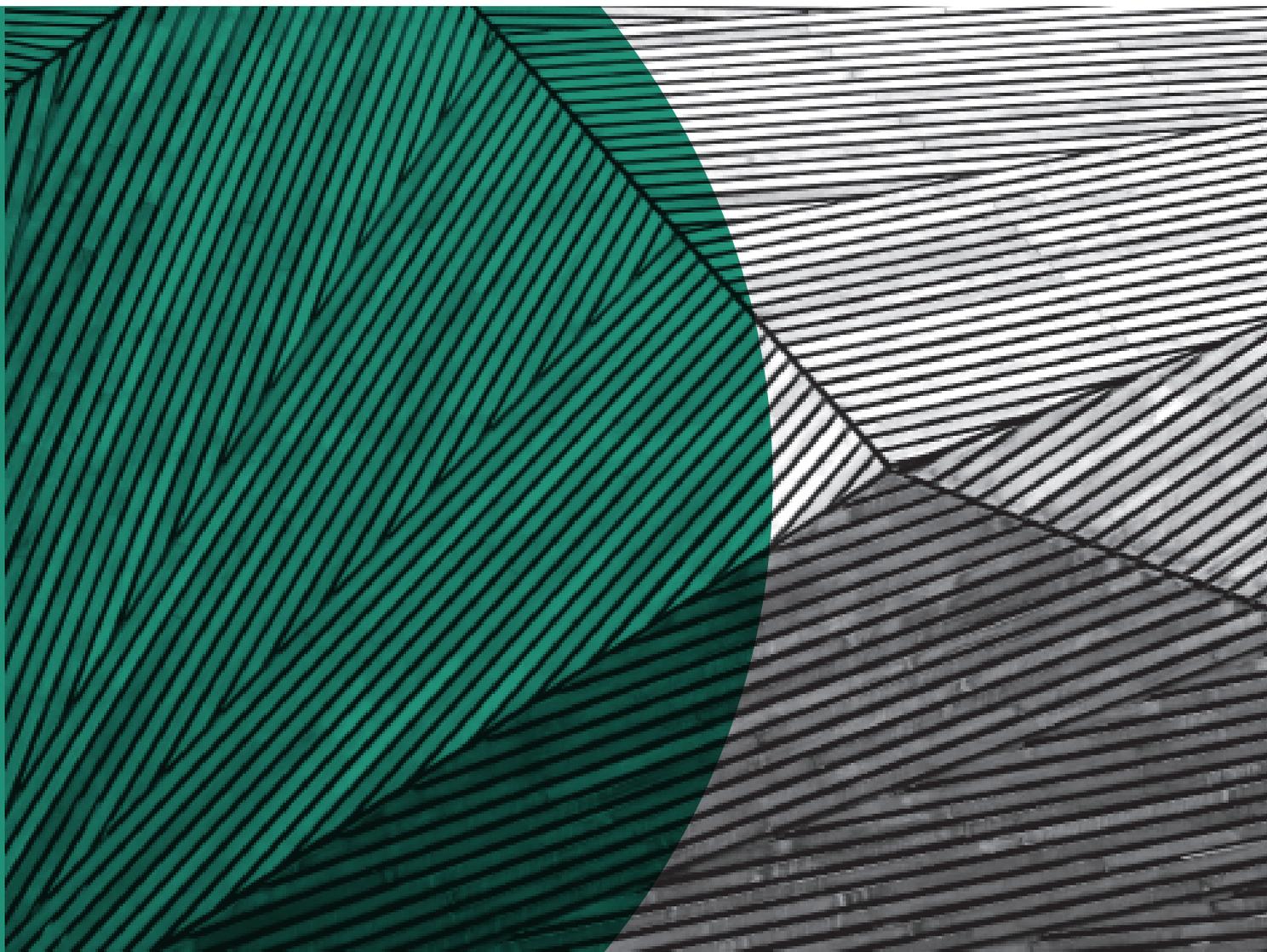


**EM NOME DA SOCIEDADE:**  
O MINISTÉRIO PÚBLICO NOS SISTEMAS  
CONSTITUCIONAIS DO BRASIL E DE PORTUGAL

---

**RODRIGO DE ALMEIDA MAIA**



**EM NOME DA SOCIEDADE:  
O MINISTÉRIO PÚBLICO NOS SISTEMAS CONSTITUCIONAIS DO  
BRASIL E DE PORTUGAL**

**Rodrigo de Almeida Maia**

Lisboa (Portugal), setembro de 2009

---

# SUMÁRIO

INTRODUÇÃO. Esclarecimentos iniciais. Razão de ordem.....	4
1. O MINISTÉRIO PÚBLICO NO DIREITO COMPARADO.....	6
1.1. Aspectos gerais .....	6
1.2. <i>Le Ministère Public</i> – o berço da Instituição (França).....	7
1.3. O Ministério Público na Alemanha.....	9
1.4. O <i>Pubblico Ministero</i> – A Instituição italiana .....	10
1.5. O Ministério Público na Inglaterra.....	12
1.6. O Ministério Público na Venezuela .....	13
1.7. O <i>Parquet</i> nos integrantes da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa: Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe e Timor Leste.....	15
2. O MINISTÉRIO PÚBLICO NO SISTEMA CONSTITUCIONAL BRASILEIRO.....	19
2.1. Noções iniciais .....	19
2.2. As garantias dos membros do Ministério Público brasileiro.....	20
2.3. O Princípio do Promotor Natural: garantia da sociedade.....	21
2.4. As vedações aos membros do <i>Parquet</i> e a autonomia funcional, administrativa e financeira da Instituição.....	22
2.5. A independência do Ministério Público e a sua qualificação como garantia institucional fundamental.....	22
2.6. As funções institucionais .....	24
2.7. Os princípios institucionais da unidade, indivisibilidade e independência funcional. O aspecto correcional.....	26
2.8. A investidura do chefe do Ministério Público. Questão controversa.....	28
2.9. A ádvena atribuição: a possibilidade de delegação de atribuição típica do Presidente da República ao Procurador-Geral da República.....	30
3. O MINISTÉRIO PÚBLICO NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA DE 1976.....	31
3.1. A autonomia do Ministério Público perante o poder político e a magistratura judicial.....	31

3.2. O princípio hierárquico de inspiração francesa.....	32
3.3. As atribuições do Ministério Público português .....	33
3.3.1. A representação do Estado pela Instituição. Exame crítico .....	35
3.4. A transmissão de instruções pelo Ministro da Justiça ao Ministério Público .....	36
3.5. A magistratura monocrática e os órgãos da Administração Superior .....	37
CONCLUSÕES.....	38
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	42

## INTRODUÇÃO. Esclarecimentos iniciais. Razão de ordem

O objeto do presente estudo é a análise dos aspectos gerais do Ministério Público nos sistemas constitucionais do Brasil e de Portugal, em especial a diferenciação entre os modelos traçados pelo Poder Constituinte e pelo legislador de cada país.<sup>1</sup>

É de conhecimento de todos a importância que o Ministério Público possui num Estado de Direito Democrático,<sup>2</sup> norteando sua atuação pela defesa do interesse social. À atribuição criminal,<sup>3</sup> ainda de grande relevo na atualidade, diante do aumento da criminalidade em escala mundial, foi acrescida a tutela de interesses coletivos e difusos (meio ambiente,<sup>4</sup> improbidade administrativa e consumidor). O papel da Instituição na área penal permanece crucial em razão do aumento da complexidade, periculosidade e difusão dos fenômenos criminais nas últimas décadas.<sup>5</sup>

A Instituição desempenha importantíssimo papel na concretização de direitos e na promoção da democracia. Se, na expressão do Presidente da última Assembléia Nacional Constituinte brasileira, o Deputado Ulysses Guimarães, a Magna Carta de 1988 é uma “constituição cidadã”, o redesenho do Ministério Público pelo constituinte pós-ditadura brasileira o alçou a verdadeiro agente promotor da cidadania e da legalidade democrática: o *Parquet* é verdadeiro paladino da defesa dos direitos, liberdades e garantias e promotor dos direitos fundamentais.<sup>6</sup>

O título do trabalho indica, aliás, a razão de ser da Instituição: a sociedade é a destinatária final da atuação do Ministério Público, que age *para e em nome* da coletividade. A busca

---

<sup>1</sup> A presente investigação foi desenvolvida como relatório para ser apresentado na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, durante o Curso de Mestrado em Ciências Jurídico-Políticas, no ano letivo 2008/2009, na disciplina de Direito Constitucional, sob a regência do Senhor Professor Doutor Jorge Miranda. A versão ora apresentada foi reduzida, tendo em vista que o grande quantitativo de laudas não comportaria publicação em revista ou periódico. Os tópicos sobre a história do Ministério Público e a defesa da Constituição da República pela Instituição foram retirados, além de outras alterações feitas na versão original. Pedimos licença, desde já, para apresentarmos o estudo em nossa vertente brasileira da língua portuguesa. Eventuais comentários e contatos com o autor poderão ser feitos através do seguinte correio eletrônico: rodrigo.maia@uol.com.br.

<sup>2</sup> Cf. MAZZILLI, Hugo Nigro. “Ministério Público e a Defesa do Regime Democrático”. In: *Ministério Público II (Democracia)*. Obra coletiva. José Marcelo Menezes Vigilar e Ronaldo Porto Macedo Júnior (Orgs.). São Paulo: Altas, 1999, pp. 87-102; e MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto. “Ministério Público Brasileiro: Um novo Ator Político”. In: *Ministério Público II (Democracia)*. Obra coletiva. José Marcelo Menezes Vigilar e Ronaldo Porto Macedo Júnior (Orgs.). São Paulo: Altas, 1999, pp. 103-114.

