

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO BRASIL¹

Márcio de Campos Widal Filho²

Resumo: A evolução do Ministério Público no Brasil revela um singular giro institucional ao longo da formação do Estado brasileiro e do amadurecimento democrático de suas instituições. Nesse processo, destaca-se o *parquet* brasileiro, que adquire no Estado democrático de direito notável independência e liberdade para, preservando a sua função histórica da persecução penal pública, inserida agora na dialética do sistema acusatório, também se tornar um garantidor da ordem jurídica e democrática, na defesa do interesse público primário. Com o objetivo de ser predominantemente informativo, o presente trabalho apresenta o contexto histórico e constitucional do Ministério Público brasileiro, não sem se desviar das controvérsias sobre o seu devido lugar no sistema acusatório.

Palavras-chave: Ministério Público. Brasil. Constituição. Democracia. Sistema acusatório.

Sumário: 1. Introdução. 2. Notas históricas de uma evolução institucional. 3. O regime democrático e a dignidade constitucional de princípios e garantias institucionais. 4. Funções e um ensaio sobre a sua natureza. 5. O papel democrático no sistema acusatório. 6. Considerações finais.

1. INTRODUÇÃO

O Ministério Público brasileiro possui lugar singular nas democracias contemporâneas. O seu desenvolvimento nas últimas décadas, através das cartas constitucionais e de sua legislação orgânica, moldou uma instituição com um leque amplo de funções, muito além da tradicional atuação no processo penal. Tamanho o seu agigantamento pela Constituição de 1988, em especial pelo alto grau de independência em relação aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, que chegou a despertar vozes que o cogitaram como um verdadeiro quarto poder do Estado.

Historicamente, o Ministério Público é uma instituição de origem autocrática. Os antecessores do promotor moderno foram verdadeiros defensores dos interesses do soberano, em tempos nos quais a figura deste se confundia com a do próprio Estado. Michel Foucault constata que *aparece um personagem totalmente novo, sem precedentes no direito romano: o procurador. Esse curioso personagem, que aparece na Europa por volta do*

¹ Artigo publicado na Revista “Jueces para la Democracia”, da Espanha, vol. 89, julho de 2017. p. 81-98.

² O autor é advogado, professor da pós-graduação *lato sensu* em Direito Penal e Processo Penal do Centro Universitário Anhanguera de Campo Grande-Unidade 2 e professor de Direito Processual Penal do curso de graduação em Direito da Faculdade de Campo Grande (F.C.G.). Mestrando em Garantismo e Processo Penal pela Universidade de Girona (Espanha).

século XII, vai se apresentar como o representante do soberano, do rei ou do senhor³. Apontar a sua exata gênese é tema de conhecida controvérsia, pois, apesar das vozes majoritárias indicarem a procedência na França, na figura do *gen du roi*⁴, há ainda quem cite o Egito Antigo, com o *magia*⁵; a península italiana, com o *conservatori dela legge* de Florença, o *avogadori di comune* de Veneza e o *avvocati dela gran corte* de Nápolis⁶; a Espanha medieval⁷; além de referências ao *tesmóteta* da Grécia⁸, ao *procurator caesaris* de Roma⁹ e aos *saions* germânicos¹⁰.

Por certo, durante a Antiguidade e a Idade Média, o que existiram foram servidores do poder, que, em nome do seu soberano, exerciam de forma parcial alguns dos atos hoje atribuídos aos membros do moderno Ministério Público, guardadas as devidas contextualizações históricas e políticas. Como bem observa Hélio Tornaghi, *onde ele surge pela primeira vez em todas as suas características é em França, em consequência da reação dos reis contra o poderio dos senhores feudais*, explicando, ainda, que *foi a hipertrofia de poderes dos antigos procuradores do rei e a confusão entre a pessoa desse e o Estado que fez surgir o Ministério Público*¹¹.

Nesse painel, na França reinada por Felipe IV, o Belo, foi editado o primeiro diploma legal que tratava dos procuradores do rei, a *ordennance de Phelippe le Bel du 23 mars 1303*, atribuindo à figura do *procureurs du roi* a função de tratar dos negócios do soberano. Após, outras ordenações e medidas régias lançadas revelavam o propósito dos monarcas de conferirem aos seus representantes cada vez mais independência e poder frente aos juízes do Reino, aproximando-os organicamente ao máximo. Mais tarde, na Revolução Francesa, foram realizadas novas estruturas na instituição, mas aquelas com maior profundidade ocorreram com os diplomas napoleônicos, com especial destaque ao Código de Instrução Criminal de 1808 e à Lei de 20 de abril de 1810. Com as invasões napoleônicas, o modelo francês de Ministério Público foi levado ao resto da Europa continental, e daí para o mundo¹².

A compreensão histórica do Ministério Público é premissa fundamental para qualquer análise séria e com boas intenções da instituição, pois, como já destacava Heródoto, o historiador de Mileto, deve-se *pensar o passado para compreender o presente e idealizar o futuro*. Seguramente, o Ministério Público é fruto evolutivo de exigências históricas que acompanharam a formação dos Estados contemporâneos. Rememorar os primórdios permite entender o seu processo de evolução institucional, destacar as conquistas, tecer as críticas necessárias e resistir contra retrocessos.

³ FOUCAULT, Michel. *A verdade e as formas jurídicas*, p. 65-66. Tradução para o português de Roberto Cabral de Melo Machado e Eduardo Jardim de Moraes. Rio de Janeiro: NAU-PUC, 2001.

⁴ CORDERO, Franco. *Procedura penale*, p. 173-174. Milão: Giuffrè, 1991.

⁵ SILVESTRO GRAZIANO, *La difesa penale nell'istruttoria*, p. 198. Bologna: N. Zanichelli, 1912.

⁶ MANZINI, Vincenzo. *Trattato di diritto processuale penale*, vol. 2, p. 224. Torino: Torinese, 1931.

⁷ ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, Niceto; LEVENE, Ricardo Hijo. *Derecho procesal penal*, v. 1, 371. Buenos Aires: Editorial Guillermo Kraft, 1945.

⁸ GAUDEMET, Jean. *Institutions de L'Antiquité*, p. 169. Paris: Sirey, 1967.

⁹ BRUNELLI, Ignazio. *Del Pubblico Ministero*, p. 16. Turim: Unione Tipografico-editrice, 1904.

¹⁰ MONTEIRO, João. *Teoria do Processo Civil*, tom. I, 6. ed., p. 195. Rio de Janeiro: Editor Borsoi, 1956.

¹¹ TORNAGHI, Hélio. *A relação processual penal*, 2. ed., p. 167. São Paulo, Saraiva, 1987.

¹² RANGEL, Paulo. *Investigação criminal direta pelo Ministério Público: visão crítica*, 3. ed., p. 118. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

Nessa perspectiva, surgir na genealogia do poder absolutista, aprimorar-se a partir das revoluções burguesas do século XVIII e adaptar-se à democracia dos Estados contemporâneos, permitiu ao Ministério Público, ao longo da evolução política e jurídica da sociedade organizada, perseguir um papel além de mero representante do soberano. O painel de constantes mudanças e adaptações enfrentadas em seu desenvolvimento institucional confirma que a instituição já não respira mais ares autocráticos, e que busca aprimorar-se cada vez mais dentro do cenário democrático. A perspectiva está em harmonia com o contexto em que se insere, pois, como esclarece Norberto Bobbio, *para um regime democrático, o estar em transformação é seu estado natural: a democracia é dinâmica*¹³.

O Ministério Público do Brasil, certamente, despertaria ainda mais a curiosidade de Foucault, devido seu peculiar desenvolvimento ao longo do amadurecimento jurídico e político do Estado brasileiro. Para usar uma expressão de Rui Cunha Martins, o *parquet*¹⁴ pode representar o *microcosmo*¹⁵ da evolução político-jurídica do Brasil, pois, além da tradicional responsabilidade pela acusação criminal pública, passou de braço forte dos interesses do soberano para um de seus maiores e mais fortes fiscalizadores na tutela da ordem constitucional e democrática.

2. NOTAS HISTÓRICAS DE UMA EVOLUÇÃO INSTITUCIONAL

No Brasil, o embrião do que viria a ser o Ministério Público como instituição, surge durante o período colonial, sob à égide das ordenações da monarquia portuguesa. Submetida às leis régias de Portugal, o modelo de poder judiciário e de administração pública da colônia foi importado da metrópole, o que torna indissociável a origem do Ministério Público no Brasil com o seu desenvolvimento anterior em Portugal.

