

**O CÓDIGO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO  
FEDERAL E A LEGISLAÇÃO PROCESSUAL  
BRASILEIRA**

JOSE ROBERTO BARAÚNA  
Promotor de Justiça

1. Uma análise mais atenta da Lei Federal n.º 3.434, de 20 de julho de 1958, que — segundo sua ementa — “dispõe sobre o código do Ministério Público do Distrito Federal e dá outras providências”, vem evidenciar que, em seu bôjo, além de normas de âmbito exclusivamente local, quais sejam as relativas à organização propriamente dita do Ministério Público do Distrito Federal (nomeação de seus membros, investidura, substituições, serviços de sua secretaria, etc.), existem, também, regras de **direito processual**, que, por isso mesmo, devem ter aplicação em todo o território brasileiro (Constituição Federal, art. 5.º, n.º XV, alínea a).

2. O Código do Ministério Público do Distrito Federal foi elaborado pelo legislador nacional, segundo a competência que lhe atribuiu o art. 25 da Constituição Federal, *in verbis*: “A organização administrativa e judiciária do Distrito Federal e dos Territórios regular-se-ão por lei federal, observado o disposto no art. 124”.

Comentando esse preceito, o insigne Pontes de Miranda assim se pronuncia: “O fato de ser o mesmo o corpo que legisla para todo o Brasil e para o Distrito Federal não permite que se insiram nas leis orgânicas regras que somente tocam à competência do Poder Legislativo como legislador para todo o Brasil. (Comentários à Constituição de 1946, vol. II, p. 109).

*Data maxima vênia*, não se percebe o porquê da proibição criada pelo festejado juriconsulto pátrio. A Constituição não veda, explícita ou implicitamente, que o legislador, por economia ou por outro motivo qualquer, enfeixe, numa só lei, regras que, normalmente, deveriam constituir diplomas legislativos autônomos. A única exigência, que deve ser satisfeita, é a de que tôdas as normas, editadas em comum, versem matéria situada na faixa de competência do órgão legisferante.

Aliás, a fórmula “. . . e dá outras providências”, encontrada, com tanta freqüência, nas ementas de nossas leis, indica, claramente, que

o conteúdo heterogêneo desses diplomas correspondeu a um propósito determinado do legislador. Nota-se, além disso, que a inclusão, num mesmo ato legislativo, de normas jurídicas de naturezas diversas ou de incidência desigual (casos de heterotopia), constitui fato encontrado em nosso direito positivo. Vejam-se, por exemplo, o art. 1.049, parágrafo único do Código de Processo Civil, os arts. 316 e seguintes da Lei dos Registros Públicos, o art. 21 da Lei de Economia Popular (Lei n.º 1.521, de 26-12-1951), etc. etc. — Sem embargo da censura, que essa maneira de legislar possa merecer, em nada fica alterada a força imperativa ou a destinação das normas assim promulgadas, desde que o foco legislativo, de onde emanaram, seja o competente para prover sobre todas as matérias contidas na nova regulamentação.

3. No caso específico, então, de normas de **direito processual** encontradas de permeio a leis de organização judiciária ou administrativa do Distrito Federal e dos Territórios, irrecusável é a sua aplicação em todo o país. Foi o que notou, com muita propriedade, o ilustre Luís de Mello Kujawski, em parecer que emitiu, como Procurador Geral da Justiça do Estado de São Paulo. Referindo-se à Lei 3.434, em exame, assim se manifestou o então chefe do “parquet” paulista: “Ora, essa lei é federal, decretada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente da República. Por certo que seu objeto é regulamentar o Ministério Público do Distrito Federal. A maioria de seus dispositivos, portanto, tem caráter local. Entretanto, ao dispor a mesma sobre a legitimidade do Ministério Público, para intervir em feitos de qualquer natureza, tem ela força obrigatória em todo o território nacional. Isto porque a **legitimatío** ou a **ilegitimatío ad causam** são questões de direito processual e êsse é uno em todo o país”. (Cf. “Justitia”, vol. 39, p. 290).

