

Institucionalização do Ministério Público

Dr. Alcides Martins

Procurador Regional da República / 2ª Região RJ-ES

1. Origem, Histórico e Evolução

Controverte-se sobre as origens do M.P.. Alguns a vêem há mais de quatro mil anos, no **magiaí**, funcionário real no Egito. Entretanto, o mais comum é invocar sua origem nos **Procuradores do Rei** do velho direito francês (a Ordenança de 25 de março de 1302, de Felipe IV, foi o 1º texto legislativo a tratar objetivamente dos procuradores do Rei).

A R.F. estruturou mais adequadamente o M.P., enquanto **instituição**, ao conferir garantias a seus integrantes; focam, porém, os textos napoleônicos que instituíram o M.P. que a França veio a conhecer na atualidade.

Inegável é a influência da inteligência jurídica francesa na história do M.P. Prova disto é a freqüente utilização por nós da expressão “*parquet*” para referir-nos à Instituição.

Em tempo, a palavra francesa “*parquet*” significa assoalho, e era usada para significar o M.P., pois os procuradores do rei, antes de terem assento ao lado dos magistrados, nas salas de audiências, sentavam-se no chão, ou melhor, sobre o assoalho.

No sentido de referir-se à instituição, a expressão francesa **ministério público** passou a ser usada com freqüência nos provimentos legislativos do séc. XVIII, ora para referir-se a um magistrado específico, incumbido do poder-dever de exercitá-lo.

Os primeiros termos do M.P. brasileiro provêm do velho direito lusitano. Desta foram, a instituição não surgiu de repente, por força de algum ato legislativo. Formou-se lenta e progressivamente, em resposta às exigências históricas.

Em 1609, criou-se a Relação da Bahia, junto à qual o procurador da Coroa e da Fazenda era o promotor de justiça.

No Brasil-Colônia e no Brasil-Império, o procurador-geral ainda centralizava o ofício, não se podendo falar propriamente de uma instituição nem de garantia ou independência dos **promotores públicos**, meros agentes do P. Executivo. Sob a Constituição de 1824, atribuía-se ao procurador da Coroa e Soberania Nacional a acusação no juízo de crimes comuns. O Código de Processo Criminal do Império (1832) continha uma Seção reservada aos promotores, com os primeiros requisitos de nomeação e principais atribuições (arts. 36 e 38). A partir da reforma de 1841, a qualidade de “bacharel idôneo” passou a ser requisito da nomeação dos promotores públicos.

A Lei nº 261, de 3 de dezembro de 1841, passou a estabelecer que os promotores seriam nomeados por tempo indefinido pelo imperador, no município da Corte, e pelos presidentes, nas províncias; serviriam enquanto conviesse a sua conservação ao serviço público, sendo, caso contrário, indistintamente demitidos.

A primeira Constituição da República (1891) não aludiu ao Ministério Público enquanto instituição: só fez referência à escolha do procurador-geral e à sua iniciativa na revisão criminal **pro reo**. Entretanto, diante do descortino de Campos Salles, Ministro da Justiça no Governo Provisório, o Ministério Público passou a ser tratado como instituição nos Decretos nºs. 848 e 1.030 de 1890.

Ressalvado o retrocesso operado na Carta ditatorial de 1937, no período republicano o Ministério Público se desenvolveu. No Código de Processo Penal de 1941, conquistou o poder de requisição de inquérito policial e diligências (o art. 257 estabelece que: “O Ministério Público promoverá e fiscalizará a execução da lei”). Tornou-se regra sua titularidade na promoção da ação penal pública, embora ainda admitido o procedimento penal *ex officio*. Nos Códigos de Processo Civil (1939 e 1973), o Ministério Público conquistou crescente papel, tanto na qualidade de órgão agente como interveniente.

Na seqüência de emendas à Constituição sobreveio a de nº 7, que estabelecia normas gerais, para o Ministério Público dos Estados.

