

POSIÇÃO INSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO *

Trabalho elaborado pelo
Ministério Público do Rio Grande do Sul

APRESENTAÇÃO

O presente trabalho constitui um relato sucinto e tanto quanto fiel da realidade do Ministério Público Brasileiro e um registro de suas principais tendências e aspirações.

Desenvolve-se ao longo de quatro partes:

- I – EVOLUÇÃO HISTÓRICA E TRATAMENTO CONSTITUCIONAL.*
- II – ORGANIZAÇÃO E COMPOSIÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL E ESTADUAL.*
- III – FUNÇÕES GLOBAIS.*
- IV – TENDÊNCIAS.*

1. O modelo de Ministério Público nos veio da França, através de Portugal. A legislação ordinária que dispunha sobre cargos e funções atinentes ao Ministério Público, desde 1521 (Ordenações Manoelinas) até 1874 (Regulamento das Relações do Império), tinha como características: a) a livre escolha de procuradores e promotores da justiça pelo Imperador, no Município da Corte, e pelos Presidentes das Províncias, com demissibilidade ao nuto das referidas autoridades; b) esses servidores eram considerados simples mandatários do Poder Real; c) ausência de qualquer menção legislativa à instituição do Ministério Público; d) falta de laço vinculativo entre os diversos agentes.

2. O Decreto no. 5.618, de 2 de maio de 1874, empregou pela primeira vez a expressão "Ministério Público" e, entre as atribuições do Procurador da Coroa perante a Relação, constava a de "dar instruções aos agentes do Ministério Público sobre o objeto de serviço de sua competência (art. 19, § 10), sinal indicativo de um princípio de unidade e disciplina na instituição.

Proclamada a República em 1889, o Decreto no. 848, de 11 de outubro de 1890, que reformou a justiça no Brasil, e o Decreto no. 1.030, de 14 de novembro do

* Trabalho apresentado ao IV Congresso Interamericano do Ministério Público, realizado em Brasília, de 22 a 25 de maio de 1972.

mesmo ano, que organizou a Justiça no Distrito Federal, cuidaram de estruturar também, e pela primeira vez, o Ministério Público Federal, cujo Procurador Geral era vitalício, e os Procuradores Seccionais nomeados por quatro anos, com direito à inamovibilidade. O autor de ambos os projetos, Ministro da Justiça Campos Sales, justificando as garantias funcionais dadas aos seus agentes, apregoava ser o Ministério Público instituição necessária à organização democrática, advogado da lei e fiscal de sua execução, procurador dos interesses gerais e promotor da ação pública. Essa aguda visão do Ministério Público, advogado da lei e não delegado do Poder Executivo, contrastava com a generalizada opinião da época.

O constituinte republicano de 1891, porém, não cuidou de organizar o Ministério Público, apenas referindo que o Procurador Geral da República seria nomeado pelo Presidente da República, dentre os Ministros do Supremo Tribunal Federal. Esse descaso permitiu a involução que logo depois se verificou na legislação ordinária, retiradas que foram as garantias concedidas pelos Decretos de 1890. Contudo, já estavam lançados os esteios institucionais suficientes que permitiam reconhecer a existência de um Ministério Público no Brasil, incumbido do exercício de relevantes funções e já com certa organicidade, apesar do estreitamente vinculado ao Poder Executivo, cujos laços eram tanto mais fortes quanto menores as garantias e ainda sem receber as honras de órgão constitucional. Isso só veio a ocorrer em 1934, quando se abriu um terceiro período.

3. No plano constitucional não houve referência ao Ministério Público, ou a qualquer de seus órgãos, na Carta outorgada pelo Imperador, em 1824. A Constituição republicana de 1891, como já foi visto, apenas indicou a forma de escolha do Procurador Geral.

Foi pela Constituição de 1934 que o Ministério Público alcançou a condição de órgão formalmente constitucional, no que o Brasil acompanhou tendência observável, naquela época, entre os Estados americanos (Panamá, artigos 110 a 114, da Constituição de 1904; México, art. 102, da Constituição de 1917; Venezuela, arts. 112 a 117, da Constituição de 1936; Bolívia, arts. 146/147, da Constituição de 1938; Nicarágua, art. 233 e seguintes, da Constituição 1939, e Cuba, artigos 170 e 188 a 191, da Constituição de 1940).

