

REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



SENADO FEDERAL • SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS
OUTUBRO A DEZEMBRO 1987
ANO 24 • NÚMERO 96

O Ministério Público e a Advocacia de Estado

PINTO FERREIRA

Professor de Direito Constitucional e ex-Diretor da Faculdade de Direito do Recife da Universidade Federal de Pernambuco. Diretor da Faculdade de Direito de Caruaru. Ex-Senador. Membro da Academia Brasileira de Letras Jurídicas. Membro da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais

I

O Ministério Público é uma instituição estatal permanente, com determinada missão especial. Esta se desdobra de diversas maneiras. O Ministério Público (MP) faz valer a pretensão punitiva do Estado, proveniente da prática do crime. Tem ainda a função básica de velar pela defesa dos interesses da sociedade e o exercício da fiscalização quanto à correta aplicação da lei. Incumbe-lhe a representação judicial da União e a defesa da Fazenda Pública.

Neste sentido se ampliou a esfera de atuação do MP no direito constitucional pátrio, pois lhe cabe propor a ação direta genérica de declaração de inconstitucionalidade da lei ou ato normativo federal ou estadual, a ação interventiva de declaração de inconstitucionalidade, bem como a ação para interpretação em tese de lei ou ato normativo federal ou estadual.

A recente lei que criou a ação civil pública (Lei n.º 7.347, de 24-7-1985) deferiu legitimação ativa ao MP para o ajuizamento da ação civil pública, destinada à proteção jurisdicional dos interesses difusos ou direitos coletivos.

Ampliou-se assim consideravelmente a esfera de atuação do MP, que não se limita a fazer valer a pretensão punitiva do crime, mas abrangendo uma atuação mais ampla condizente com a natureza do Estado social de direito.

A maioria dos tratadistas vê a origem do MP nos advogados e procuradores do rei na França, que, como relembra JOSÉ FREDERICO MARQUES, em suas *Instituições de Direito Processual Civil* (Rio de Janeiro, Forense, 1958, I, p. 239), "antes do século XVI, eram apenas os representantes dos interesses privados do monarca perante os tribunais. O papel desses advogados e procuradores do rei foi gradativamente ampliando-se *pari passu* com o fortalecimento dos poderes dinásticos e se tornaram eles, assim, agentes do poder público junto aos tribunais".

Foi realmente à França que coube a criação do MP, como ensina GARSONNET, dizendo que “a ordenação de 25 de março de 1302 é a primeira que faz menção ao Ministério Público”, referindo-se aos “procuradores do rei”.

A origem histórica do Ministério Público, ligado à defesa dos interesses privados do monarca nos tribunais, e posteriormente à representação e defesa judicial do Estado, levou diversos legisladores e tratadistas a confundir a função do Ministério Público com a função de Advogado do Estado.

Mas há um evidente antagonismo que surge freqüentemente entre a defesa do interesse do Estado e a observação do direito objetivo como fiscal de leis, pois às vezes tais pretensões se contradizem.

O Ministério Público, como observa JOSÉ AFONSO DA SILVA, no seu *Curso de Direito Constitucional* (São Paulo, RT, 1984, p. 191), “tem por finalidade prover sobre a exata observação do direito objetivo, por isto há que agir com imparcialidade, mesmo quando acusa, ou defende direitos indisponíveis; devem prevalecer sempre os fins da instituição; assegurar a observância do direito objetivo e a defesa do interesse público. O Advogado do Estado defende um interesse deste: sua ação é essencialmente parcial”.

Por isto determinados autores procuram diferenciar as duas funções do Ministério Público e do Advogado da Fazenda.

Em trabalho coletivo escrito por ROSANA GRINBERG, ILDEFONSO PEREIRA NETO, ITAMAS DIAS NORONHA e JOSÉ GILDO DE ALMEIDA, com o título *Ministério Público na Constituição Federal* (Recife, 1986, p. 67), tomou-se a seguinte orientação:

“Ressalte-se que será imperiosa, em decorrência deste posicionamento do “Parquet” na ordem constitucional, retirar-lhe a atribuição de Advogado da Fazenda.

É, sem dúvida, uma anomalia que o órgão defensor dos interesses da sociedade seja encarregado de agir como representante do Executivo, pois, hoje, não raras vezes, são antagônicos os interesses de ambas.”

Esta desvinculação, de resto, já foi proposta no I Congresso Nacional do MP, 1942, São Paulo, o mesmo acerto tendo no I Congresso do MP paulista.

O objetivo, destarte, seria de criar duas instituições: o *Ministério Público* e a *Advocacia do Estado*.

II

O Ministério Público surgiu historicamente no Brasil durante o período imperial, fazendo-lhe o Código de Processo Criminal de 1832 rápida alusão como Promotor da Ação Penal.

O Decreto n.º 120, de 21 de janeiro de 1843, refere-se mais incisivamente ao MP, dizendo o seguinte:

“Os Promotores serão nomeados pelo Imperador no Município da Corte e pelos Presidentes nas Províncias, por tempo indefinido, e servirão enquanto convier a sua conservação no serviço público, sendo, caso contrário, indistintamente demitidos pelo Imperador ou pelos Presidentes das Províncias, nas mesmas Províncias.”

Assim sendo, o MP apareceu historicamente como órgão dependente do Poder, uma *longa manus* do Executivo.

Em 1876, com a Consolidação Ribas, surgiu na 2.ª instância o Procurador da Coroa, mas sem ter o *status* de Chefe dos Procuradores.

PIMENTA BUENO escreveu a respeito: “Nosso Ministério Público é incompleto, sem centro, sem ligação, sem unidade e harmonia.”

Praticamente o direito constitucional tratou o MP nas leis ordinárias, sem o conhecimento da lei fundamental.

Durante a 1.ª República foi Campos Sales considerado como “precursor da independência do Ministério Público no Brasil”, sobretudo com o Decreto n.º 848, de 11-10-1890, expedido para a reforma da Justiça no Brasil, surgindo como instituição necessária, como também com o Decreto n.º 1.030, de 14-11-1890.

O MP teve um começo de organização a nível federal, fazendo referência ao Procurador-Geral da República e aos Procuradores regionais.

A Lei n.º 1.341/51 organizou o MP federal. Posteriormente a Emenda Constitucional n.º 7/77 previu lei complementar estabelecendo normas gerais para a organização do MP dos Estados, resultando a Lei Complementar n.º 40/81, cuja estrutura básica feita para o MP estadual foi adotada a nível constitucional em vários Estados-Membros.

Diversas Constituições estaduais estruturam mais adequadamente o MP, como a do Rio de Janeiro de 1967, Paraná de 1967 (art. 97), Santa Catarina também de 1967 (art. 129), cogitando do Procurador-Geral (PG), Colégio de Procuradores, Conselho Superior, Corregedor e Promotores.

III

A posição do Ministério Público no regime constitucional brasileiro tem sido objeto de muita hesitação e discussão por parte do legislador constituinte.

A Constituição Imperial outorgada de 1824 desconhece inteiramente a instituição do MP. A Constituição de 1891 refere-se, no art. 58, § 2.º, ao Procurador-Geral da República, a ser escolhido entre os membros do Supremo Tribunal Federal.

A Constituição de 1934 preocupou-se mais profundamente com o Ministério Público, regulando-o na Seção I do Capítulo VI, dedicado aos *órgãos de cooperação nas atividades governamentais*.

A Carta Federal (art. 99) outorgada de 1937 incluiu o MP no título referente ao Poder Judiciário, havendo então quem o considerasse como órgão auxiliar do Poder Judiciário.

A Constituição de 1946 preferiu situar o MP em título especial, ganhando força a argumentação das teorias que pretendiam fazê-lo um *quarto poder* ao lado do Legislativo, Executivo e Judiciário.

A Carta de 1967 mudou de rota, prevalecendo a inspiração de 1937, prevalente no aludido texto, disciplinando o MP na Seção IX do Capítulo VIII — *Do Poder Judiciário*.

Enfim a Emenda Constitucional n.º 1, de 1969, regulou o MP na Seção VII do Capítulo VII — *Do Poder Executivo*, voltando-se para a esfera deste poder.

IV

A divergência suscitada na posição do MP nos textos constitucionais revela dúvida a um natural questionamento quanto à sua exata natureza jurídica.

LOPES DA COSTA em seu *Direito Processual Civil Brasileiro* (Rio de Janeiro, Forense, 1959, 2.ª ed., II, p. 79) pretende que o MP é uma instituição acessória do Poder Judiciário, não um quarto poder. FREDERICO MARQUES (art. cit., p. 243) o vê como órgão administrativo, pois o MP não exerce nenhuma função jurisdicional.

Conforme JOSÉ AFONSO DA SILVA (cit., p. 192), o MP “integra-se no Poder Executivo, com a destinação de funcionar junto aos juizes e tribunais, como dispõe a Constituição (art. 94), para aí exercer função tipicamente executivo-administrativa: fazer observar a lei, promover a execução desta, especialmente na esfera penal, buscar a realização da paz social mediante a atuação da lei”.

No mesmo sentido opina MARIO GONÇALVES FERREIRA FILHO, em sua obra *Comentários à Constituição Brasileira* (São Paulo, Saraiva, 1983, 2.ª ed., p. 421): “O Ministério Público é um órgão administrativo. Destina-se a zelar pelo cumprimento das leis, cabe-lhe a defesa do interesse geral de que as leis sejam observadas.” Prossegue ele: “Em outras palavras, sua função básica é a de promover, daí o nome de *promotor* dado em geral a seus membros, o funcionamento da Justiça, especialmente de promover o andamento desta, em prol do Estado, a quem compete velar pelo interesse da sociedade, e, por extensão, em prol de certas instituições ou pessoas.”

“Sua tarefa é tipicamente de execução de lei. Colabora para a aplicação desta, fiscalizando-a ou promovendo-a, goza, porém, de uma situação especial na administração civil, exatamente porque deve ser um instrumento a serviço da lei e não à disposição do governo e dos interesses políticos.”

Os membros do Ministério Público da União cumprem as suas funções usuais, típicas do seu ofício, e também, de modo paralelo, as funções de *advocacia do Estado*. A atribuição típica do seu ofício é a de officiar em juízo em favor da correta observação da lei e na defesa do interesse público. Ao MP compete a defesa das terras indígenas (CF, art. 198), propondo as medidas adequadas à proteção da posse direta e do usufruto dos silvícolas sobre as terras que habitam, e mais recentemente a *ação cível pública*, ao lado de outras entidades, para a defesa dos *interesses difusos* (Lei n.º 7.347, de 24-7-1985).