Três momentos marcaram o extraordinário crescimento institucional:

a) a Lei Complementar nº 40/81 - a primeira Lei Orgânica Nacional do M.P. (prevista pela EC nº. 7/77) -, definiu um estatuto básico e uni-

forme para o M.P. nacional, com suas principais atribuições, garantias e vedações, estabelecendo prerrogativas de foro, organizando as carreiras, e exigindo concurso público de provas e títulos, democratizando o acesso, fiscalizando os exames e deles participando a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB);

b) a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985 - chamada Lei Ação Civil Pública -, conferiu-lhe iniciativa na promoção de ações para a proteção de interesses difusos e coletivos;

c) a Constituição de 1988 deu ao M.P. brasileiro seu crescimento maior.

A legislação desenvolveu a atuação do Ministério Público nas diversas áreas: da pessoa portadora de deficiência (Lei nº 7.853/89), dos investidores no mercado de valores mobiliários (Lei nº 7.913/89), da criança e do adolescente (Lei nº 8.069/90), do consumidor e de outros interesses difusos e coletivos (Lei nº 8.078/90), do patrimônio público (Leis nºs 8.429/72 e 8.625/93), da ordem econômica e da livre concorrência (Lei nº 8.884/94).

Portanto, de todo visto, podemos afirmar que a instituição do MP, tal como a conhecemos hoje, é relativamente recente.

1.1. - O Ministério Público nas Constituições anteriores

A Constituição do Império (25.3.1824) dispunha no art. 48:

“No juízo dos crimes, cuja acusação não pertence à Câmara dos Deputados, acusará o procurador da Coroa e Soberania Nacional”.

A primeira Constituição republicana (de 24.2.1891) dispôs sobre a escolha do procurador-geral da República, pelo presidente da República, dentre ministros do Supremo Tribunal Federal (art. 58, parágrafo 2º).

A Constituição de 16 de julho de 1934 institucionalizou o M.P., colocando-o em Capítulo à parte (Cap. VI, arts. 95 a 98: “Dos órgãos de cooperação nas atividades governamentais”). Previu-se que lei federal organizaria o M.P. na União, no Distrito Federal e nos Territórios, e que leis locais organizariam o M.P. nos Estados (art. 95); cuidou-se da escolha do procurador-geral da República, com aprovação pelo Senado e garantia de vencimentos iguais aos dos ministros da Corte Suprema (parágrafos 1º e 2º); fixaram-se as garantias dos membros da instituição (parágrafos 3º) e os impedimentos dos procuradores-gerais (art. 97).

A Carta outorgada na ditadura de Vargas, em 10 de novembro de 1937, impôs severo retrocesso à instituição ministerial, pois apenas artigos

esparsos mencionaram a livre escolha e a demissão do procurador-geral da República, escolhido dentre quem reunisse requisitos exigidos para ministro do Supremo Tribunal Federal (art. 99).

A Constituição democrática de 18 de setembro de 1946 voltou a dar relevo à instituição, conferindo-lhe título próprio (arts. 125 a 128), com regras de organização, escolha do procurador-geral da República, ingresso na carreira sob concurso, garantias de estabilidade e inamovibilidade: além disso, cometeu ao procurador-geral a representação de inconstitucionalidade.

2. O M.P. na Constituição Federal de 1988

2.1. *Visão Geral*

Na Área criminal, recebeu o M.P. a tarefa privativa de promover a ação penal pública. A constituição conferiu-lhe controle externo sobre a atividade policial, permitiu-lhe requisitos diligências investigatórias e determinou a instauração de inquérito policial.

Na esfera cível, além da ação de inconstitucionalidade e da ação interventiva, a Constituição conferiu ao M.P. a defesa em juízo de direitos e interesses das populações indígenas, cometeu-lhe a promoção do inquérito civil e da ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e outros interesses difusos e coletivos.