É importante dizer que o modelo lusitano não seguiu exatamente os mesmos padrões existentes dos outros sistemas europeus, tendo aperfeiçoado um Ministério Público com características próprias, em atendimento às peculiaridades de Portugal, e *se influência alguma estrangeira ocorreu, esta foi meramente acidental e superficial*¹⁶. João Baptista Ferrão de Carvalho Mártens, o primeiro procurador-geral da Coroa e Fazenda de Portugal, em relatório encaminhado ao governo português, publicado no “Diário do Governo” nº 175, de 7 de agosto de 1871, consignou que *a magistratura do Ministério Público foi uma criação das necessidades de justiça e da preparação de uma época; desenvolveu-se simultaneamente nas diferentes nações que esse estado se dera*¹⁷.

¹³ BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*, 13. Ed., p. 26. Tradução para o português de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2015.

¹⁴ *Les Procureurs et avocats du Roi ne siègent pas sur la même estrade que les juges, mais sur le parquet de la salle* (Gaston Stefani et al., *Procédure pénale*, 16. ed., p. 107. Paris: Dalloz, 1996).

¹⁵ Expressão usada pelo autor para afirmar que *o processo judicial é o microcosmo do Estado de direito*, em *A hora dos cadáveres adiados: corrupção expectativa e processo penal*, p. 2 (São Paulo: Atlas, 2013).

¹⁶ PIARANGELLI, José Henrique. Ministério Público e magistratura: frutos de uma mesma árvore, *Justitia*, v. 44, n. 117, p. 233 a 237. São Paulo: PGJ/APMP, abr./jun. 1982.

¹⁷ MÁRTENS, João Batista Ferrão de Carvalho. O Ministério Público e a Procuradoria-Geral da Coroa e da Fazenda, *Boletim do Ministério da Justiça*, n. 233, p. 0. 23, fev.1974.

Em Portugal, foi no reinado de Dom Afonso III, em um diploma de 14 de janeiro de 1289, que foi criado em caráter permanente o cargo de procurador do rei, mas que ainda não reunia todas as atuais características próprias dos membros do moderno Ministério Público, limitando-se a atuar como auxiliar e conselheiro do rei nos assuntos de seus interesses. Com a necessidade de se reformar as leis do Reino, reunindo-as em compilação, Dom João I inicia a reorganização legislativa, que só é concluída com Dom Afonso V¹⁸, recebendo o trabalho final, por isso, a denominação de Ordenações Afonsinas (1446-1521), que deu sustentação jurídica ao regime absolutista da monarquia portuguesa.

Com o poder autocrático em potência elevada, era necessário o apoio instrumental de um novo órgão, que além de auxiliar o exercício do poder real, também fosse responsável na repressão de crimes. Surge, então, em Portugal, a magistratura do Ministério Público, atuante através dos cargos de procurador dos feitos do rei e de procurador de justiça da Casa da Suplicação¹⁹. O primeiro cargo foi definido pelas Ordenações Afonsinas, que, além de fixarem a função primordial de defender os interesses da coroa portuguesa, determinavam também que o procurador dos feitos do rei, quando necessário, substituísse os ouvidores e atuasse com função jurisdicional, apreciando as lides como terceiro imparcial. Esta atuação subsidiária justifica o posicionamento dos procuradores como magistrados, colocando-os, como *frutos de uma mesma árvore*²⁰.

O segundo cargo, o de procurador de justiça da Casa de Suplicação, passa a existir ao lado do procurador dos feitos do rei por força das Ordenações Manoelinas (1521-1603). Ampliando mais as funções dos membros do que viria a ser o moderno Ministério Público, as Ordenações Filipinas (1603-1921), concebidas durante o período da União Ibérica (1580-1640), fizeram previsão dos seguintes cargos: procurador dos feitos da Coroa, procurador dos feitos da Fazenda, promotor da justiça e solicitador da justiça. Esta é a gênese do modelo lusitano que seria apresentado à administração da colônia brasileira no início da colonização.

Em verdade, é preciso dizer que as ordenações, apesar de apresentarem certa organização sistêmica, ainda eram muito distantes do método e precisão dos códigos modernos e não tratavam suficientemente de normas gerais de direito público. Além disso, não houve originalidade da metrópole na organização administrativa da colônia, transportando a sua própria organização sem adaptá-la às peculiaridades coloniais²¹, que apresentavam, por exemplo, fatores decisivos relacionados à enorme dificuldade de administrar com uniformidade um território tão vasto quanto o brasileiro, considerando, ainda, o baixo número de funcionários da Corte disponível além do oceano Atlântico.

Iniciada a colonização portuguesa em 1500, foi em 1609, pelo Alvará do rei Dom Felipe III, que foi criado na cidade de Salvador o primeiro tribunal, chamado de Tribunal da Relação do Brasil, considerado a *pedra angular do*

¹⁸ MERÊA, Manuel Paulo. *Lições de História do Direito Português*, p. 90. Coimbra: Coimbra Editora, 1922-1923.

¹⁹ REIS, José Alberto dos; COSTA, Afonso. *Organização Judiciária e teoria do processo*, p. 250. Coimbra: Editora Coimbra, 1902-1903.

²⁰ PIARANGELLI, José Henrique. Ob. cit., p. 233 a 237.

²¹ PRADO JR., Caio. *Formação do Brasil contemporâneo: colônia*, p. 318-319. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

*edifício da Justiça Brasileira*²². Até então, a justiça na colônia era apenas de primeira instância, cabendo o julgamento de recursos à Casa de Suplicação de Lisboa. O referido alvará foi o primeiro texto legal produzido no Brasil que tratou da figura do procurador e do promotor (funções já previstas nas Ordenações Filipinas), estabelecendo suas presenças na composição do tribunal criado. O órgão julgador era formado por dez desembargadores, sendo designado a um deles o exercício cumulativo dos cargos de procurador da Coroa, Fazenda e Fisco e promotor de justiça. O diploma mantinha a histórica identidade orgânica entre promotores e magistrados, que, no futuro, a partir do período republicano, não se sustentaria na organização do Estado brasileiro.

Em razão do aumento das demandas judiciais, em 1751 foi criado um segundo tribunal, o Tribunal da Relação do Rio de Janeiro, que, por força da transferência da Corte portuguesa para o Brasil em 1808 (com a fuga da família real das invasões napoleônicas), transformou-se neste mesmo ano na Casa da Suplicação do Brasil, com as mesmas competências de tribunal superior de última instância da Casa de Suplicação de Lisboa. O evento é importante para a história do Ministério Público brasileiro, pois, nesse novo tribunal, os cargos de procurador da Coroa, Fazenda e Fisco e de promotor de justiça são divididos, e não passam mais a serem exercidos pela mesma pessoa, o que representa o *primeiro passo para a separação total das funções de Procuradoria da República (que defende o estado e o fisco) e o Ministério Público, somente tornada definitiva com a Constituição Federal de 1988*²³.

Após o processo de independência do Brasil de Portugal, em 1822, que se torna Estado sob a forma de governo imperial, é promulgada a sua primeira Carta Magna: a Constituição de 1824. Com princípios liberais, o diploma constitucional impulsionou importantes mudanças no cenário político e jurídico do novo Império. Apesar dos avanços, a primeira Constituição não se referiu ao Ministério Público como instituição, tratando apenas, como observa Paulo Rangel, *da presença do procurador da Coroa e Soberania Nacional, conferindo-lhe o exercício da acusação no juízo dos crimes*²⁴.

Posteriormente, é criado o Código de Processo Criminal de 1832, que deu os primeiros passos para a organização sistemática do Ministério Público, apesar de ainda não tê-lo tratado como instituição. O diploma dedicou parte especial ao cargo de promotor público, tratando de sua nomeação com mandato de três anos, e definindo com mais precisão as suas funções, em especial como titular da ação penal. A partir do Regulamento nº 120, de 31 de janeiro de 1842 as nomeações passaram a ser por prazo indeterminado, após realizadas pelo imperador, no município da Corte, e pelos presidentes nas províncias. O cargo de procurador da Coroa, atuante na segunda instância jurisdicional, foi criado apenas em 1876, com a Consolidação das Leis do Processo Civil, regulamentada por resolução imperial²⁵.

²² Piarangelli, op. cit., p. 906.

