

# A NOVA POSIÇÃO CONSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Vitor Fernandes Gonçalves (\*\*)

SUMÁRIO: I — Introdução; II — Evolução histórica do tema; III — Os novos direitos e garantias; IV — Vedações e funções; V — Conclusão; VI — Bibliografia.

## I — INTRODUÇÃO

As novas disposições constitucionais recentemente aprovadas pela Assembleia Nacional Constituinte representam, no que pertine ao Ministério Público (arts. 133 a 136), o mais espetacular avanço que essa Instituição alcançou desde sua implantação no Brasil.

De efeito, as normas referentes ao *Parquet* coadunam-se com a nova ordem democrática que se impõe ao País. Foram feitas substanciais reformas, que fortaleceram sobejamente o órgão como um todo.

Nesse sentido, salta aos olhos a elogiável separação efetuada entre o Ministério Público e a Advocacia da União. Sabe-se que consoante a atual ordem constitucional, o Ministério Público acumula contraditoriamente sua função primordial de fiscal do cumprimento das leis com a representação jurídica estatal. Entretanto, é imperioso que o Ministério Público seja órgão imparcial, totalmente desvinculado de interesses individuais, ainda que tais interesses representem, em última análise, os da coletividade, pois o único fim legal e legítimo dos entes políticos estatais é, como se sabe, o interesse público.

Realmente, não se pode exigir que os representantes do Ministério Público advoguem impetuosamente a favor dos interesses do Governo Federal e, ao mesmo tempo, demandem das altas autoridades federais o cumprimento irrestrito e incondicionado da lei, sob pena de responsabilização cível e criminal imediata. Essas duas funções entram, por muitas vezes, quando não sempre, em conflito irremediável.

Sobre o tema, muito elucidativas são as palavras do Constituinte Plínio Salgado, assim postas:

«Considero absolutamente respeitável e importante o trabalho de um Procurador. Mas não se pode, por isso, confundi-lo, do ponto de vista da responsabilidade, da complexidade de função, com a de um homem que processa criminalmente o poder. É por isto que

---

(\*) Trabalho elaborado com base no projeto de Constituição aprovado após o primeiro turno de votações da Assembleia Nacional Constituinte, terminado em julho de 1988.

(\*\*) Assessor de Desembargador do TJDF.

essa profissão está tratada com tanto cuidado e que se quer colocá-la próxima, encostada à do Juiz de Direito. Na verdade, sua tarefa de acionar a lei exige tanta coragem, tanta independência, tanta solidez de conhecimento jurídico quanto a de um Juiz. Não se pode confundi-la com a de um funcionário competente e importante, mas que atua por procuração do poder. Por isso fique claro: quem é Promotor Público pode processar criminalmente o chefe do Executivo, quem é Procurador ingressa em juízo em nome e por procuração do chefe do Executivo.»

Por todo o exposto, torna-se incensurável o inciso IX do artigo 135 da nova Carta Política, que preceitua:

«Art. 135. São funções institucionais do Ministério Público:

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.* (Grifamos).

Ressalte-se, aliás, que a representação jurídica das entidades públicas será feita com muito mais rapidez e conseqüente eficácia pelo órgão especializado criado para tanto, que será a Advocacia Geral da União.

Outro aspecto controverso em relação às mudanças do texto constitucional é a separação do Ministério Público de qualquer dos três Poderes instituídos, cujas disposições passam a figurar em capítulo próprio, qual seja o Capítulo IV do Título IV, intitulado «Das Funções Essenciais à Administração da Justiça».

De efeito, esse problema do enquadramento do *Parquet* dentro da divisão tripartite de poderes formulada por Montesquieu sempre foi objeto de acalorados debates doutrinários. Lembremos que consoante esta famosa teoria política elaborada no século XVIII, todos os órgãos estatais têm de estar inseridos em algum dos poderes instituídos constitucionalmente. Daí o surgimento da pergunta: se o Ministério Público é órgão estatal, a qual dos Poderes está vinculado?

Analisando as funções institucionais do *Parquet* (fiscalização e preservação da ordem jurídica, defesa de assuntos de interesse público e promoção das ações penal e cível públicas) a obrigatória conclusão é de que estas funções têm natureza predominantemente administrativa: não há como confundir a atividade ministerial com a solução das lides dos jurisdicionados (atividade típica do Judiciário), nem com a tarefa de elaboração legal (atividade típica do Legislativo). À falta de enquadramento, o Ministério Público estaria, portanto, inserido no Poder Executivo, apenas

e tão-somente, em razão da natureza administrativa de suas funções, e nunca por uma relação de subordinação, aprioristicamente concebida. É a solução adotada pela atual ordem constitucional (arts. 98 a 96).

