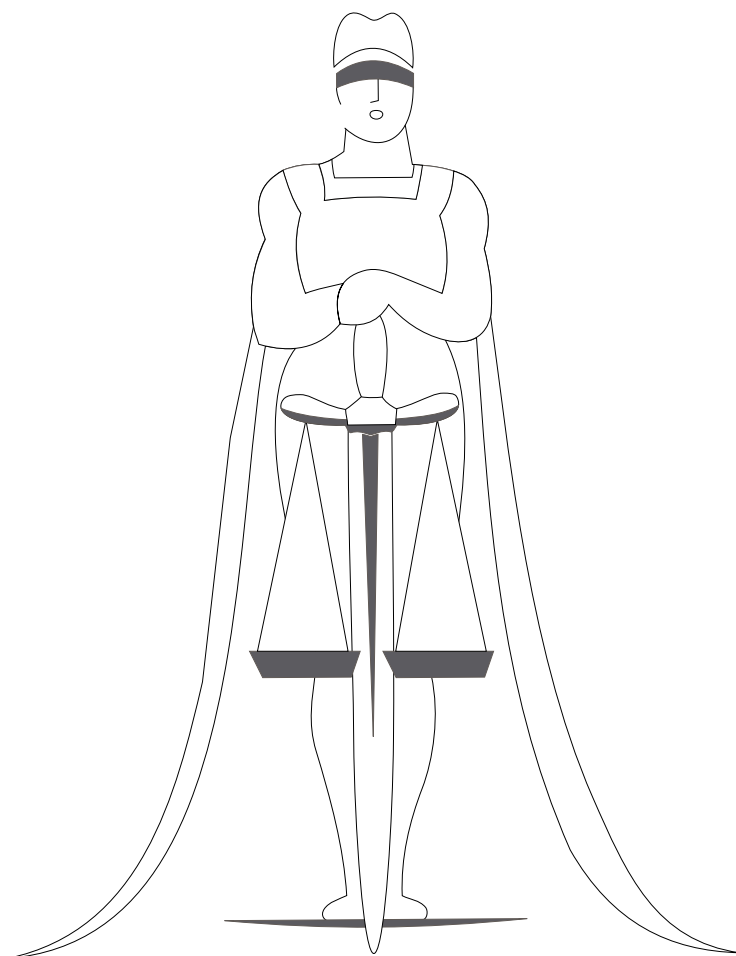


DOCTRINA DO MINISTÉRIO PÚBLICO

THE PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE DOCTRINE



Ministério Público e Estado Democrático de Direito: Importância de uma Instituição Autônoma e Permanente na Defesa da Ordem Jurídica e dos Interesses Sociais

Janaína Rodrigues GONÇALVES*

- **SUMÁRIO:** Introdução. 1 Origem do Ministério Público. 2 Surgimento e evolução histórico-institucional do Ministério Público brasileiro. 2.1 Raízes no Direito Lusitano. 2.2 Brasil: República 2.3 Antecedentes da Constituinte de 1988. 3 Análise constitucional do Ministério Público. 3.1 Posicionamento constitucional. 3.2 Conceito constitucional. 3.3 Princípios institucionais. 3.3.1 Unidade e indivisibilidade. 3.3.2 Princípio da Independência Funcional. 3.3.3 Princípio do Promotor Natural. 3.4 Garantias e vedações. 3.5 Funções institucionais. 4 Divisão. 5 Iniciativa de lei do Ministério Público. Conclusão. Referências.
- **RESUMO:** Este artigo expõe as raízes do Ministério Público, ao mostrar sua evolução no Brasil até chegar a figurar como órgão estatal, considerado essencial à função jurisdicional do Estado. Observa-se a persistência dessa Instituição que deixou de ser um mero órgão *Procurador do Estado* para se tornar um autêntico *defensor da sociedade e do regime democrático*. Transformou-se em uma instituição que, conquanto nunca antes tenha sido realizada, embora sempre idealizada, e hoje se mostra cláusula pétrea da Constituição Federal de 1988, com as características que ostenta, alcançou a posição de instituição pública, autônoma e permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbida da defesa da ordem jurídica, da democracia e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, papéis fundamentais e necessários para a manutenção do Estado Democrático de Direito.

* Chefe de Seção Judiciário na Segunda Instância do Tribunal de Justiça Militar do Estado de São Paulo (TJM/SP). Pós-graduada em Direito Público pela Escola Paulista da Magistratura (EPM).

- **PALAVRAS-CHAVE:** Ministério Público. Origem. Evolução. Previsão constitucional. Estado Democrático de Direito.

Introdução

A origem do Ministério Público (MP) está associada à evolução dos Procuradores do Rei; e foi no Brasil, com o Direito Lusitano vigente no período Colonial, Imperial e na República, que o Ministério Público brasileiro se desenvolveu.

