

Boletim Científico

Escola Superior do Ministério Público da União

O MINISTÉRIO PÚBLICO NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA

Sua natureza, princípios e estrutura

*José Eduardo Sabo Paes**

Sumário: 1 Conceito e natureza. 2 A natureza autônoma e sua relação com os três poderes do Estado brasileiro. 3 Os princípios constitucionalmente estabelecidos para o funcionamento do Ministério Público (unidade, indivisibilidade e independência). 4 A missão e as funções do Ministério Público. 4.1 A missão. 4.2 As funções. 5 A organização do Ministério Público brasileiro. 5.1 Instituição permanente. 5.2 Instituição com autonomia funcional, administrativa e financeira. 5.3 Membros com garantias e prerrogativas. 5.4 O Ministério Público da União e dos estados. 6 O Estatuto dos membros da carreira ministerial. 6.1 A carreira ministerial. 6.2 Os deveres e direitos dos membros do Ministério Público. 6.2.1 Os deveres. 6.2.2 Os direitos. 6.3 As vedações. 7 Conclusão.

1 Conceito e natureza

O Ministério Público, diz lapidarmente o artigo 127 da Constituição brasileira de 1988, “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”.

Ao estatuir que se trata de instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, a Constituição Federal conceitua Ministério Público. Efetivamente, o Ministério Público é instituição no sentido dado por Maurice Hauriou como “idéia de empresa que se realiza e perdura no meio social”¹; permanente é, em efeito, sua função de defender a ordem jurídica, o regime democrático, os interesses sociais e os interesses individuais indisponíveis. Ao dispor que é essencial, a Constituição afirma que a função jurisdicional do Estado não pode ser exercida sem a participação do Ministério Público.

A finalidade da Instituição, sua missão a realizar no meio social, é a defesa da ordem jurídica, do regime democrático, dos interesses sociais e dos interesses individuais indisponíveis. As funções institucionais do Ministério Público estão explicitadas de modo não exaustivo, no artigo 129 da Constituição Federal, mas no artigo 127 estabelecem-se princípios informadores das funções que o legislador ordinário pode conferir ao Ministério Público. Desta maneira, no Direito brasileiro, sempre que existe um especial interesse a

* José Eduardo Sabo Paes é Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios, Doutor em Direito pela Universidad Complutense de Madrid, Professor da Universidade Católica de Brasília e Professor visitante da Universidade de Brasília.

¹ HAURIOU, Maurice. Apud DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. São Paulo: Saraiva, 1979. p. 158.

proteger, a lei confere atribuições ao Ministério Público como órgão agente ou interventor com o fim de salvaguardar tais interesses.

Em todo o caso, a natureza jurídica do Ministério Público brasileiro tem suscitado controvérsias doutrinárias ao longo de sua evolução constitucional.

Já no início da República o Ministério Público viu resgatados seus valores na Exposição de Motivos do Decreto n. 848, de 11 de outubro de 1890, na qual foi definido como “Instituição necessária em toda organização democrática”. No Decreto n. 1.030, de 14 de novembro de 1890, já não figurava como mero auxiliar da Justiça, ocupando um modesto papel próprio da subordinação que lhe havia reservado o Regime Imperial, senão como

“o advogado da lei, o fiscal de sua execução, o procurador dos interesses gerais, o promotor da ação pública contra toda violação de direito, o assistente dos sentenciados, dos alienados, dos asilados e dos mendigos, requerendo o que for a bem da justiça e dos deveres de humanidade”².

Mais tarde, já no governo de Bernardes e mediante o Decreto n. 13.273, de 20 de dezembro de 1923, as funções do Ministério Público e sua independência relativamente aos demais Poderes do Estado foram de tal forma dilatadas que Alfredo Valladão, ainda reconhecendo a competência do Ministério Público para intervir na disciplina judicial, em comentário que se tornou famoso, asseverava que o Ministério Público poderia ser considerado o quarto Poder do Estado³.

A Carta Federal de 1934 considerou o Ministério Público órgão de cooperação nas atividades governamentais, vinculando-o ao Poder Judiciário. A Constituição outorgada de 1937, ao abster-se de ocupar-se especificamente do Ministério Público, limitando-se a referências dispersas, o fez retroceder em importância no seio dos órgãos governamentais, subordinando-o na prática ao Poder Executivo.

No regime da Constituição Federal de 1946, por fim consolidou-se sua independência em relação com os demais órgãos governamentais, ficando a *latere* da esfera de influência dos tradicionais poderes do Estado. A Instituição ganhou na Carta Magna de 1946 um título inteiro, que seguia à parte dedicada à disciplina dos Tribunais. Isto o converteu em um órgão governamental independente.