Nessa Constituição, o Ministério Público figurou, juntamente com o Tribunal de Contas e Conselhos Técnicos, em Capítulo próprio, sob a rubrica: "Dos órgãos de cooperação nas atividades governamentais". Previstas a existência dos dois ramos: Ministério Público Federal e Estadual, em conformidade com a forma federativa adotada, ficou com a lei ordinária da União e dos Estados a atribuição de organizar as respectivas instituições. Mas, em relação ao Ministério Público Federal, desde logo o constituinte estabeleceu: a) o Procurador Geral da República, chefe da instituição federal, seria nomeado pelo Presidente da República, com a aprovação do Senado Federal, dentre cidadãos com os requisitos estabelecidos para os Ministros da Corte Suprema, aos quais foi equiparado para a percepção de vencimentos; b) o Procurador Geral continuava sendo de livre escolha, mas já não mais dentre os Ministros do Supremo, permanecendo sua demissibilidade "ad nutum"; c) os demais membros do Ministério Público junto à justiça comum somente poderiam ser admitidos mediante concurso, e d) tendo estes a garantia da estabilidade, só demissíveis mediante sentença judicial ou processo administrativo, assegurada a ampla defesa.

A Constituição de 1937 desprezou a conquista alcançada três anos antes, e apenas disse que a chefia do Ministério Público Federal seria exercida pelo Procurador Geral da República, de livre nomeação e demissão pelo Presidente da República, devendo recair a escolha em pessoa com os requisitos exigidos para Ministro do Supremo Tribunal Federal.

Com a redemocratização, em 1946, foi retomado o caminho de 1934, com importantes inovações. O Ministério Público passou para título próprio – “Título III – do Ministério Público”, em igualdade de tratamento com os demais poderes, e não mais como órgão de cooperação nas atividades governamentais, o que acentuava sua condição de mero instrumento do Governo. Mantida a dicotomia entre as duas esferas – Ministério Público Federal e Estadual – que deveriam ser organizados pela lei ordinária, a própria Constituição estabeleceu princípios e garantias, a serem necessariamente observados não mais apenas no âmbito federal, mas também no estadual. Mantendo as disposições de 1934 sobre o Procurador Geral, a exigência de nomeação mediante concurso e a estabilidade na função, para os demais membros, o novo diploma atribuiu ao Ministério Público Federal a representação da União em Juízo, proibiu a remoção a não ser mediante representação motivada do Chefe do “parquet”, com fundamento na conveniência do serviço, e instituiu a carreira, com promoção de entrância a entrância.

A Constituição de 1967 deslocou o Ministério Público para o Capítulo do Poder Judiciário, repetiu as disposições da Carta anterior, acrescentando a exigência de que o concurso de ingresso deveria ser público, de provas e títulos, e concedeu duas vantagens funcionais: aposentadoria voluntária aos trinta anos de serviço quando a regra para o funcionalismo civil passou a ser de trinta e cinco, e equiparação de vencimentos com a magistratura.

A Emenda Constitucional no. 1, de 1969, cujo texto foi incorporado, novamente modificou a colocação geográfica do Ministério Público no texto constitucional, transferindo-o para Seção do Poder Executivo, retirou do Senado Federal a atribuição de aprovar a escolha do Procurador Geral da República, e cortou as duas disposições acima referidas, sobre aposentadoria aos 30 anos de serviço e equiparação de vencimentos com a magistratura.

Esse rápido retrospecto permite afirmar:

1. houve contínua tendência para a institucionalização do Ministério Público no Brasil, que passou da representação por agentes isolados, tanto funcional como disciplinarmente, para a organização atual, traçada na Constituição da República através da estruturação em carreira, admissão mediante concurso público de provas e títulos, inamovibilidade e estabilidade de seus membros (além da irredutibilidade de vencimentos, assegurada em alguns Estados da Federação);
2. permanência de sua condição de órgão constitucional, desde que obteve essa conquista em 1934 (salvo o interregno do Estado Novo, 1937/1945);
3. manifesta indecisão dos legisladores constituintes no posiciona-

mento constitucional do Ministério Público, que nunca foi o mesmo;

4. o Ministério Público Federal representa em Juízo os interesses da União;
5. o Procurador Geral da República é demissível "ad nutum", regra que os Estados-membros têm copiado.

II

1. Na organização do Ministério Público, o Brasil apresenta certas características peculiares à federação.

Os dois planos da estrutura interna de Estado federativo refletem-se na sua organização geral.

Três são, por conseguinte, os fatores condicionantes da sua complexa organicidade em nosso país:

Fatores externos:

- a existência de federação, de que resulta divisão vertical sem vínculo de dependência entre os dois níveis;
- a especialização da jurisdição, que acarreta divisão horizontal.

Fator interno: a natureza e quantidade das atribuições, que provoca a variedade dos órgãos de execução ou ação funcional própria do Ministério Público.