²³ MACEDO JÚNIOR, RP. A evolução institucional do ministério público brasileiro. In: SADEK, MT (Org.). *Uma introdução ao estudo da justiça*, p. 69. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010.

²⁴ RANGEL, Paulo. *Investigação criminal direta pelo Ministério Público: visão crítica*, 3. ed., p. 120. Rio de Janeiro: lumen Juris, 2009.

²⁵ *A Consolidação das Leis do Processo Civil, do Conselheiro Antônio Joaquim Ribas, passa a ter força de lei em virtude da resolução imperial de 28 de dezembro de 1876 (O Código de Processo Civil de 1973 e suas alterações*. Brasília: Biblioteca Acadêmico Luiz Viana Filho do Senado Feral, 2010. Disponível em www.senado.gov.br).

Proclamada a República no Brasil em 1889, em 1890 o Decreto nº 1.030, que organizou a justiça do Distrito Federal, tratou pela primeira vez do Ministério Público como instituição. Entretanto, a primeira Carta constitucional do regime republicano, a Constituição de 1891, não fez referência à instituição, tratando apenas da forma de escolha do procurador-geral da República e sua iniciativa na revisão criminal. Sob a influência da Constituição de Weimar²⁶, foi promulgada a Constituição de 1934, na qual o Ministério Público foi tratado pela primeira vez como instituição em âmbito constitucional, sob o *status* de *órgão de cooperação nas atividades governamentais*. Entre as principais normas, estavam aquelas que criaram os Ministérios Públicos da União, do Distrito Federal e Territórios e dos Estados-membros da federação; que trataram da nomeação do procurador-geral da República pelo Chefe do Poder Executivo federal; além das que previram garantias, como a estabilidade e o ingresso na carreira através de concurso público.

Instituído o regime autoritário do Estado Novo de Getúlio Vargas, foi promulgada a Constituição de 1937, imbuída no objetivo de fortalecer o Poder Executivo, a exemplo do que ocorria em outros países²⁷ no cenário internacional, como na Itália de Mussolini. Nela, não houve referência ao Ministério Público, mas apenas ao procurador-geral da República e ao instituto do *quinto constitucional*²⁸.

Após o segundo pós-guerra, na qual o Brasil participou ao lado dos Aliados, inicia-se o processo de redemocratização do país, e, no novo contexto político, como ressalta Rangel, *a presença da instituição era indispensável*²⁹. A nova Carta Magna, a Constituição de 1946, garantiu a independência do Ministério Público, sem vinculação aos poderes do Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário). Além disso, entre outras disposições, assegurou aos seus membros a estabilidade e a inamovibilidade relativa; manteve o ingresso na carreira mediante concurso público; previu a participação do Senado Federal no processo de escolha do procurador-geral da República, atuando na aprovação ou não da indicação do presidente da República; determinou que a organização do Ministério Público da União (ente central do pacto federativo) fosse realizada através de lei, o que foi feito pela Lei nº 1.341/1951; e dispôs que, como atribuição constitucional, que os procuradores da República representassem a União Federal perante o Poder Judiciário, o que significou um retrocesso na independência até então conquistada.

Sob o autoritarismo do regime militar, iniciado em 1964, é promulgada a Constituição de 1967, aumentando os poderes da União Federal e do Chefe do Poder Executivo. Em relação ao Ministério Público, que foi mantido como representante da União em juízo, apenas uma alteração relevante: é posicionado dentro do Poder Judiciário. Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, reposiciona o Ministério Público, agora dentro do Poder Executivo, além de prever a necessidade de editar uma lei complementar para estabelecer normas gerais para a organização dos

²⁶ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*, 5. ed., p. 73. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1989.

²⁷ SILVA, José Afonso da. *Ob. cit.*, p. 74

²⁸ Constituição de 1937: "Art. 105 - Na composição dos Tribunais superiores, um quinto dos lugares será preenchido por advogados ou membros do Ministério Público, de notório merecimento e reputação ilibada, organizando o Tribunal de Apelação uma lista tríplice."

²⁹ RANGEL, Paulo. *Ob. cit.*, p. 130.

Ministérios Públicos dos Estados-Membros, realizado pela Lei Complementar nº 40/981.

É preciso anotar que, *a luta pela normalização democrática e pela conquista do Estado de Direito Democrático começara assim que instalou o golpe de 1964 e especialmente após o AI 5³⁰, que foi o instrumento mais autoritário da história política do Brasil³¹*. Nesse caminho, após o fim da ditadura militar em 1985, é promulgada uma nova Carta Magna, a Constituição em 1988, de viés democrático e humanista, na qual, segundo Paulo Fontes Guedes, *nenhuma outra instituição do Estado saiu tão fortalecida e prestigiada como o Ministério Público, em relação aos nossos textos constitucionais anteriores³²*.

3. O REGIME DEMOCRÁTICO E A DIGNIDADE CONSTITUCIONAL DE PRINCÍPIOS E GARANTIAS INSTITUCIONAIS

Em 1988 é promulgada a atual Constituição da República Federativa do Brasil, a sétima da história do Estado brasileiro, criada com um caráter progressista sem precedentes na vida constitucional e política do país. Nas palavras de José Afonso da Silva, a nova carta constitucional possui *um texto moderno, com inovações de relevante importância para o constitucionalismo brasileiro e até mundial³³*. Em sua promulgação, é chamada pelo Presidente da Assembleia Nacional Constituinte, Ulysses Guimarães, de *Constituição Cidadã*, anunciando, após o longo período autoritário da ditadura militar (1964-1985), que as suas atenções estariam voltadas à plena realização de uma ordem inequivocamente humanista, democrática e social.

Em seu primeiro dispositivo, estabelece a formação de um Estado Democrático de Direito, que tem como princípios fundamentais a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político, anunciando que *“Todo o poder emana do povo”*. O seu conteúdo está distribuído em 245 artigos na parte permanente, e mais 70 artigos na parte das disposições transitórias, estando a sua estrutura distribuída em 9 títulos, que tratam dos seguintes temas: princípios fundamentais, direitos e garantias fundamentais, organização do Estado, organização dos poderes, defesa do Estado e das instituições democráticas, tributação e orçamento, ordem econômica e financeira, ordem social e disposições gerais.

Em harmonia com o novo contexto político e jurídico do país, foi conferido dignidade constitucional aos princípios, garantias e funções que dariam ao Ministério Público lugar privilegiado no cenário democrático. O projeto constitucional consolida o Ministério Público como *instituição*

³⁰ O Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968, simbolizou o início da fase mais dura da ditadura no Brasil(1964-1985), que conferiu ao regime militar poderes para reprimir seus opositores, como fechar o Congresso Nacional e outros legislativos, cassar mandatos eletivos, suspender por dez anos os direitos políticos de qualquer cidadão, intervir em Estados e municípios, decretar confisco de bens por enriquecimento ilícito e suspender o direito de *habeas corpus* para crimes políticos.

³¹ SILVA, José Afonso da. *Ob. cit.*, p. 78.

³² FONTES, Paulo Gustavo Guedes. *O controle da Administração pelo Ministério Público*, p. 18. Belo Horizonte: Del Rey. 2006

³³ SILVA, José Afonso da. *Ob. cit.*, p. 80.

permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (artigo 127, *caput*).

Assegurando uma singular independência ao moderno *parquet* brasileiro, a instituição deixa de ser órgão do Poder Executivo e é posicionada, com autonomia, como órgão essencial à justiça³⁴, que não integra a estrutura de nenhum dos três poderes da República (Executivo, Legislativo e Judiciário). Como destaca Edilson Mougnot Bonfim, *originariamente concebido para atuar como defensor dos interesses do Poder Público, apenas com o advento da Constituição de 1988 é que tal função foi destacada das atribuições do chamado órgão do parquet, estabelecendo-se a vedação expressa a que esses órgãos atuem na representação judicial de entidades públicas ou a ela prestem consultoria jurídica (art. 129, IX, da Constituição Federal)*³⁵. Portanto, não permanece mais na ordem constitucional a atribuição de representar judicialmente a União Federal³⁶.

Nos termos de sua independência administrativa, a estrutura orgânica do Ministério Público brasileiro encontra-se constitucionalmente dividida em Ministério Público da União e Ministérios Públicos dos Estados³⁷, estes últimos relacionados a cada um dos vinte e seis Estados-membros da federação. O Ministério Público da União, por sua vez, compreende o Ministério Público Federal, o Ministério Público do Trabalho, o Ministério Público Militar e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios.