A Lei Fundamental de 1967, no entanto, retornou o Ministério Público ao âmbito do Poder Judiciário, órgão auxiliar daquele poder.

² LYRA, Roberto. *Teoria e prática da Promotoria Pública*. Rio de Janeiro: Livraria Jacintho, 1937. p. 16.

³ O comentário é: “O Ministério Público se apresenta com a figura de um verdadeiro poder do Estado. Se Montesquieu tivesse escrito hoje o ‘Espírito das Leis’, por certo não seria tríplice, mas quádrupla, a Divisão dos Poderes. Ao órgão que legisla, ao que executa, ao que julga, um outro órgão acrescentaria ele – o que defende a sociedade e a lei, perante a justiça, para a ofensa de onde partir, isto é, dos indivíduos ou dos próprios poderes do Estado” (LIRA, Roberto. Op. cit., p. 17).

A emenda outorgada de 1969 o fez migrar para a esfera do poder Executivo, conceituando-o como órgão de execução desse poder, situação em que se encontrava quando se iniciaram os trabalhos preparatórios para a elaboração da atual Constituição⁴.

Já na Constituição Federal de 1988, o Ministério Público foi definido como órgão institucional do Estado, autônomo e independente, não integrado ou vinculado a nenhum dos três Poderes.

2 A natureza autônoma e sua relação com os três poderes do Estado brasileiro

Como se viu, o Ministério Público tem por função institucional a defesa da ordem jurídica, do regime democrático, dos interesses sociais e dos interesses individuais indisponíveis (Constituição, art. 127), e o faz no exercício das atribuições previstas na própria Constituição ou nas atribuições infraconstitucionais.

Em essência a soberania é uma. Há, apenas, divisão das funções: de elaborar a lei (o chamado Poder Legislativo) e de aplicar a lei (no não-contencioso, pela administração, e no contencioso, pelo Poder Judiciário). Os ramos do Poder não são, em realidade, uma divisão apoiada em critérios científicos, senão num sistema de pesos e contrapesos sobre os órgãos que exercem a soberania.

Aceita essa premissa, nada impediria teoricamente que o Ministério Público estivesse dentro de qualquer ramo do Poder ou que fosse erigido, por opção legislativa, em um quarto Poder.

A opção do constituinte brasileiro de 1988 foi, como assevera Mazzilli⁵,

“conferir um elevado *status* constitucional ao Ministério Público, quase erigindo-o a um quarto poder: desvinculando a instituição dos Capítulos do Poder Legislativo, do Poder Executivo e do Poder Judiciário⁶; fê-lo Instituição permanente, essencial à prestação jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, dos interesses sociais e individuais indisponíveis e a do próprio regime democrático; cometeu à instituição zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia; erigiu à condição de crime de responsabilidade do presidente da República os seus atos que atentem contra o livre exercício do Ministério Público, lado a lado com os Poderes de Estado; impediu a delegação legislativa em matéria relativa à organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, à carreira e à garantia de seus membros; conferiu a seus agentes total desvinculação do funcionalismo comum, não só nas garantias para

⁴ SAUWEN FILHO, João Francisco. *Ministério Público brasileiro e o Estado democrático de Direito*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p. 190.

⁵ MAZZILLI, Hugo Nigro. *Regime jurídico do Ministério Público*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1996. p. 67-69.

⁶ Título IV, Cap. IV, Seção I.

escolha de seu procurador-geral, como para a independência da atuação; concedeu à Instituição autonomia funcional e administrativa, com possibilidade de prover diretamente seus cargos; conferiu-lhe iniciativa do processo legislativo, bem como da proposta orçamentária; em matéria atinente ao recebimento dos recursos correspondentes às suas dotações orçamentárias, assegurou ao Ministério Público igual forma de tratamento que a conferida aos Poderes Legislativo e Judiciário; assegurou a seus membros as mesmas garantias dos magistrados, impondo-lhes iguais requisitos de ingresso na carreira e idêntica forma de promoção e de aposentadoria, bem como semelhantes vedações; conferiu-lhe privatividade na promoção da ação penal pública, ou seja, atribuiu-lhe parcela direta da soberania do Estado; assegurou ao Procurador-Geral da República paridade com os chefes de Poder, no julgamento nos crimes de responsabilidade pelo Senado Federal”.

Em face do peculiar regime do qual desfruta na ordem jurídica brasileira, distinto dos demais poderes do Estado, mas qualitativamente de igual valor ao regime jurídico-constitucional de tais órgãos, é inquestionável que o Ministério Público brasileiro é órgão independente. Em efeito, na Constituição de 1988, apesar de não estar compreendido de maneira expressa entre os poderes do Estado, o Ministério Público se encontra estruturado de modo absolutamente idêntico àqueles, em tudo o que respeita a autonomia, garantias e prerrogativas.