Contudo, o fato é que a nova ordem jurídica constitucional está conferindo autonomia ao Ministério Público, inserindo-o em capítulo alheio à organização funcional interna de qualquer dos Poderes instituídos. Não pretendem os Constituintes com isso erigir utopicamente o órgão ministerial a um quarto Poder, porém, entendem necessária a providência, para afirmar cientificamente, sob um prisma pragmático, que até no que toca ao aspecto puramente formal será o Ministério Público independente. A idéia não é nova e já foi implementada, com pleno apoio da doutrina nacional, em 1934 (arts. 95 a 98) e em 1946 (arts. 125 a 128).

Deve-se entender tal mudança como louvável, eis que é impossível conceber um órgão administrativamente vinculado ao Poder Executivo sem relação de coordenação com o chefe desse mesmo Poder. Por outro lado, a rigidez hermética da divisão tripartite de Montesquieu, sobre ser reiteradamente criticada como excessivamente tradicionalista e antiquada por parte da doutrina, tem muito mais natureza política do que científica. A verdade é que não é impossível conceber um órgão constitucionalmente criado pela coletividade, com a função de fiscalizar criteriosamente, de modo multifário, a regular atuação dos agentes de todos os Poderes instituídos, mantendo-se, para tanto, alheio dos referidos Poderes, não só materialmente como formalmente, sem erigir-se, no entanto, em um Poder autônomo.

Mas essa independência, no tocante ao aspecto formal, é o que menos importa na prática, isto por que, não é o fato do Ministério Público estar sendo separado formalmente do Poder Executivo que tal separação ocorrerá de modo efetivo (a Advocacia Geral da União, por exemplo, também ficará inserida formalmente em capítulo alheio ao Poder Executivo, e nem por isso deixará de pertencer à Administração Pública Executiva, pelo menos materialmente). A afirmação da independência funcional do *Parquet* será feita a cada dia, por seus próprios membros, que, cercados das garantias e prerrogativas institucionais, devem ter a coragem e o empenho necessários para processar quem quer que seja, pedindo a aplicação do direito aos órgãos judiciários.

De outro ângulo, a independência funcional do MP também será muito mais eficaz na prática, com a elevação da autonomia financeira do órgão ao nível de postulado constitucional, eis que, de agora em diante, o *Parquet* passará a ter suas verbas liberadas sem qualquer vinculação às dotações internas do Poder Executivo ou qualquer Poder, eis que terá dotações

próprias, autônomas, previstas especificamente na Lei de Meios, esta última elaborada anualmente pelo Congresso Nacional. É o que dispõe o § 3º do artigo 133 da nova Constituição, *verbis*:

«Art. 133.

§ 3º O Ministério Público elaborará sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias.»

Note-se que, pela redação do parágrafo acima transcrito, o Ministério Público deverá elaborar sua proposta orçamentária como um todo uniforme. Isso só será possível com a fusão agora efetuada entre os órgãos do Ministério Público, que restaram divididos em dois grandes grupos, quais sejam o MP da União (que englobará o MP Federal, o MP do Trabalho, o MP Militar, o MP do Distrito Federal e Territórios e o MP junto ao Tribunal de Contas) e o MP dos Estados-Membros, cujas dotações orçamentárias serão feitas, obviamente, ao nível estadual, porém nos mesmos moldes já descritos.

Sem embargo de todas essas inovações, os Constituintes ampliaram acentuadamente as garantias oferecidas aos membros do Ministério Público, de modo a torná-los independentes, dando-lhes as prerrogativas e a segurança necessárias para enfrentar seu principal objetivo, que será o de defender quem não tem defensores e, acima de tudo, impor nesse País a tradição da legalidade, do respeito às normas jurídicas, às liberdades sociais e individuais e às instituições democráticas.

## II EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO TEMA

A organização do Ministério Público pátrio como instituição independente, fiscalizadora da lei e promotora das ações públicas é recentíssima, eis que só veio a ocorrer com o advento deste século. Suas raízes, contudo, são bem mais antigas e refletem, com exatidão, toda a evolução pela qual passou o órgão, com o correr dos tempos.

Toda essa lenta e progressiva evolução deve ser estudada, pois o principal objetivo da análise histórica é exatamente aprender com os erros do passado, evitando repeti-los no futuro e, mais que isso, poder aperfeiçoar os modelos já aplicados, mediante a utilização de novas técnicas de regulamentação jurídica, de maior eficiência prática.

A história do *Parquet* tupiniquim começa em 1521, com a imposição, em Portugal, das Ordenações Manuelinas, cujos Títulos XI e XII do Livro I estatuíam as obrigações do Procurador de Feitos, do Promotor de Justiça da Casa da Suplicação e dos Promotores de Justiça da Casa Civil.

É que tais disposições vigoraram no Brasil durante todo o período colonial e até mesmo nos idos do Império, enquanto não existia legislação pátria que tratasse do assunto.