<sup>3</sup> Montesquieu já se mostrava favorável à acusação pública, isto é, à figura do Ministério Público, ainda que embrionário. Nesse sentido, afirmava, *in verbis*: “Em Roma, era permitido a um cidadão acusar outro. Isso era estabelecido segundo o espírito da república, onde cada cidadão deve demonstrar um zelo sem limites pelo bem público (...) quem quer que possuísse muitos vícios e muitos talentos, uma alma vil e um espírito ambicioso, procurava um criminoso, cuja condenação pudesse agradar ao príncipe: era essa a estrada que levava às honrarias e à fortuna, coisa que não observamos entre nós. Hoje possuímos uma lei admirável: a que exige que o príncipe estabelecido para fazer executar as leis designe um oficial em cada tribunal para processar, em seu nome, todos os crimes. Desse modo, a função dos delatores é desconhecida entre nós; e, se esse vingador público fosse suspeito de abusar de seu ministério, obrigá-lo-iam a nomear seu denunciador” (Cf. MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat. *O Espírito das Leis - De l'Esprit des Lois*. Trad. Jean Melville. São Paulo: Martin Claret, 2007, p. 94).

<sup>4</sup> Sobre a proteção do meio ambiente, vide, dentre outros, VOYOUCAS, Constantin. “Defesa Social, Proteção do ambiente e Direitos Fundamentais”. In: *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, Lisboa, ano 2, n° 2, pp. 207-225, ab.-jun./1992; e DANTAS, A. Leonas. “A intervenção do Ministério Público na Defesa do Ambiente”. In: *Revista do Ministério Público*, Lisboa, n° 102, pp. 79-96, abr.-jun./2005.

<sup>5</sup> Cf. DI FREDERICO, Giuseppe. “La independencia del Ministerio Fiscal y el principio democrático de la responsabilidad: Análisis de un caso anómalo desde una perspectiva comparada”. In: *Revista del Poder Judicial*, Madrid, n° 48, p. 14, 1997. A globalização tem modificado as relações sociais e, em consequência, acarretado uma criminalidade específica e altamente organizada: daí, ainda, a atual e primordial importância do Ministério Público no combate ao crime. Como expõe Marcelo Neves, “o conceito de sociedade mundial tem predominantemente um caráter ‘descritivo’. Mediante ele, faz-se referência a um processo que se desenvolve gradualmente em todo globo terrestre a partir da era moderna (...) a sociedade moderna significa, em princípio, que o horizonte das comunicações ultrapassa as fronteiras territoriais do Estado. Formulando com maior abrangência, tornam-se cada vez mais regulares e intensas as relações sociais além de identidades nacionais ou culturais e fronteiras político-jurídicas. Nesse sentido, a sociedade deixa de ser vinculada diretamente ao ente estatal (...)” (Cf. NEVES, Marcelo. *Entre Têmis e Leviatã: uma relação difícil - Zwischen Themis und Leviathan: eine schwierige Beziehung*. Trad. do autor. São Paulo: Martins Fontes, 2006, pp. 216-217). Vislumbra-se, em suma, o surgimento de uma nova sociedade, e, em consequência, de um novo direito, pois, *ubi societas, ibi jus*.

<sup>6</sup> Sobre a promoção dos direitos fundamentais pelo Ministério Público, v. CHEQUER, Cláudio. *O Ministério Público e a promoção dos direitos fundamentais nas relações privadas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

por uma sociedade livre, justa e solidária,<sup>7</sup> longe de ser uma utopia, deve ser o principal objetivo do *Parquet*.

Para uma atuação mais profícua da Instituição, é imprescindível a autonomia no exercício funcional. Lembremos que, *exempli gratia*, na França e na Alemanha, o Executivo exerce sobre o Ministério Público grande influência, o que coloca em risco o princípio da igualdade. Parafraseando Antônio Almeida Santos, “o melhor atestado que pode exibir um Estado de Direito, para justificar a pertinência do qualificativo, é o grau de autonomia do seu Ministério Público”.<sup>8</sup>

Em Portugal, foi dado um enorme passo na autonomia e independência ministerial, a partir da revisão constitucional de 1989, que rompeu com o precedente de inspiração napoleônica, em razão da criação do Conselho Superior do Ministério Público, composto majoritariamente por membros da Instituição, o que garante, ao menos, independência externa.<sup>9</sup>

Em *terrae brasilis*, o Ministério Público teve uma estupenda evolução institucional. De mero apêndice do Poder Executivo, até o ano de 1988, propulsor de um Direito Penal de cunho liberal-individualista, o *Parquet* foi alçado pela atual Constituição da República a verdadeiro defensor dos interesses da coletividade, objetivando a construção de uma sociedade menos desigual e mais solidária.<sup>10</sup> Nas palavras do Supremo Tribunal Federal, “o Ministério Público tornou-se, por destinação constitucional, o defensor do povo”.<sup>11</sup> É função da Instituição, logo, utilizar o Direito como instrumento de transformação da realidade social, na evolução da sociedade.

Faz-se necessário que a jurisprudência dos Tribunais Superiores não restrinja a atuação do Ministério Público nos Estados Democráticos de Direito. Ao revés, a interpretação das Cortes deve sempre pautar-se no sentido da ampliação da atuação ministerial em nome da sociedade.

A temática da presente investigação tem como essência, em suma, o estudo do Ministério Público, no Brasil e em Portugal. O trabalho desenvolve-se em três itens.

No primeiro item, trataremos de forma sucinta sobre o Ministério Público no Direito Comparado, designadamente na França, que é o berço da Instituição, na Alemanha, na Itália, que possui a peculiaridade de a função ministerial ser típica da magistratura judicial, na Inglaterra, na Venezuela, onde o *Parquet* integra um quarto Poder, e nos integrantes da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe e Timor-

---

<sup>7</sup> Destaque-se que são princípios fundamentais da República Federativa do Brasil (artigo 3º, inciso I, da Constituição da República de 1988) e da República Portuguesa (artigo 1º da Constituição da República de 1976) a construção de uma sociedade livre, justa e solidária. Nesse sentido, a legislação brasileira é expressa em conferir ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do regime democrático, dos interesses sociais e dos interesses individuais indisponíveis, considerados, dentre outros, os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (artigo 5º, I, “c”, da Lei Complementar nº 75/1993).

<sup>8</sup> Cf. SANTOS, Antônio Almeida. “O Ministério Público num Estado de Direito Democrático”. In: *Revista do Ministério Público*, Lisboa, nº 76, p. 12, out.-dez./1998.

<sup>9</sup> Cf. COSTA, Eduardo Maia. “El Ministerio Público en Portugal”. In: *Jueces para la Democracia. Información y Debate*, Madrid, nº 21, p. 84, 1/1994.

<sup>10</sup> A *solidariedade* é um valor superior que fundamenta todos os direitos: “plantear la solidaridad como virtud es plantearla siempre desde el individuo, plantearla como valor superior, es hacerlo desde una función inspiradora de la organización social, aunque pueda tener un reflejo individual como es este caso, en que se concreta los derechos fundamentales (...) la solidaridad, como valor relacional, incide también en la libertad y en la igualdad, las vivifica y completa; pero tiene su ámbito de acción propio que explica derechos como los referidos al medio ambiente (...) es una idea compatible e integrable en las concepciones antropocéntricas e individualistas que están en el origen de los derechos fundamentales (...) la finalidad del valor solidaridad como fundamento de los derechos e, por consiguiente, contribuir a la autonomía, independencia o libertad moral de las personas, igual que los restantes valores, libertad, seguridad e igualdad” (Cf. MARTÍNEZ, Gregorio Peces-Barba. *Lecciones de Derechos Fundamentales*. Madrid: Dykinson, 2004, pp. 173-181).

<sup>11</sup> Supremo Tribunal Federal – Mandado de Segurança nº 21.239/DF, Pleno, J. 05/06/1991 (disponível na rede mundial de computadores no sítio <www.stf.jus.br>. Acesso em 22/12/2008).

Leste). Basicamente, o que se pretende, com a análise do Ministério Público no Direito Comparado, é verificar a autonomia do Ministério Público em relação ao poder político, para compararmos com as Instituições brasileira e a portuguesa. Por isso, não faremos uma abordagem exaustiva ou detalhista.

O segundo e o terceiro itens trazem a análise do Ministério Público nas Constituições vigentes do Brasil e de Portugal, respectivamente, ocasião na qual faremos a comparação entre as duas Instituições desses países.<sup>12</sup>

## **1. O MINISTÉRIO PÚBLICO NO DIREITO COMPARADO**

### **1.1. Aspectos gerais**

Antes de ingressarmos na análise do Ministério Público brasileiro e do Ministério Público português nas Constituições da República de 1988 e 1976, respectivamente, faz-se mister um breve estudo de Direito Comparado, a fim de melhor compreendermos as distinções entre as Instituições delineadas em cada ordenamento jurídico. Na verdade, o estudo de Direito Comparado nos permite conhecer as vantagens e desvantagens de cada sistema, para aperfeiçoamento do Direito e das próprias instituições.<sup>13</sup>

Assim, com a finalidade de verificarmos na atualidade o panorama geral do Ministério Público no mundo, abordaremos sucintamente o exemplo de algumas Instituições além da brasileira e da portuguesa. O que se pretende não é a análise do Ministério Público de cada país, sobre todos os aspectos, de forma exaustiva e detalhista, o que fugiria do estrito objeto deste trabalho, mas sim abordar a *autonomia* de cada Instituição, em especial diante do Executivo, que varia entre a dependência e a independência.