Os membros do MP, cumprindo as funções de *advocacia do Estado*, são, destarte, Procuradores da Justiça e Procuradores da República. Como típicos Procuradores da Justiça podem ser mencionados os membros do Ministério Público, da Justiça Militar (CF, art. 128, § 1.º), da Justiça Eleitoral (Código Eleitoral, arts. 24 e 27) e da Justiça do Trabalho (CF, art. 141, § 1.º a).

O Procurador-Geral da República acumula as duas funções e bem assim todos os membros da instituição federal.

É, como salienta JOSÉ AFONSO DA SILVA (cit., p. 192), uma “situação anômala, pois hão que ser imparciais no que tange ao ofício do Ministério Público e parciais no respeitante à defesa da União, e, não raro, uma mesma pessoa ingressa no processo nessa dupla qualidade”.

O Ministério Público “é uma instituição estatal incumbida da defesa do interesse público, de velar pelo respeito à ordem jurídica e de promover a apuração da responsabilidade penal”, como bem compreende FÁVILA RIBEIRO (no verbete “Ministério Público”, II, na *Enciclopédia Saraiva do Direito*, São Paulo, 1972, em diante, v. 52, p. 504).

Historicamente o MP tem exercido diversas funções que atualmente se ampliaram.

Assim, em primeiro lance, a função do Ministério Público é de fazer valer a pretensão punitiva do Estado, para defender a coletividade das arremetidas dos criminosos, investido de uma sanção legal punitiva, que se origina da prática do crime. É o título da ação penal, “*il domino de l'azione penale*”, na expressão lapidar de CONSTANTINO CASTORI. “Nada mais corrompe a consciência pública do que a impunidade dos malfeitores e a fraqueza da Justiça”, di-lo MONIZ SODRÉ, no livro *As Três Escolas Penais*.

O órgão do MP está habilitado à promoção penal, podendo requisitar inquérito no setor policial e outras informações necessárias ao exercício desta missão. Oferece a *denúncia*, em que inicia a contraditória no processo penal, até o encerramento da causa com a condenação ou absolvição do acusado, no primeiro caso podendo promover e acompanhar a execução

do julgado. Assume assim o MP a função de promover a aplicação de medidas restritivas da liberdade do acusado, em benefício da comunidade. O Ministério Público não pode ser concebido sem o seu principal atributo: o exercício da ação penal.

A 2.ª função importante é a defesa dos interesses privados indispensáveis, defendendo conseqüentemente a ordem social. Aparece como curador de interesses privados amparados em nome da sociedade. É o que ocorre quando se encontram em jogo os interesses de nascituros, menores, incapazes, ausentes, disposições de última vontade, operários em acidentes de trabalho e conflitos trabalhistas, proposição de ação por dano no trabalho, casos em que o interesse social é prevaletente.

Entendem-se por *direitos indisponíveis* aqueles direitos quanto aos quais os seus titulares não têm qualquer poder de disposição, pois nascem, desenvolvem-se e se extinguem independentemente da vontade dos titulares. Abrangem os direitos da personalidade, os referentes ao estado e capacidade da pessoa, assim como à família. São *irrenunciáveis* e em regra *intransmissíveis* (v. PONTES DE MIRANDA, *Tratado de Direito Privado*, Rio de Janeiro, 1956, 2.ª ed., v. 3, t. 7, p. 7). Os princípios da ordem pública prevalecem sobre a vontade das partes, preleciona MOACYR AMARAL DOS SANTOS no livro *Prova Judiciária no Cível e no Comercial* (São Paulo, 1953, 2.ª ed., v. 2, n.º 30, p. 37).

A 3.ª missão importante do MP é a de velar e fazer velar a observância e o cumprimento da lei. É um fiscal da lei, para cumprir o ordenamento jurídico. O Código de Processo Civil de 1973 trata do Ministério Público, que entre as suas funções possui a de "fiscal da lei" (CPC, art. 83).

Avulta, ademais, uma 4.ª missão importante do Ministério Público, qual seja a sua atuação em favor do princípio da supremacia da Constituição, assumindo a defesa dos postulados constitucionais. É titular da legitimação ativa para promover e impulsionar a ação direta genérica de inconstitucionalidade, a ação direta interventiva da constitucionalidade e a ação para interpretação, em tese, de lei ou ato normativo federal ou estadual.

A 5.ª função relevante do Ministério Público é a de ser titular, embora não exclusivo, da *ação cível pública* (espécie derivada da ação popular), que foi criada pela Lei n.º 7.347, de 24-7-1985, para a proteção dos *interesses difusos*, valores cuja titularidade transcende dos interesses puramente individuais. Entre eles avultam os interesses relacionados com os direitos do consumidor, da proteção ao ambiente e ao patrimônio histórico, cultural, artístico, além de outros interesses inominados. A respeito ver: ADA PELLEGRINI GRINOVER, A tutela jurisdicional dos interesses difusos (RF, 268:45); ANTONIO AUGUSTO MELLO DE CAMARGO FERRAZ, EDIE MILARÉ, NELSON NERY JÚNIOR, *Ação Cível Pública e a Tutela Jurisdicional dos Interesses Difusos* (Saraiva, 1984).

Enfim, a 6.ª função de importância do Ministério Público relaciona-se com o exercício da atividade *ad judícia*, referente à representação federal,

na área do Ministério Público federal. Preleciona FÁVILA RIBEIRO (cit., p. 512): "A conjugação da representação judicial com os demais encargos do Ministério Público é institucionalmente vantajosa, não apenas pela economia que acarreta, mas sobretudo pelo aumento dos coeficientes de proteção ao interesse público e de segurança nos padrões de responsabilidade na conduta oficial."

Sobre as funções do MP consulte-se: FERNANDO WHITAKER DA CUNHA, Ministério Público (na *Enciclopédia Saraiva do Direito*, cit., v. 52, pp. 485-492); AMARO ALVES DE ALMEIDA FILHO, Ministério Público (*Justitia*, 29:91); GUILHERME ESTELITA, *O Ministério Público e o Processo Civil* (Rio de Janeiro, Livraria Freitas Bastos, 1956); MÁRIO DIAS, *Ministério Público Brasileiro* (Rio de Janeiro, Forense, 1951); JOSÉ AFONSO DA SILVA, *Curso de Direito Constitucional Positivo* (cit., pp. 190-196) e o Ministério Público nos Processos Oriundos do Exercício da Ação Popular (RT, 366/7 a 17).

VI

Na estrutura, organização e funcionamento do Ministério Público, em princípio os seus representantes são *fiscais da sociedade*, mas em inúmeros casos agem como *Advogados do Estado*.

Pode, então, ocorrer um conflito de sua missão, quando atua como Advogado do Estado.

Assim sendo, o MP foi instituído para exercer a ação penal, fazendo valer a pretensão punitiva do Estado, bem como para defender os direitos indisponíveis de ordem pública. Porém, as corporações político-constitucionais (União, Estados, Municípios, Distrito Federal) mantêm relações com outras pessoas privadas, ou públicas, como titulares de direitos e obrigações em pé de igualdade, nas questões patrimoniais. O Poder Judiciário soluciona tais conflitos imparcialmente como nas lides entre particulares, pois estão todos em pé de igualdade.

As corporações político-constitucionais entram em juízo e litígio em tais questões com a denominação da *Fazenda Pública*.

A expressão Fazenda Pública atualmente é utilizada para indicar, de modo genérico, a Fazenda Nacional, a Fazenda Estadual e a Fazenda Municipal, bem como os seus respectivos interesses patrimoniais. É empregada em sentido amplo e genérico, como a soma e a totalidade de interesses de ordem patrimonial ou financeira da União, dos Estados e do Município.

São expressões equivalentes: Fazenda Pública, Fazenda Nacional, Fazenda Federal, Erário, Tesouro Nacional. Como explica ERNANI VIEIRA DE SOUZA, no verbete Fazenda Pública (na *Enciclopédia Saraiva do Direito*, cit., v. 36, p. 393), a expressão "serve para indicar, originariamente, o patrimônio do Estado, ou seja, o conjunto de bens e dinheiros públicos. Passou, depois, a designar os órgãos de repartições da Administração Pública, responsáveis pelos interesses financeiros e patrimoniais da administra-

ção e é com esse significado que vem empregado no § 2.º do art. 942 do CPC" (v. também DE PLÁCIDO E SILVA, *Vocabulário Jurídico*, Rio de Janeiro, Forense, 1963, v. 2, p. 684).

O CPC, quando usa a expressão Fazenda Pública (como no art. 475, III), refere-se a todas as pessoas jurídicas de direito público que integram a Administração Pública, ou então no art. 511 usa restritivamente a expressão Fazenda Nacional, Fazenda Estadual ou Municipal.

As corporações político-constitucionais ou entidades estatais ingressam em juízo com este nome de Fazenda Pública (Fazenda Pública da União ou Federal, Fazenda Pública do Estado, Fazenda Pública do Município, Fazenda Pública do Distrito Federal), por intermédio dos seus *procuradores*, daí surgindo a *Advocacia do Estado*.

Conforme assinala JOSÉ AFONSO DA SILVA (cit., p. 195), "trata-se de verdadeiro exercício de advocacia, na qual o patrono não tem nenhuma obrigação de ser imparcial sem deixar de cumprir o dever de veracidade e de moralidade. Ao contrário, sua função é fazer tudo que for lícito e moral, para vencer a causa, em prol do patrocinado: a Fazenda Pública".

Na União o Ministério Público e a Advocacia do Estado se identificam e se confundem em uma só e única instituição, que se chama de Ministério Público, cujos membros têm o nome de *Procuradores*. Mas já começa a fazer-se uma diferenciação e por conseqüência uma distinção. É que atualmente já existe a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, cuja natureza e competência são estabelecidas pelo Decreto-Lei n.º 147, de 3-2-1967, no seu art. 1.º

A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) é, contudo, órgão jurídico do Ministério da Fazenda, diretamente subordinado ao Ministro de Estado, dirigido pelo Procurador-Geral da Fazenda Nacional. Não é membro integrante o Ministério Público Federal. A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional é, em 1.º lugar, um órgão de representação, pois age em nome da União (Decreto-Lei n.º 147, de 3-2-1967, art. 1.º, IV e V); em 2.º lugar, é órgão componente da linha executiva, pois apura e inscreve a dívida ativa da União, tributária (Lei n.º 5.172, de 25-10-1966, art. 201), ou de qualquer natureza (Decreto-Lei n.º 147/67, art. 1.º, II); ou opinativa, emitindo pareceres ou informações, mas sem vínculo de obrigatoriedade para com o consulente (Decreto-Lei n.º 147/67, art. 1.º, I e III). Ver a respeito MAURO GRINBERG, no verbete Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (na *Enciclopédia Saraiva do Direito*, cit., v. 61, pp. 493-494). Assim a PGFN não somente realiza a representação e a defesa da Fazenda Federal, como ainda um serviço de consultoria jurídica nesse campo. Daí a observação de JOSÉ AFONSO DA SILVA: "Começam, pois, a destacar-se, na União, o Ministério Público e a Advocacia do Estado."