2.2. *Posicionamento Constitucional*

Optou o constituinte de 1988 por conferir elevado *status* constitucional ao M.P., quase erigindo-o a um *quarto poder*, ao dar-lhe garantias especiais e ao desvinculá-lo dos capítulos do Poder Legislativo, Poder Executivo e Poder Judiciário (Título IV, Capítulo IV, Seção I).

A natureza jurídica da atuação do M.P. é administrativa.

É necessária a distinta posição constitucional do M.P. para desvinculá-lo de uma dependência excessiva, especialmente, do Poder Executivo.

2.3. *Dispositivos Comuns*

Na Constituição de 88, há dispositivos comuns ao MPU e aos dos Estados: com sua conceituação institucional, conferem-lhe autonomia, garantias, atribuições e impedimentos.

2.4. *Conceito*

“O M.P. é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe a defesa de ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais.”

a) Instituição Permanente - Supõe seja ele um dos Órgãos pelos quais o Estado manifesta sua soberania para defender a ordem jurídica, o regime democrático, interesses sociais e individuais, e ainda a missão perante o Poder Judiciário de promover a ação civil pública e penal. Em último análise, trata-se do zelo do interesse público.

b) O M.P. e a função jurisdicional - Diz a Constituição no art. 127, caput: “*O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis*”.

Em outras palavras, desde que haja alguma característica de indisponibilidade *parcial ou absoluta de um interesse, ou desde que a defesa de qualquer interesse*, disponível ou não, convenha à coletividade como um todo, será exigível a iniciativa ou a intervenção do M.P. junto ao Poder Judiciário.

Por isso, diz Manoel Gonçalves Ferreira Filho: “*Sem dúvida, deve-se reconhecê-lo, foi intenção do constituinte fazer o Ministério Público representar a lei antes de servir aos governantes*”(em Curso de Direito Constitucional, São Paulo, Saraiva, 1989, p. 235).

c) ...

d) A defesa da ordem jurídica - Como fiscal da lei, a destinação do M.P. deve ser sempre voltada para o zelo de interesses sociais e individuais indisponíveis e do bem geral;

e) Ministério Público e democracia - Há estreita ligação entre democracia e um M.P. forte e independente, pois um M.P. forte mas submisso só pode convir a governos totalitários. No dizer de Hugo Nigro Mazzilli: “*É preciso romper de vez com o sistema advindo de tempos autoritários, em que o Ministério Público se notabilizou por servir ao governo e a seus governantes, situação esta incompatível com sua atual destinação constitucional. Justamente para que o Ministério Público possa servir à sociedade e não aos governantes, precisa ser dotado de garantias substanciais que assegurem a independência administrativa e funcional - garantias concretas e não palavras retumbantes na Lei Maior, mas vazias de maior conteúdo prático. Enfim, as verdadeiras garantias de seus agentes são, antes de tudo, garantias da coletividade*”(in Garantias Constitucionais do Ministério Público).

2.5. Princípios institucionais: *Unidade, individualidade e autonomia*

Em vez de estarem subordinados hierarquicamente entre si ou ao procurador-geral, os membros do M.P. gozam de independência no exercício das funções.

Quando falamos em *unidade*, significa dizer que os membros do M.P. integram um *só órgão* sob a direção de *um só chefe*. Individualidade significa dizer que seus membros podem ser substituídos uns pelos outros.

Individualidade só se concebe quando haja unidade. Não se pode impor um procedimento funcional a um membro do M.P. e sim fazer recomendação de caráter normativo ou vinculativo. Pois a Constituição deu-lhe garantias funcionais.

2.6. *As designações do procurador-geral*

Os designações do procurador-geral, do Conselho Superior ou de qualquer órgão de administração superior da instituição só se pode admitir quando decorram de taxativa hipótese legal.

A *ratio legis* da inamovibilidade não é apenas a proteção do próprio cargo, mas também a proteção das funções do cargo.

2.7. *Hierarquia e independência*

No M.P. a hierarquia é administrativa, não funcional.

O Poder de designação, vocação ou delegação do procurador-geral não pode sobrepor-se à discriminação de atribuições previstos em lei.

