
MINISTÉRIO PÚBLICO E O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO: IMPORTÂNCIA DE UMA INSTITUIÇÃO AUTÔNOMA E PERMANENTE NA DEFESA DA ORDEM JURÍDICA E DOS INTERESSES SOCIAIS

Janaína Rodrigues Gonçalves

ISSUE DOI: 10.21207/1983.4225.229

RESUMO

Expondo as raízes do Ministério Público e com a finalidade de verificar sua evolução no Brasil até figurar como órgão estatal, considerado essencial à função jurisdicional do Estado, observa-se a persistência dessa instituição que deixou de ser um mero *Procurador do Estado* para ser um autêntico *defensor da sociedade e do regime democrático*. Transformou-se numa instituição que, conquanto nunca antes tenha sido realizada, embora sempre idealizada, e hoje mostra-se cláusula pétrea de nossa Constituição Federal de 1988, com as características que hoje ostenta, à posição de instituição pública, autônoma e permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, da democracia e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, papéis fundamentais e necessários na manutenção do Estado Democrático de Direito.

Palavras-chave: Ministério Público. Origem. Evolução. Previsão Constitucional. Estado Democrático de Direito.

INTRODUÇÃO

A origem do Ministério Público está associada à evolução dos procuradores do rei; e foi no Brasil, a partir do 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 Ministério Público 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 Ministério Público brasileiro ainda não era instituição solidificada, então a Lei Complementar federal nº 40/81 criou a Lei Orgânica do Ministério Público 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*”, e com o mesmo fim de institucionalizar o Ministério Público, a Constituição Federal de 1988 praticamente repetiu o texto no art. 127.

Após a regulamentação e a incumbência de defender o regime democrático, o Ministério Público ampliou sua atuação em importantes leis como o Estatuto da Criança e Adolescente (Lei nº 8.069/90), o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/90), a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92) entre 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 funcionário real os *magiaí* eram tratados como verdadeiros olhos e língua do rei, o Faraó; para outros, a origem do Ministério Público 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 Ministério Público na Roma clássica, precisamente nas figuras romanas dos *advocatusfisci*, defensor *civitatis*, *stationarri*, *procuratoriscaesaris*. Entretanto, a maioria desses, como os *procuratorescaesaris*, atuavam somente na área fiscal, defendendo o erário imperial, função que hoje não mais se destina ao Ministério Público, enquanto outros reprimiam os delinquentes, conquanto fosse de uma forma muito incipiente, posto que geralmente cabia ao povo romano a iniciativa do processo penal, devido à sua aguçada noção de cidadania. Portanto, em Roma, foram atribuídas funções administrativas ou jurisdicionais às figuras indicadas como precursoras do Ministério Público; nunca, porém, exerceram acusação em nome do Estado Romano, delegando-a 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 e 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. Observando a progressiva autonomia desses (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 França⁷² e não muito distante, na Itália e em Portugal (Ordenações do Reino) existiram procuradores do rei, com atribuições semelhantes.

A respeito desse período, Hugo Nigro Mazzilli diz que “inegável é a influência da doutrina francesa na história do Ministério Público, tanto que, mesmo entre nós, ainda se usa frequentemente a expressão

⁷² A Ordenança de 25 de março de 1302 foi o primeiro texto legislativo a tratar objetivamente dos procuradores do rei, regulamentou o juramento e as obrigações dos mesmos, o que nos leva a crer sua existência e apenas a necessidade de disciplinar seu compromisso.

parquet, para referir-se à instituição”,⁷³ assim como *magistraturedebout* (magistratura de pé) *elesgensduroi* (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 Ministério Público 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 e Lei de 20 de abril de 1810, e à instituição o importante papel de promotor da ação penal.

Assim, a origem do Ministério Público 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 Ministério Público moderno originou-se da 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 Ministério Público 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 Don Juan I criou “El Ministerio Fiscal”, que guardava certa semelhança com o MP (Ministério Público) atual.

⁷³ MAZZILLI, Hugo Nigro. **Introdução ao Ministério Público**, São Paulo: Saraiva, 2002, p.34.

“na França antiga os Procuradores e advogados do rei não se sentavam sobre o mesmo estrado onde ficavam os Juízes, mas sobre o assoalho (*parquet*) da sala de audiência, como as partes e seus representantes”. TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. **Manual de processo penal**. 4. ed., São Paulo: Saraiva, 2002, p.293.

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 acrescentadas 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 Ministério Público.