As diversas formas de governo causaram mudanças na organização e funcionalidade do MP brasileiro até adquirir, na República, autonomia e independência em relação aos demais poderes do Estado, a obrigatoriedade do concurso público e a possibilidade de intervir na proteção de valores sociais considerados indisponíveis ou de maior relevância.

Mesmo com o avanço, o MP brasileiro ainda não era instituição solidificada, então, a Lei Complementar Federal no 40, de 14 de dezembro de 1981, criou a Lei Orgânica do Ministério Público (LOMP) definindo-o como “instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, e responsável, perante o Judiciário, pela defesa da ordem jurídica e dos interesses indisponíveis da sociedade, pela fiel observância da Constituição e das Leis”. Ainda, com o mesmo fim de institucionalizar o MP, a Constituição Federal de 1988 praticamente repetiu o texto no art. 127.

Após a regulamentação e a incumbência de defender o regime democrático, o MP ampliou sua atuação em importantes leis como o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990), o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990), a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992), dentre outras, e hoje detém papel fundamental na defesa da ordem jurídica e dos interesses sociais.

1 Origem do Ministério Público

Divergentes são as opiniões a respeito das origens do Ministério Público. Para alguns, a origem estaria na civilização egípcia, há quatro mil anos, representada pelos *magiaí* (Procurador do Rei), uma classe de agentes públicos com função de recriminar penalmente os ofensores da paz social de acordo com os ditames do rei e atuavam, também, na defesa de algumas classes de pessoas mais frágeis, como órfãos e viúvas. Na condição de funcionários reais, os *magiaí* eram tratados como verdadeiros olhos e língua do rei, o Faraó; para outros, a origem do MP vem da Grécia antiga, nos *éforos*

de Esparta, ou *thesmothetis* gregos (espécie de servidor judicial, religioso e militar, cuja atribuição principal era vigiar, pela aplicação correta das leis, um Magistrado encarregado de administrar a Justiça); há entendimento, ainda, de figuras precursoras do MP na Roma clássica, precisamente nas figuras romanas dos *advocatus fisci*, *defensor civitatis*, *stationarri*, *procuratoris caesaris*. Entretanto, a maioria destes, como os *procuratores caesaris*, atuava somente na área fiscal, defendendo o erário imperial, função que hoje não mais se destina ao MP, enquanto outros reprimiam os delinquentes, conquanto fosse de uma forma muito incipiente, uma vez que geralmente cabia ao povo romano a iniciativa do processo penal, em face de sua aguçada noção de cidadania. Portanto, em Roma, foram atribuídas funções administrativas ou jurisdicionais às figuras indicadas como precursoras do MP; nunca, porém, o MP exerceu acusação em nome do Estado Romano, pois a delegava aos familiares da vítima.

Apesar da dificuldade em se estabelecer, com precisão, a época do aparecimento da Instituição, muitos autores se inclinam a admitir sua procedência francesa, ou mais especificamente, nos Procuradores do Rei da França instituído na Ordenança de 1302, de Felipe IV.

No final da Idade Média a separação dos poderes do Estado, que anteriormente estavam todos concentrados nas mãos do monarca, os soberanos criaram tribunais para distribuir a Justiça em seu próprio nome. Com a progressiva autonomia desses tribunais – que às vezes contrariavam os interesses da Coroa –, os Reis instituíram Procuradores para promover a defesa de seus interesses. Nesse contexto criou-se a Ordenança da França¹; não muito distante, na Itália e em Portugal (Ordenações do Reino), existiram Procuradores do Rei, com atribuições semelhantes.

A respeito desse período, Mazzilli (2002, p. 34) diz que “inegável é a influência da doutrina francesa na história do Ministério Público, tanto que, mesmo entre nós, ainda se usa freqüentemente a expressão *parquet*, para referir-se à instituição”², assim como *magistrature débout* (magistratura de

¹ A Ordenança de 25 de março de 1302 foi o primeiro texto legislativo a tratar objetivamente dos Procuradores do Rei e a regulamentar o juramento e as obrigações destes, o que faz crer a sua existência com a finalidade tão somente de atender à necessidade de disciplinar seu compromisso.

² De acordo com Tourinho Filho (2002, p. 293), “na França antiga os Procuradores e advogados do rei não se sentavam sobre o mesmo estrado onde ficavam os Juizes, mas sobre o assoalho (*parquet*) da sala de audiência, como as partes e seus representantes”.

pé) e *les gens du roi* (as pessoas do rei), também provenientes da tradição francesa.

Posteriormente à criação do Procurador do Rei na defesa dos interesses do soberano – representante dos interesses do próprio Estado –, a instituição do MP veio a ser definida de maneira mais clara na Revolução Francesa, conferindo garantias a seus integrantes com os Códigos Napoleônicos, em especial o Código de Instrução Criminal de 1808 e a Lei de 20 de abril de 1810, e à Instituição o importante papel de promotor da ação penal.