2.8. *Unidade e indivisibilidade do M.P. diante da incompetência do Juízo*

O ato ministerial praticado em juízo incompetente, não teria a indivisibilidade do M.P. Entretanto, será inaplicável em entendimento se tiver atribuição funcional ao órgão do M.P. que a lançou.

2.9. *Autonomia Institucional*

A Constituição e as leis conferem autonomia, funcional e administrativa, ao M.P.

Autonomia funcional - significa dizer que os seus membros, não estão subordinados a nenhum órgão ou poder, submetendo-se apenas à sua consciência e aos limites imperativos da lei.

Por esta razão os membros do M.P. são considerados *agentes políticos*, a despeito de outras posições, como a da ilustre Maria Silvy Di Pietro.

No tocante à iniciativa do processo legislativo, pode, de acordo com a Constituição (art. 127, § 2º) propor a criação ou extinção de seus cargos e serviços auxiliares, bem como a edição das respectivas leis complementares.

Cumprе ressaltar que não pode um membro do Poder Legislativo ter iniciativa de leis complementares que digam respeito à organização do M.P., pois a iniciativa ou é do Chefe do Executivo ou do procurador-geral.

A Constituição de 88 diz que o M.P. abrange o M.P. da União e o M.P. dos Estados; por sua vez, o primeiro compreende o M.P. Federal, o do Trabalho, o Militar e o do Distrito Federal e Territórios.

Assim, inexistente o M.P. Eleitoral, como órgão autônomo, cabendo ao Procurador-Geral da República a sua chefia, exercendo suas atribuições perante o Tribunal Superior Eleitoral. Nos Tribunais Regionais Eleitorais, existentes nos diversos Estados da Federação neles oficiam os membros do Ministério Público Federal (Procuradores Regionais Eleitorais) e nas comarcas os Promotores Eleitorais (integrantes dos Ministérios Públicos Estaduais), que exercem suas atribuições por delegação.

A direção administrativa do M.P. do Distrito Federal e Territórios fica a cargo do Procurador-Geral da República.

2.10. A Constituição da República organiza a instituição da seguinte maneira

I - O Ministério Público da União, que compreende:

a) O Ministério Público Federal, cuja carreira se inicia no cargo de Procurador da República, e cujo chefe é também do Ministério Público da União.

b) O Ministério Público do Trabalho, cujo cargo inicial é o de Procurador do Trabalho, e cujo chefe é o Procurador-Geral do Trabalho.

c) O Ministério Público Militar, cuja carreira se inicia no cargo de Promotor da Justiça Militar, tendo por chefe o Procurador Geral da Justiça Militar.

d) O Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, cujo cargo inicial é o de Promotor de Justiça-Adjunto, tendo por chefe o Procurador-Geral de Justiça.

II - Os Ministérios Públicos dos Estados, cujas carreiras estão organizadas de acordo com as Leis Complementares locais (art. 128, § 5º, da CF).

2.11. O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

O M.P. junto ao TC deixou de ser previsto como órgão autônomo.

O art. 130, apenas quis dizer que os membros do M.P. que atuam junto aos tribunais de contas terão os mesmos direitos, vedações e forma de investidura dos demais membros do M.P.

Por último, deve ser lembrado que tais membros do M.P. limitam-se a officiar junto aos tribunais de contas, dando parecer e oficiando como *custos legis* no procedimento e processos cometidos ao controle externo daquela corte.

Mister se faz que a legislação infraconstitucional disciplina a atuação do M.P. junto aos tribunais e Conselho de Contas.

2.12. *O Procurador-Geral da República*

É o Chefe do Ministério Público da União. Com a promulgação da Lei Complementar nº 75 de 21 de maio de 93, a escolha do Procurador-Geral da República deve ocorrer entre os membros da carreira do Ministério Público da União, cuja nomeação ou cuja escolha é efetuada pelo Presidente da República após aprovação do Congresso Nacional - no sistema anterior à Const. de 1988, absurdamente, o chefe do M.P. da União, o Procurador-Geral da República, não gozava de garantias legais mínimas, pois era demissível *ad nutum*.