Dessa forma, o desenvolvimento do Ministério Público português se deu junto 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 Ministério Público. 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 cria-se o Tribunal da Relação da Bahia definindo 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 Ministério Público 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 atribui-

ções (arts. 36 a 38).⁷⁴ Tal 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. A mesma, em seus artigos 22 e 23⁷⁵, concedeu inteiramente aos Juízes de Direito a nomeação dos Promotores Públicos na falta ou impedimento dos existentes, criando-se a figura do promotor *ad hoc* e mantendo 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.

No mesmo sentido expõe Marcos Kac:

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 Juízes de Direito.⁷⁶

2.2 Brasil: República

⁷⁴ O art. 37, do estatuto criminal de 1832, afirmava pertencer 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).*

⁷⁵ “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. (...)”

⁷⁶ KAC, Marcos. **O Ministério Público na investigação penal preliminar**, Rio de Janeiro: Lumen “Juris”, 2004, p.96.

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 Ministério Público brasileiro, que recebeu capítulo à parte, regras sobre nomeação do Procurador-Geral, principais garantias e equiparação remuneratória com os juízes, separando-o do Poder Judiciário.

Marcos Kac 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.⁷⁷

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.

Cumpram ressaltar que essa Carta mencionava que lei federal organizaria o Ministério Público na União, no Distrito Federal e nos Territórios, e que leis estaduais organizariam o Ministério Público nos Estados. Tais garantias, destinadas aos membros do Ministério Público Federal, seriam, paulatinamente, consagradas aos membros dos Ministérios Públicos Estaduais.

Ademais, esta Constituição atribui 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 (ditadura Vargas), o Ministério Público desenvolveu-se no período republicano.

⁷⁷ KAC, Marcos. **O Ministério Público na investigação penal preliminar**. Rio de Janeiro: Lumen “Juris”, 2004, p.98.

Deste 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 Ministério Público em relação aos demais poderes do Estado, atribuindo-lhe título próprio e atuação junto aos órgãos do judiciário (art. 125, CF/46), além de prever a organização do Ministério Público Federal e Estadual.

Foi com o advento da República que surgiu um gradativo caminhar em 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 Ministério Público atribuições como a curadoria de fundações (art. 26), legitimidade para propor ação de nulidade de casamento (art. 208, § 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 relevância.⁷⁸

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

⁷⁸ 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”.

Ainda no golpe militar decretou-se a Emenda Constitucional nº 01 de 1969⁷⁹, posicionando o Ministério Público não mais ao Poder Judiciário, mas ao Poder Executivo e sujeito a livre nomeação e demissão do 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 2 (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 7/77 passou a exigir que uma lei complementar estabelecesse normas gerais de organização do Ministério Público estadual.

A Lei Complementar federal nº 40/81 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 traçou um novo perfil ao Ministério Público, definindo-a 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*”. Observa-se que tal definição foi praticamente repetida no art. 127 da Constituição Federal de 1988.

A Lei nº 6.938, em seu art. 14, §1º, legitimou o Ministério Público a ação reparatória de danos ao meio ambiente e a terceiros.

⁷⁹ Sendo interessante refutar, que de um lado alguns doutrinadores consideram a Emenda Constitucional n. 01, de 17 de outubro de 1969, como sendo, a Carta Magna de 1969, alvitre do golpe militar da mesma época. Por outro lado, seria inconstitucional chamar uma emenda constitucional de Constituição na acepção jurídica do termo, já que, esta última só pode ser criada pelo Poder Constituinte Originária, ao contrário daquela, que é fruto de Poder Reformador.

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 Ministério Público (Conamp – Confederação Nacional do Ministério Público, hoje Associação Nacional dos Membros do Ministério Público, mantida, porém, a mesma sigla Conamp) 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 Ministério Público, consagrada com a Constituição de 1988. Assim, a Constituição de 1988 deu ao Ministério Público brasileiro seu desenvolvimento maior.

Mesmo com o avanço da Carta de 88 o Ministério Público não parou de desenvolver-se, ampliando sua atuação em importantes leis como o Estatuto da Criança e Adolescente (Lei nº 8.069/90), o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/90) e a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92).

3 ANÁLISE CONSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

3.1 Posicionamento constitucional

Tendo, na verdade, uma formação lenta e progressiva, e em resposta às exigências históricas, ora integrando o Poder Judiciário, ora o Poder Executivo nas nossas Constituições, Hugo Nigro Mazzilli 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 9já 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 Estado*⁸⁰; (...) e) se em título ou capítulo à parte, com garantias de efetiva autonomia funcional.⁸¹

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 Ministério público 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 tais pretensões o constituinte declarou o Ministério Público como “*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*” (CF/88, caput, art. 127), concedendo-lhe tratamento valorativo nunca obtido em nenhuma outra Constituição Federal.

⁸⁰ Desvinculando-se dos capítulos do Poder Legislativo, do Poder Executivo e do Poder Judiciário.