Tendo como premissa a necessidade de uma instituição que fosse aparelhada de instrumentos que garantissem a sua atuação independente, livre de manobras políticas, a Constituição Federal de 1988 fez previsão expressa de três princípios institucionais orientadores do Ministério Público, quais sejam: unidade, indivisibilidade e independência funcional (art. 127, § 1º).

O princípio da unidade define que todos os membros do Ministério Público atuam como parte integrante de um órgão único, sob uma única direção. Logo, a impessoalidade é marca da atuação de seus membros, que, dessa maneira, constituem um corpo uno. Como bem explica Fernando da Costa Tourinho Filho, os membros do Ministério Público *são considerados juridicamente uma só pessoa*, por isso, a função *absorve a personalidade de cada um, pois aquele que age ou fala não o faz em seu nome, mas em nome de toda a Instituição*³⁸.

Ressalte-se que é preciso ainda considerar a estrutura orgânica do Ministério Público brasileiro para a aplicação da unidade como princípio, levando-se em conta a sua divisão administrativa e funcional em Ministério Público da União e Ministério Público dos Estados. Assim, os efeitos da unidade institucional devem ser considerados dentro de cada Ministério Público, que, individualmente, contam com seu próprio corpo orgânico e sua própria direção.

³⁴ Na Constituição de 1988, dedica-se ao Ministério Público, ao final do título IV (Da Organização dos Poderes), no Capítulo III (Das funções Essenciais à Justiça), a seção I (Do Ministério Público).

³⁵ BONFIM, Edilson Mougnot. *Curso de processo penal*, 7. ed., p. 443. São Paulo: Saraiva, 2012.

³⁶ Função que passa a ser exercida pela recém-criada Advocacia-Geral da União (artigo 131 da Constituição).

³⁷ Artigo 128 da Constituição.

³⁸ TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. *Processo penal*, vol. 2, 33. Ed., p. 426. São Paulo: Saraiva, 2011.

Em relação à direção, todos os entes orgânicos que integram o Ministério Público da União (Ministério Público Federal, Ministério Público do Trabalho, Ministério Público Militar, com exceção do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios) possuem como chefe unitário o procurador-geral da República, enquanto os Ministérios Públicos dos Estados (vinte e seis Estados-membros) e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios possuem, individualmente, a sua direção conduzida por seu respectivo procurador-geral de justiça.

Como decorrência da unidade, a indivisibilidade do Ministério Público também ganha valor principiológico, viabilizando que seus membros sejam substituídos uns pelos outros, de acordo com critérios previstos em lei, sem que se comprometa a unidade institucional. Ainda na perspectiva unitária de cada Ministério Público, o princípio constitucional da indivisibilidade impede que os mesmos sejam subdivididos além dos vínculos estabelecidos pela organização orgânica prevista na Constituição, limitando, assim, eventual ação do legislador infraconstitucional.

O princípio da independência funcional, conquistado com muito custo durante a evolução institucional do Ministério Público, assegura aos seus membros o exercício de suas funções sem subordinação a superiores hierárquicos ou a algum dos poderes da República, definindo como limite de atuação apenas as normas constitucionais e legais que regem as suas atividades. Nas palavras de Bonfim, *não há, na carreira, hierarquia funcional, de modo que os órgãos da instituição não se sujeitam a ingerências por parte de outros membros do Ministério Público, e que tampouco há subordinação em relação a entidades exteriores, vinculando-se esses membros somente às normas constitucionais e legais*³⁹.

Ter independência funcional significa dizer, por exemplo, que, um promotor de justiça do Ministério Público de um Estado-membro da federação, ou um procurador da República do Ministério Público Federal, no exercício de sua função penal de acusador público, tem autonomia na formação de sua *opinio delicti*, ou seja, independência funcional para analisar a presença ou não de justa causa e, então, iniciar um processo acusatório perante o Poder Judiciário.

Sem dúvida, para o cumprimento de seu papel constitucional, a autonomia funcional é instrumento fundamental na atuação do Ministério Público, contudo, é oportuna a reflexão de Eugênio Pacelli de Oliveira e Douglas Fischer, de que, na prática, o princípio da independência funcional pode acabar reduzindo o espaço da princípio da unidade, pois *significa ou deveria significar (a unidade) um padrão mínimo de atuação, a fim de evitar que um dos mais importantes órgãos do Poder Público perdesse a eficácia de sua atuação pela desorganização funcional (na atuação de seus membros)*⁴⁰. Nesse sentido, é também digno de nota o ângulo abordado por Peter-Alexis Albrecht, nos estudos do Ministério Público alemão, desenvolvendo que a *ampla consciência de espaços para julgamento, a aspiração por independência e liberdade de decisão, assim como a clara resistência em face de instruções*

³⁹ BONFIM, Edilson Mougenot. Ob. cit., p. 444.

⁴⁰ OLIVEIRA, Eugênio Pacelli de; FISCHER, Douglas. *Comentários ao Código de Processo Penal e sua jurisprudência*, 4. ed., p. 494. São Paulo: Atlas, 2012.

*oficiais, mostram nitidamente a problemática: informalização conduz, ao nível do Ministério Público, à evidente aplicação desigual do Direito*⁴¹.

É perfeitamente adequado afirmar que a independência do Ministério Público, por sua própria força principiológica, traduz-se em verdadeira e importante garantia constitucional da instituição, que se estende não apenas ao campo funcional, mas também ao administrativo e ao financeiro. A autonomia funcional, além de prevista no já mencionado § 1º do artigo 127 da Constituição, também está disposta no § 2º da mesma norma, que acrescenta, ainda, a autonomia administrativa; restando a autonomia financeira, por fim, assegurada pelo artigo 3º da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público⁴².

As autonomias administrativa e financeira permitem ao Ministério Público a prática de atos de autogoverno, cabendo à instituição, por exemplo, sem vinculação burocrática aos Ministérios e Secretárias do Poder Executivo, elaborar seus regimentos internos; apresentar proposta orçamentária; tratar da folha de pagamento, fixação e reajuste de vencimentos dos servidores; definir concessão de férias, licenças, aposentadorias, designações entre outros expedientes relativos ao seu quadro de pessoal; compor seus órgãos de administração; organizar suas secretarias e os serviços auxiliares; adquirir bens e contratar serviços, com necessária contabilização; entre outras atribuições. Também cabe à instituição apresentar as propostas de lei ao Poder Legislativo que versem sobre a política remuneratória e planos de carreira, além da criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, que deverão ser providos por concurso público de provas e títulos, exigindo como requisitos para participação dos candidatos o bacharelado em Direito e o tempo mínimo de três anos de atividade jurídica, ficando as nomeações aos respectivos cargos vinculadas à ordem de classificação no concurso⁴³.

Um decisivo aspecto que assegura a independência do Ministério Público é que, com a Constituição de 1988, como enfatiza Tourinho Filho, *a possibilidade de o Chefe da Instituição ficar à mercê dos governantes e a possibilidade de pessoas estranhas ao Ministério Público exercerem suas funções desapareceram*, uma vez que o presidente da República e os governadores dos Estados-membros *não mais podem nomear quem bem quiserem para ser Chefe da Instituição*⁴⁴, que deve ser escolhido dentre os integrantes da carreira. Dessa forma, com a intenção de afastar ao máximo a vulnerabilidade da instituição às eventuais manobras políticas dos governantes, a Carta Magna previu regras especiais para a nomeação e a destituição dos Chefes do Ministério Público da União e dos Ministérios Públicos dos Estados. Além disso, definiu o mandato das chefias por tempo determinado e, muito importante, impossibilitou a demissões *ad nutum*.

De acordo com o texto constitucional⁴⁵, o procurador-geral da República (Chefe do Ministério Público da União) deve ser nomeado pelo presidente da República entre os integrantes da carreira, maiores de trinta e cinco anos de idade, após aprovação de seu nome pela maioria absoluta dos membros do

⁴¹ ALBRECHT, Peter-Alexis. *Criminologia: uma fundamentação para o direito penal*, p. 399. Tradução para o português de Juarez Cirino dos Santos e Helena Schiessl Cardoso. Curitiba: ICPC; Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

⁴² Lei nº 8.625/1993.

⁴³ Artigo 129, § 3º, da Constituição.

⁴⁴ TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. Ob. cit., p. 430.

⁴⁵ Artigo 128, §§ 1º a 4º, da Constituição.