Nos Estados-Membros a situação é diversa, com duas orientações. Em diversos Estados, a advocacia do Estado está separada completamente do

MP, como no Rio Grande do Sul, Minas Gerais e São Paulo, tanto funcional como organicamente.

Já na maioria dos Estados o MP não faz as funções da Advocacia do Estado senão de maneira secundária. "Os advogados do Estado integram o Ministério Público, mas *funcionalmente* seus membros são distintos. Na prática ambas as instituições estão subordinadas a uma entidade" (cf. JOSÉ AFONSO DA SILVA, cit., p. 196, e TOMÁS PARÁ FILHO, *A Advocacia do Estado*, nos *Anais do I Congresso Nacional de Procuradores de Estado*, São Paulo, 1969).

A Advocacia do Estado pode assumir posição de relevo no regime constitucional do Estado, tendo um dos seus melhores analistas em TOMÁS PARÁ FILHO, que sintetizou a matéria em seu estudo *A Advocacia do Estado* (na *Enciclopédia Saraiva do Direito*, v. 5, pp. 1-33).

A Advocacia do Estado deve organizar-se em moldes institucionais.

Tal organização tanto pode ser feita mediante a atribuição dos encargos advocatícios estatais ao Ministério Público, como a órgãos institucionalmente diferenciados e definidos, que, contudo, em face da Constituição tem insita a função do Ministério Público (Procuradoria da República e dos Estados). À Advocacia do Estado cabem ainda a representação judicial e extrajudicial do Estado e a função de consultoria jurídica da Administração Pública (TOMÁS PARÁ FILHO, cit. p. 20).

Atualmente vem surgindo a consolidação da tendência de separar a dúplici função, estabelecendo o Ministério Público e a Advocacia do Estado como entidades e organizações desvinculadas. Salientando que quem é parte no processo como advogado e representante da parte interessada não pode ser fiscal da Lei e de sua correta aplicação. Daí o relevo institucional da Advocacia do Estado.

VII

O exemplo da Itália é bastante significativo na evolução do aparelhamento institucional incumbido da defesa do Estado. A denominação primitiva, relativa a uma competência restrita em questões tributárias, donde o nome *advocatus fisci*, o alargamento desta competência a direitos patrimoniais do erário (*P'avvocato erariale*), culmina afinal a corresponder à atual instituição da Advocacia do Estado.

A Advocacia do Estado na Itália tem amplas atribuições, constituindo um órgão diretamente subordinado ao governo. É a *Avvocatura dello Stato*, cada dia gozando de mais ampla proteção e amparo na organização constitucional italiana. É de ressaltar a peculiar situação jurídica e ética, moralmente fortalecida, como órgão de representação e colaboração, fora do mecanismo burocrático intercalar e contraproducente.

A Advocacia do Estado é subordinada diretamente ao Presidente do Conselho de Ministros e com um *status* semelhante à do Conselho de Estado e à Corte de Contas.

A Advocacia do Estado é um órgão ao qual a lei confia a representação do Estado e também das autarquias, sendo-lhe também atribuída uma função jurídico-consultiva da administração que é entregue e confiada ao corpo técnico de advogados.

Ver a respeito: SALVATORE SCOCA, *Avvocatura dello Stato* (no *Novissimo Digesto Italiano*, v. 12, pp. 1.685 s.); GOETANO SCAVONETTI, *Avvocatura dello Stato* (no *Nuovo Digesto Italiano*, v. 2, pp. 69 s.); UGO TRAMBOLINI, *Avvocatura Erariale* (in *Il Digesto Italiano*, v. 4, pp. 719 s.); GIUSEPPE BETTI, *Avvocatura dello Stato* (na *Enciclopedia del Diritto*, 1959, v. 4, p. 671); FRANCESCO MENESTRIANA, *L'Avvocatura dello Stato in Italia e all'Estero* (in *Scritti Giuridici Vari*, pp. 383-418); CARNELUTTI, *L'Opera dell'avvocatura erariale in Italia* (in *Revista di Diritto Processuale Civile*, v. 4, parte 1, pp. 230-233).

A Advocacia do Estado na Itália assumiu assim importância extraordinária no seu sistema jurídico, podendo assim ser adotada no País.

VIII

A Advocacia do Estado pode evidentemente ser experimentada no ordenamento jurídico estatal positivo, como uma das opções, existindo ao lado ou incluída no Ministério Público.

A Advocacia do Estado deve em princípio ser organizada em moldes institucionais. A sua organização pode ser feita pela atribuição dos encargos advocatícios estatais ao próprio Ministério Público, como também a órgãos institucionais diferenciados, que no Brasil contêm a função do Ministério Público, como as Procuradorias da República e dos Estados.

A Advocacia do Estado deve ainda coordenar os órgãos jurídicos das autarquias e entidades paraestatais (empresas públicas, sociedades de economia mista) e outras em que o governo acionariamente tenha preponderância, assim como os serviços industriais do Estado.

A representação judicial e extrajudicial do Estado caberia à Advocacia do Estado, bem como a função de consultoria jurídica da Administração Pública. A organização da função consultiva deverá estar concentrada na própria Procuradoria-Geral.

O regime de trabalho dos Advogados do Estado (Procuradores do Estado) deve estar subordinado à observância dos preceitos disciplinares próprios da advocacia comum (Lei n.º 4.215/63). É necessária a interferência de chefes e orientadores de unidades (procuradoria ou consultorias) para o efeito de controle de eficiência e resultados práticos do trabalho advocatício-estatal.

É importante afinal a formação de um órgão colegiado, que é o Conselho dos Procuradores, ao qual deve caber o processamento de concursos de ingresso na carreira.

A Constituição Federal vigente (CF com a Emenda n.º 1/1969) inclui o MP como a Seção VII do Cap. VII do Título I, que se refere ao Poder Executivo.

Está dito em um dos seus artigos:

“Art. 94 — A lei organizará o Ministério Público da União junto aos juízes e tribunais federais.”

O MP da União subdivide-se em: a) *MP Federal*, que atua perante a justiça federal comum e tem como chefe o Procurador-Geral da República; b) *MP Especial*, que atua perante os ramos especializados da Justiça Federal (MP Eleitoral, MP Militar e MP do Trabalho).

Assim sendo a Constituição determina que a lei organizará o Ministério Público da União junto à Justiça Federal comum (ou ordinária) e especial. A organização do MP da União não se confunde e nem se identifica com a do MP Federal.

No que concerne ao MP Federal, é de assinalar que o Procurador-Geral da República (PGR) não chefia o MP da União, mas é apenas o chefe do *MP Federal*, instituição que atua perante o STF, o TFR e os juízes federais de 1.ª instância. O Subprocurador-Geral da República funciona como representante do MP perante o TFR e excepcionalmente junto ao STF.

O único ramo especializado do MP chefiado pelo PGR é o MP Eleitoral, que não possui quadro próprio.

Já o MP Militar e o MP do Trabalho têm autonomia e independência frente à Procuradoria-Geral da República (Lei federal n.º 1.314/51, art. 1.º, parágrafo único). Conseqüentemente o PGR não exerce poderes administrativos e nem disciplinares, de supervisão e de controle sobre o MP Militar e o MP do Trabalho.

O *Ministério Público Eleitoral* é o único chefiado pelo Procurador-Geral da República, que atua junto ao TSE na condição de Procurador-Geral Eleitoral (Código Eleitoral, art. 18), com a capacidade de exercer as atribuições conferidas pelo Código Eleitoral (Lei n.º 4.737, de 15-7-1965, art. 24). Perante cada TRE funcionará como Procurador Regional Eleitoral o Procurador da República no respectivo Estado, e, onde houver mais de um, aquele que for designado pelo Procurador-Geral da República (Cód. Eleitoral, art. 27). Já perante os magistrados estaduais, encarregados de jurisdição eleitoral na 1.ª instância, funcionam os Promotores de Justiça.

O *Ministério Público Militar* é chefiado pelo Procurador-Geral da Justiça Militar, que é designado em comissão pelo Presidente da República (Dec.-Lei n.º 1.003/69, art. 12). No que concerne ao cargo de Subprocurador-Geral da Justiça Militar, ele é atribuído tão-somente aos Procuradores Militares, que são nomeados em comissão pelo Presidente da República

(Lei n.º 6.778/80, art. 14). Os Procuradores Militares funcionam e atuam em 1.ª instância perante o Conselho de Justiça.

O *Ministério Público do Trabalho* é chefiado pelo Procurador-Geral da Justiça do Trabalho, que é nomeado em comissão pelo Presidente da República. Os cargos de Subprocurador-Geral da Justiça do Trabalho, em comissão, são privativos dos Procuradores do Trabalho. Perante os magistrados locais, dotados de jurisdição trabalhista, as funções do MP Trabalhista competem aos Promotores de Justiça, exceto quando houver Junta de Conciliação e Julgamento, quando a representação do MP do Trabalho será da competência de um Procurador do Trabalho (Dec.-Lei n.º 7.934/45 e Lei federal n.º 5.584/70).

Ver a respeito: JOSÉ CELSO DE MELLO FILHO, *Constituição Federal Anotada* (São Paulo, Editora Saraiva, 1986, 2.ª edição, p. 94) e ANTONIO ROQUE CITADINO, *Código Eleitoral Anotado* (São Paulo, Editora Max Limonad, 1986, pp. 61 a 65).

X

Desde longa data existe no País o Procurador-Geral da República, que é designação dada ao Chefe do Ministério Público Federal, bem como hoje chefe do Ministério Público Eleitoral.