A estrutura dos órgãos de administração superior, com ou sem órgãos específicos de orientação e disciplina dos agentes da instituição, é resultante indireta dos fatos referidos e direta da quantidade dos membros do Ministério Público.

2. Há, assim, em nosso País, Ministério Público federal e Ministério Público estadual, ambos com existência constitucional e com variada gama de atribuições, que vão desde o exercício da ação penal, até a efetiva fiscalização das despesas públicas ou do Registro de Comércio, determinando sua classificação em Ministério Público comum, com funcionamento junto à justiça comum federal e estadual, e Ministério Público junto à justiça especial e órgãos especiais como os Tribunais de Contas e Juntas Comerciais.

As garantias funcionais do Ministério Público, antes referidos, são inaplicáveis aos Procuradores Gerais, os quais, salvo as exceções do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, e do Estado de São Paulo (onde a escolha é feita dentre lista tríplice elaborada pelos respectivos Conselhos Superiores), são de livre nomeação do Presidente da República ou dos Governadores dos Estados, condicionado, em alguns destes, à prévia aprovação das Assembléias Legislativas. A demissão é do nuto da autoridade governamental.

3.

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO

Constituem o Ministério Público da União: a) o Ministério Público Federal Comum e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, com exercício junto à Justiça comum; b) os Ministérios Públicos do Trabalho, Eleitoral e Militar, que funcionam junto às justiças especializadas respectivas, e o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União e ao Tribunal Marítimo.

a) Ministério Público junto à Justiça Federal Comum

a 1 – É constituído do Ministério Público Federal, o qual é chefiado pelo Procurador Geral da República e organizado em carreira, sendo inicial o cargo de Procurador da República de 3ª. Categoria.

Tem atribuições de representação da União, defendendo seus interesses. Ademais, oficia no juízo penal, perante a Justiça Federal, nos crimes de competência desta.

a 2 – Constitui-se também, do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, chefiado pelo Procurador Geral, nomeado em comissão pelo Presidente da República, dentre lista tríplice elaborada pelo respectivo Conselho Superior (Decreto no. 53.387).

O cargo de defensor público é o grau inicial, provido por concurso, e os cargos de promotor substituto, promotor público, curador e sub-procurador geral, todos providos por promoção, formam a carreira.

Órgão administrativo da instituição é o Conselho Superior do Ministério Público, presidido pelo Procurador Geral e constituído de dois sub-procuradores gerais ou curadores, de livre escolha do Ministro da Justiça, e outros dois eleitos, com exercício por um ano.

Também órgão administrativo, com função correcional, é a Corregedoria, exercida por um dos membros do Conselho Superior, eleito pelos demais.

b) Ministério Público Especial

b 1 – Ministério Público do Trabalho

Funciona junto à Justiça do Trabalho, normalmente ante os órgãos de superior instância – Tribunal Superior do Trabalho e Tribunais Regionais, e órgãos colegiados da Previdência Social.

Sob a chefia do Procurador Geral do Trabalho, nomeado dentre os procuradores do Trabalho é organizado em carreira e constituído pelos Procuradores adjuntos (cargo inicial), Procuradores de 2ª. categoria, denominados Procuradores Regionais, Procuradores de 1ª. categoria, que funcionam junto à Procuradoria Geral.

b 2 – Ministério Público Eleitoral

É órgão sem carreira organizada, por isso que as funções do Procurador Geral da Justiça Eleitoral são exercidas pelo Procurador Geral da República.

Junto aos Tribunais Regionais Eleitorais, funcionam os Procuradores Regionais da República. Nos Territórios, Promotor do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, que funcionam na respectiva Capital.

Junto aos órgãos de 1a. instância da Justiça Eleitoral, mediante designação dos Procuradores Regionais, funcionam os Promotores de Justiça dos respectivos Estados.

b 3 – Ministério Público Militar

Funciona junto à Justiça Militar federal (Auditorias Militares e Superior Tribunal Militar), sendo chefiado pelo Procurador Geral da Justiça Militar, nomeado em comissão. A carreira é constituída de promotor público militar de 3a. categoria (grau inicial), 2a. e 1a. categoria.

b 4 – Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

Funciona junto ao Tribunal de Contas da União, sendo constituído de um Procurador e três Adjuntos de Procurador, nomeados na forma dos arts. 19 e 4o. do Decreto-lei no. 199, de 25/2/67.

b 5 – Ministério Público junto ao Tribunal Marítimo

Funciona junto ao Tribunal Marítimo, com carreira disciplinada em lei própria (Lei no. 2.180, de 5/2/54) cujos cargos são os de advogado de ofício, (inicial), adjuntos de procurador e procurador.