Senado Federal, para um mandato de dois anos, sendo possível apenas uma recondução. A destituição do procurador-geral da República é possível por iniciativa do presidente da República, desde que precedida da autorização da maioria absoluta do Senado Federal. Referente aos Chefes dos Ministérios Públicos dos Estados e do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, as próprias instituições devem formar uma lista tríplice dentre integrantes de suas carreiras (sem limite de idade) e apresentá-la ao seu respectivo governador (Chefe do Poder Executivo estadual), a quem caberá escolher e nomear o procurador-geral de justiça para um mandato de dois anos, com uma recondução permitida. De forma semelhante ao procurador-geral da república, o procurador-geral de justiça pode ser destituído do cargo por deliberação da maioria absoluta do Poder Legislativo estadual, na forma da respectiva lei estadual complementar.

A garantia constitucional de independência do Ministério Público ganha tamanha relevância no cenário democrático brasileiro que a Constituição de 1988, entre as hipóteses taxativas do seu artigo 85, definiu como crime de responsabilidade do Presidente da República, sujeito a processo de *impeachment*, a prática de ato atentatório ao livre exercício da instituição.

No Estado democrático de direito, é inerente ao paradigma constitucional a existência de um sistema de limites, vínculos e controle do exercício dos poderes públicos, integrante de um conjunto de fatores que sejam, como esclarece Luigi Ferrajoli, *idôneos a impedir a sua corrupção e a sua degeneração burocrática e autoritária*⁴⁶. Nesse sentido, reafirmando o seu caráter democrático, a independência funcional, administrativa e financeira do Ministério Público passa por filtros de controles de direção, fiscalização e disciplina. Logo, embora os seus membros sejam funcionalmente independentes, estão sujeitos a uma hierarquia orgânica, que sujeita os órgãos dos Ministério Público, rotineiramente, a fiscalizações de caráter ordinário e extraordinário, dentro de um sistema disciplinar composto de sanções administrativas que variam, gradualmente, da mera advertência e censura até à demissão, sem prejuízo das responsabilidades de natureza cível e criminal.

Nesse contexto, em 2004, a Emenda Constitucional nº 45 instituiu o Conselho Nacional do Ministério Público⁴⁷, composto por oito membros do Ministério Público, dois do Poder Judiciário, dois da Advocacia e dois da sociedade, nomeados pelo presidente da República após a aprovação da escolha pela maioria absoluta do Senado Federal, para um mandato de dois anos, sendo possível uma recondução. Essencialmente, o Conselho Nacional do Ministério Público tem a função constitucional de realizar o controle da atuação funcional, administrativa e financeira do Ministério Público e de seus membros.

Além dos princípios institucionais, a Constituição de 1988 também conferiu dignidade constitucional às três garantias asseguradas aos membros do *parquet*: vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídios (art. 128, I). Embora a identidade orgânica entre os membros do Ministério Público e da magistratura no Brasil seja algo já deixado há algum tempo no passado, o constituinte ainda preservou certa simetria no que se refere às suas garantias funcionais. Segundo Fauzi Hassan Choukr, as garantias orgânicas do

⁴⁶ FERRAJOLI, Luigi. *Podere selvagens: a crise da democracia italiana*, p. 77. Tradução para o português de Alexander Araujo de Souza. São Paulo: Saraiva, 2014.

⁴⁷ Artigo 130-A da Constituição.

Ministério Público *têm respaldo no cenário internacional, cabendo lembrar as diretrizes sobre a função do Ministério Público aprovadas pelo 8º Congresso das Nações Unidas sobre a Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente, celebrado em Havana (Cuba), em 1990*⁴⁸.

Após dois anos de exercício efetivo da carreira, o membro do Ministério Público adquire a vitaliciedade, não podendo mais perder o seu cargo, exceto em razão de sentença judicial transitada em julgado, proferida em ação civil própria, nos casos de prática de crime incompatível com o exercício do cargo, de exercício da advocacia ou do abandono do cargo por prazo superior a trinta dias corridos⁴⁹. A vitaliciedade, por evidente, não conduz à perpetuidade, tendo em vista as regras de aposentadoria voluntária e compulsória.

A inamovibilidade impede que o membro do Ministério Público seja removido do cargo no qual é titular, salvo por motivo de interesse público, que deverá ser objeto de decisão do órgão colegiado competente da instituição, respaldada pelo voto da maioria absoluta de seus componentes, em procedimento que assegure a ampla defesa ao interessado.

Por fim, dentro da ordem constitucional, é garantido ao membro do *parquet* a irredutibilidade de seu subsídio (remuneração), ressalvada a obrigação de pagar impostos gerais.

Vale destacar, ainda, que a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público amplia o rol de garantias aos seus membros (artigos 40 e 41), prevendo prerrogativas adicionais, como, por exemplo: ser ouvido, como testemunha ou ofendido, em qualquer processo ou inquérito, em dia, hora e local previamente ajustados com o juiz ou a autoridade competente; ser processado e julgado originariamente pelo Tribunal de Justiça de seu Estado, nos crimes comuns e de responsabilidade, ressalvada exceção de ordem constitucional; receber o mesmo tratamento jurídico e protocolar dispensado aos membros do Poder Judiciário junto aos quais oficiem; gozar de inviolabilidade pelas opiniões que externar ou pelo teor de suas manifestações processuais ou procedimentos, nos limites de sua independência funcional; tomar assento à direita dos juízes de primeira instância ou do Presidente do Tribunal, Câmara ou Turma; entre outras.

No que se refere ao local de assento do membro do *parquet* nas salas de audiência, quando no exercício de sua função de autor da ação penal, é oportuno mencionar o prejuízo ao sistema acusatório, que exige simetria e paridade de armas entre as partes processuais. Trata-se de *questão arquitetônica das salas de audiências – ainda não resolvida no Brasil*, como referido por Jacinto Nelson de Miranda Coutinho, que, do célebre *Mettere il pubblico ministero al suo posto*, de Francesco Carnelutti, destaca as seguintes palavras do mestre italiano: *Até que o espectador de um processo penal não se escandalize porque o ministério público está no alto, ao lado do juiz, e o defensor embaixo, ao lado do imputado, não se criará o ambiente propício a uma verdadeira civilidade penal*⁵⁰.

⁴⁸ CHOUKR, Fauzi Hassan. *Código de processo penal: comentários consolidados e crítica jurisprudencial*, 6. ed., p. 535. São Paulo: Saraiva, 2014.

⁴⁹ Artigo 38, § 1º, da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei nº 8.625/1993).

⁵⁰ COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda. *Mettere il pubblico ministero al suo posto*. In: PAULA, Leonardo da Costa de et al. *Mentalidade inquisitória e processo penal no Brasil: anais do congresso internacional “diálogos sobre processo penal entre Brasil e Itália”*, vol. 1, 1. ed., p. 131; organizadores

Vale, ainda, o alerta de Rubens R. R. Casara, de que é *desnecessário lembrar que a concepção cênica da sala de audiência é uma comunicação, uma linguagem direcionada à sociedade e que, ao mesmo tempo, conspira à solução do caso penal*, e que, em *um tribunal, nada existe sem sentido, sem funcionalidade real e concreta*⁵¹. Nesse painel, atualmente, encontra-se pendente de julgamento no Supremo Tribunal Federal (corte constitucional brasileira) uma Ação Direta de Inconstitucionalidade⁵², ajuizada pela Ordem dos Advogados do Brasil, contra os dispositivos do estatuto do Ministério Público da União e da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público que garantem a membros do órgão a prerrogativa de se sentarem do lado direito de juízes durante julgamentos.

Levando-se em consideração a independência funcional dos membros do Ministério Público e de sua garantia de inamovibilidade, a doutrina brasileira, após a Constituição de 1988, sempre colocou nas pautas de discussões a existência do chamado princípio do promotor natural. Tal princípio teria como função evitar que os respectivos Chefes da instituição realizassem, de forma arbitrária, designações baseadas em critérios políticos e casuísticos.