Com efeito, em geral, podemos agrupar os sistemas previstos para o Ministério Público em dois grandes grupos.<sup>14</sup> Em primeiro lugar, os países de Direito *anglo-saxônico*, que seguem a *common law*. Nestes países, a organização do Ministério Público é composta de escritórios recrutados, indicados ou eleitos dentre os profissionais liberais ou dentre funcionários do governo para o exercício das atribuições ministeriais por período de tempo delimitado (geralmente é fixado um mandato), com predomínio de atuação na área criminal. Num segundo grupo de países, de Direito *romano-germânico*, a organização ocorre em escritórios com chefia e funcionários de carreira, cuja seleção se dá normalmente através de concurso público ou escolas preparatórias.

---

<sup>12</sup> Uma última observação de caráter metodológico se impõe nesta parte introdutória. As citações das obras referidas na presente investigação serão feitas *integralmente em cada nota* de rodapé, de modo a facilitar a correta identificação da fonte. Sem prejuízo da identificação integral das obras em cada nota, há, no final deste estudo, indicação de referência bibliográfica completa de todas as obras citadas no texto e utilizadas na elaboração, que poderá servir de balizamento para os leitores que desejarem aprofundar o tema. Lembremos, nesse passo, do brocardo latino *citatio est fundamentum totius iudicii* (“a citação é o fundamento de todo o direito”). Procuramos fundamentar as nossas posições ao longo da investigação com os ensinamentos dos estudiosos do tema, sem descurar da advertência de Hungria, *verbis*: “nunca é demais repetir-se que o *usus fori* e a *opinium doctorum*, por mais respeito que mereçam, não devem ser tratados como tabus ou exibidos como roupas de franceses. O chamado argumento de autoridade deve ser expandido *cum grano salis* (...) À força de se impregnar de doutrina e jurisprudência, o juiz despersonaliza-se. Reduz sua função ao humilde papel de esponja, que só restitui a água que absorve. Constrói no seu espírito uma parede de apriorismos e preconceitos jurídicos, que lhe tapam as janelas para a vida” (Cf. HUNGRIA, Nelson. *Comentários ao Código Penal*. Rio de Janeiro: Forense, 1980, t. I, v. I, p. 73).

<sup>13</sup> Sobre a importância e metodologia do Direito Comparado, consultar ANCEL, Marc. *Utilidade e métodos do direito comparado (Utilité et méthodes du droit compare – Éléments d'introduction general à l'étude comparative des droits)*. Trad. Sérgio José Porto. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1980; SERRANO, Pablo Jiménez. *Como utilizar o direito comparado para a elaboração de tese científica*. Rio de Janeiro: Forense, 2006; DANTAS, Ivo. *Direito constitucional comparado*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Renovar, 2006; e SILVA, José Afonso da. *Um pouco de direito constitucional comparado*. São Paulo: Malheiros, 2009.

<sup>14</sup> Sistematização apresentada por Paulo César Pinheiro Carneiro, em *O Ministério Público no Processo Civil e Penal*. 6ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 245.

A carreira dos membros do Ministério Público varia de acordo com o sistema adotado em cada país. Há casos em que a carreira está separada da magistratura judicial, como ocorre em Portugal, constituindo-se uma magistratura autônoma e independente; em outras situações, há a separação total da magistratura, constituindo-se os respectivos membros em um corpo especializado de funcionários, como é exemplo o Ministério Público da Alemanha. Em outros casos, contudo, como na Itália, a atribuição do Ministério Público constitui um ofício especial do Poder Judiciário.

Vejamos os exemplos da França, Alemanha, Itália, Inglaterra, Venezuela e dos integrantes da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa – Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe e Timor Leste.<sup>15</sup>

### 1.2. *Le Ministère Public* – o berço da Instituição (França)

A França é indicada pela maioria da doutrina como o país onde o Ministério Público surgiu como Instituição organizada, na figura dos Procuradores do Rei: é considerada como o verdadeiro *berço* do *Parquet*.

Na atualidade, o Ministério Público francês não possui disciplina constitucional, cuja regulamentação é feita pelas *ordonnances*.<sup>16</sup> Toda sua disciplina ocorre através de lei ordinária. É dividido em três planos, a saber, o Procurador-Geral junto à Suprema Corte (Corte de Cassação), os Procuradores-Gerais junto aos Tribunais de Apelação e os Procuradores da República junto aos tribunais de primeiro grau de jurisdição.

O Ministério Público francês é considerado uma magistratura especial, sendo seus membros selecionados em conjunto com os magistrados judiciais, através da Escola Nacional da Magistratura. Ao contrário dos magistrados judiciais, os membros do Ministério Público não são inamovíveis, podendo ser transferidos sem o seu consentimento, de acordo com os interesses superiores.

Apesar de não ter atribuição para representar o Estado,<sup>17</sup> como característica primordial, surge, à primeira vista, a *extrema dependência do Governo* e a quase ausência de autonomia institucional. Na verdade, só não há subordinação entre os magistrados do Ministério Público e os magistrados judiciais. De fato, os membros do Ministério Público são nomeados, exonerados e punidos pelo Ministro da Justiça (*Garde des seaux*),<sup>18</sup> na forma da lei.

---

<sup>15</sup> A escolha desses países ocorreu por fatores fáticos e metodológicos, a saber: a *França*, em razão de ter sido o país em que o Ministério Público surgiu como Instituição; a *Alemanha*, por ser o *Parquet* separado do Poder Judiciário, constituindo-se os respectivos membros um corpo especializado de funcionários estatais, característica essa peculiar; a *Itália*, por possuir estruturação institucional única do mundo, onde o Ministério Público não é separado da magistratura judicante; a *Inglaterra*, por fazer parte da *common law*; a *Venezuela* em razão da Instituição integrar um quarto Poder estatal, o Poder Cidadão; e, por fim, os integrantes da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (*Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe e Timor Leste*) foram eleitos para estudo nesta investigação em razão da identidade lingüística e cultural existente com o Brasil e Portugal e em face da grande influência que tiveram da Constituição da República portuguesa de 1976. Outros países poderiam também ser incluídos no presente estudo, mas tal fato acarretaria um prolongamento demasiado do trabalho.

<sup>16</sup> Na realidade, desde 1862, a Constituição da França não mais prevê a Instituição do Ministério Público, que é tratado pela legislação ordinária (Cf. GARCIA, Emerson. *Ministério Público: Organização, Atribuições e Regime Jurídico*. 3ª edição. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2008, p. 13).

<sup>17</sup> A representação do Estado é realizada na França por um corpo de advogados específicos.

<sup>18</sup> Cf. RASSAT, Michéle-Laure. *Le Ministère Public entre son passé et son avenir*. Paris: Librairie Général de Droit et de Jurisprudence, 1967, pp. 63-64.

A estruturação do *Parquet* francês induz, *ad summam*, um poder de injunção do Ministro da Justiça (em *ultima ratio*, um político nomeado pelo Primeiro-Ministro) sobre os membros do Ministério Público. O *Garde des seaux* poderá, inclusive, dar instruções e ordens de acusação a todos os magistrados da Instituição.<sup>19</sup>

O poder do Ministro da Justiça é bem amplo sobre o *Parquet*: estão diretamente a ele subordinados, hierarquicamente,<sup>20</sup> o Procurador-Geral junto à Suprema Corte e os Procuradores-Gerais junto aos tribunais de segunda instância. Ao *Garde des seaux* incumbe a possibilidade de emitir instruções e ordens acerca da forma como deverão atuar os membros da Instituição francesa, o que acarreta “todo tipo de intromissão do Poder Executivo”.<sup>21</sup> As diretrizes, contudo, deverão ser escritas, medida esta que teve a finalidade de dar mais transparência ao princípio hierárquico.<sup>22</sup>

O modelo bonapartista do Ministério Público assentou na reabilitação de uma figura própria do absolutismo do antigo regime, o procurador do rei, transformado em comissário do governo. Esse antecedente trouxe como característica da Instituição francesa a submissão ao Executivo e a articulação hierárquica de sua organização, que culmina no Ministro da Justiça, “verdadeiro Procurador-Geral à escala nacional, com funções de vigilância e disciplina e com a faculdade legal de interferir diretamente na atividade processual de todos os membros do Ministério Público”.<sup>23</sup>

As diretrizes do Ministro da Justiça poderão ter o caráter genérico ou mesmo específico, indicando um determinado agir em um processo.<sup>24</sup> A falta de cumprimento das instruções pelos respectivos membros pode caracterizar, inclusive, falta funcional, o que demonstra o caráter extremamente *vinculativo* do poder de instrução do *Garde des seaux*.<sup>25-26</sup>

<sup>19</sup> Cf. TRASSARD, Cédric. “O Ministério Público em França”. In: *O Papel do Ministério Público – Estudo Comparado dos Países Latino-Americanos*. Obra coletiva. João Paulo Dias e Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo (Orgs.). Coimbra: Almedina, 2008, p. 140.

<sup>20</sup> Cf. NICOD, Jean-Claude. “Le Ministère Public en France”. In: *Cadernos da Revista do Ministério Público*, Lisboa, n° 6, IV Congresso do Ministério Público, maio/1994, p. 107.

<sup>21</sup> Cf. NICOD, Jean-Claude. “El Ministerio Público en Francia”. In: *Jueces para la Democracia. Información y Debate*, Madrid, n° 18, 1/1993, p. 83.

<sup>22</sup> Cf. DI FREDERICO, Giuseppe. “La independencia del Ministerio Fiscal y el principio democrático de la responsabilidad: Análisis de un caso anómalo desde una perspectiva comparada”. In: *Revista del Poder Judicial*, Madrid, n° 48, 1997, p. 18. Assinala o autor italiano que a medida introduzida no ordenamento francês, que exige que as diretrizes do Ministro da Justiça sejam escritas, teve como objetivo dar mais transparência aos poderes hierárquicos do *Garde des seaux* e “dar una respuesta a las muchas críticas que entendían que el Ministro de Justicia había, de vez en cuando, usado sus poderes discrecionales para incidir de forma impropia, por razones partidarias, en la actividad del ministerio fiscal en el ejercicio de la acción penal” (*op. cit.*, p. 18). No mesmo sentido, LYON-CAEN, Pierre. “Le Ministère Public français entre l’Exécutif et le Judiciaire”. In: *Cadernos da Revista do Ministério Público*, Lisboa, n° 6, IV Congresso do Ministério Público, maio/1994, p. 59.