São condições para a investidura no cargo de Procurador-Geral da República: a) ser brasileiro nato (CF, art. 145, parágrafo único); b) ser maior de 35 anos (CF, art. 95, *caput*); c) estar no gozo dos direitos políticos (CF, art. 95, *caput*); d) possuir notável saber jurídico (CF, art. 95, *caput*); e) reputação ilibada (CF, art. 95, *caput*). Tais exigências se identificam como sendo aquelas pressupostas para Ministros do STF. A nomeação destes depende do controle parlamentar mediante a aprovação do Senado (CF, art. 118, parágrafo único), porém a do PGR não necessita da aprovação prévia do aludido órgão.

O PGR é demissível *ad nutum*, não tendo assim a necessária independência para agir como fiscal da lei. O Presidente da República o nomeia e o exonera de acordo com a sua vontade e a sua orientação. Muitas sugestões e propostas têm sido feitas no sentido de tornar eletivo o cargo de Procurador-Geral da República, por eleição direta ou indireta, ou ainda tornar dependente a sua nomeação de prévia aprovação pelo Senado ou pela Câmara dos Deputados. A eleição indireta seria através de um Colégio de Procuradores.

A propósito escreve PONTES DE MIRANDA em seus *Comentários à Constituição de 1967* (São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1973, 2.ª ed., Tomo III, pp. 409-410): "O Procurador-Geral da República demissível é deturpação completa da sua figura. Torna-se agente político do Governo. Como se há de esperar que denuncie altas autoridades da administração financeira e da polícia quem, com tal atitude, se exporia à demissão? As

leis dão garantias a Promotores, Procuradores, Curadores e Adjuntos; negas ao Chefe do Ministério Público Federal a Constituição. Onde não há garantia a quem denuncia não há regime de responsabilidade. Aqui fica, *de lege ferenda*, o nosso voto contra o rebaixamento de uma das mais delicadas missões da República. Precisa ser eleito, e não nomeado e demissível.”

Determinadas atribuições constitucionais são privativas do PGR. Entre elas podem ser mencionadas as seguintes: a) propor a ação direta *interventiva* de declaração de inconstitucionalidade da lei ou atos normativos estaduais (CF, art. 11, § 1.º, c); b) propor a ação direta genérica de declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual (CF, art. 119, I, l); c) propor a ação para interpretação em tese de lei ou ato normativo federal ou estadual (CF, art. 119, I, l); d) requerer ao STF a avocação de causas (CF, art. 119, I, o); e) requerer medida cautelar conducente à suspensão liminar de execução de lei ou ato normativo federal ou estadual, nos processos de ação direta e de ação para interpretação (CF, art. 119, I, p); f) oficiar perante o Conselho Nacional de Magistratura (CF, art. 120, § 2.º) mediante representação destinada a provocar a avocação de processo disciplinar contra juiz de instância inferior, pois o CNM não age de ofício, mas sempre formalmente provocado e impulsionado; g) ajuizar ação tendo em vista a suspensão de direitos políticos durante dois a dez anos, tudo começando mediante representação do PGR ao STF (CF, art. 154); h) requerer a suspensão de exercício do mandato parlamentar nos processos por crime contra a segurança nacional, quando seja réu senador ou deputado (CF, art. 32, § 5.º).

Nas hipóteses em que o PGR formaliza pedido de avocação de causa, a Lei Magna conferiu um poder discricionário ao Chefe do MP Federal.

Cabe, a propósito, lembrar a seguinte decisão do STF, em 1985:

“Mandado de segurança. Pedido prolixo, que objetiva compelir o Procurador-Geral da República a requerer a avocação de processos. Conceito de avocação de causa. O exercício da função jurisdicional fica condicionado a pedido do Procurador-Geral da República, único sujeito legitimado para provocar a excepcional medida prevista na Constituição (art. 119, inc. I, letra o). Não é ele um simples intermediário da parte interessada. Pela natureza e importância da própria medida, somente cabe-lhe requerer ao STF a avocação de causas quando lhe parecer conveniente à vista do interesse público, decorrente dos pressupostos a que se refere a norma constitucional. Dessarte, não está ele obrigado a pedir a avocação, por força de qualquer solicitação de parte em determinada causa. Em síntese, a formulação do pedido fica à sua inteira discricção, como atribuição exclusiva e indelegável. Quer a Constituição, quer o Regimento do STF não atribuem às partes na causa direito subjetivo ao pedido de avocação. Inexistência de direito líquido e certo. Mandado de segurança denegado.” (MS 20.494-0 — DF, Rel. Min. Djaci Falcão, Pleno. DJ 9-8-85, p. 12.607).

A Lei Orgânica do Ministério Público da União (Lei n.º 1.341, de 30-1-1951, com as modificações introduzidas pela Lei n.º 3.745, de 14-4-1950), que dispõe sobre os órgãos do MP da União junto à justiça comum, à militar, à eleitoral e à do trabalho (que são independentes entre si quanto às respectivas funções e cargos), não considera e nem estatui o cargo de PGR como em caráter efetivo, pois é demissível *ad nutum*, nem de carreira.

O PGR é o órgão mais elevado em sua hierarquia junto à justiça comum, e assim, quando a causa for da competência do STF, a União será citada inicialmente na pessoa do PGR.

XI

O Procurador-Geral da República é o sucessor histórico, em novos moldes institucionais, de antigo órgão existente na Colônia e no Império. Já as Ordenações Filipinas previam os Procuradores da Coroa e da Fazenda. Com o Regimento de 9-3-1609 fundou-se a Relação da Bahia, onde figurava o Procurador da Coroa e da Fazenda. No Império existe o Procurador-Geral da Coroa.

O Governo Provisório organizou a Justiça no Distrito Federal, através do Decreto n.º 1.030, de 14-11-1890, e o Decreto n.º 848, de 11-10-1890. Responsável pela Reforma foi o Ministro da Justiça Campos Sales que bem fundamentou o MP da União. Dizia o Ministro da Justiça na sua *Exposição de Motivos*: "O Ministério Público, instituição necessária em toda organização democrática e imposto pelas boas normas da Justiça, está representado nas duas esferas da Justiça Federal. Depois do Procurador-Geral da República, vêm os Procuradores seccionais, isto é, um em cada Estado. Compete-lhes em geral velar pela execução das leis, decretos e regulamentos que devem ser aplicados pela Justiça Federal e promover a ação pública onde ela couber." No art. 21 preceituava que o Procurador-Geral da República fosse um dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, *vitalicio* e nomeado pelo Presidente da República.

A Constituição Federal de 1891 não atribuiu nenhum capítulo, dado o seu caráter sintético, ao Ministério Público, porém tão-só no art. 58, § 2.º, referiu-se à nomeação do Procurador-Geral da República dentre os membros do Supremo Tribunal Federal.

A Lei n.º 1.801, de 29-7-1895, substituiu, contudo, a vitaliciedade do Procurador-Geral pela cláusula de ser *conservado no cargo enquanto bem servir*, que é a máxima do direito norte-americano, *during good behavior*.

A influência de CARLOS MAXIMILIANO, e sobretudo JOÃO BARBALHO, fez evoluir a dita cláusula para o princípio da demissibilidade *ad nutum*, considerando este último a vitaliciedade como um erro. JOÃO BARBALHO escreveu em sua *Constituição Federal — Comenários* (Rio de Janeiro, F. Briguiet & Cia. 1924, p. 312) sobre o Procurador-Geral: "desde que é um agente do governo, embora da mais alta categoria e gozando de predicamento de magistrado, pertencendo mesmo à classe dos magistrados,

todavia, com relação à função especial de que fica investido, é um delegado e precisa ser de inteira confiança de quem nomeia". O STF evoluiu também neste sentido (Apelação Cível n.º 3.481, do Juízo Federal do Pará, sessão de 23-4-1926, *apud*, CLÁUDIO JOSÉ FERREIRA DE MELO, *O Ministério Público e a Constituição*, Recife, 1986, p. 263).

RUI BARBOSA sempre opinou diferentemente, doutrinando sobre o Procurador-Geral da República, dizendo o seguinte na obra *Os Atos Inconstitucionais do Congresso e do Executivo* (Rio de Janeiro, 1893, p. 11): "A lei não o instituiu solicitador das pretensões contestáveis do erário, de seus interesses injustos: mandou-o, pelo contrário, em todos os feitos onde servisse, "dizer do direito", isto é, trabalhar imparcialmente na elucidação da justiça."

Desde então (1895) adotou-se nas diversas Constituições do Brasil (1934, 1937, 1946 e 1967) o princípio da *demissibilidade ad nutum* do PGR.

XII

O nome de procurador já vem do direito romano, com os *procuratores Caesaris*. Usam-se agora os nomes *procuradoria*, *procuratória* e *procuratura*.

Procuradoria, procuratória ou procuratura são sinônimos. Procuradoria é o ofício de procurador. Pode também designar por extensão o local onde o procurador exerce as suas atividades.

Procuradoria é, destarte, o ofício ou função do procurador. É também o órgão ao qual se atribuem as funções e atividades de procurador, com a missão de representar e atuar em nome do Estado, na defesa dos seus interesses, atuando em juízo, promovendo, condenando e cooperando nas atividades governamentais, por isto já foi situado entre os órgãos de cooperação e coordenação governamental. Por isto tem funções *consultivas*, *fiscalizadoras* e *interventivas*.

No País, o nome de Procurador-Geral ou Procurador-Geral da República designa o Chefe ou titular da instituição denominada Ministério Público ou Procuradoria-Geral.

Esta designação, via de regra, está associada a outra expressão, mencionando o tipo de poder que acoberta a instituição como, p. ex., Procurador-Geral da República (Chefe da instituição a nível federal), Procurador-Geral do Estado (Chefe da Procuradoria-Geral do Estado-Membro), Procurador-Geral da Justiça do Estado (Chefe do Ministério Público Estadual), Procurador-Geral da Justiça do Trabalho (Chefe da instituição junto à Justiça do Trabalho) etc.

No direito constitucional comparado existe também designação semelhante para designar o chefe de uma instituição equivalente ao Ministério Público no Brasil.

Nos EUA o MP integra o Departamento de Justiça, dirigido pelo *Attorney General* (= Ministro da Justiça), nomeado pelo Presidente da

República, com aprovação do Senado. O *Attorney General* pode vir a suceder o próprio Presidente, pois lhe cabe o 6.º lugar na linha de sucessão presidencial (v. MARCIO ANTONIO FERREIRA, O MP na Ordem Jurídica Constitucional, in *Justitia* 68/81, ano XXXI, 3.º trimestre, 1969). É demissível *ad nutum* pelo Presidente da República.