3 Os princípios constitucionalmente estabelecidos para o funcionamento do Ministério Público (unidade, indivisibilidade e independência)

No § 1^a do artigo 127 da Constituição da República assenta-se que a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional são princípios institucionais do Ministério Público⁷.

Segundo o princípio de unidade, sempre que um membro do Ministério Público está atuando, qualquer que seja a matéria, o momento e o lugar, sua atuação será legítima se estiver dirigida a alcançar as finalidades da Instituição. Em outras palavras, todos os membros de um determinado Ministério Público formam parte de um único órgão sob a direção do mesmo chefe; a divisão do Ministério Público em diversos organismos se produz apenas para lograr uma divisão racional do trabalho, mas todos eles atuam guiados pelos

⁷ Enquanto a doutrina mais conservadora e presente no ordenamento jurídico de alguns países, inspirada pelas peculiaridades do *parquet* francês, menciona como regra o princípio hierárquico, em realidade é ao contrário: o Ministério Público tem a autonomia funcional garantida como princípio da Instituição; e como garantia de seus membros, os quais têm independência no exercício de suas funções. Dadas as peculiaridades do Ministério Público brasileiro, a hierarquia só se concebe em um sentido administrativo, pela natural chefia exercida na Instituição por seu Procurador-Geral (poderes de designação na forma da lei, disciplina funcional, solução de conflitos de atribuições etc.). É, pois, impossível falar de hierarquia no sentido funcional no direito brasileiro.

mesmos fundamentos e com as mesmas finalidades, constituindo, pois, uma única Instituição⁸.

Pelo princípio da indivisibilidade quem está presente em qualquer processo é o Ministério Público, ainda que seja por intermédio de um determinado promotor ou procurador de justiça. Por isso, a expressão “representante do Ministério Público” não é tecnicamente adequada para a eles se referir. Esse princípio permite que os membros da Instituição possam ser substituídos uns por outros no processo, não de uma maneira arbitrária, senão nos casos legalmente previstos (promoção, remoção, aposentadoria, morte etc.) sem que isso constitua qualquer alteração processual⁹.

O princípio da independência funcional significa que os membros do Ministério Público no exercício de suas funções atuam de modo independente, sem nenhum vínculo de subordinação hierárquica, inclusive em relação à chefia da Instituição, guiando sua conduta somente pela lei e suas convicções. Assim, somente no plano administrativo se pode reconhecer subordinação hierárquica dos membros do Ministério Público à Chefia ou aos órgãos de direção superior da Instituição; jamais no plano funcional, onde seus atos estarão submetidos à apreciação judicial apenas nos casos de abuso de poder que possam lesar direitos.

4 A missão e as funções do Ministério Público

4.1 A missão

A missão do Ministério Público está expressa na ordem constitucional por meio do disposto no artigo 127, no qual se estatui que “o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”.

Essa missão se concretiza por meio do exercício das funções institucionais previstas no ordenamento jurídico constitucional em seu artigo 129, a seguir explicitadas.

I – Promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei.

A Constituição de 1988 tem por princípio, entre os direitos individuais (art. 5º, LV), garantir o contraditório aos litigantes no processo judicial ou administrativo. Por

⁸ Ainda que o *caput* do artigo 128 da Constituição disponha que o Ministério Público brasileiro compreende o da União e o dos Estados, dando uma idéia de unidade entre eles todos, em realidade, a unidade que se pode conceber entre o primeiro e os demais é mais conceitual que efetiva: só significa que todos eles exercem o mesmo ofício de ministério público ao que se referem as leis e que a unidade é dentro de cada um deles.

⁹ Hugo Nigro Mazzilli (op. cit.) afirma que a indivisibilidade só se concebe quando há unidade, e inclusive assim os poderes do Procurador-Geral encontram limite na independência funcional dos membros da Instituição (no mesmo sentido, MARQUES, José Frederico. *Tratado de direito processual penal*. São Paulo: Saraiva, 1980. v. 2, n. 463). Mazzilli conclui: “não se pode impor um procedimento funcional a um membro do Ministério Público, senão fazendo recomendação sem caráter normativo ou vinculativo, pois a Constituição e a lei complementar, antes de assegurarem garantias pessoais aos membros do Ministério Público, deram-lhes garantias funcionais, para que possam servir aos interesses da lei, e não aos governantes” (vide também FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1981. p. 294).

consequente, estabelece que seja privativa do Ministério Público a promoção da ação penal pública, o que garante ao indivíduo ser demandado por um órgão imparcial e independente. Ainda subsiste a ação penal privada subsidiária nos crimes de ação pública no caso de a ação penal pública não ser ajuizada no prazo legal (art. 5^a, LIX).

II – Zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia.

Trata-se de autêntica função de defensor do povo, o chamado *ombudsman* nos países nórdicos. Consiste em defender os interesses da população perante a administração pública, pois é ela que presta os serviços de relevância pública e tem a obrigação primeira de respeitar os direitos garantidos na Constituição, entre outras coisas, uma vez que os direitos são limites à atuação do poder do Estado.

A Constituição classifica como serviços de relevância pública as ações e os serviços de saúde (art. 197), mas, a despeito dessa menção expressa, outros serviços (segurança, educação, transporte coletivo etc.) poderão ser assim considerados com o fim de serem vigiados pelo Ministério Público. Além dos conhecidos meios judiciais de que dispõe (p. ex., ação civil pública, mandado de segurança), a atuação do Ministério Público como defensor do povo também deverá ser concretizada no plano administrativo, matéria que deverá ser regulada na legislação infraconstitucional.

III – Promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

Esse assunto não era novidade no ordenamento jurídico por ser objeto da Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985, que regulamentou as ações de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor e a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, estendendo a proteção a outros interesses difusos e coletivos. A inovação está em elevar a defesa desses interesses a uma estatura constitucional¹⁰.

Ainda que a ação civil pública tenha alcançado maior notoriedade nos casos de defesa de interesses difusos e coletivos, existem há muito tempo ações civis públicas, assim chamadas por serem empreendidas pelo Ministério Público; por exemplo, a ação de nulidade de casamento, a ação de dissolução de sociedade civil com atividades ilícitas ou imorais, a ação de inconstitucionalidade, o próprio mandado de segurança.

¹⁰ Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990 – Código de Proteção e Defesa do Consumidor (art. 82, incs. I e II): interesses ou direitos difusos são os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato; interesses ou direitos coletivos são os transindividuais, de natureza indivisível, de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base.

IV – Promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos na Constituição.

Esse dispositivo confere ao Ministério Público a legitimação para promover a ação de inconstitucionalidade que tem como objeto a lei ou o ato normativo dos estados ou dos municípios ante a Constituição dos estados. No que respeita à Constituição Federal, essa competência está conferida ao Procurador-Geral da República, além do Presidente da República, da mesa do Senado, da mesa da Câmara dos Deputados, da mesa da Assembléia Legislativa (o órgão legislativo dos estados), do governador de estado, do Conselho Federal da Ordem dos Advogados e qualquer partido político com representação no Congresso Nacional ou confederação, sindicato ou entidade de classe de âmbito nacional. Não obstante, o Procurador-Geral da República sempre deverá ser previamente ouvido nas ações de inconstitucionalidade e em todos os processos de competência do Supremo Tribunal Federal.

Atribui-se ao Ministério Público, com exclusividade, a representação para fins de intervenção da União e dos estados perante os Tribunais de Justiça dos estados ou ante o Supremo Tribunal Federal ou Superior Tribunal de Justiça. A intervenção dos estados nos municípios ou da União nos municípios dos Territórios Federais é demandada nos Tribunais de Justiça dos estados para garantir a observância dos princípios contidos na Constituição dos estados, ou para promover a execução de uma lei, de uma ordem ou de uma decisão judicial (art. 35, IV).

No caso de intervenção da União nos estados, a representação do Procurador-Geral da República será promovida perante o Supremo Tribunal Federal, na hipótese de descumprimento dos princípios constitucionais do artigo 34, VII, ou seja, a forma republicana, o sistema representativo e o regime democrático; os direitos da pessoa humana, a autonomia municipal e a prestação de contas da administração pública, direta e indireta.

A representação para a intervenção da União nos estados no caso de oposição à execução de uma lei federal será realizada perante o Superior Tribunal de Justiça.

V – Defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas.

Os direitos e interesses indígenas gozam de proteção constitucional, sobretudo no que concerne à sua organização social, costumes, idiomas, crenças, tradições e aos direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos seus bens (art. 231).

A defesa judicial desses direitos e interesses deverá ser realizada pelo Ministério Público, principalmente por meio da ação civil pública, já que a atribuição concedida é a defesa dos interesses difusos ou coletivos. Ainda que se trate de ação proposta pelos próprios índios ou suas comunidades, o Ministério Público intervirá no processo (art. 232).

VI – Expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva.