Como a Constituição Imperial de 1824 silenciou sobre o tema, foi somente com o Decreto nº 120, de 21 de janeiro de 1843, que se organizou, pela primeira vez, um órgão ministerial pátrio, conforme o então disposto:

«Os promotores serão nomeados pelo Imperador no município da Corte, e pelos presidentes nas províncias, por tempo indefinido; e servirão enquanto convier a sua conservação ao serviço público, sendo, caso contrário, indistintamente demitidos pelo Imperador, ou pelos presidentes nas províncias nas mesmas províncias.»

A legislação imperial posterior nada inovou no assunto, o que permite afirmar que até o advento da República os representantes do Ministério Público brasileiro não passavam de meros agentes administrativos reais ou imperiais, desprovidos das mínimas garantias, de livre nomeação e demissíveis *ad nutum*. Lembravam, aliás, *les gens du roi*, que, na França do século XIV, advogavam os interesses dos monarcas perante os tribunais.

Em 1890, contudo, com a ajuda inestimável de Campos Sales, institucionalizou-se o Ministério Público no Brasil. Estabeleceu o Decreto nº 848, de 11-10-1890, a seguinte disposição:

«O Ministério Público é instituição necessária em toda organização democrática e imposta pelas boas normas de justiça, à qual compete: velar pela execução das leis, decretos e regulamentos que devam ser aplicados pela Justiça Federal e promover a ação pública onde ela convier.»

Mas a Constituição de 1891, ao contrário do que esperavam os juristas da época, mal se pronunciou sobre o tema, limitando-se a dispor, no § 2º de seu artigo 58, que o Presidente da República designaria dentre os membros do Supremo Tribunal Federal, o Procurador-Geral da República, cujas atribuições seriam definidas em lei.

A legislação ordinária da velha República não conseguiu suprir as lacunas do texto constitucional, nem ao menos dotar os promotores de então com as garantias mínimas indispensáveis ao exercício pleno de suas funções.

Isso só foi conseguido com a Constituição de 1934, que constitucionalizou o Ministério Público, inserindo-o na Seção I do Capítulo VI do Título I, em posição autônoma em relação aos demais Poderes instituídos (arts. 95 a 98). Com essas e outras disposições o *Parquet* foi organizado a nível nacional (art. 95, *caput*), bem como foram instituídas a nomeação por concurso

e a estabilidade no cargo (§ 3º do art. 95). Além disso detalhou-se expressamente não só o processo de nomeação dos chefes estaduais e federais do órgão (arts. 90, letra a, §§ 1º e 2º, e 96), como suas competências funcionais, que iam desde a participação no processo de intervenção federal (arts. 7º, inciso I, e 12, incisos V e VII, e § 2º), até a autorização para seqüestro de verbas públicas (art. 182, parágrafo único, *in fine*), passando pela competência para ajuizar revisão criminal (art. 76, 3) ou para propor recurso extraordinário em razão de dissídio jurisprudencial (art. 76, parágrafo único). Comporiam ainda um quinto dos membros dos tribunais superiores (art. 104, § 6º), mas estariam sujeitos a vedações (art. 97) e à inelegibilidade (art. 112, inciso I, letra b).

Mas todo esse elogiável progresso social só durou pouco mais de 3 anos. Em 1937, a Constituição ditatorial e retrógrada de Vargas reduziu a previsão do Ministério Público a um único artigo, de nº 99, e de quebra incluiu-o indevidamente no Poder Judiciário, outorgando-lhe poderes para interpor recurso de decisões definitivas denegatórias de *habeas corpus* (art. 101, parágrafo único), cobrar a dívida pública da União (art. 109, parágrafo único) e para participar da composição dos tribunais superiores (art. 105).

A Carta Política de 1946, talvez para tentar recompor o vexame de 1937, conferiu ao Ministério Público um título inteiro (arts. 125 a 128), devolvendo a seus representantes a unidade nacional, a independência funcional, todos os direitos conferidos na Carta de 1934, e mais a inamovibilidade, antes inexistente. No mais, repetiu, de modo simplório, as disposições da Carta de 1934 (arts. 8º, parágrafo único, 101, inciso I, letra b; 124, inciso V; e 139, inciso I, letra c, esquecendo-se até de impor vedações aos membros do *Parquet*).

Talvez por ser fruto de uma ditadura militar, a Constituição atual não satisfaz os reais anseios da coletividade, no tocante ao Ministério Público. Representa, aliás, um retrocesso em relação às Cartas de 1946 e, principalmente, de 1934. Na Carta Magna vigente o órgão ministerial passou de parte do Judiciário para vir compor o Poder Executivo, o que é evidentemente errado, pois, como já se disse, o *Parquet* não pode compor Poder nenhum, eis que deve ter completa independência, inclusive no que tange ao aspecto puramente formal. Suas disposições específicas (arts. 94 a 96) nada trazem de novo, salvo duas exceções: a instituição expressa do concurso público de provas e títulos para ingresso na carreira (pois até então os concursos eram internos e davam margem a toda sorte de apadrinhamentos) e a previsão de julgamento, pelo Senado Federal, do Procurador-Geral da República, nos crimes de responsabilidade. As demais disposições só fizeram repetir, sem a mesma originalidade e mérito, alguns dos direitos e obrigações já previstos constitucionalmente dezenas de anos antes.