“O *Attorney General* é também representante do governo federal em todos os processos legais em que os Estados Unidos é uma parte” (WILLIAM BENNET MUNRO, *The Government of the United States National, State, and Local*, New York, The Macmillan Company, 1946, 5.ª ed., p. 222). Dadas as suas enormes funções, raramente aparece nos tribunais, tendo inúmeros assistentes que o representam, exceto na Suprema Corte, também em raras ocasiões. Nesta usualmente aparece o solicitador geral (*solicitor general*), que é o segundo no Departamento (cf. HAROLD ZINK, *A Survey of American Government*, New York, The Macmillan Company, 1950, pp. 390-392).

Como já se referiu, é tão grande o *status do Attorney General*, que é ainda eventual sucessor do Presidente, o 6.º na linha de sucessão, conforme foi disciplinado pela Lei de Sucessão Presidencial (*Presidential Succession Act*), de 1886. É a seguinte a ordem de sucessão presidencial: Vice-Presidente, Secretário das Relações Exteriores (*Secretary of State*), Secretário do Tesouro (*Secretary of the Treasury*), Secretário da Guerra, *Attorney General* (= Secretário ou Ministro da Justiça), Secretário dos Correios, Secretário da Marinha e Secretário do Interior. Os nomes de Secretários correspondem aos de Ministros no Brasil.

“Contudo nenhum desses agentes pode suceder ao Presidente se não for cidadão nato e também elegível” (MUNRO, cit., pp. 68 e 168).

A Constituição da República Portuguesa de 1976 (art. 226) determina que “A Procuradoria-Geral da República é o órgão superior do Ministério Público e é presidida pelo Procurador-Geral da República”.

A Constituição da Colômbia de 1972 disciplina o Ministério Público (arts. 142 e ss.) e o subordina à “suprema direção do governo, por um procurador-geral da nação” (v. ANNA CÂNDIDA DA CUNHA FERRAZ, no verbete Procurador-Geral, in *Enciclopédia Saraiva do Direito*, cit., v. 61, pp. 457-458).

As Constituições socialistas também disciplinam a figura do Procurador-Geral da República e a instituição do Ministério Público, como as Constituições da URSS (1977), China (1982) e Cuba (1976).

É de lembrar que sobem de influência as figuras de procuradores nas épocas revolucionárias, como arrojados promotores nos impressionantes perfis de Robespierre e Fouquier Thinville na França e Vishinsky na URSS.

A Constituição da URSS, de 7 de outubro de 1977, com seus 174 artigos, no Título VII, capítulo 21, *Procuradoria-Geral* (arts. 164 a 168),

prevê a figura do Procurador-Geral da URSS, que é designado pelo Soviete Supremo da URSS com duração de mandato por cinco anos, que é também a duração de mandato de todos os Procuradores inferiores. Todos os Procuradores inferiores são designados pelo Procurador-Geral da República. Determina a referida Constituição:

Art. 164 — A superior fiscalização do cumprimento exato e uniforme das leis por todos os ministérios, comitês e departamentos do Estado, empresas, instituições e organizações, órgãos executivos e administrativos dos Sovietes locais de Deputados do Povo, colcozes, cooperativas e outras organizações sociais, assim como pelos funcionários públicos e pelos cidadãos, incumbe ao Procurador-geral da URSS e aos Procuradores que lhe estão subordinados.

Art. 165 — O Procurador-Geral da URSS é designado pelo Soviete Supremo da URSS, responde perante ele e deve prestar-lhe contas; no intervalo das sessões do Soviete Supremo da URSS, responde perante o Presidium do Soviete Supremo da URSS, ao qual deve prestar contas.

Art. 166 — Os Procuradores das repúblicas federadas, das repúblicas autônomas, dos territórios, regiões e regiões autônomas são designados pelo Procurador-Geral da URSS. Os Procuradores das circunscrições autônomas e os Procuradores dos distritos e das cidades são designados pelos Procuradores das repúblicas federadas e confirmados pelo Procurador-Geral da URSS.

Art. 167 — A duração do mandato do Procurador-Geral da URSS e de todos os Procuradores inferiores é de cinco anos.

Art. 168 — Os órgãos da Procuradoria são independentes de todos os órgãos locais no exercício das suas funções, dependendo unicamente do Procurador-Geral da URSS.

A Lei sobre a Procuradoria-Geral da URSS estabelece a organização e as regras de funcionamento da Procuradoria."

A Constituição da República Popular da China, de 4 de dezembro de 1982, apenas com 138 artigos, estatui a criação de "tribunais populares" (arts. 123 e ss.) e de procuradorias populares (arts. 130 e ss.). O "Procurador-Geral da Suprema Procuradoria Popular" é eleito pelo Congresso Nacional Popular (art. 62, § 8.º), com mandato de cinco anos (art. 130), que coincide com o prazo de duração da legislatura do Congresso Nacional Popular (art. 60), podendo permanecer no cargo durante dois mandatos consecutivos. Preceitua a Constituição:

"Art. 129 — As procuradorias populares da República Popular da China são órgãos do Estado, aos quais está confiada a vigilância sobre a aplicação das leis.

Art. 130 — A República Popular da China institui a Suprema Procuradoria Popular e as procuradorias populares locais, procuradores militares e outras procuradorias populares especiais.

O mandato do Procurador-Geral da Suprema Procuradoria Popular coincide com o do Congresso Nacional Popular; o Procurador-Geral não poderá exercer funções por mais de dois mandatos consecutivos.

A organização das procuradorias populares é estabelecida por lei.

Art. 131 — As procuradorias populares só estão sujeitas à lei no exercício das suas funções e não podem sofrer interferências da parte dos órgãos administrativos, de organizações públicas ou dos particulares.

Art. 132 — A Suprema Procuradoria Popular é o supremo órgão de procuradoria.

A Suprema Procuradoria Popular orienta o trabalho das procuradorias populares locais e das procuradorias populares especiais; as procuradorias populares de nível superior orientam as atividades das de nível inferior.

Art. 133 — A Suprema Procuradoria Popular é responsável perante o Congresso Nacional Popular e a sua Comissão Permanente. As procuradorias populares locais são responsáveis perante os órgãos de poder político que as estabelecerem e perante as procuradorias populares de nível superior.

Art. 134 — O cidadão de qualquer nacionalidade tem o direito de usar em tribunal a língua escrita e falada da sua própria nacionalidade. As procuradorias populares e os tribunais populares devem assegurar serviços de tradução às partes que não estejam familiarizadas com as línguas escritas e faladas vulgarmente usadas na zona.

Sempre que membros de uma minoria nacional vivam em comunidade com grande densidade ou sempre que várias nacionalidades vivam juntas, as audiências deverão processar-se na língua ou nas línguas vulgarmente faladas na zona; as alegações, as sentenças, as notificações e os demais documentos deverão ser escritos, de acordo com as necessidades, na língua ou nas línguas vulgarmente faladas na zona.

Art. 135 — Em matérias criminais, os tribunais populares, procuradorias populares e órgãos de segurança pública deverão dividir tarefas, responsabilizando-se cada um pela sua função; e deverão coordenar os seus esforços e fiscalizar-se reciprocamente, de modo a garantir o cumprimento efetivo e adequado da lei."

A Constituição da República de Cuba, proclamada em 24 de fevereiro de 1976, com 141 artigos, prevê a figura do Procurador-Geral da República, que é eleito juntamente com o Vice-Procurador, pela Assembléia Nacional do Poder Popular, que também os pode destituir:

“Art. 130 — Compete à Procuradoria-Geral da República, como objetivo primordial, o controle da legalidade socialista através da vigilância do estrito cumprimento da lei e demais disposições legais, pelos organismos do Estado, entidades econômicas e sociais e pelos cidadãos.

A lei determina a forma, extensão e oportunidade em que a Procuradoria exerce faculdades em relação ao mencionado objetivo.

Art. 131 — A Procuradoria-Geral da República constitui uma Unidade orgânica subordinada unicamente à Assembléia Nacional do Poder Popular e ao Conselho de Estado.

O Procurador-Geral da República recebe instruções diretas do Conselho de Estado.

Ao Procurador-Geral da República incumbe a direção e regulamentação da atividade do Ministério Público em todo o território nacional.

O Procurador-Geral da República é membro do Conselho de Governo do Tribunal Supremo Popular.

Os órgãos do Ministério Público estão organizados verticalmente em toda a nação, subordinados somente à Procuradoria-Geral da República e são independentes de todo órgão local.

Art. 132 — O Procurador-Geral da República e os Vice-Procuradores-Gerais são eleitos e podem ser destituídos pela Assembléia Nacional do Poder Popular. A lei fixa o prazo da eleição.

Art. 133 — O Procurador-Geral da República presta contas de sua gestão à Assembléia Nacional do Poder Popular ao menos uma vez por ano.”

Na Inglaterra, somente por influência do liberalismo francês da Revolução de 1789, é que foi criada a instrução criminal, exercida por agentes chamados de *Attorney General*, auxiliados pelo *Solicitor General*, que também representa os negócios do Estado e interesses do Rei. Somente a Lei de 3 de julho de 1879 organizou o Ministério Público com o *Protection of Offences Act*, para dirigir os negócios criminais, preparando peças e as encaminhando ao Procurador-Geral.

Na Escócia existe o Procurador-Geral como na Inglaterra, auxiliado por um *Crown Solicitor* com a atribuição de punir os culpados. O MP no cível foi instituído em 1862, para funcionar junto às Cortes nas causas

de divórcio e nulidade de casamento (cf. CLÁUDIO JOSÉ FERREIRA DE MELO, cit., p. 261).

No Brasil, tendo em vista a dependência da Procuradoria-Geral da República frente ao Poder Executivo Federal, que o nomeia e demite, tem-se ultimamente preconizado a eleição direta ou indireta do Procurador-Geral da República.

Diversas modalidades são assim preconizadas pela doutrina para permitir de modo mais adequado a diminuição do controle do Poder Executivo sobre o PGR.

A 1.^a solução é a da garantia de mandato do PGR e dos demais Procuradores-Gerais, que serão eleitos pela classe *diretamente*, sendo elegíveis os membros do Colégio dos Procuradores, com mandato de dois anos, permitida a reeleição uma única vez. Só perderão o cargo quando apurada pelo Colégio dos Procuradores uma falta disciplinar prevista em lei, mediante processo administrativo, com direito a ampla defesa. Ao Colégio dos Procuradores cabe aplicar a penalidade.

A 2.^a solução é a eleição *indireta* pelo próprio Colégio de Procuradores, com as mesmas garantias dadas aos Procuradores-Gerais como existentes no processo da eleição direta.