Assim, a origem do MP está ligada à defesa do Rei e à acusação penal e, embora busquem suas raízes históricas em alguns funcionários e magistrados antigos, muitos acreditam que o MP moderno teve origem na evolução dos Procuradores do Rei.

2 Surgimento e evolução histórico-institucional do Ministério Público brasileiro

2.1 Raízes no Direito Lusitano

O Ministério Público moderno originou-se dos Procuradores do Rei, e o MP brasileiro, por sua vez, desenvolveu-se efetivamente no Direito Lusitano vigente no período Colonial, Imperial e início da República.

Em Portugal, a figura do Procurador da Coroa existiu sob o reinado de Afonso III, em 1289. Em 1387, o Rei Dom Juan I criou “El Ministerio Fiscal”, que guardava certa semelhança com o MP atual.

Mas, foi com o desaparecimento do feudalismo e com a centralização do poder que a administração da Justiça veio a ser identicamente centralizada, tornando-se necessária a criação de uma instituição pública que defendesse os interesses da sociedade. Nesse contexto as Ordenações reais – as Ordenações Afonsinas, de 1446-1447; as Ordenações Manoelinas, de 1521; e as Ordenações Filipinas, de 1603 –, concretizando o monopólio total da função jurisdicional pela Coroa, desempenharam um importante marco na evolução do MP português.

A primeira referência à figura do Promotor de Justiça em Portugal aparece nas Ordenações Manoelinas, incumbindo a esse órgão o papel de fiscalizar o cumprimento da lei e de sua execução. Todavia, é com as Ordenações Filipinas que são acrescidas aos órgãos do MP português, para funcionar junto à Casa de Suplicação, o Promotor de Justiça e o Solicitador de Justiça, com funções que, posteriormente, seriam exercidas pelo MP.

Dessa forma, o desenvolvimento do MP português deu-se juntamente com a dos órgãos judiciais perante os quais tinha atuação, acompanhados pela evolução da organização do poder político em Portugal.

Na época colonial, até 1609, apenas funcionava no Brasil a Justiça de primeira instância, e nesta ainda não existia órgão do MP. Os processos criminais eram iniciados pela parte ofendida ou pelo próprio Juiz *ex officio*, como no processo inquisitório, e o recurso cabível era interposto para a Relação de Lisboa.

Em 1609 criou-se o Tribunal da Relação da Bahia definindo-se pela primeira vez a figura do Promotor de Justiça, cujo exercício era atribuído ao Procurador dos Feitos da Coroa e da Fazenda.

Até o período Imperial, o MP não era considerado instituição, não se falava de sua independência nem das garantias de seus integrantes. O Procurador-geral era subordinado ao governante, atuando como mero agente do Poder Executivo. Todavia, não deixou de ocupar novas atribuições, pois em 1824 o Procurador da Coroa foi incumbido da acusação dos crimes e, com o advento do Código de Processo Criminal do Império de 1832, conquistou uma seção com os primeiros requisitos de nomeação e principais atribuições (arts. 36 a 38)³. O referido Código colocava o Promotor de Justiça como órgão defensor da sociedade, titular da ação penal.

A partir da reforma de 1841, que alterou o Código de Processo Criminal, a qualidade de “bacharel idôneo” passou a ser requisito para a nomeação dos Promotores Públicos, meros substitutos do Procurador-geral. Essa reforma, nos arts. 22 e 23⁴, concedeu inteiramente aos Juízes de Direito

³ O art. 37, do estatuto criminal de 1832, afirmava pertencerem ao Promotor as seguintes atribuições: “denunciar os crimes públicos, e policiais, o crime de redução à escravidão de pessoas livres, cárcere privado, homicídio ou tentativa, ferimentos com qualificações, roubos, calúnias, injúrias contra pessoas várias, bem como acusar os delinquentes perante os jurados; solicitar a prisão e punição dos criminosos e promover a execução das sentenças e mandados judiciais (§ 2º); dar parte às autoridades competentes das negligências e prevaricações dos empregados na administração da Justiça (§ 3º).”.

⁴ Veja-se:

“Art. 22 – Os Promotores Públicos serão nomeados e demitidos pelo Imperador, ou pelos Presidentes das províncias, preferindo sempre os Bacharéis formados, que forem idôneos, e servirão pelo tempo que convier. Na falta ou impedimento serão nomeados interinamente pelos Juízes de Direito.

Art. 23 – Haverá, pelo menos em cada Comarca um Promotor, que acompanhará o Juiz de Direito; quando, porém, as circunstâncias exigirem, poderão ser nomeados mais de um. [...]”.

a nomeação dos Promotores Públicos na falta ou impedimento dos existentes, criando-se a figura do Promotor ad hoc e mantendo-se o Promotor Público como um mero funcionário de ordem administrativa, a serviço dos interesses do Império e não da Justiça. Assim, o MP não era uma instituição solidificada como hoje o é.