Apesar da Lei Complementar nº 40, de 14 de dezembro de 1981, ter alterado substancialmente a conceituação do Ministério Público, elevando-o à mesma condição de essencialidade e permanência dos Poderes do Estado, bem como instituindo a competência para proposição da ação civil pública, a verdade é que o órgão ministerial merecia e realmente merece a reformulação constitucional que está sofrendo, pois só assim poderá adentrar um campo inexplorado e vasto, que é a proteção e defesa dos direitos subjetivos de grupos, sem se descuidar, evidentemente, da fiscalização irrestrita do cumprimento das leis e da Constituição.

### III — OS NOVOS DIREITOS E GARANTIAS

Ao Ministério Público nunca foram assegurados tantos direitos, nem tantas garantias ao pleno exercício de suas funções, como nesta nova Constituição.

Ao órgão ministerial é constitucionalmente assegurada autonomia funcional, administrativa e financeira (art. 133, §§ 2º e 3º). Além disso, sua unidade como órgão nacional, sua indivisibilidade e sua independência encontram-se também constitucionalmente garantidas (§ 1º do art. 133).

Por meio da autonomia funcional e administrativa, o Ministério Público poderá organizar-se internamente da maneira mais eficiente possível, sendo que caberá aos Procuradores-Gerais a iniciativa de leis complementares que estabelecerão a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público (art. 134, § 5º). Poderá o órgão ministerial propor, por outro lado, a criação e extinção de seus cargos, provendo-os por concurso público de provas e títulos, desde que hajam dotações orçamentárias suficientes (§ 2º do art. 133).

E com a autonomia financeira assegurada, o Ministério Público terá suas verbas diretamente previstas pelo orçamento federal, o que permitirá dispor internamente e com independência acerca da aplicação destes recursos, sem a inconveniente e suspeita intervenção da SEPLAN do Poder Executivo, que atualmente só libera verbas quando quer e para os órgãos que, a seu juízo íntimo, satisfaçam suas conveniências de caráter político.

Realmente, a independência do *Parquet* seria inócua se não se estendesse à parte financeira, pois a todo momento seus representantes poderiam temer represálias econômicas e cortes inusitados de verbas por parte das autoridades governamentais, a menos que se omitissem em denunciar e perseguir as constantes e reiteradas falcatruas, a todo momento descobertas na administração pública, que tanto revoltam a comunidade jurídica e o público em geral.

No tocante aos direitos assegurados individualmente aos representantes do Ministério Público, ressurgem o direito constitucional de aposentadoria

com vencimentos integrais aos trinta anos de serviço, ou com vencimentos integrais em caso de invalidez, após cinco anos de serviço do cargo. É o que resulta da interpretação conjunta dos artigos 98, inciso VI; e 135, § 4º, do novo texto constitucional.

Já com relação às garantias destinadas a resguardar a independência dos membros da instituição, estão sendo introduzidas originariamente as garantias de vitaliciedade e da irredutibilidade de vencimentos. E no tocante à inamovibilidade, tal garantia foi ampliada, como restará demonstrado adiante (art. 134, inciso I, letras a, b e c).

Logo que a nova Carta Política entrar em vigor, portanto, nenhum membro do Ministério Público poderá ser destituído de suas funções, ainda que cometa infração disciplinar grave, de natureza administrativa. É que só poderá perder o cargo por sentença judicial transitada em julgado. Convém lembrar ainda que a sentença passada em julgado referida como condição de procedibilidade à aplicação de pena de demissão é a de natureza penal condenatória, proferida originariamente pelo órgão jurisdicional competente, conforme a autoridade.

Assim, no caso do Procurador-Geral da República, o tribunal competente será o Supremo Tribunal Federal (art. 108, inciso I, letra b). Já no caso de membros do Ministério Público da União que oficiem perante os tribunais, a competência será do Superior Tribunal de Justiça (art. 111, inciso I, letra a). O restante dos membros do órgão ministerial da União será julgado pelos Tribunais Regionais Federais (art. 114, inciso I, letra a). Finalmente, quanto aos membros do Ministério Público estadual, a competência será da Justiça comum estadual, mas como a nova Constituição silenciou sobre o assunto, não se sabe se as novas leis de organização judiciária darão prerrogativa de função a todos os membros do *Parquet*, o que provavelmente ocorrerá (art. 131, § 1º).