A 3.^a solução é a eleição pelo Congresso, que deverá eleger dentre os Procuradores, permitida a destituição. Alguns países se aproximam desta solução, coincidindo o mandato do Procurador-Geral da República com o mandato do Parlamento, ou nome equivalente (Soviete Supremo na URSS, Congresso Popular na República Popular da China).

A 4.^a solução foi dada pelo anteprojeto oferecido pela Comissão Afonso Arinos, que colocou o Capítulo XI — Ministério Público, no Título sobre Poder Judiciário, considerando-o como essencial à função jurisdicional do Estado. O PGR é nomeado pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal. O seu mandato terminará com o do Presidente que o nomeou. A exoneração antes do término do mandato dependerá de anuência prévia do Senado Federal por maioria absoluta.

É o que prescreve o texto:

“*Art. 310* — O Procurador-Geral da República será nomeado pelo Presidente da República, dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal, e servirá por tempo determinado, que findará com o termo do mandato presidencial em que tiver ocorrido a nomeação, salvo a hipótese do parágrafo único.

Parágrafo único — A exoneração de ofício do Procurador-Geral antes do termo de sua investidura dependerá de anuência prévia da maioria absoluta do Senado Federal.”

O Projeto de Constituição da Comissão de Sistematização da Assembléia Nacional Constituinte disciplina o MP no Capítulo V do seu texto, que se segue ao Capítulo IV — Do Poder Judiciário, e adota solução parecida com a 1.^a já exposta, estatuinto o seguinte:

“Art. 231 —

§ 1.^o — Cada Ministério Público elegerá o seu Procurador-Geral, na forma da lei, dentre integrantes da carreira, pelo mandato de três anos, permitindo-se uma recondução.”

A Constituição vigente (art. 94) prevê o seguinte: “A lei organizará o Ministério Público da União junto aos juízes e tribunais federais”. A CF, destarte, não organiza diretamente a instituição, porém os seus princípios institutivos, ficando a cargo da lei ordinária a fixação de sua estrutura.

Recentemente o Decreto n.^o 87.546/82 *estatuuiu normas sobre a estrutura e organização do MP Federal, criando diversos órgãos. Criou dois órgãos colegiados: a) o Conselho Superior do MP Federal, integrado pelo PGR, que é o Presidente, e pelos Subprocuradores-Gerais da República; b) o Colégio dos Procuradores da República, composto por todos os membros do MP Federal. Além deles um órgão monocrático, a Corregedoria-Geral do MP Federal, com mandato de um ano, e vedada a recondução para o período imediatamente subsequente, escolhida por votação secreta e exercida por um dos membros do Conselho Superior do MP Federal.*

Tal decreto foi posteriormente revogado, pela sua evidente inconstitucionalidade, em face do art. 94 da CF, determinando que “a lei organizará o Ministério Público da União”, e assim tal organização pertence ao domínio normativo da lei federal, submetendo-se ao princípio constitucional da reserva legal (v. JOSÉ CELSO DE MELLO FILHO, cit. p. 296).

A carreira do Ministério Público Federal é organizada por lei ordinária, mas a CF prevê de antemão determinados requisitos para nela ingressar (CF, art. 95, § 1.^o), abrangendo o Ministério Público da União, do Distrito Federal e dos Territórios. Os seus membros ingressarão nos cargos iniciais de carreira, mediante concurso público de provas e títulos. Não poderão ser demitidos, após dois anos de exercício, senão por sentença judiciária ou em virtude de processo administrativo em que se lhes faculte ampla defesa, nem removidos a não ser mediante representação do Procurador-Geral da República, com fundamento em conveniência de serviço.

O STF já decidiu que o limite de idade, para inscrição em concurso para Procurador da República, é aquele determinado pela Lei Orgânica do Ministério Público da União, que é o de 35 anos. A Lei federal n.^o 6.333/74 fixou, contudo, em 50 anos a idade máxima para a inscrição em concursos públicos federais, mas neste aspecto não foi derogado o LOMP (RTJ, 91:431; 91:797; 101:547; RDA, 145:121).

A norma derogatória da exigência de concurso para os cargos públicos, prevista no art. 197, b, da Lei Fundamental, que permite o aproveita-

mento no serviço público sem a exigência do § 1.º do art. 97 (o civil, ex-combatente da Segunda Guerra Mundial, que tenha participado efetivamente em operações bélicas da FEB (Força Expedicionária Brasileira), da Marinha, da Força Aérea Brasileira, da Marinha Mercante ou da Força do Exército), não se aplica no caso. Os Tribunais assim se têm orientado, inclusive o STF, para quem "a regra do art. 197, alínea b, da Constituição, não permite a dispensa de concurso para os cargos a cujo provimento a Constituição impõe o requisito de concurso público de provas e títulos (RDA, 143:95). Em sentido idêntico: RTJ, 61:268; RTJ/SP, 71:237.

A representação judicial da União incumbe ainda ao MP Federal. As Constituições anteriores (CF de 1946, art. 126, parágrafo único, e CF de 1967, art. 138, § 2.º) determinavam que a União seria representada em juízo pelos Procuradores da República, mas a lei poderia atribuir este encargo, nas comarcas do interior, ao MP estadual ou local.

A CF, com a EC n.º 1, de 1969, preceitua: "Art. 95, § 2.º Na comarca do interior, a União será representada pelo Ministério Público estadual". O texto atual não reproduziu na íntegra os textos anteriores (1946 e 1967 da CF originária). Omitiu, destarte, a norma que constava antes e precedentemente dos aludidos textos, cometendo tal encargo de representação judicial da União, de modo expresse, aos Procuradores da República.

A regra da representação judicial da União pelo MP Federal está contida implicitamente no art. 95, § 2.º, que estatuiu o encargo sem estatuir a regra, que se acha implícita.

Escreve JOSÉ CELSO DE MELLO FILHO (cit., p. 290): "A representação judicial da União incumbe ao Ministério Público Federal." E adiante: "Esse encargo, contudo, ainda pertine, embora implicitamente, ao MP Federal, a quem incumbe representar a União em juízo. A implicitude referida decorre da norma constitucional, inscrita no art. 95, § 2.º, do texto vigente, que faculta a representação da União, nas comarcas do interior, ao MP local." Da mesma maneira se orientam: JOSÉ AFONSO DA SILVA (cit., pp. 193 e 194) e MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, *Comentários à Constituição Brasileira* (São Paulo, Saraiva, 3.ª ed., p. 423).

O legislador ordinário não pode retirar tal encargo de representação judicial da União ao MP Federal. Adverte PONTES DE MIRANDA, nos *Comentários ao Código de Processo Civil* (Rio de Janeiro, Forense, 1974, t. 1, pp. 319 e 320): "O Procurador-Geral da República e os demais Procuradores da República são órgãos da União por força da Constituição. A lei ordinária não pode retirar a função processual de tais Procuradores."

XIV

Convém, agora, comentar a organização do Ministério Público estadual. Determina a Constituição (CF, 1967, red. EC n.º 7, de 13-4-1977):

"Art. 96 — O Ministério Público dos Estados será organizado em carreira por lei estadual.

Parágrafo único — Lei complementar, de iniciativa do Presidente da República, estabelecerá normas gerais a serem adotadas na organização do Ministério Público estadual, observado o disposto no § 1.º do artigo anterior.”

A Lei Complementar n.º 40, de 14-12-1981, estabelece normas a serem adotadas na organização do Ministério Público estadual.

É vedado ao Estado-Membro dispor por meio de norma constitucional sobre a organização de seu MP. A Constituição preceitua que o MP dos Estados será organizado por *lei estadual*, deverá originar-se de lei estadual, e não de regra inscrita na Constituição estadual, que apenas pode fixar os princípios gerais alusivos ao MP estadual. O STF já decidiu que “... compete à lei ordinária, não à lei constitucional, organizar em carreira o Ministério Público...” (RTJ, 96:45).

A Lei Complementar n.º 40/81 determina que os membros do Ministério Público estão sujeitos a regime jurídico especial, gozam de independência no exercício de suas funções (art. 16), concedendo ademais à instituição autonomia funcional, administrativa e financeira (arts. 2.º e 4.º).

O MP estadual é chefiado por um Procurador-Geral da Justiça nomeado pelo Governador, com prerrogativas e representação de Secretário de Estado (Lei Complementar n.º 40/81, arts. 6.º e 8.º).

A carreira da instituição compreende dois graus: a) *órgãos de primeira instância*, chamados *Promotores de Justiça* ou *Promotores Públicos* quando funcionam no juízo criminal, e *Curadores*, que funcionam no juízo civil; b) *órgão de segunda instância* designado com o nome de *Procuradores da Justiça*.

Assim a carreira do MP estadual está organizada de maneira paralela à da magistratura estadual e perante ela servem os seus membros.

Os Promotores Públicos e os Curadores trabalham e exercem as suas funções junto aos Juizes de Direito de primeira instância, e, como os Juizes, são classificados em entrâncias e lotados nas respectivas comarcas e varas.

Com respeito ao MP estadual, deve-se salientar que é permitido aos Estados, por força de sua autonomia constitucional, adotarem vários modelos para o exercício das funções em tela, resguardados os princípios institutivos da CF e da Lei Orgânica do MP.

A propósito, escreve ANNA CÂNDIDA DA CUNHA FERRAZ, no verbete Procuradoria-Geral do Estado (na *Enciclopédia Saraiva do Direito*, cit., v. 61, p. 495):

“Pode-se dizer que as funções do “ofício de Ministério Público” nos Estados são distribuídas segundo três modelos principais: a) Estados que atribuem todo o conjunto de funções do

Ministério Público a um único órgão, em regra denominado Ministério Público e chefiado pelo Procurador-Geral (do Estado ou da Justiça, conforme o caso). Este, o modelo adotado no Estado de Santa Catarina; b) Estados que distribuem tais funções entre dois órgãos principais: Ministério Público, chefiado pelo Procurador-Geral da Justiça, com funções estritas de fiscal da lei e de promoção do *jus puniendi*, e a Procuradoria-Geral do Estado (que, por vezes, recebe outras denominações, tais como Consultoria-Geral do Estado, no Rio Grande do Sul, ou Departamento Jurídico do Estado, nome adotado na Constituição do antigo Estado do Mato Grosso), cuja missão principal é o exercício da Advocacia do Estado (representação do Estado-Membro em juízo, cobrança da dívida ativa, procuratório extrajudicial etc.). Os Estados de São Paulo, Bahia, Rio Grande do Sul etc. adotam esse modelo; c) Estados que distribuem, com ou sem previsão constitucional, o ofício de Ministério Público entre vários e numerosos órgãos: Ministério Público propriamente dito, Procuradoria-Geral do Estado, Procuradoria Fiscal ou da Fazenda Pública, Procuradoria junto aos tribunais administrativos ou de contas etc. Exemplifica este modelo o Estado do Rio Grande do Norte, que institui, a nível constitucional, três órgãos pelo menos: a Consultoria-Geral do Estado, o Ministério Público e a Procuradoria-Geral do Estado.”