Com efeito, o princípio do promotor natural não só funcionaria como prerrogativa dos membros do Ministério Público, no reforço de sua autonomia e inamovibilidade, como também garantia para os próprios cidadãos, pois, da mesma forma que a Constituição proíbe o juízo de exceção⁵³, também vedaria o acusador de exceção, impedindo a figura do promotor *ad hoc*. O Supremo Tribunal Federal, em caso paradigma, já decidiu que o princípio do promotor natural *consagra uma garantia de ordem jurídica, destinada a proteger o membro do Ministério Público, na medida em que lhe assegura o exercício pleno e independente de seu ofício, quanto a tutelar a própria coletividade, a quem se reconhece o direito de ver atuando, em qualquer causa, apenas o Promotor cuja intervenção se justifique a partir de critérios abstratos e predeterminados, estabelecidos em lei. A matriz constitucional desse princípio assenta-se nas cláusulas da independência funcional e da inamovibilidade dos membros da Instituição*⁵⁴.

Aliadas às garantias e prerrogativas dos membros do Ministério Público, a Constituição de 1988 ainda estabeleceu um conjunto de proibições aos ocupantes dos respectivos cargos⁵⁵, com o mesmo objetivo de se preservar a independência e atuação impessoal, vedando o recebimento de honorários, percentagens ou custas processuais, a qualquer título e sob qualquer pretexto; exercer a advocacia; participar de sociedade comercial, na forma da lei; exercer, ainda que em indisponibilidade, qualquer outra função pública, salvo uma de magistério; exercer atividade político-partidária; e receber, a qualquer título ou pretexto, auxílios ou contribuições de pessoas físicas, entidades públicas ou privadas, salvo as exceções previstas em lei.

Leonardo Costa de Paula, Jacinto Nelson de Miranda Coutinho e Marco Aurélio Nunes da Silveira. Florianópolis: Empório do Direito, 2016.

⁵¹ CASARA, Rubens R. R.. *Mitologia processual penal*, p. 164. São Paulo: Saraiva, 2015.

⁵² ADI 4768.

⁵³ Artigo 5º, XXXVII e LIII, da Constituição.

⁵⁴ Supremo Tribunal Federal, *Habeas corpus* 67.759, julgado em 06.08.1992.

⁵⁵ Artigo 128, § 5º, II, da Constituição.

4. FUNÇÕES E UM ENSAIO SOBRE A SUA NATUREZA

Não é exagero dizer que a Constituição Federal de 1988, com o objetivo de promover o máximo aperfeiçoamento democrático possível do Ministério Público, viabilizou uma instituição sem precedentes no que se refere ao amplíssimo leque de funções conferidas, muito além da histórica autoria dos procedimentos penais acusatórios. Ao Ministério Público brasileiro foi incumbida a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Nota-se que, o interesse público buscado pelo moderno Ministério Público, de cariz democrática, será sempre o interesse público primário, ou seja, aqueles relativos aos interesses da sociedade, aspecto que Rosseau identificou como sendo a vontade geral. Por certo, não há mais espaço na atual ordem constitucional (e os seus dispositivos garantem isso) para um *parquet* que atue na defesa do interesse público secundário, protegendo o interesse do governo e do governante, como ocorria em outros tempos.

Nesse sentido, Luis Roberto Barroso afirma que *o interesse público primário, consubstanciado em valores fundamentais como justiça e segurança, há de desfrutar de supremacia em um sistema constitucional e democrático. Deverá ele pautar todas as relações jurídicas e sociais – dos particulares entre si, deles com as pessoas de direito público e destas entre si. O interesse público primário desfruta de supremacia porque não é passível de ponderação. Ele é o parâmetro da ponderação. Em suma: o interesse público primário consiste na melhor realização possível, à vista da situação concreta a ser apreciada, da vontade constitucional, dos valores fundamentais que ao intérprete cabe preservar ou promover*⁵⁶.

Aliás, as atribuições conferidas pela Constituição ao Ministério Público lhes dão o *status* de defensor e promotor dos direitos da sociedade, atuando, para tanto, contra particulares e, com independência, contra a Administração Pública, fazendo prevalecer o interesse público primário sobre o secundário. Com razão, Hugo Nigro Mazzilli assevera que *é justamente nas questões que digam respeito a interesse sociais e individuais indisponíveis, a interesses difusos ou coletivos, que o Ministério Público comparece na defesa de relevantes valores democráticos*⁵⁷.

Nesse painel, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu como funções institucionais do Ministério Público, em seu artigo 129, as seguintes: promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei; zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia; 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; promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição; defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas; expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva; exercer o controle externo da atividade policial,

⁵⁶ BARROSO, Luis Roberto. Prefácio à obra *Interesses Públicos versus Interesses Privados: desconstruindo o princípio de supremacia do interesse público*, p. 25-26. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2007.

⁵⁷ MAZZILLI, Hugo Nigro. *Manual do promotor de justiça*, 2. ed., p. 46. São Paulo: Saraiva, 1991.

na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior; e requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais.

É importante destacar que o rol constitucional é exemplificativo, estando disposto no inciso IX do destacado artigo 129 que o Ministério Público pode exercer outras funções compatíveis a sua finalidade que lhe forem conferidas, possibilitando, assim, respeitado o limite finalístico, a sua ampliação pelo legislador infraconstitucional. Foi o que fez, por exemplo, a própria Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, que em seu artigo 25 define como funções da instituição a proteção, prevenção e reparação de danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, e a outros interesses difusos, coletivos e individuais indisponíveis e homogêneos; a fiscalização dos estabelecimentos prisionais e dos que abriguem idosos, menores, incapazes ou pessoas portadoras de deficiência; o ingresso em juízo, de ofício, para responsabilizar gestores do dinheiro público condenados por tribunais e conselhos de contas, entre outras atribuições.

A primeira função do *parquet* elencada pela Constituição de 1988 não podia ser outra: a histórica legitimidade para iniciar o processo penal judicial, confirmando que, em um Estado democrático de direito, não há espaço para outro sistema processual que não seja o acusatório, que impede a autoritária concentração em um só órgão das atividades acusatória e jurisdicional. Em outras palavras, o Ministério Público tem legitimidade exclusiva para a propositura de ação penal de iniciativa pública⁵⁸, atribuição que atende ao dever de tutelar direitos individuais e coletivos indisponíveis protegidos pela legislação penal. Também no âmbito processual penal, por força da legislação ordinária, o Ministério Público ainda pode atuar como fiscal da lei (*custos legis*) no acompanhamento das ações penais de iniciativa privada e na elaboração de pareceres perante os tribunais, nos casos previstos em lei⁵⁹.

Na seara do processo civil, são várias as funções desempenhadas pelo *parquet*, ampliadas também pelo Código de Processo Civil, cabendo destacar a legitimidade de propor de ação civil pública, nos termos da Lei nº 7.347/1985, que inclui a possibilidade de instauração e condução, por seus membros, de inquérito civil para instruir o procedimento processual. Sintetizando a construção legal da ação civil pública, Hely Lopes Meirelles a define como sendo um *instrumento processual adequado para reprimir ou impedir danos ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, protegendo os interesses difusos da sociedade. Não se presta a amparar direitos individuais, nem se destina à*

⁵⁸ O ordenamento jurídico brasileiro, em âmbito processual penal, prevê a existência de ação penal de iniciativa pública (art. 129, I, da Constituição e art. 24, *caput*, do Código Penal) e também de ação penal de iniciativa privada (art. 5º, LIX, da Constituição e artigos 29 e 30 do Código de Processo Penal), sendo a legitimidade ativa pública a regra, e, sem dúvida, o maior número de hipóteses legais. A ação penal de iniciativa privada (cuja autoria, por exemplo, é da própria vítima) é prevista tanto para hipóteses específicas previstas em lei, que traduzem agressões a bens jurídicos disponíveis (por exemplo, crimes contra a honra), quanto para casos de inércia injustificada do Ministério Público no exercício da ação penal de iniciativa pública, dentro de prazos previstos.

⁵⁹ Artigos 257, II, e 610, *caput*, do Código de Processo Penal.

*reparação de prejuízos causados por particulares pela conduta, comissiva ou omissiva, do réu*⁶⁰.

Entre as inúmeras atribuições previstas, salta aos olhos que uma das marcas mais evidentes da linha democrática do Ministério Público no Brasil é a sua poderosa vocação para ser órgão de controle e fiscalização da Administração Pública. Aliás, este é um aspecto que revela a impressionante virada histórica e política que passou uma instituição que foi concebida, originariamente, para ser instrumento de governos autocráticos. É neste ponto que reside o figurino do *parquet* como defensor da ordem jurídica e do regime democrático. Assim, Seabra Fagundes aduz que em *se tratando de bens estatais, direta ou indiretamente envolvidos, o interesse da atuação defensiva do Ministério Público está justificado pela materialidade do prejuízo e pelo atentado à moralidade da vida pública que então se supõe*⁶¹.