Nessa mesma linha de pensamento, expõe Kac (2004, p. 96):

Em verdade, nesta época tínhamos um Ministério Público fraco, funcionando de forma precária e subordinado que era ao poder Judiciário, de quem fazia as vezes de órgão coadjuvante, sendo seus membros nomeados e demitidos ad nutum, pelo Imperador, pelos Presidentes das Províncias e, excepcionalmente, pelos Juizes de Direito.

2.2 Brasil: República

A primeira Constituição da República (1891) só fez referência à escolha do Procurador-Geral da República e à sua única atribuição de impetrar a revisão criminal *pro reo*.

Foi com o advento da Constituição de 1934 que se confirmou o Decreto de Campos Salles, institucionalizando-se efetivamente o MP brasileiro, que recebeu capítulo à parte, regras sobre nomeação do Procurador-Geral, principais garantias e equiparação remuneratória com os Juizes, separando-o do Poder Judiciário.

Kac (2004, p. 98) menciona a conquista pela estabilidade funcional e a obrigatoriedade do concurso público na seguinte exposição:

Na referida carta, foi alocada a estabilidade funcional de seus membros, que passaram a integrar a carreira mediante prévia aprovação em concurso público e, uma vez nomeados, só poderiam perder o cargo nos termos da lei e por sentença judicial ou decisão proferida em procedimento administrativo, no qual lhe fosse assegurada ampla defesa, com recursos e meios a elas inerentes.

Mesmo diante de seu importante reconhecimento como instituição e aquisição de novas funções, a dependência da Instituição ao Poder Executivo continuava muito acentuada, sendo ainda tratada pelos governantes como instrumento de suas políticas.

Cumprе ressaltar que a Carta de 1934 mencionava que lei federal organizaria o MP na União, no Distrito Federal e nos Territórios, e que leis estaduais organizariam o MP nos Estados. Essas garantias, destinadas aos membros do MP Federal, seriam, paulatinamente, consagradas aos membros dos MPs Estaduais.

Ademais, a referida Constituição atribuiu ao Procurador-Geral da República a função de acompanhar a declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo.

Ressalvado o retrocesso operado na Carta de 1937, durante a ditadura Vargas, o MP desenvolveu-se no período republicano. Desse modo, somente com a Constituição de 1946, seguinte à “ditadura getulista”, iniciou-se o processo de democratização, restaurando-se o antigo sistema da Constituição de 1934. A Carta de 1946 consolidou a autonomia e a independência do MP em relação aos demais Poderes do Estado, atribuindo-lhe título próprio e atuação junto aos órgãos do Judiciário (art. 125 da CF/1946), além de prever a organização do MP Federal e Estadual.

Foi com o advento da República que surgiu um gradativo caminhar rumo à codificação do Direito Brasileiro, que culminou com a promulgação do Código Civil em 1916, do Código de Processo Civil em 1939, do Código Penal em 1940 e do Código de Processo Penal em 1941, estabelecendo novos papéis à Instituição.

O Código Civil de 1916 daria ao MP atribuições como a curadoria de fundações (art. 26), legitimidade para propor ação de nulidade de casamento (art. 208, parágrafo único, II), defesa dos interesses de menores (art. 394, *caput*), legitimidade para propor ação de interdição (art. 447, III) e legitimidade para promover a nomeação de curador de ausente (art. 463), dentre outras.

No Código de Processo Penal de 1941 (ainda em vigor), a Instituição conquistou o poder de requisição de inquérito policial, de diligências, documentos e informações, como também a regra de sua titularidade na promoção da Ação Penal Pública, embora não ainda privativamente, admitindo-se o procedimento penal *ex officio*.

Nos Códigos de Processo Civil (1939 e 1973), a Instituição conquistou crescente papel, como órgão agente e interveniente em diversas situações, especialmente na condição de custos legis (fiscal da lei). Nessa fase, o Promotor de Justiça atua apresentando seu parecer após a manifestação das

partes. Sua intervenção visava proteger basicamente os valores e interesses sociais então considerados indisponíveis ou de maior relevância⁵.

Sob o golpe militar de 1964, foi promulgada a Constituição de 1967 recolocando o MP no capítulo do Poder Judiciário.

Ainda no golpe militar decretou-se a Emenda Constitucional nº 01, de 17 de outubro de 1969⁶, posicionando o MP não mais no Poder Judiciário, mas no Poder Executivo e sujeito à livre nomeação e demissão pelo Presidente da República.

Entretanto, a Emenda de 1969 não alterou a forma de ingresso na carreira do MP, mantendo o concurso público de provas e títulos e a garantia de estabilidade funcional aos seus integrantes após o interregno de dois anos do empossamento.