4. MINISTÉRIO PÚBLICO DOS ESTADOS

Em todos os vinte e dois Estados que compõem a Federação brasileira, o Ministério Público é órgão constitucional, e na maioria das Constituições estaduais estão inscritas garantias institucionais.

Entre tais garantias, ressalta-se a estabilidade após dois anos de exercício, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos.

Comumente, são fixados em lei própria a organização dos Ministérios Públicos estaduais e seus regimes estatutários (Lei Orgânica do Ministério Público e Estatuto do Ministério Público). Subsidiariamente é aplicável o estatuto dos funcionários públicos civis dos respectivos Estados.

Organizado em carreira, é composto de promotores, curadores e procuradores da justiça, havendo Estados em que o integram, também, os defensores públicos. A integração da última categoria na carreira é criticada, consoante conclusão do I Encontro de Procuradores de Justiça, realizado em junho de 1970, em Petrópolis, Estado do Rio de Janeiro.

O Procurador Geral da Justiça, chefe da Instituição, é, de regra, nomeado em comissão dentre bacharéis em direito, com ou sem prévia aprovação da respectiva Assembléia Legislativa. É aspiração da classe a escolha dentre membros da instituição. Em São Paulo, a escolha é feita pelo Governador, de lista tríplice organizada pelo Colégio de Procuradores, conforme assentado na respectiva Constituição Estadual de 30/10/69, art. 47, § 1o.

Com raras exceções, contam os Ministérios Públicos Estaduais com Conselho Superior do Ministério Público, órgão de sua administração superior, com atribuições administrativas e disciplinares de última instância.

O anteprojeto do Código de Processo Penal, por sua vez, atribui ao C.S.M.P. atividade processual consistente na apreciação definitiva de pedido de arquivamento de inquérito policial feito por promotor público, em atenção à pureza da aplicação do princípio acusatório.

Contam, também, com órgão de fiscalização e orientação funcionais, integrado por Procurador, com ou sem adjuntos, denominado Corregedoria do Ministério Público ou Corregedoria Geral do Ministério Público.

A carreira normalmente é composta de 4 entrâncias ou classes, junto à primeira instância, bem como da classe dos procuradores, final de carreira, junto à superior instância. O número de cargos varia conforme as necessidades do serviço, sendo o maior quadro o do Estado de São Paulo, com 491 cargos.

O cargo inicial da carreira é o de promotor de 1a. entrância (em alguns Estados o cargo inicial é de promotor substituto ou de defensor público).

O acesso na carreira é feito mediante promoção, por antigüidade e merecimento, na maioria dos casos alternadamente, existindo alguns Estados em que para cada duas promoções por merecimento há uma por antigüidade.

Em se tratando de merecimento, cabe ao Governador do Estado escolher livremente de lista tríplice elaborada pelo respectivo Conselho Superior. Entretanto, no Estado de São Paulo, é obrigatória a escolha do indicado para promoção por merecimento, pela 4a. vez consecutiva.

Ao Procurador Geral da Justiça incumbe a chefia administrativa da instituição e a presidência dos órgãos de administração superior, e, na maioria dos Estados, a apresentação judicial destes.

Além do Ministério Público junto à Justiça comum, existe o Ministério Público junto à Justiça Militar do Estado, exercido, ou não, pelo Ministério Público comum.

Há também o Ministério Público junto às Juntas Comerciais, as quais, embora órgãos criados por legislação federal, têm constituição regional. Por isso, no Rio Grande do Sul, exercem tais funções os integrantes do Ministério Público comum.

Finalmente, possuem os Estados os seus Tribunais de Contas, em que oficiam agentes do Ministério Público, com disciplina em leis especiais.

1. A posição institucional já alcançada e a complexa organização do Ministério Público, sem embargo do propósito e esforço de aperfeiçoamento, visam a assegurar ao Ministério Público condições adequadas para o desempenho das suas funções, de caráter político, social e processual, consoante a classificação descritiva feita pelo Dr. Francisco Monsant, da Venezuela, que figura de pág. 18/29 do vol. 1o. da Rev. Interamericana do Ministério Público.

A tais classes pode ainda crescer-se, dentro da nossa realidade, a da função de caráter extrajudiciário, desenvolvida pelo Ministério Público.

Fiscal da lei ou órgão de interesses indisponíveis, sociais; ou partícipe da administração pública de interesses privados; ou parte principal ou parte auxiliar, ou adjunta; ou simples substituto processual, seja no juízo cível ou penal, as funções do Ministério Público são sempre enquadráveis em uma das categorias indicadas, resultando a classificação da característica predominante.

Funcionalmente, sujeita-se o Ministério Público aos princípios da unidade e indivisibilidade, observados os respectivos quadros, consoante o esquema anexo.