Note-se que a Lei Complementar nº 40 estabelecia processo administrativo disciplinar prévio à aplicação da pena de demissão, e fazia uma distinção entre os membros já estáveis e os sujeitos a estágio probatório, estatuinto que estes últimos poderiam ser demitidos por qualquer falta grave, enquanto que os primeiros só o seriam se cometessem infrações criminais que, sobre se revelarem incompatíveis com a conduta do cargo, já eram previstas como conduta típica de ilícito penal (incisos II a VI do artigo 23 da Lei Complementar nº 40/81). Mas isso tudo estará revogado, sendo importante ressaltar que a nova Constituição não estabelece prazo mínimo para a aquisição da vitaliciedade, o que faz presumir que esta se adquira com o exercício efetivo do cargo, após a posse.

De outra parte, também os vencimentos dos membros do *Parquet* serão irredutíveis, isto é, garantidos contra qualquer congelamento de pagamentos

do Poder Executivo, inexplicáveis mas existentes, mesmo em períodos altamente inflacionários. Mas a irredutibilidade não os isentará do Imposto de Renda, nem dos impostos extraordinários.

Mas o que é relevante comentar acerca da irredutibilidade de vencimentos é o fato de que o *quantum* dos proventos dos promotores será proposto pelo próprio Ministério Público, com a aprovação do Poder Legislativo, o que revela mais uma garantia contra as pressões do Poder Executivo.

A inamovibilidade confere aos promotores e procuradores a garantia de que não serão transferidos de sua lotação geográfica, o que é realmente uma enorme segurança, pois assim poderão processar criminalmente os poderosos, sem temer quaisquer represálias que os afastem de onde residam, com evidentes prejuízos individuais e sociais.

Consoante o atual texto constitucional, a remoção dos membros do *Parquet* é autorizada, desde que haja conveniência de serviço, devidamente fundamentada em representação ao Procurador-Geral. Com a nova Constituição, os representantes ministeriais só poderão ser removidos por motivo de interesse público, mediante decisão fundamentada do Conselho Superior do Ministério Público, aprovada por voto de dois terços de seus membros, assegurada ampla defesa. Quanto ao procedimento no caso de remoção voluntária, será regulado em Lei Complementar.

Além de todas as garantias já referidas, os membros do Ministério Público terão agora as mesmas garantias dos juizes, no tocante ao processo de promoção interna na carreira, conforme dispõem conjuntamente os artigos 98, inciso II, e 135, § 4º. E será constitucionalmente vedado o exercício das funções do Ministério Público por terceiros não integrantes do quadro de carreira.

Finalmente, é importante ressaltar o processo de nomeação e destituição dos Procuradores-Gerais, também substancialmente alterado. Com a nova Constituição, o chefe do Ministério Público da União será indicado livremente pelo Presidente da República, dentre os integrantes da carreira, maiores de 35 anos, sendo que tal nome deverá ser aprovado pela maioria absoluta dos membros do Senado Federal, para mandato de 2 anos, permitida uma única recondução. Note-se que o texto refere-se apenas a integrantes da carreira, o que não permite qualquer interpretação restritiva: todos os integrantes do novo Ministério Público da União poderão ser escolhidos, e não apenas os federais. Qualquer entendimento no sentido de se restringir a escolha ao órgão ministerial federal, sem nenhum apego à lei e por mero tradicionalismo, será facilmente corrigível via mandado de segurança (art. 134).

Já os chefes do MP do Distrito Federal e Territórios e dos MP estaduais serão nomeados pelo chefe do Executivo respectivo, que escolherá dentre

integrantes de lista tríplice elaborada pelo próprio Ministério Público, o que deveria ocorrer também a nível federal e não ocorrerá, ocasionando um desnecessário discricionarismo do chefe do Executivo federal, infeliz resquício do regime intervencionista atualmente vigente.

Por outro lado, os chefes do *Parquet* só poderão ser destituídos após autorização prévia da maioria absoluta dos membros do Senado Federal (área federal) ou do Poder Legislativo (área estadual), o que lhes assegura a necessária autonomia, pois no ordenamento atualmente vigente os Procuradores-Gerais de todas as entidades estatais são demissíveis *ad nutum*, o que lhes impede, evidentemente, de propor arguição de inconstitucionalidade de lei em tese, caso o chefe do Executivo entenda inoportuno ou inconveniente.

Com tal elenco de garantias, o Ministério Público ficará, de fato, imune às pressões do Poder Executivo, o que não pode ser dito com a mesma ênfase em relação ao Poder Legislativo. Mas poderá, com certeza, exercer suas funções que, se praticadas com a necessária seriedade, contribuirão em muito para a reorganização econômica e para a instauração definitiva da democracia no país.

Por derradeiro, o que nunca se deve esquecer são as sábias palavras do eminente jurista Seabra Fagundes, que resumem o nó górdio da questão:

«De certo a todos nos acode que nenhuma instituição é grande, senão quando aqueles aos quais se cometeu realizá-la estão à altura da magnitude de sua tarefa. A grandeza do Ministério Público, como instituição relevante na vida organizada dos povos, há de assentar nos contornos de sua configuração legal, porém, far-se-á, igualmente, pela seriedade que lhe comuniquem os seus servidores» (Anais, 1º Vol., p. 102).