<sup>23</sup> Cf. IBÁÑEZ, Perfecto Andrés. “Por um Ministério Público ‘Dentro da Legalidade’”. In: *Ministério Público II (Democracia)*. Obra coletiva. José Marcelo Menezes Vigilar e Ronaldo Porto Macedo Júnior (Orgs.). São Paulo: Altas, 1999, p. 61. A nefasta interferência do Executivo é indicada na seguinte passagem: “actualmente y a propósito de procedimientos en los que se encuentran implicados políticos que podrían llegar a ser acusados de corrupción, el Ministerio de Justicia ha resuelto que su ministerio decidiera los casos en que se iba a llevar a cabo la persecución penal, excluyendo el tema de financiación de los partidos políticos dada su frecuencia. Quiebra, a nuestro entender, la división de poderes. Se sustrae al Poder Judicial un conjunto de ilegalidades cometidas desde el Poder Ejecutivo. Quiebra, por tanto, el principio de igualdad de aplicación de la ley” (Cf. MASSACH, Teresa Compte. “Profundizando en el modelo constitucional del Ministerio Fiscal”. In: *Jueces para la Democracia. Información y Debate*, Madrid, n° 23, 1994, p. 30).

<sup>24</sup> Trassard sublinha, no entanto, que o Ministro da Justiça não pode dar ordens de não investigar ou de interromper as diligências em curso. Ainda, adverte que poderá dar instruções, específicas ou genéricas, mas não poderá impor uma opinião (Cf. TRASSARD, Cédric. “O Ministério Público em França”. In: *O Papel do Ministério Público – Estudo Comparado dos Países Latino-Americanos*. Obra coletiva. João Paulo Dias e Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo - Orgs. Coimbra: Almedina, 2008, pp. 141-142).

<sup>25</sup> O magistrado do Ministério Público que não respeitar a ordem superior de acusar ou que não cumprir o dever de lealdade para com os seus superiores ficará sujeito a sanções disciplinares (Cf. TRASSARD, Cédric. “O Ministério Público em França”. In: *O Papel do Ministério Público – Estudo Comparado dos Países Latino-Americanos*. Obra coletiva. João Paulo Dias e Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo - Orgs. Coimbra: Almedina, 2008, pp. 138-139).

<sup>26</sup> Assinale-se, no entanto, que, a princípio, não será possível a avocação das funções afetas a determinados órgãos. Admite-se, todavia, aos magistrados do Ministério Público, o poder de resistência às orientações dadas pelo *Garde des seaux*, desde que afrontem a lei ou a sua consciência (Cf. GARCIA, Emerson. *Ministério Público: Organização, Atribuições e Regime Jurídico*. 3ª edição. Rio de Janeiro: Lumen

A organização do Ministério Público francês, em suma, demonstra uma quase ausência de independência da Instituição, que é vinculada às orientações do Ministro da Justiça. Parafraseando Trassard, a subordinação hierárquica em termos disciplinares constitui uma verdadeira espada de Dâmocles pendente sobre a cabeça dos magistrados do Ministério Público, o que tende a aumentar a dependência institucional.<sup>27</sup> Por certo, essa nefasta vinculação ao Governo não é benéfica para a sociedade. Essa a razão da advertência de Nicod: “é necessário cortar o cordão umbilical que liga o Ministério Público ao Poder Executivo”.<sup>28</sup>

### 1.3. O Ministério Público na Alemanha

O Ministério Público alemão (*Staatsanwaltschaft*) tem como característica principal a separação do Poder Judiciário, constituindo-se os respectivos membros do *Parquet* um corpo especial de funcionários estatais. Estes são recrutados através de concurso público e submetidos a um período de estágio antes de ingressarem nas funções ministeriais.<sup>29</sup> A Instituição é considerada um órgão autônomo da administração da Justiça (*selbständiges Organ der Rechtspflege*),<sup>30</sup> estando presentes os critérios da unidade e dependência hierárquica.<sup>31</sup>

Historicamente, o Ministério Público alemão surge para evitar as arbitrariedades policiais e judiciais, atuando como fiscalizador da polícia (Poder Executivo) e do judiciário (Poder Judiciário), fazendo o controle externo da atividade policial e do próprio judiciário, sendo o elemento de ligação entre essas duas Instituições.<sup>32</sup>

A principal atividade do Ministério Público alemão é na área penal, não desempenhando importantes funções na área cível.<sup>33</sup> A doutrina destaca que a diminuta atuação do Ministério Público alemão na atualidade decorre, talvez, da atuação destacada e hostil que desempenhou no Estado nazista, que se valeu primordialmente da Instituição para fortalecer o exercício e a eficiência de seu poder.<sup>34</sup>

---

*Juris*, 2008, p. 14). Assinala Nicod, outrossim, que “cuando un Magistrado del Ministerio Público lleva a cabo un acto, este es solo valido ante la jurisdicción. Pero, su autor tendrá que responder de él ante la autoridad jerárquica si lo ha hecho con menosprecio de las instrucciones recibidas y tendrá un coste para su carrera” (Cf. NICOD, Jean-Claude. “El Ministerio Público en Francia”. In: *Jueces para la Democracia. Información y Debate*, Madrid, n° 18, 1/1993, p. 83).

<sup>27</sup> Cf. TRASSARD, Cédric. “O Ministério Público em França”. In: *O Papel do Ministério Público – Estudo Comparado dos Países Latino-Americanos*. Obra coletiva. João Paulo Dias e Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo (Orgs). Coimbra: Almedina, 2008, p. 163.

<sup>28</sup> Cf. NICOD, Jean-Claude. “El Ministerio Público en Francia”. In: *Jueces para la Democracia. Información y Debate*, Madrid, n° 18, 1/1993, p. 85.

<sup>29</sup> Destaque-se que o Ministério Público da Alemanha detém o monopólio da ação penal e não tem legitimidade para deflagrar o controle abstrato de constitucionalidade das leis.

<sup>30</sup> Cf. WALTER-FREISE, Helgard. “Le Ministère Public en Allemagne”. In: *Cadernos da Revista do Ministério Público*, Lisboa, n° 6, IV Congresso do Ministério Público, maio/1994, p. 101.

<sup>31</sup> Cf. GOMEZ, Manuel Marchena. *El Ministerio Fiscal: su pasado y su futuro*. Madrid: Marcial Pons, 1992, p. 59.

<sup>32</sup> Cf. RITT, Eduardo. *O Ministério Público como instrumento de democracia e garantia constitucional*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002, pp. 129-130. Como indica Manuel da Costa Andrade, “o processo penal alemão conforma-se, por seu turno, ao paradigma do processo acusatório integrado por um princípio de investigação. A partir da fase de acusação é o juiz que detém o domínio do processo e assume a responsabilidade última pela investigação das provas sobre que há de assentar a condenação ou absolvição do arguido. O contraste com o processo americano revela-se aqui ostensivo. A um Ministério Público exclusivamente interessado na condenação, responde o direito alemão com uma instância cuja ação obedece a estritos critérios de legalidade e objectividade (...)” (Cf. ANDRADE, Manuel da Costa. *Sobre as proibições de prova em processo penal*. Coimbra: Coimbra Editora, 2006, p. 138).

<sup>33</sup> Ao contrário do Ministério Público brasileiro, que desempenha importantíssimo papel na área cível, em especial no âmbito dos direitos difusos e coletivos. Como lembrado por José Meireles, a tendência do Ministério Público contemporâneo é “ocupar os espaços vazios da tutela civil”, cujo “campo inexplorado e vasto é a proteção e defesa dos direitos subjetivos de grupos, dentro de uma comunidade cada vez maior e onde as pressões são cada vez mais fortes” (Cf. MEIRELES, José Dilermano. “Ministério Público – sua gênese e sua história”. In: *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n° 84, out.-dez./1984, p. 214).

<sup>34</sup> Cf. NERY, Rosa Maria B. B. de Andrade. “Notas sobre a Justiça e o Ministério Público no direito da Alemanha Ocidental”. In: *Revista de Processo*, São Paulo, n° 47, jul.-set./1987, pp. 168-214.

A estrutura do *Parquet* alemão está delineada da seguinte forma: o Procurador-Geral da República tem atuação perante a Suprema Corte; os Procuradores-Gerais estaduais atuam perante os Tribunais de Apelação; e, por fim, os Promotores de Justiça têm atuação no primeiro grau de jurisdição.

O Procurador-Geral da República e os Procuradores-Gerais estaduais estão submetidos ao comando do Ministro da Justiça, que também podem emitir diretrizes a serem seguidas pela Instituição. Da mesma forma que ocorre na França, o Ministério Público na Alemanha possui certa dependência do governo, traduzido nos poderes de diretrizes e vigilância.<sup>35</sup> Daí a conclusão de Muhm, no sentido de que o *Parquet*, na Alemanha, “não parece idôneo nem para garantir uma atuação livre de influências externas e, por conseguinte, imparcial, nem para assegurar a realização do preceito constitucional de igualdade frente à lei”.<sup>36</sup>

Como ocorre na França, o Ministério Público alemão é marcado pela dependência do Executivo, que, através do Ministro da Justiça, pode emitir instruções de caráter geral ou específico (em relação a um processo determinado). Ademais, os superiores hierárquicos têm o poder de avocação, sendo possível, inclusive, a substituição do titular do processo, possibilidade esta que também pode ser exercida pelo ministro.<sup>37</sup> Ausente, assim, a tão desejada autonomia ministerial, garantidora do princípio constitucional da igualdade.