Graças ao avanço da Instituição, extinguiu-se a figura do Promotor de Justiça *ad hoc*.

2.3 Antecedentes da Constituinte de 1988

Nas décadas de 1970 e 1980, principiou-se o crescimento institucional. A Emenda Constitucional nº 7, de 13 de abril de 1977 passou a exigir que uma lei complementar estabelecesse normas gerais de organização do MP Estadual.

A Lei Complementar Federal nº 40/1981, foi a primeira Lei Orgânica do Ministério Público e determinou o conceito da Instituição, seus princípios, suas principais garantias, vedações e atribuições, bem como sua organização básica. Acresce que essa Lei traçou um novo perfil do MP, definindo-o como uma “instituição permanente e essencial à função jurisdicional do

⁵ Código de Processo Civil de 1973, art. 82: “Compete ao Ministério Público intervir: I – Nas causas em que há interesses de incapazes; II – Nas causas concernentes ao estado da pessoa, pátrio poder, tutela, curatela, interdição, casamento, declaração de ausência e disposições de última vontade”; III – em todas as demais causas em que há interesse público, evidenciado pela natureza da lide ou qualidade da parte.”

⁶ É interessante refutar que, de um lado, alguns doutrinadores consideram a Emenda Constitucional nº 01/1969, como sendo a Carta Magna de 1969, alvitre do golpe militar da mesma época; e, por outro, seria inconstitucional chamar uma emenda constitucional de Constituição na acepção jurídica do termo, já que esta última só pode ser criada pelo Poder Constituinte Originário, ao contrário daquela, que é fruto de Poder Reformador.

Estado, e responsável, perante o Judiciário, pela defesa da ordem jurídica e dos interesses indisponíveis da sociedade, pela fiel observância da Constituição e das Leis". Observa-se que essa definição foi praticamente repetida no art. 127 da Constituição Federal de 1988.

A Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, no art. 14, § 1º, legitimou o MP a ação reparatória de danos ao meio ambiente e a terceiros.

A Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985 (Lei da Ação Civil Pública), atribuiu-lhe a presidência do inquérito civil e a promoção da ação civil para a defesa de interesses difusos e coletivos.

Em 1986, as diversas associações estaduais e nacional do MP (Confederação Nacional do Ministério Público – Conamp, hoje Associação Nacional dos Membros do Ministério Público, mantida, porém, a mesma sigla) elaboraram, por meio de pesquisa aos Promotores de Justiça do País, propostas constituindo a “Carta de Curitiba”, que indicava as principais reivindicações da Instituição. Esse documento trazia o delineamento básico de um novo perfil institucional do MP, definindo seu papel envolto dos princípios da unidade, da indivisibilidade e da independência funcional. A “Carta de Curitiba” serviu de alicerce para a construção de nova estrutura constitucional do MP, consagrada pela Constituição Federal de 1988. Assim, a Constituição de 1988 deu ao MP brasileiro seu desenvolvimento maior.

Mesmo com o avanço da Constituição de 1988, o MP não parou de desenvolver-se, ampliando sua atuação em importantes leis como o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990), o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990) e a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992).

3 Análise constitucional do Ministério Público

3.1 Posicionamento constitucional

O Ministério Público, como Instituição, teve, na verdade, uma formação lenta e progressiva, e em resposta às exigências históricas, ora integrando o Poder Judiciário, ora o Poder Executivo nas Constituições Federais brasileiras. A propósito, Mazzilli (2003, p. 27) expõe o seguinte:

Muito se tem discutido em doutrina sobre qual o posicionamento ideal para o Ministério público na Constituição federal: a) se dentro do Poder Legislativo (já que fiscaliza a aplicação da lei); b) se dentro do Poder judiciário já que preponderantemente atua perante este quando da aplicação contenciosa da lei); c) se dentro do poder Executivo (pelo critério residual, já

que o ministério público não faz a lei nem presta jurisdição); d) se como um quarto Poder de Estado⁷; [...] e) se em título ou capítulo à parte, com garantias de efetiva autonomia funcional.

A resposta do Constituinte de 1988 foi conferir elevado *status* constitucional ao MP, inserindo-o em capítulo à parte: “Das Funções Essenciais à Justiça”, no Título IV – “Da Organização do Poderes”.

Pela natureza de suas funções, o MP exerce atividade administrativa, pois não legisla e nem presta jurisdição, embora a Constituição Federal lhe tenha concedido garantias efetivas de Poder.

Entretanto, mais importante do que a mera posição neste ou naquele capítulo constitucional ou que denominá-lo Poder de Estado, são os instrumentos, garantias e impedimentos efetivamente conferidos à Instituição e a seus membros que garantem o bom desempenho de suas funções, com liberdade e independência.