Esse dispositivo constitucional permite ao Ministério Público solicitar os dados necessários para o pleno exercício de suas atribuições aos órgãos públicos ou particulares, os quais estão obrigados a entregar-lhe. Aqui se inclui a representação judicial para quebra do sigilo bancário e das comunicações telefônicas e de dados.

VII – Exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior.

A razão desse encargo está no fato que o Ministério Público é um órgão imparcial, encarregado de promover a persecução penal em juízo, no exercício do *jus puniendi* do Estado; o faz, ademais, com exclusividade em relação aos crimes de ação penal pública.

No entanto, para a promoção da ação penal o órgão de acusação depende dos elementos averiguados pela polícia. Por ser o Ministério Público o destinatário da atividade de investigação e, aplicando o sistema de freios e contrapesos, a lei deverá estabelecer mecanismos de controle da atividade policial por parte do Ministério Público.

Devem ser objeto de controle aquelas atividades que tenham relação com as funções do Ministério Público. A lei a que se refere o dispositivo constitucional é a Lei Orgânica do Ministério Público, prevista no artigo 128, § 5º, da Constituição Federal.

VIII – Requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais.

IX – Exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.

A evolução institucional do Ministério Público direcionado a um órgão de defesa da ordem jurídica, dos interesses sociais e dos interesses individuais indisponíveis, distanciando-a de suas origens de defensor dos interesses do soberano, exige dele uma atuação imparcial e independente.

A Constituição de 1988 pôs termo ao antigo regime que propiciava ao Ministério Público exercer à mesma vez funções típicas de seu cargo e a defesa dos interesses do Estado em juízo.

Mediante esse dispositivo a Constituição veda ao Ministério Público a representação judicial e a assessoria jurídica de entidades públicas e cria um órgão encarregado de defender os interesses do Estado: a Advocacia-Geral da União. Afinal se compreendeu que as relevantes funções do Ministério Público, especialmente as atribuídas ao Procurador-Geral da República – por exemplo, a ação direta de inconstitucionalidade e a ação penal contra as mais altas autoridades da República –, não se conformam com as funções de representação judicial da União.

4.2 As funções

As funções institucionais do Ministério Público brasileiro são aquelas que o ordenamento jurídico lhe prescreve de acordo com a finalidade da Instituição, também determinada na nova ordem constitucional, por meio do artigo 127, onde se lê: “o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”.

O estatuto do Ministério Público estabelece que a função de defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesse sociais e individuais indisponíveis, deverá ser exercida sob os fundamentos e princípios que descreve, vale dizer:

- a) a soberania e a representatividade popular;
- b) os direitos políticos;
- c) os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil;
- d) a indissolubilidade da União;
- e) a independência e a harmonia dos Poderes da União;
- f) a autonomia dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- g) as vedações impostas à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; e
- h) a legalidade, a impessoalidade, a moralidade e a publicidade, relativas à administração pública direta, indireta ou funcional, de qualquer dos Poderes da União.

Além da cláusula constitucional, no Estatuto estabelecem-se outras funções institucionais, na medida em que no artigo 129, inciso IX, da Constituição se permite, sempre que sejam compatíveis com sua finalidade. São elas:

- a) zelar pela observância dos princípios constitucionais relativos ao sistema tributário, às limitações do poder de tributar, à repartição do poder impositivo e das receitas tributárias e aos direitos do contribuinte; às finanças públicas; à atividade econômica, à política urbana, agrícola, fundiária e de reforma agrária e ao sistema financeiro nacional; à seguridade social, à educação, à cultura e ao desporto, à ciência e à tecnologia, à comunicação social e ao meio ambiente; à segurança pública;
- b) a defesa do patrimônio nacional; do patrimônio público e social; do patrimônio cultural brasileiro; do meio ambiente; dos direitos e interesses coletivos, especialmente das comunidades indígenas, da família, da criança, do adolescente e do idoso;
- c) zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos da União, dos serviços de relevância pública e dos meios de comunicação social aos princípios, garantias, condições, direitos, deveres e vedações previstos na Constituição Federal e na lei, relativos à comunicação social; e
- d) zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos da União e dos serviços de relevância pública quanto aos direitos assegurados na Constituição Federal

relativos às ações e aos serviços de saúde e à educação e aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e da publicidade.

5 A organização do Ministério Público brasileiro

5.1 Instituição permanente

De acordo com a Constituição brasileira, o Ministério Público é Instituição permanente. A asserção parte do princípio de que o Ministério Público é um dos órgãos que permitem ao Estado atual manifestar sua soberania. Entre as instituições públicas cujo fim se realiza no meio social, o Ministério Público tem a destinação permanente de defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis, principalmente perante o Poder Judiciário, junto ao qual tem a missão de promover a ação penal e a ação civil públicas¹¹.