#### 1.4. O *Pubblico Ministero* – A Instituição italiana

A estruturação do Ministério Público italiano talvez seja única no mundo, diante da peculiaridade de *não* ser previsto como uma magistratura autônoma, separada da judicial e com individualidade própria, como ocorre em muitos países da Europa continental.

Na Itália, o Ministério Público exerce uma *função* típica da própria magistratura judicial.<sup>38</sup> Os membros do *Parquet* italiano compõem a designada magistratura requerente<sup>39</sup> ou investigadora (*inquirente*), em contraposição à magistratura judicial ou julgadora (*giudicante*).

O ingresso na carreira ocorre através de concurso público, sendo as carreiras de ambas as magistraturas fungíveis, isto é, um magistrado (*inquirente*) pode exercer a função do outro

<sup>35</sup> Cunha Rodrigues alerta que “numa segunda tendência, representada por países em que incluiríamos a Alemanha Federal, a Bélgica, a Espanha, a França e a Holanda, o Ministério Público aparece como entidade judiciária, organizada dentro das carreiras comuns da magistratura ou em paralelismo com estas, *mas com uma nítida dependência do Governo* traduzida no estabelecimento de poderes diretos e de vigilância e na forma de provimento dos magistrados ou agentes” (Cf. RODRIGUES, Cunha. *Lugares do Direito*. Coimbra: Coimbra Editora, 1999, p. 334 – sem grifos no original).

<sup>36</sup> Cf. MUHM, Raol. “Dependencia del Ministerio Fiscal del Ejecutivo en la República Federal Alemana (crisis del modelo y perspectivas de reforma)”. In: *Jueces para la Democracia. Información y Debate*, Madrid, n° 22, 2/1994, p. 95. Discordamos da *vantagem* da hierarquia no Ministério Público no aspecto funcional, segundo propaga Roxin (Cf. ROXIN, Claus. “Posición jurídica y tareas del ministerio público”. In: *El Ministerio Público en el Proceso Penal*. Buenos Aires: Ad Hoc., 1993, pp. 37-57). A nosso sentir, a hierarquia só deve existir no aspecto administrativo, não no funcional. Eventual abuso por parte do agente ministerial deverá ser apurado através dos órgãos internos respectivos (Corregedoria, Conselho Superior etc.).

<sup>37</sup> Cf. IBÁÑEZ, Perfecto Andrés. “Por um Ministério Público ‘Dentro da Legalidade’”. In: *Ministério Público II (Democracia)*. Obra coletiva. José Marcelo Menezes Vigilar e Ronaldo Porto Macedo Júnior (Orgs.). São Paulo: Altas, 1999, pp. 62-63.

<sup>38</sup> O Ministério Público italiano está previsto no Título IV (“A magistratura”), seção I, artigos 101 a 110, da Constituição da República italiana de 1947, atualmente em vigor. O *pubblico ministero* está inserido no título referente à magistratura, dentro, pois, do Poder Judiciário. A doutrina justifica a inserção do Ministério Público neste título da *Costituzione Della Repubblica Italiana*, logo após a queda do regime fascista, em razão da desconfiança que a sociedade nutria do Poder Executivo (Cf. JATAHY, Carlos Roberto de Castro. *O Ministério Público e o Estado Democrático de Direito: Perspectivas Constitucionais de Atuação Institucional*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 56).

<sup>39</sup> Cf. CARNEIRO, Paulo César Pinheiro. *O Ministério Público no Processo Civil e Penal*. 6ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 237.

(*giudicante*):<sup>40</sup> ambos pertencem ao Poder Judicial e estão sujeitos, no que tange à promoção e sanções disciplinares, ao Conselho Superior da Magistratura.<sup>41</sup>

Na Itália, o Poder Executivo não exerce sobre o *Pubblico Ministero* qualquer ingerência através de diretivas, sendo a Instituição dotada de independência funcional, hierárquica e disciplinar em relação ao Governo.

A atual configuração constitucional da Instituição, na verdade, exprime a posição defendida por Calamandrei na Assembléia Constituinte, no sentido de que a legalidade da ação penal exigia que se dotasse de *natureza judicial* a atividade dos seus membros e se situasse o *Parquet* fora da influência do Executivo. Dessa forma, do ponto de vista externo, a Instituição é dotada de independência em relação ao poder político e integrada por órgãos de execução que não mantêm entre si relação de hierarquia ou subordinação.<sup>42</sup>

Como já mencionado, as colocações, transferências, nomeações para cargos diretos e o poder disciplinar são de atribuição do Conselho Superior da Magistratura (e não do Ministro da Justiça), o que garante a independência externa e interna dos magistrados do Ministério Público.<sup>43</sup>

O Procurador-Geral (*Procuratore Generale della Corte di Cassazione*), *de jure constituto*, integra o Conselho Superior da Magistratura,<sup>44</sup> o que demonstra o caráter judicial do Ministério Público.

Ademais, o *Parquet* italiano não exerce representação do Estado, ao contrário da Instituição portuguesa. Como garantia de seus membros, destaca-se a inamovibilidade,<sup>45</sup> isto é, a impossibilidade de se remover compulsoriamente o titular do cargo.<sup>46</sup>

De acordo com Giuliano Turone, Procurador Nacional anti-máfia, enquanto a carreira do *Pubblico Ministero* e da Magistratura se mantiver unitária, “enquanto juízes e MP forem governados por um mesmo Conselho Superior da Magistratura, qualquer ameaça potencial à independência do MP poderá ser neutralizada, porque os valores e a cultura da independência do juiz – e as correspondentes garantias – tenderão natural e automaticamente a proteger de maneira adequada também a independência do MP”.<sup>47-48</sup>

---

<sup>40</sup> Cf. DI FREDERICO, Giuseppe. “La independencia del Ministerio Fiscal y el principio democrático de la responsabilidad: Análisis de un caso anómalo desde una perspectiva comparada”. In: *Revista del Poder Judicial*, Madrid, n° 48, 1997, p. 20; e COLOMBO, Gherardo. “Il Pubblico Ministero in Italia”. In: *Cadernos da Revista do Ministério Público*, Lisboa, n° 6, IV Congresso do Ministério Público, maio/1994, p. 121.

<sup>41</sup> Cf. RODRÍGUEZ-ARIAS, Antonio Mateos. “El Ministerio Público en el nuevo Código de Procedimiento Penal italiano. Su función investigadora y sus relaciones con la Policía Judicial”. In: *Poder Judicial*, Madrid, n° 34, jun./1994, pp. 260-261.

<sup>42</sup> Cf. IBÁÑEZ, Perfecto Andrés. “Por um Ministério Público ‘Dentro da Legalidade’”. In: *Ministério Público II (Democracia)*. Obra coletiva. José Marcelo Menezes Vigilar e Ronaldo Porto Macedo Júnior (Orgs.). São Paulo: Altas, 1999, p. 63.

<sup>43</sup> Cf. LIBERATI, Edmondo Bruti. “A evolução do Ministério Público em Itália”. In: *Revista do Ministério Público*, Lisboa, n° 64, out.-dez./1995, p. 89.

<sup>44</sup> Artigo 104 da Constituição da República italiana de 1947.

<sup>45</sup> Cf. DI FREDERICO, Giuseppe. “La independencia del Ministerio Fiscal y el principio democrático de la responsabilidad: Análisis de un caso anómalo desde una perspectiva comparada”. In: *Revista del Poder Judicial*, Madrid, n° 48, 1997, p. 23.

<sup>46</sup> A inamovibilidade tem a finalidade primordial de preservar as funções exercidas pelo magistrado do Ministério Público.

<sup>47</sup> *Apud* SACCO, Ricardo Ferreira. *Constitucionalismo e Ministério Público: Uma visão panorâmica*. Belo Horizonte: Mandamentos Editora, 2008, p. 201. De outro lado, como indica o magistrado italiano Mario Vaudano, “a independência dos magistrados é um dos pesadelos de uma parte da classe política europeia, traumatizada pelo espetáculo do maremoto judiciário que se abateu sobre uma fracção importante da elite político-econômica italiana, esquecendo que a verdadeira causa desta hecatombe reside em primeiro lugar na existência de corrupção aos mais altos níveis do Estado (...)” (Cf. VAUDANO, Mario. “A independência da magistratura italiana: Uma garantia para a luta contra a corrupção”. In: *Revista do Ministério Público*, Lisboa, n° 64, out.-dez./1995, p. 97). E é em razão do intenso atuar em favor da legalidade e da probidade que diversos políticos se mostraram hostis com a atuação do *Parquet*: Sílvio Berlusconi, primeiro-ministro italiano, afirmou ser vítima da perseguição dos “juízes vermelhos”, forma pejorativa que se referiu aos magistrados investigadores (Cf. SACCO, Ricardo Ferreira, *op. cit.*, p. 205). Talvez por essa razão o governo Berlusconi tenha elaborado uma série de projetos legislativos, ainda não aprovados,

Considerando a peculiar característica do Ministério Público italiano, que exerce a função típica da magistratura judicante, o Supremo Tribunal Federal decidiu que a Instituição italiana tem atribuição para expedir carta rogatória para cumprimento no Brasil.<sup>49</sup>

As garantias efetivas conferidas ao Ministério Público pela Constituição da República da Itália, enfim, são as mesmas dos magistrados judicantes, característica essa que se aproxima do Ministério Público brasileiro. Por isso, pode-se afirmar que a Instituição italiana possui alto grau de autonomia e independência.