2. A função de caráter político manifesta-se especialmente:

a – *No Contencioso Constitucional*, segundo a denominação de Castro Nunes, acolhida por José Frederico Marques, através da representação oferecida pelo Procurador Geral da República perante o Supremo Tribunal Federal para a declaração da inconstitucionalidade, em tese, de lei ou ato normativo federal ou estadual, a teor do art. 119, I "a", da Constituição Federal, após a Emenda no. 1, de 1969, e nos termos da Lei no. 4.337, de 10/06/63. A regra enuncia o princípio da judicialidade do controle da constitucionalidade das leis, de forma racional e plena, sendo resultado de pertinaz evolução ao longo da nossa vida republicana. Atende a recomendação do 2o. Congresso Interamericano do Ministério Público, realizado em Cuba, em 1957, consoante consta dos seus Anais, vol. 4, págs. 318 a 426, da Rev. Interamericana do Ministério Público.

Em sua latitude atual, é construção inovadora da vigente Carta Magna, através da Emenda no. 1, de 1969, sendo seu nascedouro imediato a Emenda no. 16, de 26/11/65, à Constituição Federal de 1946, que a introduziu, conceitualmente, em nosso ordenamento jurídico.

Sobre a importante atribuição, houve unânime aprovação de tese apresentada ao 1o. Congresso do Ministério Público do Estado de São Paulo, de 1971, no sentido de que o princípio deve ser recolhido pelas Constituições dos Estados-membros, para o pleno controle da constitucionalidade das leis estaduais e municipais, frente a estas últimas.

b – *Na Representação* do Procurador Geral da República, dirigida ao Supremo Tribunal Federal, para a intervenção em Estado-membro por decreto presidencial, nas hipóteses de inexecução de lei federal, de ordem ou decisão judicial, ou

de inobservância de algum dos princípios sensíveis ou fundamentais da Constituição Federal (art. 10, VI e VII; art. 11, § 1º., "c", C.F.).

O mesmo procedimento vem, de regra, previsto nas Constituições dos Estados-membros, sendo a atribuição conferida aos respectivos Procuradores-Gerais da Justiça, para intervenção em município.

c – *Pela Intervenção* no recurso extraordinário, perante o Supremo Tribunal Federal; no incidente de inconstitucionalidade de lei, "in casu", durante julgamentos pelos Tribunais; no recurso de revista e no prejudgado, — instituídos para assegurar o império e a correta aplicação da lei, em tese; no conflito de jurisdição, para garantia do princípio constitucional implícito do juiz natural; bem como na ação de mandado de segurança, quando atua como "custos legis" (art. 153, § 21, C.F.), remédio este que visa à proteção de direito líquido e certo, não amparável pelo "habeas-corpus", vulnerado por ato executório de qualquer autoridade, seja legislativa, executiva ou judiciária.

d – *Pela Imprecação de "Habeas-Corpus"* para remediar abuso, de qualquer autoridade, que importe em constrangimento da liberdade de ir e vir de alguma pessoa (art. 153, § 21, C.F.), ou pela omissão de parecer, em segunda instância, quando não seja o impetrante (Reg. Interno do Supremo Tribunal Federal, art. 187; art. 280 do R.I. do TJRGS; art. 611 do C.P.P., cf. Decreto-lei no. 552, de 25/04/69).

e – *Na Fiscalização Financeira* e orçamentária da União e dos Estados-membros, perante os respectivos Tribunais de Contas, órgãos auxiliares do Legislativo, aos quais incumbe o sistema de controle externo da execução orçamentária (art. 72. § 5º., Const. Federal).

f – *Na Ação Popular Constitucional*, prevista no art. 153, § 31, da C.F., 1969, e disciplinada pela Lei no. 4.717, de 19/06/1965, em que atua como "custos legis", com atribuição complementar de impulso e de substituição processual ativa. Tem esta ação por fim a anulação de ato lesivo do patrimônio de entidade pública. Legitimado ativo é qualquer cidadão no gozo dos seus direitos políticos, ou seja, eleitor.

g – *Perante a Justiça Eleitoral*, nas impugnações parciais ou totais de resultados de eleições e nos recursos, como "custos legis", nas instâncias superiores.

h) – *Na Persecução dos Crimes Contra a Segurança Nacional*, perante os tribunais competentes, que são os militares (Decreto-lei no. 898 de 29/09/1969).

i – *Na Persecução dos Crimes de Responsabilidade* de prefeitos municipais e vereadores (Decreto-lei no. 201, de 27/02/1967).