De fato, ao legislador federal faltam poderes para restringir a incidência de normas de direito processual a uma parte apenas do território da República. Impede essa restrição a unidade do direito material e formal imposta pela Lei Maior para evitar, justamente, a “revivência da desordem que, no domínio da Constituição de 1891, resultou de fazerem defluir de fontes diversas as normas adjetivas e as substantivas”, conforme expressivamente afirmou Carlos Maximiliano (Comentários à Constituição Brasileira de 1946, § 117).

E assim entende também o eminente José Frederico Marques. Ao examinar o assunto em foco, sob o título “**Extensão no espaço das leis de organização judiciária**”, teve o cuidado de advertir que “aplicáveis são, em todo território brasileiro, as normas processuais penais emanadas do legislador nacional, uma vez que não mais vigora o sistema do pluralismo legislativo, vigente ao tempo da Constituição de 1891, em que cada um dos Estados-membros tinha competência para legislar sobre o Direito Processual (penal e civil)”. (Cf. “Elementos de Dir. Proc. Penal”, vol. I, § 8.º, n.º 30).

Mostraremos, pois, neste trabalho, quais as disposições da Lei n.º 3.434, de 20-7-1958, hoje revigorada pelo art. 41 da Lei n.º 3.754, de 14-4-1960 (“dispõe sobre a organização judiciária do Distrito Federal de Brasília e dá outras providências”), que, por conter **direito processual**, devem ser aplicadas em todo o Brasil.

4. O Capítulo I, do Título II, da lei em estudo, exceção feita da matéria concernente aos defensores públicos (art. 11), contém uma extensa discriminação das atribuições que a legislação processual brasileira confere ao Ministério Público. O art. 3.º da Lei 3.434, abrindo o citado Capítulo I, repete as funções básicas da instituição (promover e fiscalizar a execução da lei) e, a seguir, em dez incisos, esmiúça, como convém, os deveres sistematizados no art. 257 do Código de Processo Penal. Não há necessidade de repeti-los, porque, em última análise, êles se reduzem mesmo à promoção e fiscalização da execução das leis. Seja como for, todo o art. 3.º versa matéria de direito processual (capacidade postulacional do Ministério Público e alguns casos de legitimação para agir), que transborda os limites da simples organização administrativa do Ministério Público do Distrito Federal e, por isso mesmo, deve ser aplicado em todas as unidades da Federação.

5. O parágrafo único do referido art. 3.º consagrou legislativamente o princípio, já respeitado, da independência recíproca entre os órgãos do Ministério Público e as autoridades judiciárias. Essa norma também é de incidência geral, porque diz respeito a elemento indispensável à constituição da relação processual, qual seja a real e efetiva diversificação dos órgãos da ação e da jurisdição. A regra, pela sua importância, já fôra formulada no art. 72 do Anteprojeto do Código do Ministério Público do Estado de São Paulo, que — em muitos pontos — serviu de modelo ao legislador nacional.

6. O art. 4.º da Lei 3.434, assim se inscreve: “Para o desempenho das suas atribuições, os órgãos do Ministério Público poderão requisitar diretamente, de quaisquer autoridades competentes, inquéritos, corpos de delito, providências, certidões e esclarecimentos necessários ou úteis, bem assim, acompanhar as diligências que requerem”.

Norma semelhante já vigorava no Estado de São Paulo, imposta pelo Decreto 10.000, de 24-2-1939, art. 19, n.º 12. — A ela, entretanto, somente se submetiam as repartições públicas da administração estadual, como é evidente. Agora, porém, há texto de lei federal sobre o assunto, aplicável em todo o país, como generalização, que é, de análoga faculdade já existente no processo penal, consoante o art. 47 do estatuto respectivo. Destarte, todas as pessoas, que exercem cargo público no Brasil, seja êle federal, estadual ou municipal, estão vinculados às requisições do Ministério Público.

7. O art. 6.º do diploma legal, que estamos analisando, veio dissipar as dúvidas que o art. 80, § 1.º, do Código de Processo Civil, sempre suscitou. Ficou, agora, esclarecido, por lei federal, que as funções de **Curador à lide** cabem ao Ministério Público, como sustentava, aliás, José Frederico (“Instituições de Direito Processual Civil”, II, n.º 369), em oposição a Pontes de Miranda (Comentários ao Código de Processo Civil, ao art. 80).