3.2 Conceito constitucional

O Constituinte necessitava encontrar uma instituição que pudesse fazer valer a Constituição por inteiro. Uma instituição que tivesse um quadro de profissionais com bom preparo, que tivesse a missão central de “guardião da lei” e, embora dentro do aparelho do Estado, fosse um braço da sociedade.

Para alcançar essas pretensões, o Constituinte declarou o MP como “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” (art. 127, *caput*, da CF/1988), concedendo-lhe tratamento valorativo nunca obtido em nenhuma outra Constituição Federal.

3.3 Princípios institucionais

Segundo o art. 127, § 1º, da Constituição de 1988, são princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional.

3.3.1 Unidade e indivisibilidade

Pelo princípio da unidade o membro do Ministério Público é parte de um todo. Assim sendo, a Instituição constitui um só organismo e está sob um só chefe.

⁷ Desvinculado dos capítulos do Poder Legislativo, do Poder Executivo e do Poder Judiciário.

A indivisibilidade decorre do princípio da unidade e proíbe a divisão da Instituição. Destarte, a manifestação do membro do MP funciona em nome da Instituição e não em nome próprio, o que permite aos Promotores e Procuradores se fazerem substituir por outro do mesmo ramo de atuação ministerial.

Nas palavras de Kac (2004, p. 124):

[...] unidade é o não fracionamento da Instituição, constituindo-se a mesma em um só todo e, independentemente do órgão ou membro que está se manifestando judicial ou extrajudicialmente, será sempre o Ministério Público a emitir seu posicionamento.

Mazzilli (2003, p. 30) lembra que o exercício de uma só função está sujeito a certos limites; portanto, os membros do MP podem ser “substituídos uns pelos outros, mas não arbitrariamente, senão na forma estabelecida em lei”.

3.3.2 Princípio da Independência Funcional

O órgão do Ministério Público é independente no exercício de suas funções, seus agentes devem ater-se apenas aos ditames da lei e à sua consciência jurídica, garantindo a liberdade de manifestação de seus órgãos fracionários, sem nenhuma influência de quem quer que seja.

Destarte, com a expressão *independência* não se quer dizer que os membros do MP não estejam sujeitos a poderes de disciplina, direção e fiscalização. A independência existe no aspecto funcional e não na hierarquia, que é administrativa. A limitação é imposta da mesma forma como nos outros princípios institucionais.

Mazzilli (2003, p. 32) ensina que a *independência funcional* é a “liberdade de um membro ou de um órgão do MP em face de outro membro ou outro órgão da *mesma instituição*” – quando o Promotor de Justiça suceder outro estará livre para manter sua opinião –; enquanto *autonomia funcional* é a “liberdade que tem o Ministério Público para tomar suas decisões funcionais sem ater-se a determinações de *outros órgãos do Estado*” – não estará subordinado ao Poder Judiciário nem ao Poder Executivo.

3.3.3 Princípio do Promotor Natural

O Plenário do Supremo Tribunal Federal reconheceu, por maioria de votos, a existência do Princípio do Promotor Natural. Esse princípio é

decorrência do Princípio da Independência Funcional e proíbe a figura do *promotor de exceção ou de encomenda* que seria instituído por arbítrio do chefe da Instituição.

O Princípio do Promotor Natural determina que somente o Promotor Natural é que deve atuar no processo, operando de acordo com o seu entendimento pelo zelo do interesse público.

Pode haver o poder de designar para a prática de ato específico somente nos casos previstos em lei. Cite-se o art. 28 do Código de Processo Penal (CPP), quando o Juiz discorda do pedido de arquivamento do inquérito policial e remete os autos ao Procurador-Geral, este – que passa a ser o Promotor Natural do caso – delega a outro Promotor a denúncia – observa-se que o Promotor designado não pode recusar-se a dar denúncia invocando sua independência funcional, pois não é o Promotor Natural, e a lei não pôs em suas mãos a decisão sobre a matéria.

3.4 Garantias e vedações

O legislador constituinte conferiu ao Ministério Público garantias constitucionais com objetivo de assegurar à Instituição o pleno e independente exercício de suas funções. Essas garantias podem ser divididas em garantias institucionais e garantias aos membros visando, principalmente, à imparcialidade destes, à defesa do Estado Democrático de Direito e dos direitos fundamentais.

São garantias ao MP como um todo: (a) estruturação em carreira; (b) relativa autonomia administrativa e orçamentária (art. 127, §§ 2º e 3º, da CF); (c) limitações à liberdade do chefe do Executivo para nomeação e destituição do Procurador-Geral (art. 128, § 1º ao 4º, da CF).