5.2 Instituição com autonomia funcional, administrativa e financeira

A Constituição e as leis conferem autonomia ao Ministério Público, ou seja, lhe permitem autogestão administrativa e funcional para garantir sua efetiva independência.

Atento a esses princípios, no § 2º do artigo 127 da Constituição de 1988 dispõe-se:

“Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa, podendo, observado o disposto no art. 169, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas ou de provas e títulos, a política remuneratória e os planos de carreira; a lei disporá sobre sua organização e funcionamento”.

A autonomia funcional alcança o Ministério Público como Instituição e a cada um de seus membros como agentes políticos.

Mazzilli recorda que inclusive antes da Constituição de 1988 o Ministério Público já havia adquirido autonomia funcional como bem apontava Eurico de Andrade Azevedo, referindo-se à legislação da época:

“A natureza dos serviços prestados pelo Ministério Público, pelo seu conteúdo e alcance, requer que seus integrantes, no exercício de suas funções, sejam inteiramente resguardados, de fato, de toda pressão e interferência externas, a fim de poderem atuar com total independência e liberdade, atendendo apenas às exigências do que, por lei, lhes cabe

¹¹ Mazzilli (*Regime Jurídico...*, cit., p. 72) recorda que tal afirmação já figurava no artigo 1º da Lei Complementar n. 40/81.

efetivamente fazer. Em razão disso, é que a legislação competente (Lei Complementar n. 40, de 1981, artigo 2º) estabelece a autonomia funcional como um dos princípios institucionais do Ministério Público. Isto significa que os seus membros, no desempenho de seus deveres profissionais, não estão subordinados a nenhum órgão ou poder – nem ao Poder Executivo, nem ao Poder Judiciário, nem ao Poder Legislativo – submetendo-se apenas à sua consciência e aos limites imperativos da lei”¹².

A autonomia administrativa e financeira, com dotação orçamentária (art. 4º), foi uma importante conquista, procedente da antiga Lei Complementar n. 40/81 e se mantém na atual Lei Complementar n. 75/93.

Permite-se de maneira expressa que o Ministério Público tenha a iniciativa no processo legislativo não só para a criação ou extinção de seus cargos e serviços auxiliares (CF, art. 127, § 2º), senão também para a organização da própria Instituição (CF, art. 128, § 5º).

No entanto, ainda que não se mencione na Constituição a expressão “autonomia financeira”, em realidade ela deriva do próprio sistema (CF, arts. 127, §§ 2º e 3º, 168 e 169), tendo sido garantidas as conseqüências dela resultantes, assim como a infra-estrutura indispensável para assegurá-la¹³.

5.3 Membros com garantias e prerrogativas

Para garantir a eficiência da atuação do Ministério Público no cumprimento de suas funções, o constituinte de 1988 concedeu-lhe garantias que fortaleceram a Instituição e, ao mesmo tempo, lhe assinaram um caráter de absoluta independência em relação aos demais órgãos do Estado. Essas garantias, algumas administrativas e outras políticas, foram confirmadas pela Lei Complementar n. 75, de 1993, do Ministério Público da União e pela Lei n. 8.625, de 1993, que estabelece normas gerais para a organização do Ministério Público nos Estados, de modo que seus membros podem ter efetiva independência funcional no desempenho de suas relevantes funções.

Ditas garantias são as seguintes (Constituição, art. 128, § 5º, inc. I):

- a) vitaliciedade, segundo a qual um membro da Instituição só pode perder o cargo por sentença transitada em julgado;
- b) inamovibilidade, mediante a qual não se pode remover o membro da Instituição de seu cargo, senão por motivo de interesse público e por decisão do órgão colegiado do Ministério Público, com voto de dois terços de seus membros. É assegurada, ademais, uma ampla defesa. A finalidade é preservar as funções do cargo; e

¹² Autonomia administrativa e financeira do Ministério Público. Parecer publicado na revista *Justitia*, v. 139, p. 148.

¹³ Nesse sentido é a ADIN n.126-4, de Rondônia, j. 29 ago. 1991, STF, sessão plenária.

- c) irredutibilidade de subsídio, supõe uma garantia de que o subsídio não será diminuído. Aliás, a irredutibilidade de vencimentos é aplicável a todos os servidores públicos.

A primeira das garantias, naturalmente, é a independência funcional, segundo a qual todos, desde o momento em que o membro ingressa no primeiro nível da carreira até o último nível, gozam de independência no exercício de suas funções.