8. Tornou-se lei, também, o que a praxe, no cível, já consentia. Dispõe o art. 7.º: “Quando verificar que da falta não resultou prejuízo para o interesse que lhe cumpria defender, poderá o órgão do Ministério Público ratificar qualquer ato processual praticado sem sua intervenção”.

Pela amplitude da redação dêsse dispositivo, parece-nos que também no processo penal é êle de ser aplicado. Fica, assim, eliminada a nulidade insanável prevista no art. 564, n.º III, alínea d do Cód. de Processo Penal.

9. O art. 10 da Lei 3.434 tem o seguinte teor: “Os órgãos do Ministério Público podem deixar de promover a ação penal quanto aos fatos de que tenham conhecimento: I — quando não estiver caracterizada infração penal; II — quando não existirem indícios de autoria; III — quando estiver extinta a punibilidade, ou faltar condição exigida em lei para o exercício da ação penal”.

É evidente que a matéria regulada no artigo, acima transcrito, é de natureza processual, tanto assim que vem ela completar as disposições do Código de Processo Penal, que regulam a atividade dos órgãos da acusação oficial. Deve, pois, ter aplicação em todo o Brasil.

Pelo citado texto legal, os órgãos do Ministério Público podem, agora, abster-se de agir, tôdas as vezes em que, nos casos submetidos à sua apreciação, subsistirem dúvidas sobre a autoria ou a criminalidade dos fatos que os constituem.

Esclareceu-se, também, qual deva ser o conteúdo das “razões invocadas” nos pedidos de arquivamento de inquéritos ou de peças de informação, exigidas pelo art. 28 do C. P. P. Essas razões, segundo a lei comentada, somente poderão versar aquêles casos em que ao Ministério Público se permite deixar de promover a ação penal.

A diferença entre o sistema atual e o que vinha consagrado no Código de Processo Penal, está em que agora, a lei estabeleceu, expressamente, os casos em que se permite, ao Ministério Público, abster-se de agir.

No Código, não havia uma regulamentação expressa da matéria. O art. 43 dirigia-se aos juizes e, só por conversão, é que se descobriam as hipóteses em que podia ser requerido o arquivamento do inquérito ou das peças de informação. Enquanto isso, o art. 28 daquele estatuto, ao se referir às “razões invocadas”, sem qualquer remissão ao art. 43, possibilitava, “pelo seu caráter vago e indefinido”,

o entendimento, manifestado por alguns juristas, de que nosso processo penal havia adotado o princípio da oportunidade, na proposição da ação penal pública (Cf. “R. T.”, 265/823).

10. Os §§ 1.º e 2.º do art. 10 vieram, por seu turno, resolver importante questão, até então deixada às soluções jurisprudenciais. Tratam êsses parágrafos da possibilidade de ser oferecida denúncia, antes de extinta a ação penal, nos inquéritos policiais já arquivados. Não mais se exige, para isso, em contrário à jurisprudência dominante (Cf. “R. T.”, 278/77, 284/164, 310/136), a apresentação de novos elementos de convicção.

A denúncia, nos casos em exame, poderá ser oferecida pelo Procurador Geral ou pelo próprio órgão do Ministério Público, que requereu e obteve o arquivamento. Entretanto, lê-se no § 2.º, que estamos focalizando: “se o arquivamento foi mantido pelo Procurador Geral, só a êste compete promover o desarquivamento, de ofício ou mediante representação do órgão do Ministério Público ou de interessado”.

11. Outra norma de direito processual, que se nos depara na Lei 3.434, é a contida no art. 12: “Intentada a ação, o Ministério Público, por qualquer de seus órgãos, não poderá dela desistir, impedir-lhe o julgamento ou transigir sobre o respectivo objeto; poderá, todavia, manifestar livremente a sua opinião, quando lhe cumprir falar nos autos, após concluída a prova”.

Êsse dispositivo, ao mesmo tempo que garante a liberdade de opinião aos órgãos do Ministério Público, torna indeclinável o prosseguimento das ações por êles iniciadas, quer sejam cíveis ou criminais. Reza, todavia, o seu parágrafo único, que o órgão do Ministério Público poderá assistir a parte nos atos de transigência ou desistência, quando funcionar como seu representante.