3. As funções de caráter social, assistencial (processual) desenvolvem-se:

- no juízo penal comum e especial (eleitoral, militar) seja federal, seja estadual;

– no juízo cível comum e especial (trabalhista), federal ou estadual.

a – No juízo penal, em geral, cabe-lhe promover a ação penal, em primeira instância e, nas instâncias superiores, nas hipóteses de competência originária “ratione personae”, e na execução penal em todos os seus incidentes.

A ação, de regra, é pública incondicionada, sujeitando-se por vezes à condição de procedibilidade consistente na representação da vítima ou de requisição do Ministro ou Secretário da Justiça.

Atua como “custos legis” nos casos de ação penal privada, que correspondem aos crimes contra a honra, contra os costumes (salvo se pobre a ofendida e seus pais), contra a propriedade imaterial (contrafação de patente de invenção, marca, etc., Decreto-Lei no. 7.903, de 27/08/1945), de adultério e outros, em que a iniciativa é da vítima.

Intervém, ainda, na revisão criminal e na correição parcial ou reclamação.

b – No juízo cível, ou extrapenal, em geral, atua como “custos legis”, nas diversas jurisdições e instâncias e, sobretudo, na qualidade de curador ou defensor de interesses indisponíveis e de interesses privados sujeitos à administração pública, como substituto processual ou legitimado extraordinariamente para agir em juízo.

Como fiscal da lei, incumbe-lhe zelar por sua correta aplicação e efetivo império, despreocupado da identidade e dos interesses das partes principais em conflito.

Como curador, funciona ora como “custos legis”, ora como sujeito ativo da ação.

As funções especializam-se segundo o conteúdo da matéria, resultando na:

- Curadoria de Família e Sucessões;
- Curadoria de Resíduos e Ausentes;
- Curadoria de Menores;
- Curadoria de Registros Públicos e Fundações;
- Curadoria de Acidentes de Trabalho;
- Curadoria de Massas Falidas.

c – Residualmente, incumbe ao Ministério Público comum dos Estados o patrocínio em juízo dos interesses da União e do Estado enquanto inexistente órgão próprio, já presente em várias unidades da federação, ainda que incompleto.

A União tem seus interesses defendidos, nas Capitais da República e dos Estados-membros, pelos órgãos do seu Ministério Público comum.

Este é, esquematicamente, o quadro predominante no País.

4. A função de caráter extrajudiciário ocorre:

a — Na atuação junto aos Conselhos Penitenciários dos Estados-membros e Federal, órgão de fiscalização da execução penitenciária.

b — Na atuação perante as Juntas Comerciais dos Estados-membros, internamente, como “custos legis”; e, externamente: no âmbito judiciário comum, nos feitos que digam respeito às Juntas Comerciais; e no âmbito extrajudiciário, como fiscal dos órgãos do registro do comércio e órgão de orientação geral na matéria afeta às Juntas (Lei no. 4.726, de 13/07/1965).

c — No funcionamento perante o Tribunal Marítimo, como “custos legis” e sujeito ativo dos processos da competência deste (Lei no. 2.180, de 05/02/1954).

IV

1. As principais questões referentes à institucionalização do Ministério Público no Brasil têm sido objeto de disquisições doutrinárias e debates nos conclaves periodicamente realizados pela classe. Parece conveniente seja feita aqui a abordagem sucinta de alguns destes pontos, tendo em vista as soluções legislativas que lhes foram dadas.

Em primeiro lugar é preciso que se reconheça o permanente e atual esforço para o aperfeiçoamento do Ministério Público, na União e nos Estados, que conta com a decidida participação de seus membros e eficaz apoio de legisladores e governantes, do que é exemplo a própria realização deste Congresso Interamericano. Observa-se geral preocupação em cercar o Ministério Público de garantias e meios suficientes para a mais plena realização de suas alevantadas funções. Com o propósito de, afirmando as conquistas já sedimentadas, lembrar os aspectos institucionais ainda objeto de discussão, é que passamos a enumerá-los.

2. O primeiro ponto diz com a conceituação do Ministério Público como órgão constitucional.

No momento em que, a partir de 1934, o Ministério Público passou a figurar no texto da Carta Magna, assumiu o caráter de órgão formalmente constitucional. Mas é preciso que se lhe reconheça, também, a feição de órgão “materialmente” constitucional, mercê da especificidade de sua função e independência da instituição frente aos demais órgãos estatais.

A função administrativa que exerce o Ministério Público, cerne de sua atuação, consiste em provocar a manifestação do Poder Judiciário para a execução de leis que dependam da prévia intervenção da garantia jurisdicional, quando assim o exigir o interesse público. Essa função, que não é jurisdicional, nem judiciária, se distingue de todas as demais funções administrativas, sendo peculiar do Ministério Público. No exercício dela, através de atos processuais, seus agentes não devem obediência senão à lei.