Contudo, em diversos Estados, as garantias já eram maiores, como também já foi anotado.

2.13. *Os demais procuradores-gerais*

2.14. *Listisconsórcio do M.P.: surgiu p/melhor defesa ambiental*

Hipótese há nas quais se justifica um sistema de atuação harmônica ou integrada entre o M.P. da União e dos Estados, como na importante área da defesa do meio ambiente ou do consumidor.

2.15. *Organizações, atribuições e estatuto*

A Lei nº 8.625 de 15.02.93 estabeleceu o controle externo da atividade policial, devendo qualquer prisão ser de imediato comunicada ao “*parquet*”, devendo o M.P. por seus órgãos corrigir ilegalidades, instaurando inquéritos, sanando desvios, fazendo recomendações às autoridades e solicitando informações, que não podem deixar de ser fornecidas sob a alegação de que são sigilosas.

Leis complementares da União e dos Estados, cuja iniciativa é facultada aos respectivos procuradores-gerais, estabelecerão as atribuições e o estatuto de cada M.P.

A Constituição diz ser de iniciativa privativa do Presidente da República, para que organize o M.P. da União e a que fixe normas gerais para organização do M.P. dos Estados, do D.F. e Territórios.

O Procurador-Geral da República terá a iniciativa de leis na forma e previstas na Constituição de 88. Não só pelo princípio de simetria, mas por força do art. 128, parágrafo 5º do CF, os procuradores-gerais de justiça dos Estados também terão a iniciativa de leis, nas hipóteses correspondentes.

Nos Estados, haverá leis complementares, de iniciativa facultada aos procuradores-gerais.

2.16. *Garantias e prerrogativas*

A Constituição trouxe para o Ministério Público nacional notáveis avanços em suas garantias e atribuições. A par de um diferenciado posicionamento constitucional, concedeu-lhe destinação que dignifica e assegura sua indispensável presença social, consagrou-lhe autonomia e independência; conferiu relevantes garantias e predicamentos à instituição e a seus agentes.

O fundamento desses predicamentos da instituição e de seus agentes não é de constituir uma casta privilegiada de funcionários públicos, e sim e tão-somente assegurar a alguns agentes do Estado, apenas em razão das funções que exercem, garantias para que efetivamente possam cumprir seus misteres, em proveito do próprio interesse público.

A Lei Maior outorgou, aos magistrados e membros do Ministério Público, garantias excepcionais.

Justamente para que o Ministério Público possa servir a sociedade e não aos governantes, precisa ser dotado de garantias substanciais que assegurem sua independência.

As prerrogativas, para Hely Lopes Meirelles, “*são atributos do órgão ou do agente público, inerentes ao cargo ou à função que desempenha na estrutura do Governo, na organização administrativa ou na carreira a que pertence. São privilégios funcionais, normalmente conferidos aos agentes políticos ou mesmo aos altos funcionários, para a correta execução de suas atribuições legais. As prerrogativas funcionais erigem-se em direito subjetivo de seu titular, passível de proteção por via judicial, quando negadas ou desrespeitadas por qualquer outra autoridade*”.

Em conclusão podemos afirmar que há garantias administrativas e políticas de instituição (autonomia administrativa e funcional; iniciativa do processo legislativo; propostas orçamentárias, escolha do procurador-geral dentre integrantes da carreira indicados em lista tríplice formada pela instituição, investidura por tempo certo para o procurador-geral etc.); há garantias políticas dos seus membros (independência funcional, inamovibilidade, irredutibilidade de vencimentos, vitaliciedade, isonomia de vencimentos, vedações etc.), que objetivam o cumprimento de sua elevada missão Constitucional e legal, em benefício da sociedade de que a instituição é defensora, bem como, do regime democrático e de interesses da coletividade. ◆