À parte destas, podem-se incluir na relação de garantias dos membros da Instituição a promoção de grau, alternadamente, por antigüidade e mérito, e a aposentadoria com remuneração integral, obrigatória aos setenta anos de idade e facultativa aos trinta anos de contribuição (Constituição, art. 129, § 4º).

Os membros do Ministério Público possuem foro privativo decorrente da atribuição: nos crimes comuns o Procurador-Geral da República é processado e julgado pelo Supremo Tribunal Federal, nos delitos de responsabilidade, pelo Senado Federal; os membros do Ministério Público da União que atuam ante os Tribunais Superiores são processados e julgados pelo Superior Tribunal de Justiça; compete aos Tribunais Regionais Federais processar e julgar os demais membros do Ministério Público da União, salvo no caso da justiça eleitoral; por último, os membros do Ministério Público dos estados são processados e julgados pelos Tribunais de Justiça de seu respectivo estado.

5.4 O Ministério Público da União e dos estados

No artigo 128 a Constituição da República indica que o Ministério Público inclui o Ministério Público da União e os Ministérios Públicos dos Estados. Por sua vez, o Ministério Público da União compreende o Ministério Público Federal, o do Trabalho, o Militar e o do Distrito Federal e Territórios.

O Ministério Público da União tem como chefe o Procurador-Geral da República, nomeado pelo Presidente da República dentre os integrantes da carreira maiores de trinta e cinco anos, depois da aprovação de sua nomeação pela maioria absoluta dos membros do Senado Federal, para um mandato de dois anos, permitindo-se a recondução.

Em 20 de maio de 1993, foi sancionada a Lei Complementar n. 75, que dispõe sobre a organização, as atribuições e o Estatuto do Ministério Público da União.

6 O Estatuto dos membros da carreira ministerial

6.1 A carreira ministerial

Normas gerais de origem federal ou local organizam o Ministério Público como carreira (CF, arts. 61, § 1º, II, d, e 128, § 5º), na qual se ingressará por concurso público com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil (CF, art. 129, § 3º; LC n. 75, de 1993, arts. 189 e s.; e Lei n. 8.625, de 1993, arts. 59 a 68).

6.2 Os deveres e direitos dos membros do Ministério Público

6.2.1 Os deveres

Ademais da obrigação de manter irrepreensível a conduta pública e particular, e de velar pelo prestígio e pela dignidade de suas funções, a Lei Orgânica do Ministério Público da União, a LOMPU, impõe inumeráveis deveres aos membros do Ministério Público.

Entre eles está o importante dever de informar e fundamentar seus atos, aspecto que hoje tem assento na própria Constituição.

6.2.2 Os direitos

No capítulo que trata dos direitos dos membros do Ministério Público da União, o estatuto descreve as garantias constitucionais que fazem que o cargo seja vitalício e inamovível.

Após dois anos de exercício no cargo, os membros do Ministério Público brasileiro só poderão ser exonerados por decisão judicial transitada em julgado. Ademais, a alteração de destino que pode empreender o Procurador-Geral só ocorrerá por razão de interesse público e por decisão do Conselho Superior com o voto de dois terços dos seus membros, assegurada uma ampla defesa. A transferência a pedido do interessado atenderá a conveniência do serviço, após a publicação de aviso de existência de vaga. Também se pode realizar uma transferência por permuta entre os interessados.

O capítulo dos direitos ocupa-se de diversas questões, como: designação para as correspondentes funções, compatíveis para cada classe das distintas carreiras; férias e licenças; remuneração e vantagens salariais, como o anuênio – 1% para cada ano de serviço público; aposentadoria obrigatória por invalidez, aos setenta anos de idade ou após trinta anos de serviço, cinco deles na carreira, com revisão salarial na mesma proporção em que se modifica a remuneração dos membros da ativa; pensão por morte aos dependentes dos membros do Ministério Público, correspondente à totalidade do salário do falecido.

6.3 As vedações

Como contrapartida das garantias e sempre perseguindo a atuação imparcial, independente e eficiente do Ministério Público, a Constituição estabelece também uma série de proibições a seus membros (art. 128, § 5º, II).

As proibições são: “receber, por qualquer título e sob qualquer pretexto, honorários, percentagens ou custas processuais; exercer a advocacia; participar de sociedade comercial; exercer, ainda que em disponibilidade, qualquer outra função pública, salvo uma de magistério; exercer atividade político-partidária, salvo exceções previstas na lei”.

7 Conclusão

Como se viu, o Ministério Público brasileiro tem como função institucional a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (Constituição, art. 127). Desenvolve tal função no exercício das atribuições previstas na própria Constituição ou infraconstitucionalmente.