Não há nenhuma vinculação, orgânica ou funcional, entre o Ministério Público e o Poder Judiciário, sendo este apenas o outro órgão junto ao qual atua. Por

outro lado, o Poder Executivo não pode determinar que o Ministério Público promova a ação (Faustin Hélie, "Traité de l'Instruction Criminelle", 2^a ed., tomo I, p. 533), ou que não a promova (Pontes de Miranda, "Comentários à Constituição de 1967", IV/324), e daí resulta sua independência frente a esse Poder.

Considerando como órgãos constitucionais aqueles que se situam no vértice de organização estatal, sem superiores, e com função específica, haveremos de concluir ser o Ministério Público órgão constitucional autônomo, tanto formal quanto materialmente, que exerce sua função, indispensável à vitalidade do Estado, de forma independente e insubordinada a outro órgão.

A dificuldade encontrada pelo legislador constituinte em situar o Ministério Público no contexto estrutural do Estado decorre de seu apego à superada teoria clássica da tricotomia dos poderes, esquecido de que o Estado moderno, pela amplitude de sua atividade e especialização de funções, não pode ser embaraçado por doutrinas que surgiram em decorrência de realidade política vivida há mais de duzentos anos. A função cria o órgão, e tantos serão quantas forem as funções específicas a serem desempenhadas pelo Estado. Este, modernamente, assumiu a proteção de certos interesses, que só podem ser efetivamente protegidos mediante a manifestação jurisdicional. Atribuindo ao Ministério Público o monopólio da ação ou da fiscalização, quando assim o exigir o bem comum, reconheceu-lhe o Estado a indispensabilidade de sua existência. Não havendo possibilidade de sanção para o descumprimento de qualquer ordem, porventura emanada de outro órgão, tirante a lei, sobre a forma do exercício de sua função peculiar, garantida também está a independência da instituição.

3. Deve-se reconhecer que dois pontos se afastam dessa linha mestra: um, a livre escolha e demissibilidade do Chefe do Ministério Público; dois, a representação judicial da União pelo Ministério Público Federal, cujo exercício pode ser delegado ao Ministério Público Estadual.

A doutrina é unânime em reconhecer a inconveniência da livre escolha e instabilidade funcional do chefe do "parquet". Como alternativas, foram sugeridas a eleição ou a indicação pelos membros do Ministério Público, ou de um se seus órgãos, de lista plúrima a ser submetida ao Chefe do Estado. A primeira não afasta o inconveniente de possíveis compromissos assumidos na fase eleitoral, enquanto que a segunda, parecendo a melhor, já é conquista do Ministério Público do Estado de São Paulo, cuja organização é modelar no Brasil.

4. Quanto à representação judicial de entidades estatais, já não existe ela em muitos dos Estados federados, que instituíram a Consultoria Geral do Estado, ou a Procuradoria Geral do Estado, para a representação do Estado em juízo, ficando à Procuradoria Geral da Justiça o exercício da função ministerial pública. Seria conveniente que essa fosse a regra geral, com a diferenciação obrigatória de funções e de órgãos. Sendo função do Ministério Público atuar como parte apenas na defesa de interesses especialmente protegidos na lei, que podem não ser os interesses do órgão que apresenta em juízo, há manifesta incompatibilidade no exercício do procuratório.

5. No âmbito da intervenção processual, seria de todo conveniente a vinda de lei federal que enumerasse os casos de obrigatória intervenção do Ministério Público, tendo em consideração o objeto do processo, a natureza da lide ou a qualificação das partes, de molde a atender à imperiosa necessidade de sua intervenção nas hipóteses de interesse público, eliminando, assim, vacilações existentes na doutrina e jurisprudência.

No que tange ao poder recursal, a hesitação, que tem sua raiz no disposto no art. 814 do vigente estatuto processual, que o condiciona à expressa previsão legal.

A tendência é no sentido de reconhecer-lhe a maior amplitude na ação, a fim de habilitar o Ministério Público a cumprir eficazmente sua função, teleologicamente considerada.

Esta orientação está clara no Ante-projeto do futuro Código de Processo Civil do País, que traz regra geral e taxativa a seu respeito, facultando o recurso em todos os casos em que haja a intervenção. *

6. No caso do Brasil, a Constituição Federal não desce às minúcias estruturais da instituição. De outra parte, as leis estaduais que dispõem sobre a organização do Ministério Público, salvo as garantias constitucionais, estabelecem normas que não se apresentam, no contexto nacional, com a uniformidade que seria de desejar.