Determinados Estados federais adotam, no plano estadual, órgãos que são equivalentes à Procuradoria-Geral do Estado e ao MP no Brasil.

Nos EUA, no Estado de Illinois, o *Attorney General's Office* é um misto do Ministério Público e da Procuradoria-Geral do Estado. As atribuições do Procurador-Geral do Estado incluem a defesa do Estado em juízo, a defesa dos cidadãos em juízo (*legal aid*), a defesa dos consumidores, a promoção do *jus puniendi*, a cobrança dos impostos. Cabe ainda particularmente ao *Attorney General*, chefe do órgão, a missão importante de emitir pareceres (*legal opinions*) sobre matéria constitucional e legal por imposição da Constituição estadual ou por solicitação do governo. Tal sistema é também adotado no Estado de Massachusetts, cujo órgão idêntico, que integra o Executivo, é denominado *Attorney General's Office* (v. BETES e FIELDO'S, *State Government*, New York, Harper and Brothers Publishers, 1954, 4.^a ed. por Pressly S. Silkes e John E. Stonen, pp. 416 s.).

XV

Os membros do Ministério Público gozam de independência no exercício das atribuições que lhes são confiadas, submetendo-se apenas à Constituição e às leis. Acentua JOSÉ CELSO DE MELLO FILHO (cit., p. 298): “A mais relevante garantia institucional do MP traduz-se no princípio constitucional da reserva legal. *Somente a lei* — a lei em sentido formal — pode dispor sobre a organização do MP.” Continua ele: “A organização

do MP pertence, em suma, ao domínio normativo da lei” (v. também JOSÉ AFONSO DA SILVA, Ministério Público — Organização — Matéria Legal, RDP, 67:100). As espécies jurídicas infralegais não podem incidir para disciplinar o MP.

Dada a independência institucional ou funcional entre o MP e o Poder Judiciário, ou a inexistência da hierarquia entre o MP e o Poder Judiciário, acórdão do STF declarou a inconstitucionalidade da *lei estadual* que subordinava ou sujeitava a nomeação de membros do MP a concurso realizado por órgão do Judiciário, pois a posição do MP integra a esfera do Poder Executivo e não do Poder Judiciário na CF (RTJ, 95:980).

Os membros da instituição têm ainda as seguintes garantias: a) *irreduzibilidade de vencimentos*, já proclamada pela *Súmula 321* do STF; b) *inamovibilidade* traduzida na impossibilidade de remoção arbitrária e compulsória do membro do Ministério Público, exceto por força de representação fundamentada do Procurador-Geral.

XVI

O Procurador-Geral da República é processado e julgado nos crimes comuns originariamente pelo Supremo Tribunal Federal (CF, art. 119, I, a). Trata-se de prerrogativa de foro concedida pela Constituição Federal. “Foro por prerrogativa de função não é foro privilegiado”, já decidiu o STF (RTJ, 90:950).

Por sua vez, os membros do MP estadual, nas infrações penais, gozam de prerrogativa de foro perante o Tribunal de Justiça do Estado (RT, 463:311; 470:305). Trata-se de competência originária. Mas tal competência originária não se amplia, contudo, até alcançar os crimes dolosos contra a vida cometidos pelos membros do MP local (RT, 428:282; RTJ, 66:818). Em contrapartida, a prerrogativa de foro subsiste, mesmo depois da prática do crime, quando tenha se afastado do exercício de suas atividades por aposentadoria, demissão, exoneração (*Súmula 394* do STF; RT, 461 e 460).

Compete, ainda, originariamente, ao TFR o julgamento da ação penal contra Promotor de Justiça que cometeu ilícito penal cuja competência de julgamento seja da Justiça Federal (*Revista do TFR*, 48:3).

Ainda conforme decisão do STF, “compete originariamente aos Tribunais Regionais Eleitorais processar e julgar, por crimes eleitorais, as autoridades estaduais que, em crimes comuns, tenham, no Tribunal de Justiça, o foro por prerrogativa de função” (RTJ, 91:59). Tal “entendimento jurisprudencial”, como explica JOSÉ CELSO DE MELLO FILHO (cit., p. 300), “abrange, em consequência, aos membros do MP estadual que, nos ilícitos penais comuns, gozam de prerrogativas de foro perante o Tribunal de Justiça” (Lei Complementar n.º 40/81, art. 19, c/c o art. 87 do Código de Processo Penal).

A importância do MP cresce profundamente no novo regime constitucional. Sua situação tem sido ampliada constantemente, pela atribuição de novas funções. Diversos encontros e congressos já foram realizados, fundando-se inclusive uma Confederação das Associações Estaduais do Ministério Público (CAEMP), que mais tarde se transformou na Confederação Nacional do Ministério Público (CONAMP), que não escondeu o seu desapontamento com a Reforma do Poder Judiciário em 1977.

Entre os encontros ocorridos cabe citar o VI Congresso Nacional do Ministério Público (*Ministério Público e Constituinte*, São Paulo, junho de 1985, *Justitia*, v. 131), inclusive com um anteprojeto que se chama *A Carta de Curitiba*, aprovada pelo I Encontro Nacional de Procuradores-Gerais da Justiça e Presidente da Associação do Ministério Público, realizado entre 20 e 22 de junho de 1986. Entre as suas conclusões destacam-se as seguintes: 1.º) não há necessidade de criação de novos organismos burocráticos do Estado para o mister de defensor do povo, cabendo naturalmente a função de ouvidor ou de defensor do povo ao próprio Ministério Público; 2.º) deve ser vedada a representação das Fazendas pelo Ministério Público, em qualquer nível; 3.º) deve ser consagrado o princípio de que o promotor não pode ser afastado de suas funções, exceto por remoção, assegurada ampla defesa; 4.º) não se deve admitir nenhuma hierarquia nem direção superior entre cada Ministério Público, nem mesmo direção superior do PGR sobre os Ministérios Públicos do Trabalho, Militar ou Estadual; 5.º) todos os Chefes do Ministério Público devem chamar-se de "promotores gerais", sem exceção; 6.º) os Chefes do *parquet*, em todos os níveis, só podem ser escolhidos dentre os integrantes da respectiva instituição (v. a respeito HUGO NIGRO MAZZILLI, *A Carta de Curitiba e a Constituinte*, Recife, 1986; ROMILDO RAMOS DA SILVA e GUSTAVO AUGUSTO RODRIGUES DE LIMA, *O Ministério Público na Ordem Jurídica Constitucional*, Recife, 1986; GUSTAVO AUGUSTO RODRIGUES DE LIMA, *O Ministério Público na Constituição*, na *Revista da Faculdade de Direito de Caruaru*, Caruaru, n.º 18, 1987).

A conclusão de HUGO NIGRO MAZZILLI é contrária à criação da figura do defensor do povo, o *Ombudsman*, ou do ouvidor do povo.

A instituição do *Ombudsman* surgiu na Suécia com a Constituição de 1809, passando à Finlândia, Dinamarca, Noruega e, mais recentemente, em 1867, à Inglaterra. "A palavra *ombud* vem do sueco, onde apareceu pela primeira vez esta instituição jurídica, e significa representante, comissário, promotor, comissário ou representante do parlamento, e, em consequência, em última instância, protetor dos direitos dos cidadãos (v. EDUARDO SOTTO-KLASS, *El Ombudsman Nórdico-Sajón; un controle de Confianza*, no *Archivo de Derecho Público y Ciencia de la Administración*, Caracas, v. 2, 1970-1971, 1972, pp. 355/357).

Nas pequenas cidades do interior, o promotor já aparenta ser um *ombudsman*, que recebe e apura denúncias. Nas grandes cidades já se faz

referência ao "ouvidor do povo", fora do MP. O governo já criou, inclusive, através do Decreto n.º 93.714, de 15-12-1986, a *Comissão de Defesa dos Direitos do Cidadão (CODIC)*, que no fundo é mero órgão burocrático de fiscalização, subordinado ao governo, sem as características da independência do *Ombudsman* ou *Defensor do Povo* frente ao Executivo.

XVIII

O Ministério Público tem ampliado consideravelmente as suas atribuições, dada a sua presença crescente na sociedade contemporânea.

No Anteprojeto da Comissão Afonso Arinos (art. 312), são consideradas como funções institucionais privativas do MP, na área de atuação de cada um dos seus órgãos:

I — promover a ação penal pública; II — promover a ação civil pública, nos termos da lei, para a proteção do patrimônio público e social, dos interesses difusos e coletivos, dos direitos indisponíveis e das situações jurídicas de interesse geral ou para coibir abuso de autoridade ou do poder econômico; III — exercer a supervisão da investigação criminal; IV — intervir em qualquer processo, nos casos previstos em lei, ou quando entender existir interesse público ou social relevante.

Para o desempenho de suas funções, pode o MP requisitar da autoridade competente a instauração de inquéritos necessários às ações públicas que lhe incumbem, avocando-os para suprir omissão, ou para apuração de abuso de autoridade, além de outros casos que a lei especificar.

A legitimação do MP para a ação civil pública não impede a de terceiros, nas mesmas hipóteses, conforme dispuser a lei.

A representação judicial da União cabe a seu Ministério Público; nas comarcas do interior essa responsabilidade poderá ser atribuída a Procuradores dos Estados e Municípios.

Pelo Anteprojeto da Comissão Afonso Arinos incumbe ao Procurador-Geral da República (art. 311):

I — exercer a direção superior do Ministério Público da União e a supervisão da defesa judicial das autarquias federais a cargo de seus Procuradores; II — chefiar o Ministério Público Federal e o Ministério Público Eleitoral; III — representar para a declaração de constitucionalidade ou inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual; IV — representar, nos casos definidos em lei complementar, para a interpretação de lei ou ato normativo federal; V — representar para fins de intervenção federal, nos termos da Constituição Federal.