E completa Octacílio Paula Silva, ex-Promotor de Justiça e insigne magistrado federal, mais enfático:

«Não se confunda falta de independência funcional com fraqueza pessoal no exercício do cargo. Esta pode ocorrer em toda atividade, segundo maior ou menor organização, controle e nível ético de carreira. Uma coisa é assegurar-se a prerrogativa, constitucional ou legalmente. Outra é desmerecê-la por covardia, ou por escravizar-se a interesses menos nobres, fazendo do cargo instrumento escuso de atendimento de interesses personalíssimos, quer por abuso de poder, quer por omissão consciente e não menos criminosa» (Ministério Público, São Paulo, Sugestões Literárias, 1981, pp. 5/6).

#### IV — AS NOVAS VEDAÇÕES E FUNÇÕES

No que se refere às vedações, impedimentos e incompatibilidades do Ministério Público, em face ao novo ordenamento constitucional, muito pouco se inovou, em relação ao que já era imposto aos membros da instituição.

De efeito, os membros do órgão ministerial continuarão não podendo exercer a advocacia, ressalvados os casos de direitos adquiridos (art. 134, inciso II, letra *b*), nem participar de sociedade comercial, exceto como quotista ou acionista (art. 134, inciso II, letra *c*, c.c. art. 24, inciso I, da LC nº 40/81).

Além disso, não poderão receber, a qualquer título e sob qualquer pretexto, honorários, percentagens ou custas processuais o que, sobre revelar conduta inteiramente incompatível com a idoneidade indispensável do cargo, já configura, isoladamente, ilícito penal (artigo 317, C. Penal), de ação pública incondicionada (art. 134, inciso II, letra *a*).

Ademais, fica constitucionalmente vedado exercer, ainda que em disponibilidade, qualquer outra função pública, salvo o magistério (art. 134, inciso II, letra *d*). Aqui o texto se omite, mas é óbvio que será necessária compatibilidade de horários e, preferencialmente, correlação de matérias. Dúvidas podem eventualmente surgir quanto ao fato do exercício do magistério somente poder ser efetuado em estabelecimentos de ensino superior e, sob outro aspecto, se poderá ser exercido em mais de um estabelecimento de ensino, desde que haja compatibilidade de horários. Isso tudo deverá ser disciplinado por Lei Complementar.

Outro aspecto a ser comentado é o de que como o texto se refere a qualquer função pública e não a cargo público, não poderão os membros do *Parquet* exercer qualquer função em confiança no setor público, pelo menos se a interpretação do dispositivo for feita de modo literal. Discursando acerca do assunto quando de sua votação, o Deputado Constituinte Bernardo Cabral, relator da Comissão de Sistematização, assim se pronunciou:

«A *mens legis* que norteou o posicionamento do Ministério Público nesta Constituição não pode condescender com a participação de seus representantes em cargos administrativos, ainda que de excepcional relevância, porque o Ministério Público está sendo colocado, em importância, ao lado da magistratura. E é evidente que qualquer desvio de função comprometeria essa independência» (Diário da Ass. Nac. Const. de 13-4-88, pág. 9328).

Além do já exposto, uma inovadora vedação aprovada é a que se refere ao exercício da atividade político-partidária, que ficará terminantemente proibida, ressalvadas as exceções permitidas em lei. Tal norma não

é auto-aplicável, pois é imprescindível que seja criada lei fixando-lhe o alcance. Serão todos os membros de todos os Ministérios Públicos inelegíveis? Note-se que o art. 14, § 3º, inciso V, da nova Carta estabelece como condição para elegibilidade a filiação partidária. Estará a filiação partidária proibida? Raciocinando-se com o sentido gramatical da lei, impõe-se a resposta afirmativa, mas é indubitavelmente recomendável uma regulamentação do assunto.

Finalmente, convém lembrar que fica vedado ao Ministério Público a representação judicial e a consultoria jurídica das entidades estatais, o que, como já foi dito, se deve à elogiável e oportuna separação entre o Ministério Público e a Advocacia Geral da União.

Enumeradas as vedações constitucionais, impõe-se encetar o estudo das funções do Ministério Público, como agora previstas constitucionalmente, no artigo 135. Continuam elas referindo-se basicamente ao previsto no art. 3º da Lei Complementar nº 40/81.

Assim, como *dominus litis* da ação penal pública, o órgão ministerial continuará a ser o contraditor natural do acusado, a fim de permitir ao Juiz Criminal tornar-se psicologicamente imparcial. Continuará, no mesmo sentido, a interessar-se com a justiça, mais do que com a acusação e a defesa, sendo, portanto, parte imparcial, o que não deixa de ser uma evidente *contradictio in terminis* (inciso I do art. 135).

Ainda no aspecto da persecução penal, deverá o Ministério Público requisitar diligências investigatórias e determinar a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais (inciso VIII do artigo 135), como aliás já é feito.