12. O art. 16, que estabelece as atribuições do Procurador Geral, Chefe do Ministério Público, contém, pelo menos, uma norma de direito processual, modificando a legislação vigente. Referimo-nos ao inciso I, do mencionado artigo de lei, que derroga o art. 610, parágrafo único do Código de Processo Penal e o art. 875, “caput”, do Código de Processo Civil. Pela norma em questão, o Chefe do Ministério Público pode intervir oralmente e **sem limitação de tempo**, após a parte ou, em falta desta, depois do relatório, em qualquer assunto ou feito, criminal ou civil, objeto de deliberação nas sessões plenárias do Tribunal, ou das Câmaras, isoladas ou reunidas e dos Grupos de Câmaras.

Também os Procuradores da Justiça, quando funcionam junto ao Tribunal, por delegação do Procurador Geral, gozam de idêntico privilégio (art. 22, da Lei 3.434).

13. Sobrelevam, porém, em importância prática, as disposições da Lei 3.434, que atribuem **legitimação para agir** aos diferentes órgãos do Ministério Público de primeira instância.

Essas disposições são de irrecusável aplicação em todo o Brasil, porque contêm preceitos de direito civil e processual, necessariamente unos em toda a República.

Os arts. 26 e seguintes discriminam as atribuições dos Curadores de Família, de Órfãos, de Resíduos, de Ausentes, de Massas Falidas, de Acidentes do Trabalho, de Menores e de Registros Públicos. São estas as inovações que anotamos:

a) o art. 28, n.º IX, dispõe que aos Curadores de Resíduos incumbe “promover a prestação de contas de quem tenha recebido legado com encargo, e promover as medidas decorrentes do inadimplemento de obrigação”.

Até então, somente quando o encargo era de interesse geral (arts. 1.180, parágrafo único e 1.707 do Código Civil), é que o Ministério Público poderia exigir o seu cumprimento;

b) o inciso XII, do mesmo artigo, dispõe que aos Curadores de Resíduos cabe, também, “requerer a remoção dos administradores das fundações, nos casos de negligência ou prevaricação, e a nomeação de quem os substitua, respeitado o disposto nos respectivos estatutos ou atos constitutivos”.

O assunto, ainda há pouco tempo, foi intensamente debatido em rumorosa questão surgida no fóro de São Paulo. Dêle trataram eruditos pareceres, subscritos por luminares de nossa ciência jurídica (Cf. “R. T.”, 288/43, 296/43, 304/58 e 71 e 310/50 e 64). De um modo geral, negaram validade ao art. 59, n.º II, do decreto paulista n.º 10.000, de 24-2-1939, que contém norma idêntica à do inciso XII, acima transcrito. Disse o mestre Pontes de Miranda, em seu último parecer sobre a matéria debatida, que “a remoção das mesas administrativas ou de quaisquer administradores (de fundações) é **absolutamente estranha ao sistema jurídico brasileiro**, de modo que o art. 59, n.º II, com a interpretação que se lhe dê, seria contrário à Constituição de 1946, que não deu tal competência às legislaturas das entidades estaduais” (“R. T.”, 310/73). Esse parecer é datado de 20 de julho de 1959, exatamente no dia do 1.º aniversário da Lei n.º 3.434, que introduziu no direito brasileiro, a ação negada pelo insigne jurista.

Nesse caso, de tanta repercussão, levado, inclusive ao Supremo Tribunal Federal, (“R. T.”, 313/648) ignorou-se, por completo, a Lei n.º 3.434, com todo o direito processual, nela contido.

c) o inciso VI do art. 32 confere aos Curadores de Menores legitimação para “promover os processos de cobrança de soldadas ou alimentos devidos a menores, ou nêles officiar”.