A defesa do regime democrático e de sua ordem jurídica inclui atividades do Ministério Público no campo administrativo e jurisdicional. A concretização deste mister se dá, por exemplo, no já mencionado ajuizamento de ação civil pública e controle da atividade dos órgãos policiais. A Lei Complementar nº 75/1993 também define outras várias funções nesse sentido, como a representação para intervenção federal nos Estados e no Distrito Federal, a propositura de medida judicial para perda ou suspensão de direitos políticos, nos casos previstos na Constituição Federal⁶² e a fiscalização do processo eleitoral⁶³.

Ao analisar as funções do Ministério Público constitucionalmente e legalmente atribuídas, resta evidente que a natureza das suas atividades é administrativa, pois, ontologicamente, possuem natureza executiva. De forma sublime, José Frederico Marques aponta que *o Ministério Público está na zona extrema da administração, justamente onde esta confina com a atividade jurisdicional*⁶⁴. A análise é fundamental, pois encontra-se no centro das discussões sobre o papel do Ministério Público dentro do Estado moderno. Tamanho o agigantamento de suas funções ao longo de sua evolução, com ápice notável em terras brasileiras na Carta Magna de 1988, que não faltaram vozes para defendê-lo como um verdadeiro quarto Poder.

O debate sobre o posicionamento da instituição atende muito mais a anseios políticos do que pragmáticos e científicos, pois, em valorosa reflexão, Mazzilli salienta que *na verdade, é questão de conveniência que o Ministério Público encontre não uma utópica posição de “quarto poder”, e sim uma posição constitucional distinta, para desvinculá-lo de uma dependência excessiva, especialmente de um dos Poderes do Estado, qual seja o Executivo. Mas isso ainda seria pouco: o mais importante são os instrumentos, as garantias e os impedimentos para que a instituição, como um todo, e seus membros, individualmente, bem desempenhassem suas funções, com liberdade e independência, desde o procurador-geral até o mais novo promotor*

⁶⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. Mandado de Segurança, Ação Popular, Ação Civil Pública, Mandado de Injunção e Habeas Data, p. 152. São Paulo: Editora Malheiros, 1995.

⁶¹ FAGUNDES, Miguel Seabra. O Ministério Público e a preservação da ordem jurídica no interesse coletivo, *Justitia*, v. 35, ano 23, p. 239. São Paulo, 1961.

⁶² Artigo 6º.

⁶³ Artigo 72.

⁶⁴ MARQUES, José Frederico. *Instituições de direito processual civil*, vol. 1, 4. ed., p. 200. Rio de Janeiro: Forense, 1965.

*de justiça substituto*⁶⁵. Tal desiderato, se não foi alcançado integralmente pela Constituição de 1988, certamente foi alcançado em uma intensidade que poucos ordenamentos conseguiram, ao menos no campo normativo.

5. O PAPEL DEMOCRÁTICO NO SISTEMA ACUSATÓRIO

Após a materialização definitiva do *jus puniendi* sob o monopólio do Estado moderno nos primórdios do absolutismo⁶⁶ e do redescobrimto da tradição acusatória romana pelo iluminismo penal renovador⁶⁷, a idealização de um processo penal baseado no *actus trium personarum* exigia a presença de um sujeito processual que, embora fosse público (acompanhando a natureza do direito penal), concentrasse em si a função acusatória. Dessa forma, com a separação das atividades de acusar e julgar, anulando a figura do inquisidor, garantia-se um julgador imparcial, desprovido de ativismo persecutório e equidistante das partes, compatível, portanto, com um procedimento que tem o imputado como um sujeito de direitos, e não mais como objeto de uma empresa inquisitorial.

É nesse painel histórico que a atribuição da iniciativa privativa da ação penal ao Ministério Público tem papel estrutural no sistema acusatório reformado pelo iluminismo. Em razão de incorporar de forma eficaz direitos fundamentais relativos ao imputado, como o contraditório e a igualdade processual, o sistema acusatório é o único que se apresenta viável para o Estado democrático de direito, que, como definido por Bobbio, exerce o seu poder *sub lege dentro de limites derivados do reconhecimento constitucional dos direitos “invioláveis” do indivíduo*⁶⁸. Assim, como esclarece Ferrajoli, *fazem parte tanto do modelo teórico como da tradição histórica do processo acusatório a separação rígida entre o juiz e acusação e a paridade entre acusação e defesa*⁶⁹.

Alinhada à esta linha evolutiva do sistema processual, a Constituição brasileira de 1988 adotou a separação das funções de acusar e julgar ao atribuir a autoria privativa da ação penal pública ao Ministério Público, o que reafirmou expressamente a adoção de um sistema processual acusatório, já inerente aos valores democráticos fundantes do Estado constitucional brasileiro. Dessa forma, o princípio unificador dispositivo, que mantém a higidez sistêmica do modelo acusatório, foi recepcionado pela atual ordem constitucional do Brasil. Nesse ponto, em conflito com os pressupostos do sistema processual acusatório, surgem as discussões típicas do processo penal de tradição continental europeia relativas à posição ou não do Ministério Público como parte processual, e, se parcial ou imparcial.

O debate dentro do cenário jurídico brasileiro é igualmente intenso, com suas peculiaridades, pois, embora a festejada independência institucional

⁶⁵ MAZZILLI, Hugo Nigro. Ob. cit., p. 40.

⁶⁶ ANITUA, Gabriel Ignacio. *Histórias dos pensamentos criminológicos*, p. 42. Tradução para o português de Sérgio Lamarão. Rio de Janeiro: Revan: Instituto Carioca de Criminologia, 2008.

⁶⁷ FERRAJOLI, Luigi. *Direito e razão: teoria do garantismo penal*, 4. ed., p. 519. Tradução para o português de Ana Paula Zomer Sica, Fauzi Hassan Choukr, Juarez Tavares e Luiz Flávio Gomes. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

⁶⁸ BOBBIO, Norberto. Ob. cit., p. 38.

⁶⁹ FERRAJOLI, Luigi. Ob. cit., p. 518.

promovida pela Constituição de 1988 não tenha colocado o Ministério Público dentro da estrutura do Poder Judiciário, manteve determinada identidade orgânica entre seus membros e os da magistratura⁷⁰ no que se refere às garantias funcionais. Além disso, a Carta Constitucional atribuiu à instituição a defesa da ordem jurídica, função que é própria, típica e necessária para o seu papel de fiscalizador da Administração Pública e dos particulares, nas esferas administrativa e cível, mas que acaba sendo indevidamente estendida, pelos que sustentam a imparcialidade do *parquet*, também para o âmbito do processo penal, a partir do argumento de que o Ministério Público age apenas na defesa do interesse público e sob imperatividade do princípio da legalidade e, por isso, não teria interesse unilateral a ser contraposto com o interesse do acusado⁷¹.

Alcalá-Zamora desnuda pontos de intersecções que orbitam a problemática, e que acabam retratando parcialmente a realidade brasileira: *si orgánicamente el Ministerio Público se aproxima a la judicatura, procesalmente sus afinidades son con las partes*⁷². Por certo, negar a qualidade de parte ao Ministério Público no processo penal é sustentar um processo de parte única, como defendido por Vincenzo Manzini⁷³, jurista de forte tradição inquisitorial e redator do Código de Processo Penal italiano de 1930 (*Codice Rocco*). Também na defesa do processo de parte única seguiu Gerland⁷⁴, mas no inverso, afastando a natureza de parte do imputado e mantendo do acusador, por entender que o conteúdo público do processo ao ser indisponível ao acusado retira-lhe eventual interesse que lhe permita atuar como parte.

Com razão Aury Lopes Jr., ao constatar que as *teorias que negam a existência de partes no processo penal refletem uma temporalidade e momentos políticos já superados*, relativo a um tempo *caracterizado pelo totalitarismo e o autoritarismo, que não podia conceber o indivíduo na sua esfera de liberdade social e tampouco sua atuação no processo*⁷⁵. Evidentemente, não há compatibilidade entre a ideia de um processo de parte única e o sistema acusatório, pois, isolar o imputado na condição de parte é suprimir o caráter dialético do processo e, assim, impedir a sua defesa de participar na construção da verdade, tarefa que ficaria restrita ao acusador e ao julgador. Logo, idealizar um processo sem partes contrapostas é mais uma vez abrir as portas à empresa inquisitorial, desprovida da democrática relação triangular do processo.

