiciário. Evidentemente, tal dispositivo não pode ser aplicado ao MPM, já que, como sabemos, é instituição que não integra o Poder Judiciário, com funções constitucionais distintas.

Uma vez que, após 1988, a legitimidade do MP para instaurar ICP e oferecer a ACP passou a ter assentamento constitucional, torna-se defeso ao legislador ordinário excluí-la¹, o que, aliás, tampouco poderia fazer em relação a qualquer dos ramos do Parquet, haja vista a inexistência de limitação constitucional decorrente da especialização de seus órgãos.

Corroborando esse entendimento, a LC nº 75/93 coloca em destaque, como instrumento de atuação do Ministério Público da União, a promoção do ICP e da ACP, não se olvidando dessa nobre função institucional do Parquet, nos termos do seu art. 6º.

Nesse contexto, salienta-se que, de acordo com a atual disciplina da ACP – Lei nº 7.347/85 –, entre os legitimados, o MP, com exclusividade, está autorizado a promover o ICP, com poderes de notificação e requisição; está sempre presente na ação, seja como parte, seja como fiscal da lei; e pode receber representações daqueles que não detêm legitimidade para o ajuizamento da ação, tendo independência para recusá-las ou arquivá-las.²

¹ “ (...) Quando o art. 129, inciso III, da Constituição diz ser função institucional do Ministério Público a apuração de inquérito civil, a instauração de inquérito civil e a propositura da ação civil pública, para defesa do meio ambiente e outros direitos difusos e coletivos, eu quero significar que o primeiro legitimado para a tutela desses direitos em juízo, por meio da ação coletiva, Ministério Público, tem uma legitimação que decorre diretamente do texto constitucional.

Isso quer dizer, na consequência, que o legislador ordinário infraconstitucional não poderá retirar do Ministério Público essa legitimação, o que poderia fazê-lo com relação aos demais colegitimados.” (NERY JUNIOR, Nelson. Legitimação para a Defesa dos Direitos Difusos Coletivos. Porto Alegre: Revista do Advogado, ano IX, nº 20, IARGS, p. 94.)

² MILARÉ, Édís. A Ação Civil Pública na Nova Ordem Constitucional. São Paulo: Saraiva, 1990, p. 31.

Reza o art. 128, I, c, da CR que o MPM faz parte do MPU, é um dos seus ramos. Assim, a única interpretação possível dessa norma é a de que não estão ali estabelecidas restrições, ao Parquet das Armas, que não são impostas aos demais ramos do mesmo órgão.

Logo, o fato de a competência da Justiça Militar limitar-se ao processo e julgamento dos crimes militares definidos em lei não pode servir como fundamento para impedir que o MPM exerça as funções constitucionais outorgadas ao Parquet, sejam judiciais, sejam extrajudiciais.

Como justificar, então, que o MPM não possa realizar inquéritos civis se não há restrição na CR nem na legislação infraconstitucional? Como justificar que não há interesse e necessidade de o MPM exercer esta função se existem grandes áreas ambientais e patrimônio público, inclusive histórico, sob guarda das Forças Armadas (FFAA)? Como não reconhecer que, entre outros direitos difusos, a saúde dos integrantes das FFAA e de seus familiares, inclusive idosos, deve ser protegida e garantida pelo MPM? Evidente que, entre os ramos do MP, o mais apto a exercer esta função é o MPM, haja vista que a não efetivação desses direitos tem reflexos diretos no Direito Penal.

2. DA NECESSIDADE DE ATUAÇÃO DO MPM EM INQUÉRITOS CIVIS E AÇÕES CIVIS PÚBLICAS

O MP contemporâneo deve ter uma expressiva atuação preventiva em todas as áreas, inclusive, e talvez, precipuamente, na criminal.

A razão desta afirmativa decorre do fato de ser o Direito Penal o mais poderoso instrumento de controle social do Estado. Mas, por impor graves soluções, só deve ser chamado quando outros ramos do Direito não puderem solucionar os conflitos de interesses.

Daí porque, como ocorre nos demais ramos do MP, é missão do MPM atuar preventivamente, de modo a evitar a ocorrência de crimes. E, para a consecução deste objetivo, é mister ter reconhecida nossa legitimidade para realizar ICP e ACP, dois dos mais efetivos instrumentos na prevenção de ilícitos penais.

Caso o Parquet Militar seja impedido de promover o ICP e a ACP, ficará indevidamente reduzido a um mero órgão de acusação e será excluído da relevante atuação preventiva em relação aos conflitos ou de qualquer medida

extrajudicial, restando impossibilitado de prevenir a prática de crimes que poderiam, facilmente, ser inibidos mediante a eficaz e diligente atividade ministerial.

Sobre essa função preventiva de conflitos, merece destaque, no âmbito do Parquet das Armas, compromisso de ajustamento de conduta celebrado entre a Procuradoria da Justiça Militar em Belém-PA e a Direção do Centro de Lançamento de Alcântara-MA, com o objetivo de sanar irregularidades constatadas pela ANVISA no refeitório daquela unidade militar, o que preveniu eventuais demandas por crimes contra a saúde, afastamentos de militares do serviço por licença médica e inclusive pedidos de indenizações perante a Justiça Federal.