### 1.5. O Ministério Público na Inglaterra

Na Inglaterra, país que segue a *common law*,<sup>50</sup> não existe uma sistematização da acusação pública, com a outorga de garantias e prerrogativas aos membros do Ministério Público, como ocorre em geral nos países de direito romano-germânico.<sup>51</sup>

A ação penal é exercida, em princípio, por particulares e pela polícia,<sup>52</sup> cabendo a esta última, na prática, cerca de 90% dos processos penais.<sup>53</sup>

Exercendo a função do que seria o Procurador-Geral da República, existe a figura do *Attorney General*, que deve ser membro do Parlamento e responde perante este órgão em relação à

---

objetivando: 1) redefinir o papel do Ministério Público, atrelando-o ao Executivo; 2) abolir a obrigatoriedade da ação penal, que seria substituída pelo princípio da oportunidade; 3) variar a composição do Conselho Superior da Magistratura, fazendo com que todos os seus componentes tenham designação parlamentar; 4) separar a carreira judicial da carreira ministerial (Cf. MASSACH, Teresa Compte. “Profundizando en el modelo constitucional del Ministerio Fiscal”. In: *Jueces para la Democracia. Información y Debate*, Madrid, n° 23, 1994, p. 30 – tradução nossa para a língua portuguesa).

<sup>48</sup> No mesmo sentido, Anne Crenier, ao assinalar que o Ministério Público italiano é independente, apesar de não ter optado pela separação das carreiras da magistratura requerente e da magistratura judicial, como desejavam parte do centro-direita e a advocacia (Cf. CRENIER, Anne. “Separar as carreiras dos juízes e do Ministério Público?” In: *Revista do Ministério Público*, Lisboa, n° 77, jan.-mar./1999, p. 174).

<sup>49</sup> Decidiu o Excelso Pretório, na ocasião, que “na Itália, o *parquet* integra o sistema judiciário e que a magistratura, nesse país, está organizada em carreira institucional única, dentro do mesmo Poder, exercendo atribuições judicantes ou aquelas tradicionalmente inseridas na área reservada ao Ministério Público, verificando-se, assim, a mesclagem de atuação” (Supremo Tribunal Federal – *Habeas Corpus* n° 87.759/DF – Embargos de Declaração – J. 17/03/2009, Informativo STF n° 539 – disponível na rede mundial de computadores no sítio <www.stf.jus.br>. Acesso em 31/05/2009).

<sup>50</sup> Sucintamente, podemos dizer que o sistema da *common law* diferencia-se do sistema jurídico de origem romano-germânico nos seguintes aspectos: a) a *common law* é um *judge-made-law*, em que a jurisprudência tem papel relevante e primordial, ao contrário do que ocorre nos direitos romanistas, onde as decisões dos tribunais têm papel secundário na evolução do Direito; b) os costumes locais não têm papel na evolução da *common law*, enquanto que na Europa continental a sua influência é grande até o século XVIII, sendo que na *common law* o costume do reino é fonte importante; c) a legislação tem apenas função secundária na *common law*, ao contrário do sistema romano-germânico; d) a codificação é a regra nos direitos romanistas, ao contrário do que ocorre na *common law* (Cf. GILISSEN, John. *Introdução histórica ao direito – Introduction historique au droit*. Trad. António M. Hespanha e Manuel Macaísta Malheiros. 2ª edição. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1995, pp. 207-209).

<sup>51</sup> René David sublinha que na Inglaterra não existe uma instituição idêntica ao Ministério Público francês. Segundo anota esse autor, no entendimento dos ingleses, a elevação do membro do Ministério Público ao nível do juiz destrói a igualdade que deve existir entre a acusação e a defesa (Cf. DAVID, René. *O Direito Inglês – Le droit anglais*. 2ª edição. Trad. Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 34).

<sup>52</sup> Sobre o assunto, afirmou Ferrajoli que “na época do Iluminismo foi discutida por muito tempo a oportunidade de confiar a acusação pública a ‘um vingador público’, como Montesquieu quis denominá-lo, ou de restabelecer seu caráter popular, reservando a um órgão público apenas funções subsidiárias ou suplementares, como propôs Filangieri. A primeira solução foi imposta na Europa Continental: na Áustria, com a Constituição criminal Teresina de 1768, que aboliu a ‘acusação voluntária’, e sobretudo na França, com a Constituição do ano VIII e depois com o Código de Processo de 1808 e o Ordenamento Judiciário de 1810, que instituíram o monopólio da ação penal a cargo de um ‘Ministério Público’ de nomeação governativa, posteriormente reproduzido mais ou menos integralmente na Itália e em quase todo o continente europeu. A segunda solução, ao contrário, se afirmou nos ordenamentos anglo-saxões, que também acabaram confiando o exercício da ação penal a órgãos substancialmente públicos (o *Director of Public Prosecutions* e o *Attorney General*), ainda que concomitantemente com as formas mais ou menos residuais da ação popular” (Cf. FERRAJOLI, Luigi. *Direito e razão: teoria do garantismo penal - Diritto e ragione: teoria del garantismo penale*. Trad. Fauzi Hassan Choukr et al. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 455).

<sup>53</sup> Cf. CARNEIRO, Paulo César Pinheiro. *O Ministério Público no Processo Civil e Penal*. 6ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 227. Nota Anne Crenier que na Inglaterra a verdade judicial é resultado de um duelo entre a defesa e a acusação, regido pelo princípio da igualdade das armas. No entanto, alerta que a defesa tem falta de meios para efetuar verdadeiras investigações ou perícias, o que leva a crer que “só a polícia tem pás para cavar”. Em razão dessa realidade, prossegue a autora, a *American Bar Association* teve que lembrar que o *Prosecutor* deve procurar a justiça e não apenas ganhar o processo, não evitando intencionalmente a investigação de provas a favor do acusado (Cf. CRENIER, Anne. “Separar as carreiras dos juízes e do Ministério Público?” In: *Revista do Ministério Público*, Lisboa, n° 77, jan.-mar./1999, p. 175).

acusação pública.<sup>54</sup> A escolha do *Attorney General* é feita pelo Primeiro-Ministro dentre os *barristers*<sup>55</sup> (advogados especialistas na interpretação da lei). Suas atribuições não estão, em regra, estabelecidas em estatuto próprio, uma vez que os fundamentos da função provêm de prerrogativas reais e da *commom law*.<sup>56</sup>

Abaixo do *Attorney General* existe a figura do *Solicitor General*, que auxilia o primeiro. Ainda, existe o *Director of Public Prosecutions*, escolhido pelo Ministro do Interior dentre os *barristers* com mais de dez anos de prática.

O *Director of Public Prosecutions*, por sua vez, dirige o *Crown Prosecution Service*, escritório autônomo e independente que exerce a atividade persecutória.

Destaque-se que o *Attorney General* exerce suas funções de acusação pública com autonomia, sendo indevida qualquer ingerência sobre seu trabalho.

O sistema penal inglês é objeto de críticas doutrinárias, uma vez que não diferencia com nitidez a investigação policial da ulterior acusação perante os Tribunais.<sup>57</sup>

Por derradeiro, necessário frisar que na Inglaterra não vige o princípio da obrigatoriedade da ação penal, mas sim o da oportunidade, sendo que a acusação em muitos casos é exercida por particulares, como dito, já que o Governo não tem exclusividade. *Ad summam*, também o caso inglês não traz a desejada autonomia ao Ministério Público.

## 1.6. O Ministério Público na Venezuela

A organização e estruturação do Ministério Público na Venezuela apresentam peculiaridades ímpares.

De fato, a Constituição da República Bolivariana da Venezuela,<sup>58</sup> quebrando a tradicional tripartição dos Poderes do Estado, introduziu no ordenamento jurídico venezuelano o *Poder Cidadão*, uma moderna adaptação das idéias do “Libertador Simón Bolívar”, consoante exposição de motivos da Magna Carta.<sup>59</sup>

Esse novo Poder do Estado venezuelano é composto pelo Ministério Público, pela Controladoria-Geral da República e pela Provedoria de Justiça (*Defensoría del Pueblo*),<sup>60-61</sup> possuindo

<sup>54</sup> Cf. CARNEIRO, Paulo César Pinheiro. *O Ministério Público no Processo Civil e Penal*. 6ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 227.

<sup>55</sup> Cf. DAVID, René. *O Direito Inglês (Le droit anglais)*. 2ª edição. Trad. Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 33.

<sup>56</sup> Nos Estados Unidos da América, o moderno agente ministerial (*prosecutor*) é definido como um funcionário governamental engajado na busca da verdade e cujas ações são direcionadas por regras que conferem equidade e igualdade aos acusados (Cf. RAMSEY, Carolyn B. “The Discretionary Power of Public Prosecutors in Historical Perspective”. In: *American Criminal Law Review*, n° 39, 2002, p. 1317).

<sup>57</sup> Cf. GOMEZ, Manuel Marchena. *El Ministerio Fiscal: su pasado y su futuro*. Madrid: Marcial Pons, 1992, p. 45.

<sup>58</sup> De 15 de dezembro de 1999, com a redação dada pela Emenda Constitucional n° 1, de 15 de fevereiro de 2009 (texto integral da Constituição e respectiva Emenda obtido na rede mundial de computadores no sítio <www.tsj.gov.ve/legislacion>. Acesso em 3 de julho de 2009).

<sup>59</sup> O *Poder Cidadão* é uma adaptação do *Poder Moral* vislumbrado por Bolívar. Segundo a Assembléia Constituinte, “o Libertador concebeu o Poder Moral como instituição que teria a seu cargo a consciência nacional, velando pela formação dos cidadãos, a fim de que pudesse purificar o que tivesse sido corrompido na República”, sendo que Simón Bolívar “queria fundar uma República com base num povo que amasse a pátria, as leis, e os magistrados, porque essas são as nobres paixões que devem absorver exclusivamente a alma de um republicano” (Exposição de Motivos da Constituição venezuelana de 1999, com redação dada pela Emenda n° 1, de 2009). Registre-se que Simón Bolívar foi importante figura na história da América Latina. Foi militar venezuelano e líder revolucionário, responsável pela independência de vários territórios da América espanhola; daí seu reconhecimento na Venezuela.