A Constituição de 1988 optou, sem dúvida, por conferir um elevado status constitucional ao Ministério Público, convertendo-o quase em um quarto poder: desvinculou a Instituição dos capítulos do Poder Legislativo, Executivo e Judiciário (Tít. IV, Cap. IV, Seção I); tornou-o Instituição permanente, essencial à prestação jurisdicional do Estado, assinando-lhe a defesa da ordem jurídica, dos interesses sociais e dos interesses individuais indisponíveis e a do próprio regime democrático (art. 127); confiou à Instituição a custódia do efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos garantidos pela Constituição, promovendo as medidas necessárias para sua garantia (art. 129, II); concedeu a seus agentes total desvinculação do funcionalismo comum (arts. 127, § 1º, e 128); deu à Instituição autonomia funcional e administrativa com possibilidade de prover diretamente seus cargos (art. 127, §§ 1º e 2º); confiou-lhe a iniciativa do processo legislativo e de sua proposta orçamentária (arts. 61, 127, 128); garantiu aos seus membros as mesmas garantias dos magistrados (art. 128, § 5º, I), indicando vedações similares e impondo os mesmos requisitos de ingresso na carreira (arts. 93 e 129) e a mesma forma de promoção e de aposentadoria (arts. 93, II e VI, e 129, § 4º); conferiu-lhe privacidade na promoção da ação penal pública, ou seja, uma parcela direta da soberania do Estado (art. 129, I); elevou à condição de crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República contra “o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação” (art. 85, II); e, por último, garantiu ao Procurador-Geral da República, a par dos Chefes do Poder, julgamento pelo Senado Federal nos crimes de responsabilidade (art. 52, I e II).

Tais aspectos, como observam Burle Filho e Maurício Gomes, demonstram que o Ministério Público tem, no exercício de suas funções, notas características semelhantes às das funções fundamentais do Estado, tradicionalmente chamadas poderes e identificadas somente em três espécies – o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. Em outras palavras, o Ministério Público no direito positivo brasileiro é um órgão independente, não integrado no Legislativo, no Executivo ou no Judiciário, cuja função administrativa não se confunde com a tradicional função administrativa exercida caracteristicamente pelo Poder Executivo¹⁴.

Vários elementos da Constituição de 1988 demonstram esta afirmação. Efetivamente, o Ministério Público, além de não estar subordinado dentro do capítulo destinado aos outros poderes, foi elevado à posição de órgão constitucional, com competência de iniciativa de lei (arts. 61 e 127, § 2º), faculdade de exercer suas funções

¹⁴ BURLE FILHO, José Emmanuel; GOMES, Maurício Augusto. Ministério Público, as funções do Estado e seu posicionamento constitucional. *Justitia*, São Paulo, n. 53, p. 54, 1991.

inclusive contra os poderes do Estado (art. 129, II), autonomia funcional administrativa, autonomia financeira (art. 127, §§ 2º e 3º) – sendo obrigatória a liberação de sua dotação orçamentária mensalmente (art. 168) –, e garantia de eleição do chefe da Instituição entre seus membros, com mandato (art. 128, §§ 1º e 3º) e somente destituível com o voto da maioria absoluta do legislativo (art. 128, § 2º e 4º).

Em síntese o Ministério Público brasileiro é órgão independente essencial para a função jurisdicional do Estado, é inafastável, dado o regime jurídico peculiar de que desfruta no ordenamento jurídico do país, distinto dos demais Poderes do Estado, mas equivalente em qualidade ao regime jurídico-constitucional de tais órgãos. De fato, na Constituição de 1988, ainda que o Ministério Público não esteja incluído expressamente entre os poderes do Estado, encontra-se estruturado, em tudo e por tudo, de modo idêntico àqueles no que concerne à autonomia, às garantias e às prerrogativas.

Ao conferir tal *status* ao Ministério Público o constituinte de 1988 demonstrou estar convencido da veracidade da asserção de Norberto Bobbio, segundo a qual o problema grave de nosso tempo, com relação aos direitos do homem, não é mais o de fundamentá-los, e sim o de protegê-los. Afirma o catedrático italiano:

“Com efeito, o problema que temos diante de nós não é filosófico, mas jurídico e, num sentido mais amplo, político. Não se trata de saber quais e quantos são esses direitos, qual é sua natureza e seu fundamento, se são direitos naturais ou históricos, absolutos ou relativos, mas sim qual o modo mais seguro para garanti-los, para impedir que, apesar das solenes declarações, eles sejam continuamente violados”¹⁵.

O Ministério Público é, irrefragavelmente, um desses modos mais seguros para a proteção dos direitos. Essa a essência da Instituição.

¹⁵ BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992. p. 25.