Aos membros em particular, são conferidas as seguintes garantias: (a) vitaliciedade, após dois anos de exercício, não podendo perder o cargo senão por sentença judicial transitada em julgado (art. 128, § 5º, I, “a”, da CF); (b) inamovibilidade, salvo por motivo de interesse público, mediante decisão do órgão colegiado competente do Ministério Público, pelo voto da maioria absoluta de seus membros, assegurada ampla defesa (art. 128, § 5º, I, “b”, da CF); e (c) irredutibilidade de subsídio, fixado na forma do art. 39, § 4º, e ressalvado o disposto nos arts. 37, X e XI; 150, II; 153, III; e 153, § 2º, I (art. 128, § 5º, I, “c”, da CF).

São, também, garantias dos membros do MP o Princípio da Independência Funcional e o Princípio do Promotor Natural, vistos linhas atrás.

Ainda com o mesmo fim, a Constituição Federal veda ao membro do MP: (a) receber, a qualquer título e sob qualquer pretexto, honorários, percentagens ou custas processuais; (b) exercer a advocacia (veda-se também a consultoria jurídica, inclusive de entidades públicas); (c) participar de sociedade comercial, na forma da lei; (d) exercer, ainda que em disponibilidade, qualquer outra função pública, salvo de magistério; (e) exercer atividade político-partidária; e (f) receber, a qualquer título ou pretexto, auxílios ou contribuições de pessoas físicas, entidades públicas ou privadas, ressalvadas as exceções previstas em lei (art. 128, § 5º, II, “a-f”, da CF).

Aplica-se, igualmente, aos membros do MP a vedação imposta à magistratura de exercer a advocacia no juízo ou tribunal do qual se afastou, antes de decorridos três anos do afastamento do cargo por aposentadoria ou exoneração, conforme disposição do art. 95, parágrafo único, inc. V, da CF.

Atenta-se para o fato que essas garantias e vedações são atribuídas a agentes políticos para a correta execução de suas atribuições, sendo inerentes ao cargo ou à função que desempenham na estrutura do Governo.

3.5 Funções institucionais

Antes de abordar o papel constitucional do Ministério Público, Guimarães Júnior (1999, p. 90) lembra o seguinte:

O Ministério Público brasileiro passou por um processo recente de notável evolução institucional, quando novas e relevantes funções foram-lhe conferidas pelo ordenamento jurídico e aos seus membros foram outorgadas garantias constitucionais inéditas. Não seria exagera afirmar que temos hoje, no Brasil, um perfil de Ministério Público inteiramente novo, engrandecido em suas responsabilidades e no compromisso direto com a defesa do Estado de Direito.

Dessa forma, a Constituição Federal enumera, no art. 129, as seguintes funções institucionais do MP:

- “I – promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei”. Depreende-se do § 2º que, além de privativa, a função é indelegável (exclusiva), podendo ser exercida somente por *integrantes da carreira*, salvo autorização do chefe da Instituição, extinguindo-se a figura do Promotor *ad hoc*;

- “II – zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia”; – segundo Mazzilli (2003, p. 65), “essa função é conhecida como a de *defensor do povo* (Promotorias ou Procuradorias da Cidadania), tendo-se inspirado na figura do *ombudsman* dos países escandinavos (etimologicamente a palavra provém do sueco, com o sentido de representante)”;
- “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”;
- “IV – promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição”;
- “V – defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas”;
- “VI – expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva”;
- “VII – exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior” – esse controle tem grande importância prática, principalmente na área conexa com a atividade ministerial, para que o MP possa zelar pela legalidade da investigação criminal, pelo Princípio da Indisponibilidade e Obrigatoriedade, pelos direitos humanos, pela eficiência, probidade e impessoalidade dos trabalhos policiais;
- “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”.

Desse modo, o dispositivo demonstra que o rol constitucional é exemplificativo e, ainda, a pretensão de o MP exercer em função do povo todas as medidas de segurança admissíveis para a concessão da paz social e manutenção do Estado Democrático de Direito.

Nessa linha, Guimarães Júnior (1999, p. 97) destaca o seguinte:

Como defensor da sociedade, cabe ao Ministério Público jogar papel decisivo na tarefa de promover a aplicação da lei. Os graves prejuízos sociais decorrentes da infringência da legislação civil e criminal devem ser reparados, reprimidos e evitados através de ações promovidas pelo *parquet*.

O § 3º do referido art. 129 acrescenta o ingresso na carreira mediante concurso público de provas e títulos, observando-se a ordem de classificação nas nomeações e o período de no mínimo três anos de atividade jurídica aos bacharéis em Direito.

4 Divisão

O Ministério Público está presente em todo o território nacional. Para que sua atuação seja melhor exercida, o Constituinte optou por dividi-lo em âmbito federal e estadual (art. 128 da CF).