Outra atuação ministerial igualmente relevante foi o termo de ajustamento de conduta firmado pelo MPM no Estado do Rio de Janeiro e pela Base Aérea dos Afonsos, a qual se comprometeu a tomar providências no sentido de evitar a contaminação, por benzeno, de militares responsáveis pela deca-pagem química das aeronaves.

Vale ainda mencionar que, em atuação conjunta, o MPM e o MPF recomendaram ao Departamento Geral do Exército a revogação de normas que definiam determinada distância entre a residência do militar e o seu local de trabalho como fator limitador à concessão do benefício do auxílio-transporte. A recomendação foi acatada e a limitação revogada por meio da Portaria nº 269 DGP, de 11.12.07. A importante medida tomada pelos dois ramos do MPU teve por objetivo diminuir o expressivo número de deserções constatadas no biênio 2005-2006, na área de jurisdição da 3ª Auditoria da 3ª CJM, decorrentes, principalmente, do não pagamento de auxílio-transporte aos convocados incorporados, residentes em Municípios distantes da organização militar em que serviam.

Como visto, bem-sucedida mostra-se a atuação conjunta entre órgãos do Parquet, sendo inequívoca a possibilidade de o MPM, em razão da competência exclusivamente criminal da Justiça Militar, propor ACP, em litis-consórcio com outros ramos do MP, perante as Justiças Estadual e Federal, como está previsto no § 5º do art. 5º da Lei nº 7.347/85.

Assim, diante desse dispositivo legal, não há como justificar a impossibilidade de litisconsórcio entre o MPM e outros ramos do MP.

Essa orientação já encontra amparo em acórdão unânime do colendo Tribunal Regional Federal da 4ª Região, verbis:

3. ADMINISTRATIVO. CONSTITUCIONAL. PROCESSUAL CIVIL. MINISTÉRIO PÚBLICO MILITAR. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEGITIMIDADE ATIVA.

In casu, o Ministério Público Militar ajuizou ação civil pública para compelir as Forças Armadas, em todo o território nacional, a não utilizar os militares subalternos em atividades domésticas na residência de seus oficiais superiores. O MM. Juízo a quo considerou que a competência do MPM está restrita ao disposto nos arts. 116 e 117 da LC n° 75/93, onde não se encontra a ação civil pública, de modo que o MPM não teria legitimidade ativa para o feito.

O art. 128 da CF/88 refere-se ao Ministério Público como instituição, abrangendo tanto o Ministério Público da União e seus desdobramentos (...) quanto o Ministério Público dos Estados. Da mesma forma ocorre no art. 129, CF/88, o qual estabelece as suas funções institucionais, dentre estas a promoção da Ação Civil Pública “para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”.

Ademais, nos termos do § 5º do art. 128 da CF/88, lei complementar estabelecerá a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público. Assim, foi editada a Lei Complementar n° 75/93, que dispõe sobre o Ministério Público da União e seus desdobramentos. Nos seus arts. 116 e 117, o referido diploma legal estabelece as atribuições do Ministério Público Militar.

Entretanto, não se pode olvidar que as funções institucionais do Ministério Público, na qual está abrangido o Ministério Público Militar, vêm estabelecidas constitucionalmente. Portanto, da exegese do art. 129 da CF/88, constata-se que é função do Ministério Público Militar, também, a promoção da Ação Civil Pública, no âmbito da Justiça Militar.

Perante a Justiça Federal, quem detém a legitimidade ativa é o Ministério Público Federal. Pode o Ministério Público Militar, somente, atuar como litisconsorte ativo facultativo no presente feito.

Provimento da apelação.

(ApC nº 2008.71.02.004712-8/RS, 3ª Turma, Rel. Des. Fed. Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz, j. 14.04.09.)

Lamentavelmente, o MPM ainda encontra resistência no exercício de sua legítima função institucional de promoção de ICP e ACP.

Nessa esteira, cabe mencionar que o eminente Deputado Federal Antônio Carlos Biscaia (PT-RJ), Relator do Projeto de Lei nº 5.139/09 na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) da Câmara dos Deputados, sensível a essa situação, acolheu emenda apresentada pelo Deputado Federal José Genoíno (PT-SP), para estabelecer, de forma expressa no texto substitutivo ao projeto, a legitimidade concorrente do MPM para promover a ACP com vistas à proteção de direitos e interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos relacionados a lugar ou patrimônio sob administração militar ou ato praticado por autoridade militar.

4. CONCLUSÃO

À luz da legislação vigente, o MPM, como os demais ramos do MP, pode e deve realizar inquéritos civis e propor ações civis públicas, dentro da área em que atua, pois está previsto entre as suas atribuições. Qualquer outro entendimento equivale a negar as normas constitucionais e infraconstitucionais vigentes e reduzir o MPM a mero órgão de acusação, amesquinhando seu relevante papel dentro do Estado Democrático de Direito.