A representação, para a declaração de constitucionalidade ou inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual, será encaminhada pelo Procurador-Geral da República, sem prejuízo de seu parecer contrá-

rio, quando fundamentadamente a solicitar: a) o Presidente da República ou Presidente do Conselho de Ministros; b) as Mesas do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados ou 1/4 dos membros de uma das Casas; c) o Governador, a Assembléia Legislativa, ou o Chefe do Ministério Público Estadual; d) o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, mediante deliberação tomada por 2/3 dos seus membros.

Aplica-se às representações previstas nos incisos IV e V do art. 311 o disposto na alínea a.

XIX

A Procuradoria-Geral da República e o Ministério Público da União e Federal, bem como o Ministério Público Estadual, merecem atenção do Projeto de Constituição da Assembléia Nacional Constituinte de 1987, elaborado pela Comissão de Sistematização, tendo como presidente o constituinte Afonso Arinos e como relator o constituinte Bernardo Cabral (*).

O Projeto de Constituição prevê, além do Ministério Público, o Defensor do Povo (art. 43), que equivale ao *Ombudsman*, a Defensoria Pública (art. 235), para defesa dos juridicamente necessitados, como instituições que surgem a nível constitucional.

A Procuradoria-Geral da União está disciplinada no art. 186 do Projeto da Comissão de Sistematização.

A Procuradoria-Geral da União é órgão competente para promover a defesa judicial e extrajudicial da União.

A Procuradoria-Geral da União tem por chefe o Procurador-Geral da União, de livre nomeação pelo Presidente da República, dentre cidadãos maiores de 35 anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada.

Os Procuradores da União ingressarão nos cargos iniciais de carreira, mediante concurso público de provas e títulos.

Lei complementar, de iniciativa do Presidente da República, estabelecerá a organização da Procuradoria-Geral da União.

Nas comarcas do interior a defesa da União poderá ser confiada aos Procuradores dos Estados ou dos Municípios ou a advogados devidamente credenciados.

Por sua vez o Ministério Público é regulado pelos artigos 230 a 234 do Projeto da Comissão de Sistematização, a saber:

“Art. 230 — O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa do regime democrático, da ordem jurídica e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

(*) NR — O autor refere-se ao texto do primeiro Projeto da Comissão de Sistematização, datado de 9 de julho de 1987.

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

§ 2.º — Ao Ministério Público fica assegurada a autonomia funcional, administrativa e financeira, com dotação orçamentária própria e global, competindo-lhe dispor sobre sua organização e funcionamento, prover seus cargos, funções e serviços auxiliares, obrigatoriamente por concurso de provas e de provas e títulos.

§ 3.º — O Ministério Público proporá ao Legislativo a fixação de vencimentos e vantagens de seus membros e servidores, a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, bem como seu orçamento, aplicando-se o disposto nos §§ 1.º e 5.º do art. 196.

Art. 231 — O Ministério Público compreende:

I — O Ministério Público Federal, que oficiará perante o Supremo Tribunal Federal, o Superior Tribunal de Justiça, o Tribunal de Contas da União e os Tribunais e Juízes federais comuns;

II — o Ministério Público Federal Eleitoral;

III — o Ministério Público Militar;

IV — o Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios;

V — o Ministério Público dos Estados.

§ 1.º — Cada Ministério Público elegerá o seu Procurador-Geral, na forma da lei, dentre integrantes da carreira para mandato de três anos, permitindo-se uma recondução.

§ 2.º — Leis complementares distintas, de iniciativa de seus respectivos Procuradores-Gerais, organizarão cada Ministério Público.

Art. 232 — Incumbe ao Procurador-Geral da República:

I — exercer a direção superior do Ministério Público Federal, Eleitoral, Militar e do Trabalho;

II — chefiar o Ministério Público Federal e o Ministério Público Eleitoral;

III — representar para a declaração de constitucionalidade ou inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual;

IV — representar, nos casos definidos em lei complementar, para a interpretação de lei ou ato normativo federal;

V — representar, para fins de intervenção federal nos Estados, nos termos desta Constituição.

Art. 233 — São funções institucionais do Ministério Público, na área de atuação de cada um dos seus órgãos:

I — promover, privativamente, a ação penal pública;

II — promover ação civil para a proteção do patrimônio público e social, dos interesses difusos e coletivos, notadamente os relacionados com o meio ambiente inclusive o do trabalho e os direitos do consumidor, dos direitos indisponíveis e das situações jurídicas de interesse geral ou para coibir abuso da autoridade ou do poder econômico;

III — representar por inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal quanto à Constituição do Estado, de lei ou ato normativo municipal em face desta Constituição e para fins de intervenção do Estado no Município;

IV — defender, judicial ou extrajudicialmente, os direitos e interesses das populações indígenas, quanto às terras que ocupam, seu patrimônio material e imaterial, e promover a responsabilidade dos ofensores;

V — requisitar atos investigatórios e exercer a supervisão da investigação criminal;

VI — intervir em qualquer processo, nos casos previstos em lei, ou quando entender existir interesse público ou social relevante;

VII — referendar acordos extrajudiciais que terão força de título executivo;

VIII — expedir notificações e requisitar informações e documentos;

IX — requisitar atos investigatórios criminais, podendo acompanhá-los, e efetuar correição na Polícia Judiciária, sem prejuízo da permanente correição judicial;

X — exercer outras funções que lhe forem conferidas por lei, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica das pessoas jurídicas de direito público.

§ 1.º — Qualquer cidadão poderá interpor recurso, em trinta dias, para o Conselho Superior do Ministério Público, do ato do Procurador-Geral que arquivar ou mantiver arquivado qualquer procedimento investigatório criminal ou peças de informação.

§ 2.º — A instauração de procedimento investigatório criminal será comunicada ao Ministério Público, na forma da lei.

§ 3.º — Para o desempenho de suas funções, pode o Ministério Público promover ou requisitar à autoridade competente a instauração de inquéritos necessários às ações públicas que lhe incumbem, podendo avocá-los para suprir omissões, ou quando destinadas à apuração de abuso de autoridade, além de outros casos que a lei especificar.

§ 4.º — A legitimação do Ministério Público para as ações civis previstas neste artigo não impede a de terceiros, nas mesmas hipóteses, segundo dispuserem esta Constituição e a lei.

§ 5.º — As funções de Ministério Público só podem ser exercidas por integrantes da carreira.

Art. 234 — Os membros do Ministério Público, aos quais se assegura independência funcional, terão as mesmas vedações e gozarão das mesmas garantias, vencimentos e vantagens conferidos aos magistrados, bem como paridade de regimes de provimento inicial de carreira, com a participação do Judiciário e da Ordem dos Advogados do Brasil, promoção, remoção, disponibilidade e aposentadoria com a dos órgãos judiciários correspondentes.”

XX

A origem do Ministério Público, como pretende a maioria dos doutrinadores, é como uma instituição francesa, que apareceu no século XIII, com a ordenação (*Ordonnance*) de Felipe, o Belo, datada de 1303, falando dos “procuradores do Rei”.

A rigor, o MP existe em forma antecedente, desde afastadas épocas, como no Egito, que tinha um corpo de funcionários com atribuições que podem ser consideradas como de precursores do atual Ministério Público (v. ROBERTO LYRA, *Teoria e Prática do Ministério Público*, Rio de Janeiro, ed. Jacinto, 1937, p. 9). Na Grécia era facultado a qualquer pessoa mover acusações perante os tribunais contra os transgressores da lei, em nome da própria comunidade (cf. J. AVELAR CARIBÉ, *Perfil do Ministério Público*, Recife, 1981, p. 11).

Busca-se ademais a sua origem em Roma com os *Procuratores Caesaris*, na Itália medieval com os *Avvogadori di communi* em Veneza, o *avvocato della corte* em Nápoles e os *conservatori delle leggi* em Florença. Na Espanha, no reinado de Dom Juan, em 1387, foi criado o Ministério Fiscal, que alguns entendem como originando o MP. Na Suécia existem os *baillios*, na Alemanha as *Nachrichter*. É, porém, generalizada a opinião de que o MP nasceu realmente como instituição francesa.

XXI

Em Portugal, são conhecidas as *Ordenações Afonsinas de 1446*, e o Brasil, quando descoberto, veio logo a ter a sua vida disciplinada pelas *Ordenações Manoelinas*, de 11 de março de 1521, que substituíram as primeiras.

Nas *Ordenações Manoelinas* surgiu a figura do *Promotor de Justiça*, ainda hoje existente.

Com as *Ordenações Filipinas* surgiu melhormente a distribuição da Justiça, organizada de modo mais completo. Existiam então os Procuradores da Coroa ou da Fazenda; os Desembargadores; os Corregedores da Coroa dos Feitos Cíveis; o Promotor da Justiça; os solicitadores da Casa de Suplicação.

Com o Regimento de Tomé de Souza, de 17 de dezembro de 1548, foi criada a organização administrativa e judiciária do Brasil.

Com o Regimento de 9 de março de 1609 foi instituída e fundada a *Relação da Bahia*, onde figuravam: o Ouvidor-Geral, o Procurador da Coroa e da Fazenda, o Promotor da Justiça, ao lado de um Chanceler, três agraviados, um Provedor de Defuntos e Resíduos e dois Desembargadores extravagantes.

Em 14 de abril de 1628, surgiu o Regimento que criou o Ouvidor-Geral do Brasil, com alçada no cível e no crime, nas causas até 100 mil réis.

No Brasil-Império, com a Independência, logo D. Pedro I convalidou as *Ordenações Filipinas*. A Constituição do Império recomendou, em seu art. 179, § 18, a elaboração de um Código Civil e um Criminal. Foram editados o Código Criminal em 1830, o Código de Processo Criminal em 1832 e o Código Comercial de 1850.

Diversos livros foram publicados sobre a atuação dos *Promotores Públicos* ou *Promotores de Justiça*. Entre eles destacam-se os *Comentários*, de VICENTE DE PAULA, ao Código Criminal; os *Apontamentos sobre Processo Criminal Brasileiro e Direito Público e Análise da Constituição do Império*, de PIMENTA BUENO; o livro de TAVARES BASTOS chamado *As Atribuições do Promotor Público*, e já na 1.ª República *O Processo Criminal Brasileiro*, de JOÃO MENDES.

O Promotor Público no Império era apenas um agente do Executivo junto ao Poder Judiciário (Lei n.º 261, de 1841, cap. III, art. 22), e assim permaneceu durante a 1.ª República.

Atualmente o MP ampliou consideravelmente as suas atribuições, não só na Constituição Federal de 1967, como nos recentes projetos da Comissão Afonso Arinos e da Assembléia Nacional Constituinte.