Assim, o Ministério Público do Brasil se divide em dois:

1 Ministério Público da União, que, por sua vez, está dividido em:

- a) Ministério Público Federal: atua nos assuntos de âmbito federal;
- b) Ministério Público do Trabalho: atua nos assuntos trabalhistas;
- c) Ministério Público Militar: atua junto à Justiça Militar Federal;
- d) Ministério Público do Distrito Federal e Territórios: atua no Distrito Federal e nos Territórios; e

2 Ministérios Públicos dos Estados da Federação: atuam nos assuntos de âmbito estadual.

Procuradores da República atuam junto à Justiça Federal e pertencem ao Ministério Público da União, enquanto Promotores e Procuradores de Justiça trabalham junto à Justiça Estadual e são funcionários do Ministério Público Estadual.

O Ministério Público Eleitoral (MPE) não tem estrutura própria. É composto por membros do Ministério Público Federal e do Ministério Público Estadual. Os Promotores Eleitorais são Promotores de Justiça (membros do Ministério Público Estadual) que exercem as funções por delegação do Ministério Público Federal.

5 Iniciativa de lei do Ministério Público

A Constituição Federal permite que leis infraconstitucionais disponham sobre o Ministério Público, como por exemplo: (a) uma lei federal que estabeleça a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União e de cada um de seus ramos (art. 128, § 5º, da CF); (b) uma lei federal que fixe normas gerais de organização do Ministério Público do Estados e do Distrito Federal e territórios (art. 61, § 1º, II, “d”, da CF); (c) uma lei estadual que determine a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público local (art. 128, § 5º, da CF); e (e) outras leis conferindo-lhe atribuições funcionais, desde que *compatíveis* com sua finalidade institucional (art. 129, IX, da CF).

Depois da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (LOMNP) – Lei Federal nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993 –, foi sancionada em São Paulo a Lei Complementar no 734, de 26 de novembro de 1993, atual Lei Orgânica Estadual do Ministério Público.

Conclusão

Embora já tenha integrado o Poder Judiciário e o Poder Executivo, atualmente o Ministério Público é um órgão autônomo e não pertence a nenhum dos três Poderes. A atribuição de órgão autônomo está relacionada à garantia de independência, unidade e indivisibilidade, chamados de Princípios Institucionais (art. 127, § 1º, da CF), não podendo o Ministério Público ser extinto ou ter suas atribuições repassadas a outra instituição.

Outros mecanismos previstos na Constituição Federal e que asseguram a autonomia do MP são as garantias institucionais – autonomia administrativa e orçamentária, por exemplo – e as garantias e vedações aos membros, visando, principalmente, à imparcialidade destes.

Ainda com o mesmo fim de assegurar a liberdade e o bom desempenho do papel ministerial, o art. 129 da Constituição Federal de 1988, ao elencar as funções institucionais do MP, autoriza o exercício de 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.

O tratamento valorativo dado pela Constituição de 1988, e nunca antes obtido em outra Constituição Federal, admite ao Ministério Público que, como *custos legis* ou parte no instrumento processual, faça uso de todas as medidas admissíveis em defesa dos interesses da sociedade brasileira, da ordem jurídica e do regime democrático e, portanto, cumpra importante papel na manutenção do Estado Democrático de Direito.

GONÇALVES, J. R. Public Prosecution and Democratic Rule of Law: the importance of a permanent autonomous institution in defense of Laws and social interests. *Justitia*, São Paulo, v. 204/205/206, p. 377-393, Jan./Dec. 2013-2014-2015.

- **ABSTRACT:** Exposing public prosecution roots to verify its evolution in Brazil in order to rank as government agency, considered essential to State jurisdictional function, the persistence of this institution can be observed no longer as a mere state attorney but as an authentic defender of society and Democracy. Became an institution which always has been idealized, even though never has been performed before, and today represents an entrenchment clause of our National Constitution of 1988, with features that are exposed to a public permanent and autonomous agency, vital for State jurisdictional function, which is assigned to defend Law, Democracy, social and inalienable rights, necessary and essential roles in order to maintain Democratic Rule of Law.
- **KEYWORDS:** Public Prosecution. Origin. Evolution. Constitutional forecasting Democratic Rule of Law.

Referências

BRASIL. Governo Federal. *Estrutura do estado* – Ministério Público. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/sobre/o-brasil/estrutura/ministerio-publico>>. Acesso em: 17 jul. 2013.

FERRAZ, Antônio Augusto Mello de Camargo (Coord.). *Ministério Público: instituição e processo*. São Paulo: Atlas, 1999.

KAC, Marcos. *O Ministério Público na investigação penal preliminar*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *Introdução ao Ministério Público*. São Paulo: Saraiva, 2002.

_____. *Ministério Público*. São Paulo: Damásio de Jesus, 2003.

SÃO PAULO (Estado). Ministério Público do estado de São Paulo. *O que é o Ministério Público*. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/atribuicoes/o_que_e_o_MP>. Acesso em: 17 jul. 2013.

TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. *Manual de processo penal*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