Da mesma forma, a presença de uma suposta parte imparcial não atende ao sistema acusatório, pois, sendo o Ministério Público uma das partes do jogo processual, é também, por consequência ontológica, parcial. Na linha de Renato Stanzola Vieira, *se é de imparcialidade que se cuida, pode-se até*

⁷⁰ Como já exposto neste trabalho, a magistratura brasileira é apenas judicante, não exercendo função postulatória.

⁷¹ No Brasil, por exemplo, na defesa da imparcialidade do Ministério Público no processo penal, podem ser citados autores como Edilson Mougnot Bonfim (ob. cit., p. 443) e Eugênio Pacelli de Oliveira (Curso de processo penal, 18. Ed., p. 460. São Paulo: Atlas, 2014).

⁷² ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, Niceto; LEVENE HIJO, Ricardo. *Derecho procesal penal*, vol. 1, p. 383. Buenos Aires: Editorial Guillermo Kraft, 1945.

⁷³ MANZINI, Vincenzo. *Derecho Procesal Penal*, vol. 2, p. 4 e ss. Apud LOPES JR., Aury, *Direito Processual Penal*, 10. ed., p. 734. São Paulo: Saraiva, 2013.

⁷⁴ GERLAND, *Des Deutsche Strafprozess*. Berlim, 1927, p. 11. Apud ARAGONESES ALONSO, *Instituciones de Derecho Procesal Penal*, 5. ed., p. 735. Madrid: Editorial Rubí Artes Gráficas, 1984.

⁷⁵ LOPES JR., Aury. *Direito processual penal*, 10. ed., p. 735-736. São Paulo: Saraiva, 2013.

*estar diante de um dos sujeitos processuais – exemplo do juiz – mas não de uma parte*⁷⁶. Por certo, é a própria presença do Ministério Público que viabiliza a imparcialidade do juiz natural no processo penal acusatório, que, através de sua dinâmica dialética, no confronto de tese e antítese entre as partes processuais, permite ao julgador, com elevada chance de acerto e sem o risco de contaminar-se com os interesses da acusação ou da defesa, atingir a máxima eficiência possível na síntese judicial. Aqui, oportuna a afirmativa de Gustavo Henrique Badaró, indicando que mais do que *uma escolha de política processual, o método dialético é uma garantia epistemológica na pesquisa da verdade*⁷⁷.

Ademais, sustentar a imparcialidade na atuação do *parquet* no processo penal é aproximá-lo do julgador e distanciá-lo da parte acusada, causando inevitável desequilíbrio que fere de morte o contraditório⁷⁸, marca indelével do devido processo penal⁷⁹ de um sistema democrático. Para a integridade democrática do processo penal, destaca-se as contribuições de Elio Fazzalari, ressaltando que *há processo, então, quando no iter de formação de um provimento, há contraditório, isto é, é permitido aos interessados de participar na fase de reconhecimento dos pressupostos em pé de recíproca e simétrica paridade*⁸⁰. Logo, com Lenio Luiz Streck e Tomaz de Oliveira, *é possível afirmar que o sistema acusatório é o modo pelo qual a aplicação igualitária do direito penetra no direito processual-penal*⁸¹.

Um processo com posição assimétrica entre as partes inviabiliza o sistema acusatório e deforma o contraditório, em prejuízo aos valores democráticos da Constituição de 1988. A idealização de um Ministério Público como parte imparcial além de configurar, segundo Casara, *verdadeira incompatibilidade ontológica*⁸², colabora com a manutenção de uma cultura inquisitorial, sem apego à dialética. Na realidade brasileira, o receio da fomentação da cultura inquisitorial é justificável em razão das práticas autoritárias ainda presentes em seu sistema jurídico, reflexos de um processo penal que ainda se sustenta sobre o seu atual Código de Processo Penal de 1941, forjado no Estado autoritário de Getúlio Vargas, e que, por afinidades políticas evidentes, foi projetado com inspiração assumida no *Codice Rocco*.

Desse modo, são décadas de práticas autoritárias que não sucumbem facilmente ao necessário filtro axiológico da Carta Constitucional de 1988. Como bem afirma Casara, com referência à expressão de Cordero⁸³, em *um processo de partes, verdadeiro “duelo intelectual” entre a acusação e a defesa, apenas uma crença dissociada da teoria democrática do processo penal, das*

⁷⁶ VIEIRA, Renato Stanzola. *Paridade de armas no processo penal*, p. 101. Brasília: Gazeta Jurídica, 2014.

⁷⁷ BADARÓ, Gustavo Henrique. *Processo penal*, 3. ed., p. 285. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

⁷⁸ Constituição Federal: “Art. 5º (...) LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;”

⁷⁹ Constituição Federal: “Art. 5º (...) LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;”

⁸⁰ FAZZALARI, Elio. *Processo (Teoria generale)*, in *Novissimo Digesto Italiano*, vol. XIII, Torino 1966, p. 1072. Tradução livre.

⁸¹ STRECK, Lenio Luiz; OLIVEIRA, Tomaz de. *O que é isto – as garantias processuais penais?* p. 45. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

⁸² CASARA, Rubens R. R.. Ob. cit., p. 161.

⁸³ De acordo com o autor, utiliza-se a expressão forjada por Franco Cordero em *Procedimento penal* (Bogotá: Temis, 2000).

*regras do jogo próprias do sistema acusatório (isonomia, “paridade de armas”, equidistância do órgão judicial, contraditório etc.) justifica a conclusão de que o Ministério Público, órgão estatal com a atribuição constitucional de atuar como parte-acusadora, é um sujeito imparcial*⁸⁴.

Em plena harmonia com seu perfil constitucional, a proteção da ordem democrática também é cumprida pelo Ministério Público quando o mesmo assume o seu devido lugar no processo penal, protegendo e garantindo o direito de qualquer cidadão de ser processado com respeito aos direitos fundamentais inerentes ao jogo processual democrático, entre eles, o contraditório com paridade de armas. O seu papel democrático na dialética processual faz parte de sua matriz iluminista, pois, como ressalta Geraldo Prado, *a perspectiva histórica há de por acento no fato de o Ministério Público ter nascido, com a sua conformação próxima à atual, como fruto do processo de revisão crítica do exercício do poder, provocada pela Revolução Francesa, objetivando desempenhar decisivo papel na persecução penal, mas inserido em um projeto orgânico de vigência real do conjunto de garantias indispensáveis à dignidade da pessoa humana*⁸⁵.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A compreensão histórica da evolução do Ministério Público no Brasil revela um interessante giro institucional ao longo da construção e do aperfeiçoamento democrático do Estado brasileiro. A instituição, no decorrer da sucessão de cartas constitucionais, foi de servidora dos interesses dos soberanos ao posto de agente fiscalizador do Estado e de seus governantes. A identidade democrática do Ministério Público praticamente inaugura uma nova instituição a partir do desenvolvimento do regime republicano brasileiro, antagônica à sua fase embrionária e que lhe põe sob a soberania e a subordinação exclusivas do interesse público primário.

Analisando o *parquet* como resultado do ambiente político-jurídico de cada fase de sua evolução, parece acertada a solução do constituinte de 1988, em uma época de transição do autoritarismo para a democracia, a de manter determinadas garantias orgânicas similares à magistratura para assegurar a independência e a força necessárias a um órgão do Estado que, embora não fosse mais um dos poderes da República, estivesse munido de instrumentos suficientes para ocupar um lugar importante dentro do complexo sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*), responsável pela racionalidade do sistema democrático e pela integridade dos valores republicanos.

Por certo, o projeto democrático deve ser executado por inteiro, o que leva à necessária compreensão das diferentes naturezas dos figurinos constitucionais dados ao Ministério Público, com necessária distinção de seu papel fiscalizador do Estado, no qual necessita de instrumentos eficazes para garantir a liberdade e independência de sua atuação perante os poderes da República, e de seu histórico e fundamental papel de parte processual, integrante do civilizado sistema acusatório, o único que corresponde aos valores do processo penal do Estado democrático de direito.

⁸⁴ CASARA, Rubens R. R.. Ob. cit., p. 163.

⁸⁵ PRADO, Geraldo. *Sistema acusatório: a conformidade constitucional das leis processuais penais*, p. 127. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.