Recomendável, portanto, seria elaboração de lei complementar à Constituição que viesse traçar aqueles princípios estruturais já aprovados pela experiência, tais como:

- a) Conselho Superior do Ministério Público;
- b) provimento, por acesso e em caráter efetivo, dos cargos de Procurador da Justiça, último degrau da carreira;
- c) nos Estados, a necessidade da escolha do Procurador Geral da Justiça, mediante lista plúrima organizada pelo mais alto órgão colegiado da instituição;
- d) inamovibilidade do Procurador Geral da Justiça, nos Estados, pelo prazo de dois anos, a partir de sua investidura, e tratamento de Secretário de Estado;
- e) na segunda instância, usar da palavra, durante a sessão de julgamento, nos casos de obrigatória intervenção do Ministério Público;
- f) aposentadoria dos agentes do Ministério Público aos trinta anos de serviço público.

* Nota da redação: Art. 499, § 2o, da Lei no. 5.869, de 11.1.1973 – Novo Código de Processo Civil.

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL:

Procurador-Geral da República
Subprocuradores da República (5)

Estados:

Procurador da República de 1ª. categoria
Procurador da República de 2ª. categoria
Procurador da República de 3ª. categoria

MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS:

(Lei no. 3.434/20-7-58, Lei no. 4.158/28-11-62, Decreto no. 53.387/31-12-63).

Procurador-Geral, nomeado em comissão, de lista tríplice elaborada pelo Conselho Superior do Ministério Público (Decreto no. 53.387)

Subprocurador-Geral (2)

Curadores (4)

Promotores Públicos

Promotores substitutos

Defensor Público

Conselho Superior do Ministério Público:

- 2 Subprocuradores-Gerais ou Curadores, de livre escolha do Ministro da Justiça
- 2 Subprocuradores-Gerais ou Curadores eleitos

Corregedoria do Ministério Público:

(1 membro do CSMP eleito por este)

MINISTÉRIO PÚBLICO MILITAR:

(Decreto-lei no. 1002 – 21-10-69, Lei no. 1.341/1951)

Procurador-Geral da Justiça Militar

Promotores Públicos Militares de: 1ª. categoria
2ª. categoria
3ª. categoria

MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO:

(Decreto no. 40.359/16-11-1956)

Procurador-Geral do Trabalho

Procurador do Trabalho de 1a. categoria – junto à Procuradoria-Geral do Trabalho

Procurador do Trabalho de 2a. categoria – denominados Procuradores Regionais

Procuradores do Trabalho adjuntos

MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL:

(Lei no. 1.341-51)

Procurador-Geral da Justiça Eleitoral – exercido pelo Procurador-Geral da República

Procurador Regional da Justiça Eleitoral – exercido pelo Procurador da República de 3a., 2a. e 1a. categoria.
por Procuradores da Justiça

Estados e Procuradores dos Territórios

Promotores da Justiça Eleitoral – exercido por Promotores de Justiça dos Estados, mediante designação dos Procuradores da República nos Estados

MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRIBUNAL DE CONTAS:

(Decreto-lei no. 199/25-2-67).

Procurador (1)

Adjuntos Procuradores (3)

MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRIBUNAL MARÍTIMO:

Procuradores

Adjuntos de Procurador

Advogados de Ofício

MINISTÉRIO PÚBLICO DOS ESTADOS

(Constituições e leis estaduais)

Procurador-Geral da Justiça

Procuradores da Justiça (ou Adjuntos de Procurador, em alguns Estados)

Promotores substitutos de Procurador, em alguns Estados

Promotores de Justiça (ou Promotores Públicos, em alguns Estados)

– entrância especial (em alguns Estados)

4a. entrância

3a. entrância

2a. entrância

1a. entrância

substitutos (em alguns Estados)

Defensores Públicos (em alguns Estados)

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO

Junto à Justiça Federal Comum

Ministério Público Federal

Ministério Público do Distrito Federal e Territórios

Junto às Justiças Especiais

Ministério Público do Trabalho e da Previdência Social

Ministério Público Eleitoral

Ministério Público Militar

Junto ao Tribunal de Contas da União e ao Tribunal Marítimo

Ministério Público do Tribunal de Contas

Ministério Público do Tribunal Marítimo

MINISTÉRIO PÚBLICO DOS ESTADOS-MEMBROS

Junto à Justiça Comum

Ministério Público Estadual

Junto à Justiça Militar

Ministério Público Militar

Junto ao Tribunal de Contas e à Junta Comercial

Ministério Público do Tribunal de Contas

Ministério Público das Juntas Comerciais