Outra importante função do órgão ministerial continuará a ser a de fiscalizador da aplicação da Constituição, das leis e da justiça, tarefa importantíssima e muitas vezes relegada a segundo plano, devido ao acúmulo de serviço atual, ocasionado pela representação jurídica das entidades estatais.

Assim caberá ao *Parquet* zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia (inciso II do art. 135). Deverá, ainda, exercer o controle externo da atividade policial, na forma da Lei Complementar (inciso VII do art. 135), e promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para interpretação de lei ou ato normativo, nos casos previstos na Constituição (inciso IV do art. 135). Todas essas funções, que já eram implementadas, serão efetuadas sem prejuízo das funções de fiscal da lei nos processos civis, de *custos legis* no processo penal e de titular da propositura de ação popular, como medida de saneamento do desregrado manejo das verbas públicas. No tocante à

matéria administrativa, deverá o Ministério Público expedir notificações em procedimentos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da Lei Complementar respectiva (inciso VI do art. 135).

Como substituto processual, o Ministério Público continuará a postular em defesa dos interesses e direitos essencialmente privados, a fim de que seus titulares, que se acham em condições excepcionalmente desfavoráveis, possam promover a plena defesa judicial de seus direitos.

Assim em todas as causas que figurarem incapazes, populações indígenas ou, de um modo geral, que se referirem ao estado de pessoa, pátrio-poder, tutela, curatela, interdição, casamento, declaração de ausência, disposições de última vontade e demais assuntos de interesse público relevante, permanecerá o órgão ministerial com competência expressa para atuar (art. 82, CPC, c. c. art. 135, inciso V, da nova Constituição).

Porém, as grandes novidades atinentes à competência ficam mesmo por conta da titularidade para propor 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 (inciso III do art. 135).

De efeito, a proteção desses interesses disseminados por uma quantidade indefinida e indeterminável de membros da coletividade é assunto novo, até a nível mundial. As civilizações mais adiantadas já têm, contudo, bastante trato com este assunto. É que com o aumento populacional e a conseqüente complexidade da vida social, os direitos subjetivos vão se tornando cada vez mais preteridos e mais complexa e difícil se torna a sua tutela, eis que as violações concretas se dirigem contra uma coletividade difusa, indeterminada, não organizada juridicamente, sem instrumental de defesa própria e, no caso brasileiro, muitas vezes até apática e desinteressada.

A elevação da proteção dos interesses difusos da coletividade ao nível de postulado constitucional representa uma enorme evolução e aperfeiçoamento do papel do Ministério Público na nova ordem social que, mais cedo ou mais tarde, será implantada no país.

Para quem acompanhou o trâmite da elaboração da Lei dos Interesses Difusos no Brasil, de nº 7.347/85, não é custoso recordar que o anteprojeto original da referida lei continha, no inciso IV do art. 1º, uma norma de extensão ou de encerramento, pela qual também encontrariam proteção na mesma lei «outros interesses difusos», e não somente os referentes aos danos do meio ambiente, ao consumidor e aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Essa norma de extensão, porém, foi vetada pelo Presidente da República sob a justificativa de que uma expressão de tal amplitude traria

insegurança jurídica, quando na verdade o que se temia era dar aos cidadãos um instrumento eficaz no combate às arbitrariedades do Poder Executivo, como, por exemplo, a demora da restituição do Imposto de Renda cobrado a mais, antecipadamente, como verdadeiro empréstimo compulsório.

Com a nova disposição constitucional genérica de proteção a todo e qualquer interesse social difuso, poderá o Ministério Público intervir, resguardando esses interesses que poucos brasileiros se acham titulares a ponto de defendê-los com rigor, mas que toda a coletividade acha conveniente a sua proteção. Haverá então segurança, saúde e desenvolvimento no país.

## V CONCLUSÃO

A considerável evolução deste novo Ministério Público criado pela Assembléia Nacional Constituinte espelha a resposta às aspirações mais antigas da comunidade jurídica pátria, que sempre procurou colocar o órgão ministerial em lugar de destaque.

Indubitavelmente, a nova Carta Política representa um palpável avanço no trato com esta importante peça da organização estatal, que é o Ministério Público. Como era de se esperar, os nossos representantes Constituintes souberam dar o devido valor aos anseios de toda a coletividade, atendendo-os quase que integralmente.

O Ministério Público brasileiro é, atualmente, um órgão respeitável, com pessoal especializado, competente e eficaz, mas que permanece inerte no combate a certos problemas públicos, muitas vezes por enorme acúmulo de serviço, outras vezes até por omissão involuntária, que ocorre em razão de uma falta de conscientização dos flagelos nacionais, por parte de alguns promotores e procuradores, que deveriam tomar a iniciativa no combate aos abusos verificados a todo momento, na administração pública, especialmente no tocante à matéria financeira.