<sup>60</sup> Artigo 273 da Constituição venezuelana. Destaque-se que o Ministério Público e a Controladoria-Geral da República já gozavam de *status* constitucional na Magna Carta de 1961 (Cf. MORLES, Carmen E. Alguíndigue. “O Ministério Público na Venezuela”. In: *O Papel do Ministério Público – Estudo Comparado dos Países Latino-Americanos*. Obra coletiva. João Paulo Dias e Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo - Orgs. Coimbra: Almedina, 2008, p. 310). Outra inovação trazida pela Constituição venezuelana, referente aos Poderes do Estado, é a

independência em relação aos demais poderes, além de autonomia funcional, administrativa e financeira.<sup>62</sup>

Os chefes dessas três Instituições (Ministério Público, Controladoria-Geral da República e *Defensoría del Pueblo*), a seu turno, integram o Conselho Moral Republicano, cujas principais funções estão orientadas para prevenir, investigar e punir os atos que atentem contra a ética pública e a moral administrativa, velar pela boa gestão e pela legalidade no uso do patrimônio público, promover a educação como processo criador da cidadania, assim como a liberdade, a democracia, a responsabilidade social e o trabalho.<sup>63</sup>

Além de ser integrante do Poder Cidadão, o Ministério Público venezuelano faz parte do sistema de justiça,<sup>64</sup> sendo que a previsão constitucional da Instituição está na seção terceira do Capítulo IV (“*Do Poder Cidadão*”) do Título V (“*Da Organização do Poder Público Nacional*”).

O Chefe da Instituição é o Procurador-Geral da República (*Fiscal General de la Republica*),<sup>65</sup> eleito pela Assembléia Nacional, em sessão conjunta, dentre os Procuradores Superiores (*Fiscales Superiores*),<sup>66</sup> e designado para exercer a função por um período de sete anos,<sup>67</sup> com inamovibilidade.

São atribuições institucionais garantir, nos processos judiciais, o respeito pelos direitos e garantias constitucionais, assim como dos tratados, convênios e acordos internacionais subscritos pelo país; garantir a celeridade e o bom andamento da administração da justiça; ordenar e dirigir a investigação criminal; exercer a ação penal; ajuizar ações a que houver lugar para tornar efetiva a responsabilidade civil, laboral, militar, criminal, administrativa ou disciplinar em que tiverem incorrido os funcionários públicos por motivo do exercício das funções.<sup>68</sup>

Ao Ministério Público compete a defesa do Estado de Direito, da Democracia e dos Direitos Humanos, devendo atuar de acordo com o estabelecido na Constituição e nas leis.

Vigem na Venezuela, a exemplo do Brasil, os princípios institucionais da unidade e da indivisibilidade. De outro lado, o princípio hierárquico, de inspiração francesa, ilumina a atuação dos

---

previsão do Poder Eleitoral (arts. 292° ao 298°), cuja função precípua é manter, regulamentar e organizar as eleições. Dessa forma, são cinco os Poderes do Estado da República Bolivariana da Venezuela, a saber, Legislativo, Executivo, Judiciário, Cidadão e Eleitoral (art. 136°).

<sup>61</sup> Art. 273° da Constituição.

<sup>62</sup> Art. 274° da Constituição.

<sup>63</sup> A organização e funcionamento do Conselho Moral Republicano se estabelecerá por lei orgânica (art. 273°, *in fine*, da Constituição da Venezuela).

<sup>64</sup> Art. 253° da Constituição.

<sup>65</sup> Art. 284° da Constituição.

<sup>66</sup> Art. 17 da Lei Orgânica do Ministério Público, publicada na *Gazeta Oficial* n° 5.262, de 11 de setembro de 1998. Como dispõe o artigo 28 dessa legislação, no original, “para ser designado Fiscal Superior se requiere: 1°) Ser venezolano, mayor de 30 años y estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos; 2°) Ser abogado con título de postgrado en ciencias penales o profesor universitario de reconocida competencia; o haber ejercido durante cinco años al menos como fiscal del Ministerio Público; o la profesión de abogado durante un lapso mínimo de 10 años; 3°) Haber obtenido en un concurso de oposición una calificación dentro de la escala de puntuación comprendida entre un mínimo de las tres cuartas partes del total de puntos establecidos para el concurso y dicha cantidad de puntos”. O Procurador Especial é um cargo exercido por tempo determinado, consoante dispõe o art. 30 dessa lei: “La duración del cargo del Fiscal Superior será por el período constitucional de cinco años. Quien haya sido designado Fiscal Superior ingresará a la carrera del Ministerio Público si no se encontraba en ella, podrá ser ratificado en dicho cargo o continuar como fiscal del Ministerio Público, una vez vencido el período correspondiente” (texto legal obtido na rede mundial de computadores no sítio <[www.tsj.gov.ve/legislacion](http://www.tsj.gov.ve/legislacion)>. Acesso em 3 de julho de 2009).

<sup>67</sup> Art. 284°, 2ª parte, da Constituição. Para ser Procurador-Geral da República, outrossim, exige-se as mesmas condições de elegibilidade dos magistrados do Tribunal Supremo de Justiça (art. 284° da Constituição), a saber, ter nacionalidade venezuelana por nascimento e não possuir qualquer outra, ser cidadão de reconhecida honorabilidade, ser jurista de reconhecida competência, gozar de boa reputação, ter exercido a advocacia por no mínimo 15 anos e ter título de pós-graduação em matéria jurídica, ou ter sido professor universitário em ciência jurídica por no mínimo 15 anos, na categoria de professor titular, ou ter sido juiz superior no mínimo por 15 anos, com reconhecido prestígio no desempenho das funções, além de outros requisitos estabelecidos por lei (art. 263° da Constituição).

<sup>68</sup> Art. 285° da Constituição.

membros do Ministério Público venezuelano, sendo certo, no entanto, que a hierarquia não deve ser entendida como obediência absoluta ou aceitação crítica, mas sim como *obediência reflexiva*.<sup>69</sup>

Como se vê, o Ministério Público na Venezuela é autônomo e independente. A Constituição da República de 1999 trouxe à Instituição novos contornos, conferindo-lhe independência em relação ao poder político e aos demais poderes estatais. Como característica peculiar, temos que o *Parquet* pertence ao Poder Cidadão, quebrando a tradicional tripartição dos Poderes do Estado vislumbrada por Montesquieu.

A escolha do Procurador-Geral da República é bastante satisfatória, na medida em que representa uma escolha popular, mesmo que em segundo grau. Contudo, não está afastada a ingerência política, uma vez que há eleição pela Assembléia, com peculiaridades positivas e negativas. Não há, contudo, participação da classe na escolha do Chefe da Instituição, o que seria bem-vindo na República Bolivariana da Venezuela.

### **1.7. O *Parquet* nos integrantes da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa: Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe e Timor Leste**

Em razão da identidade lingüística e cultural existente entre os integrantes da *Comunidade dos Países de Língua Portuguesa* (CPLP),<sup>70</sup> cujos países membros são a República de Angola, a República de Cabo Verde, a República de Guiné-Bissau, a República de Moçambique, a República Democrática de São Tomé e Príncipe e a República Democrática do Timor-Leste,<sup>71</sup> cumpre tecermos algumas observações a respeito da organização do Ministério Público nos respectivos sistemas constitucionais. Todos esses países, destaque-se, têm um percurso histórico comum, resultante das interações geradas a partir da época dos descobrimentos da colonização, cujas soberanias ocorreram apenas com o recente processo de independência.

De início, vale mencionar que os textos constitucionais desses países tiveram *forte influência* da Constituição portuguesa de 1976.

A partir dos anos noventa do século XX os antigos territórios ultramarinos portugueses da África e da Ásia fizeram emergir um novo modelo constitucional, fundado nos direitos fundamentais e na cláusula de bem-estar social,<sup>72</sup> com a instituição de Estados de Direito Democrático.<sup>73</sup> Em decorrência, surge a previsão do Ministério Público em todas as Constituições, com autonomia, porém em alguns casos com extrema dependência do poder político.

Com efeito, na *República de Angola*, à semelhança do que ocorre em Portugal, o Ministério Público possui estatuto próprio e autonomia perante o poder político e a magistratura

---

<sup>69</sup> Cf. MORLES, Carmen E. Alguíndigue. "O Ministério Público na Venezuela". In: *O Papel do Ministério Público – Estudo Comparado dos Países Latino-Americanos*. Obra coletiva. João Paulo Dias e Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo (Orgs.). Coimbra: Almedina, 2008, p. 322.

<sup>70</sup> A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) foi criada em 17 de julho de 1996 e tem página na rede mundial de computadores no sítio <www.cplp.org>.

<sup>71</sup> Além do Brasil e de Portugal, objeto deste estudo.

<sup>72</sup> Cf. OTERO, Paulo. *Instituições políticas e constitucionais*. Coimbra: Almedina, 2007, pp. 355-357.

<sup>73</sup> Art. 2º da Constituição de Angola; art. 2º, nº 1, da Constituição de Cabo Verde; art. 3º da Constituição da República de Guiné-Bissau; art. 3º da Constituição de Moçambique; art. 6º, nº 1, da Constituição de São Tomé e Príncipe; e art. 1º, nº 1, da Constituição de Timor Leste.

judicial.<sup>74</sup> Logo, a magistratura do Ministério Público é paralela à magistratura judicial e dela totalmente independente.