⁸¹ MAZZILLI, Hugo Nigro. **Ministério Público**, São Paulo: Editora Damásio de Jesus, 2003, p.27.

3.3 PRINCÍPIOS INSTITUCIONAIS

Segundo o art. 127, §1º, da Constituição de 88, 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.

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 Marcos Kac:

(...) 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.⁸²

Hugo Nigro Mazzilli 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”.⁸³

3.3.2 Independência funcional

⁸² KAC, Marcos. **O Ministério Público na investigação penal preliminar**, Rio de Janeiro: Lumen “Juris”, 2004, p.124.

⁸³ MAZZILLI, Hugo Nigro. **Ministério Público**, São Paulo: Editora Damásio de Jesus, 2003, p.30.

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 qualquer influência por parte 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.

Segundo Hugo Nigro Mazzilli *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.⁸⁴

3.3.3 Princípio do promotor natural

O Plenário do Supremo Tribunal Federal reconheceu a existência desse princípio por maioria de votos. Ele é decorrência do princípio anterior 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 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 independên-

⁸⁴ *Idem*, p.32.

cia 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

As garantias constitucionais do Ministério Público foram-lhe conferidas pelo legislador constituinte objetivando o pleno e independente exercício de suas funções e podem ser divididas em garantias institucionais e garantias aos membros visando, principalmente, à imparcialidade desses, a defesa do Estado democrático de Direito e dos direitos fundamentais.

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

Aos membros em particular, são conferidas as seguintes garantias: vitaliciedade, após dois anos de exercício, não podendo perder o cargo senão por sentença judicial transitada em julgado (art. 128, §5º, I, *a*, CF); 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*, CF) e irredutibilidade de subsídio, fixado na forma do artigo 39, § 4º, e ressalvado o disposto nos artigos 37, X e XI, 150, II, 153, III, 153, § 2º, I (art. 128, §5º, I, *c*, CF).

São, também, garantias dos membros do MP o princípio da independência funcional e o princípio do promotor natural, vistos acima.

Ainda com o mesmo fim, a Carta Magna veda ao membro do MP: receber, a qualquer título e sob qualquer pretexto, honorários, percentagens ou custas processuais; exercer a advocacia (veda-se também a consultoria jurídica, inclusive de entidades públicas); participar de sociedade comercial, na forma da lei; exercer, ainda que em disponibilidade, qualquer outra função pública, salvo uma de magistério; e exercer atividade político-partidária; 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, alíneas *a* – *f*, CF).

Aplica-se, igualmente aos membros do Ministério Público 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, inciso V, CF.

Atenta-se para o fato que estas 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 João Lopes Guimarães Júnior 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 exagerado 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.⁸⁵

Dessa forma, a Constituição Federal enumera no art. 129 as funções do Ministério Público.

São funções institucionais do Ministério Público:

I – promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei. Depreende-se do parágrafo segundo 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,

⁸⁵ FERRAZ, Antônio Augusto Mello de Camargo (coordenador). **Ministério Público: instituição e processo**, São Paulo: Atlas, 1999, p.90.

promovendo as medidas necessárias a sua garantia. Segundo Hugo Nigro Mazzilli “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*)”.⁸⁶

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 conexas 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.

⁸⁶ MAZZILLI, Hugo Nigro. **Ministério Público**, São Paulo: Editora Damásio de Jesus, 2003, p.65.

No mesmo sentido João Lopes Guimarães Júnior 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*.⁸⁷

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

5 DIVISÃO

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

O Ministério Público do Brasil se divide em dois:

Ministério Público da União, que se divide 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;

⁸⁷ FERRAZ, Antônio Augusto Mello de Camargo (coordenador). **Ministério Público: instituição e processo**, São Paulo: Atlas, 1999, p.97.

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 que 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.

6 INICIATIVA DE LEI DO MINISTÉRIO PÚBLICO

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

Depois da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei Federal n. 8.625, de 12 de fevereiro de 1993 (LOMNP)), foi sancionada em São Paulo a Lei Complementar n. 734, de 26 de novembro de 1993, atual Lei Orgânica Estadual do Ministério Público.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

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 Ministério Público são as garantias institucionais – autonomia administrativa e orçamentária, por exemplo – e as garantias e vedações aos membros, visando, principalmente, a imparcialidade destes.

Ainda com o mesmo fim de assegurar a liberdade e o bom desempenho do papel ministerial, o artigo 129 da Constituição Federal de 1988, ao elencar as funções institucionais do Ministério Público, 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.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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 (coordenador). **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: Editora Damásio de Jesus, 2003.

O que é o Ministério Público. Disponível em: <http://www.mp.sp.gov.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.