Poder-se-ia dizer que ao considerar tais problemas nacionais como seus, estaria o órgão ministerial imiscuindo-se em competência alheia, afeta aos Poderes instituídos. Mas é exatamente nesta função de fiscal das ações dos órgãos dos Poderes instituídos que a coletividade mais precisa de ajuda, especialmente no que se refere à fiscalização do Poder Executivo, dado ao progressivo número de escândalos e irregularidades verificados, a todo momento noticiados pela imprensa escrita e falada, cuja enumeração, sobre ser vergonhosamente extensa, não convém aqui ser referida, eis que fugiria aos objetivos do presente estudo.

É tudo uma questão de prioridade! De efeito, mais do que órgão fiscalizador da aplicação da lei em processos civis, cuja matéria revele interesse público, mais do que órgão fiscalizador do necessário amparo às

comunidades indígenas, impõe-se, imprescindivelmente, uma ação enérgica dos membros do *Parquet* com relação aos administradores de dinheiros públicos.

Nesse sentido, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas deve revelar-se como um verdadeiro paladino no cumprimento da Justiça, instaurando inquéritos policiais, processando criminalmente os impatriotas e terminando, de uma vez por todas, com a rotina diária daquelas Cortes de Contas, que é a de constatar irregularidades e nada fazer, seja por medo, por falta de garantias, instrumentos legais ou por qualquer outro motivo não menos vergonhoso, enviando pouquíssimas denúncias ao Poder Legislativo, que por motivos políticos, reiteradas vezes também nada faz, terminando as denúncias por serem arquivadas, o que sobre ser lamentável, é até revoltante, para os olhos de qualquer cidadão brasileiro.

O Ministério Público não pode nem deve conferir pessoal proteção a nenhuma autoridade, de nenhum dos três Poderes instituídos. Deve fiscalizar irrestritamente a aplicação da lei e, quando esta for contra o texto ou os princípios da Constituição, deve procurar implacavelmente as medidas regulares para a imediata suspensão de vigência da norma impugnada. Este é o papel de um Ministério Público ativo em um Estado de Direito!

Outro problema atual de inegável monta é o que se refere ao combate ao tráfico de entorpecentes. Deve o Ministério Público procurar, com a maior prioridade e ênfase possível, processar criminalmente os traficantes, cooperando na medida de sua competência com a ação administrativa policial. A reprimenda social e essas infrações penais deve ser idêntica à imposta aos crimes mais hediondos e cruéis. E o papel do Ministério Público na consecução eficaz dessa reprimenda é indispensável, eis que todos os ilícitos referentes a tóxicos são de ação pública incondicionada. Conseguindo diminuir e até mesmo extirpar a ação dos traficantes, serão os membros do Ministério Público verdadeiros heróis, salvadores da desprotegida juventude brasileira.

As leis estão vigentes para serem cumpridas por todos, sem exceção. Pode parecer dispensável falar o óbvio ululante, mas ocorre que nesse país não o é. Mais do que nunca, cabe ao Ministério Público, agora fortalecido por suas prerrogativas constitucionais, impor a aplicação do ordenamento jurídico, introduzindo nesta nação, ainda que tardiamente, a tradição e o respeito à legalidade!

## VI BIBLIOGRAFIA

MEIRELES, José Dilermando. Ministério Público — Sua Gênese e sua História, Revista Inf. Legislativa, nº 84, págs. 197/214.

- BARRUFINI, José Carlos Toseti. O Ministério Público em Face ao Estado Moderno, RT 535, págs. 244/246.
- COELHO, Inocêncio Mártires. O Ministério Público na Organização Constitucional Brasileira, Revista Inf. Legislativa, nº 84.
- CONÇALVES, Wilson. Reforma Constitucional para o Ministério Público; discurso pronunciado na sessão do dia 11-10-1976, no Senado Federal.
- BARBI, Celso Agrícola. Formas de Atuação do Ministério Público no Processo Cível, Revista Forense, nº 247, pág. 20.
- SILVA, Octacílio Paula. Ministério Público, Editora Sugestões Literárias, 1ª edição, 1981.
- COMES, Luiz Flávio. O Ministério Público e a Tutela Jurisdicional dos Interesses Difusos, *justitia*, nº 116, págs. 117 e seguintes.
- GOMES DE SÁ, Petrônio Maranhão. As Funções Constitucionais do Ministério Público Federal, Revista de Direito Público, nº 32, págs. 280 e seguintes.
- TUMA, Wadih Aidar, O Ministério Público como Parte na Prelação Processual Penal, *justitia*, nº 75, págs. 129 e seguintes.
- MAZZILLI, Hugo Nigro. A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo, Ed. Revista dos Tribunais, 1ª edição, 1988.
- Constituição Federal atual.
- Projeto de Constituição Aprovado pela Assembleia Nacional Constituinte, após o Primeiro Turno de Votações.
- Código de Processo Civil.
- Código de Processo Penal.
- Lei Complementar nº 40/81.