Não havia, até então, na legislação federal uma disposição de idêntica natureza. O art. 56, n.º 13, do Decreto 10.000, era manifestamente inconstitucional.

d) o art. 33 vem assim redigido:

“Aos Curadores de Registros Públicos incumbe: I — officiar em todos os feitos, contenciosos ou não, do juízo de registros públicos; II — recorrer, quando fôr o caso, das sentenças e despachos nêles proferidos; III — opinar sobre dúvidas e reclamações dos serventuários; IV — exercer fiscalização permanente sobre os cartórios sujeitos à jurisdição do juízo”.

Sobre o assunto, eis como se manifestou Luís de Mello Kujawski, no parecer de início citado: “O Decreto 4.857 (arts. 215 e 222) e o Decreto-estadual 14.234, que criou a Vara de Registros Públicos, silenciaram a respeito da intervenção do Ministério Público nos processos de dúvida dos Oficiais de Registros de Imóveis. Igual silêncio guardou a Lei n.º 2.878, de 21 de dezembro de 1954, art. 43, § 2.º, que transformou o cargo de 16.º Promotor Público da Capital em Curador de Registros Públicos”. Em seguida, depois de examinar a Lei n.º 3.434, cujo art. 33 transcrevemos acima, concluiu: “Assim, quando o Código do Ministério Público do Distrito Federal estabelece que o Curador de Registros Públicos deve opinar nos processos de dúvida e reclamações dos serventuários, é a própria legislação da República que está reconhecendo a obrigatoriedade da intervenção do órgão da lei e fiscal de sua execução nos referidos feitos” (Cf. “JUSTITIA”, 39/290).

14. Deixando de lado o Título II, no qual examinamos as atribuições do Ministério Público, que implicaram em alteração da legislação processual brasileira, convém, agora, pesquisar quais as disposições ainda existentes, que possam ter incidência geral.

15. O art. 61 assim prescreve:

“Os membros do Ministério Público serão recolhidos a quartéis ou a prisão especial à disposição da autoridade competente, quando sujeitos a prisão antes de condenação definitiva.”

“Em quaisquer circunstâncias, inclusive no estado de sítio, a prisão será imediatamente comunicada ao Procurador-Geral, sob pena de responsabilidade da autoridade que não o fizer.”

Idêntica disposição consta do art. 70, parágrafo único do Anteprojeto do Código do Ministério Público de São Paulo. A matéria, no entanto, é de natureza processual e só o legislador federal tem competência para regulá-la. Ficou, portanto, sanada lamentável omissão do art. 295 do Código de Processo Penal, que não se referia aos membros do Ministério Público, para conceder-lhes o direito a prisão especial. Bem verdade é que o inciso VII do aludido art. 295 concede idêntico privilégio aos “diplomados por qualquer das facul-

dades superiores da República” e, dentre êstes se colocariam os membros do Ministério Público.

Entretanto, como observa Mário Dias, “em muitos Estados poderão existir representantes do M. P. que não sejam diplomados por qualquer das faculdades superiores da República e que exerçam, muitas vezes, com raro brilhantismo as funções de substitutos, *ad hoc* ou interinos, à falta de bacharéis em direito que se sujeitem a minguados vencimentos. Além disso, a instituição do M. P. bem merece do legislador a consideração que dispensou a outras classes de menor projeção na vida pública” (“Ministério Público Brasileiro”, § 848, Konfino, 1955).

A crítica, como vimos, já não tem mais razão de ser. Foi atalhada satisfatoriamente.

16. Finalmente, contêm normas de direito processual os arts. 86 e 87 do Código do Ministério Público do Distrito Federal. Êsses dispositivos compõem o Capítulo III, do Título IV, denominado “Das Suspeições”. O art. 86 repete a matéria regulada no art. 185, incisos I a IV do Código de Processo Civil. O art. 87 confere ao membro do Ministério Público o direito de “dar-se por suspeito afirmando a existência de motivo de ordem íntima, que o iniba de funcionar e diga respeito à parte ou ao advogado”. Seu parágrafo único encerra o capítulo estatuinto que “Aplicar-se-á, neste caso, o disposto no art. 119 do Código de Processo Civil, mediante comunicação ao Procurador Geral, em officio reservado”.

17. Ao que nos parece, são essas as alterações introduzidas na legislação processual brasileira, pelo Código do Ministério Público do Distrito Federal (Lei n.º 3.434, de 20 de julho de 1958).