A Instituição angolana tem como atribuição a defesa da legalidade democrática, a representação do Estado, o exercício da ação penal e a defesa dos interesses que lhe forem determinados por lei.<sup>75</sup> Como garantias aos magistrados do Ministério Público, responsáveis nos termos da lei e hierarquicamente subordinados,<sup>76</sup> a Constituição de Angola determina que estes não podem ser transferidos, suspensos, promovidos, demitidos ou por qualquer forma mudados de situação, senão nos termos previstos nos respectivos estatutos,<sup>77</sup> além de não poderem ser presos “sem culpa formada, excepto em flagrante delito por crime doloso punível como pena de prisão maior”.<sup>78</sup>

O Chefe da Instituição – o Procurador-Geral da República –, além do Vice-Procurador-Geral da República e dos adjuntos do Procurador-Geral da República, “só podem ser presos depois de culpa formada, quando a infracção for punível com pena de prisão maior”.<sup>79</sup>

A atual Constituição da *República de Cabo Verde*, da mesma forma, prevê o Ministério Público como magistratura autônoma perante a judicial, com estatuto próprio,<sup>80</sup> cujos membros são magistrados hierarquicamente subordinados,<sup>81</sup> tendo atribuição para representar o Estado, exercer a ação penal, defender a legalidade democrática, os direitos dos cidadãos, o interesse público e os demais interesses que a Constituição e a lei determinarem.<sup>82</sup> Ainda, a Instituição deve participar da execução da política criminal definida pelos órgãos de soberania.<sup>83</sup>

De forma sucinta e no capítulo referente ao “Poder Judicial” (Capítulo VII), a Constituição da *República de Guiné-Bissau*, de 1996, estatui que o Ministério Público é o órgão do Estado encarregado de, junto dos tribunais, fiscalizar a legalidade e representar o interesse público e social e é o titular da ação penal,<sup>84</sup> organizando-se a Instituição com uma estrutura hierarquizada sob direção do Procurador-Geral da República, que é nomeado pelo Presidente da República, ouvido o Governo.<sup>85</sup>

A Lei Maior de Guiné-Bissau remeteu à lei a organização, funcionamento e competência dos órgãos de administração da justiça.<sup>86</sup>

A Constituição da *República de Moçambique*, de 16 de novembro 2004, a seu turno, trata do Ministério Público em título específico (Título X), dispondo que ao Ministério Público compete representar o Estado junto dos tribunais e defender os interesses que a lei determina, controlar

---

<sup>74</sup> Artigo 137° da Constituição da República de Angola de 1992.

<sup>75</sup> Artigo 136°, n° 2.

<sup>76</sup> Artigo 138°.

<sup>77</sup> Artigo 140°.

<sup>78</sup> Artigo 139°, n° 2.

<sup>79</sup> Artigo 139°, n° 1.

<sup>80</sup> Artigo 224°, n° 2, da Constituição da República de Cabo Verde.

<sup>81</sup> Artigo 224°, n° 3, da Constituição da República de Cabo Verde.

<sup>82</sup> Artigo 222°, n° 1.

<sup>83</sup> Artigo 222°, n° 2.

<sup>84</sup> Artigo 125°, n° 1, da Constituição da República de Guiné-Bissau de 1996.

<sup>85</sup> Artigo 125°, n°s 3 e 3.

<sup>86</sup> Artigo 124°.

a legalidade, os prazos das detenções, dirigir a instrução preparatória dos processos-crime, exercer a ação penal e assegurar a defesa jurídica dos menores, ausentes e incapazes.<sup>87</sup>

Da mesma forma que seus congêneres africanos, a Instituição moçambicana é uma magistratura diversa da judicial, com estatuto próprio, hierarquicamente organizada e subordinada ao Procurador-Geral da República.<sup>88</sup> Este é nomeado pelo Presidente da República para mandato de cinco anos, respondendo perante o Chefe de Estado.<sup>89</sup>

Até a aprovação da Constituição moçambicana de 2004, o Ministério Público era considerado uma magistratura vestibular, encarada apenas como um meio necessário de acesso à carreira do magistrado judicial.<sup>90</sup> Apesar dos novos contornos trazidos pela Constituição, o Ministério Público pode ser considerado dependente e subordinado ao poder político, não havendo conjuntura no país para assegurar a independência e autonomia da Instituição.<sup>91</sup>

Tamanho o descrédito do *Parquet* em Moçambique que já se chegou a afirmar que se trata de “uma instituição que consome recursos do OGE, dinheiro dos contribuintes, e que não serve rigorosamente para nada. Faz promessas de luta contra a corrupção mas nem age nem quer agir. Não há sinal de que esta PGR vá fazer qualquer coisa, porque para fazer tem que dar a cara. E nunca deu(...)”.<sup>92</sup>

A Constituição da *República de São Tomé e Príncipe*, promulgada em 25 de janeiro de 2003, em um único artigo sobre o assunto, situado no Título VI (“*Os Tribunais*”), dispõe que o Ministério Público fiscaliza a legalidade, representa, nos tribunais, o interesse público e social e é o titular da ação penal.<sup>93</sup>

O Ministério Público são-tomense organiza-se como uma estrutura hierarquizada sob a direção do Procurador-Geral da República,<sup>94</sup> que é nomeado e exonerado pelo Presidente da República, sob proposta do Governo.<sup>95</sup>

Por fim, a Constituição da *República Democrática do Timor Leste*, em vigor desde 20 de maio de 2002, no Capítulo II do Título V (“*Tribunais*”) da Parte III (“*Organização do Poder Político*”), no mesmo sentido dos demais países da CPLP referidos, estabelece que o Ministério Público constitui uma magistratura diversa da judicial, com estatuto próprio,<sup>96</sup> incumbindo-lhe a

---

<sup>87</sup> Artigo 236°, da Constituição da República de Moçambique de 2004.

<sup>88</sup> Artigos 234°, 235° e 236° da Constituição de Moçambique e art. 1°, n° 1, da Lei Orgânica do Ministério Público (Lei n° 22/2007, de 01 de Agosto).

<sup>89</sup> Artigo 239°, n°s 1 e 2, da Constituição de Moçambique.

<sup>90</sup> Cf. JOSÉ, André Cristiano e PEDROSO, João. “O Ministério Público em Moçambique”. In: *O Papel do Ministério Público – Estudo Comparado dos Países Latino-Americanos*. Obra coletiva. João Paulo Dias e Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo (Orgs.). Coimbra: Almedina, 2008, p. 340.

<sup>91</sup> Cf. JOSÉ, André Cristiano e PEDROSO, João. “O Ministério Público em Moçambique”. In: *O Papel do Ministério Público – Estudo Comparado dos Países Latino-Americanos*. Obra coletiva. João Paulo Dias e Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo (Orgs.). Coimbra: Almedina, 2008, p. 340.

<sup>92</sup> Cf. CARDOSO, Carlos. “Soluções informais”. In: *Estigmatizar e desqualificar: casos, análises, encontros*. Carlos Serra (Org.). Maputo: Livraria Universitária UEM, 1998, apud JOSÉ, André Cristiano e PEDROSO, João. “O Ministério Público em Moçambique”. In: *O Papel do Ministério Público – Estudo Comparado dos Países Latino-Americanos*. Obra coletiva. João Paulo Dias e Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo (Orgs.). Coimbra: Almedina, 2008, pp. 340-341.

<sup>93</sup> Artigo 130°, n° 1, da Constituição da República de São Tomé e Príncipe de 2003.

<sup>94</sup> Artigo 130°, n° 2.

<sup>95</sup> Artigo 81°, alínea “k”.

<sup>96</sup> Artigo 132°, n° 4, da Constituição da República Democrática do Timor Leste de 2002.

representação do Estado, o exercício da ação penal, a defesa dos menores, ausentes e incapazes, a defesa da legalidade democrática e a promoção do cumprimento da lei.<sup>97</sup>

Como garantias aos respectivos magistrados do Ministério Público timorense, a Constituição reza que seus agentes não podem ser transferidos, suspensos, aposentados ou demitidos senão nos casos previstos em lei,<sup>98</sup> sendo que a nomeação, colocação, transferência e promoção dos agentes do Ministério Público e o exercício da ação disciplinar competem à Procuradoria-Geral da República.<sup>99</sup>

A Constituição timorense, ressalte-se, em semelhança ao disciplinado na Constituição da República de Portugal,<sup>100</sup> prevê recurso obrigatório a ser ajuizado pelo Ministério Público perante o Supremo Tribunal de Justiça, o mais alto órgão da hierarquia dos tribunais judiciais timorenses, com jurisdição em todo o território nacional,<sup>101</sup> uma vez que o Procurador-Geral da República deve solicitar a este Tribunal a declaração de inconstitucionalidade com força obrigatória geral de norma que haja sido julgada inconstitucional em três casos concretos.<sup>102</sup>

Como se vê, a organização do Ministério Público nas ex-colônias portuguesas citadas é parecida, em linhas gerais, uma vez que tiveram como modelo a Instituição lusitana, que será analisada em capítulo próprio nesta investigação.

Por isso, tudo aquilo que será dito em relação ao *Parquet* português também poderá ser aplicado, no que couber, aos países aqui referidos, em especial a atribuição do Ministério Público de *representar o Estado*. Apesar de ser uma clássica atribuição ministerial, ligada à sua origem (na França, na figura dos *les gens du Roi*, que zelavam pelos interesses da Coroa), a advocacia estatal talvez seja a única atribuição remanescente que coloca em risco a autonomia do Ministério Público, na medida em que possibilita a indevida ingerência do Executivo, através do Ministro da Justiça, emitindo diretrizes e orientações em matéria cível na qual o Estado seja parte. Para uma evolução do Ministério Público, pensamos que o melhor seria que a advocacia estatal fosse realizada por um corpo autônomo de profissionais e não pelo *Parquet*.<sup>103</sup>

Igualmente, entendemos que o princípio *hierárquico*, vigente nesses países da África e da Ásia, deveria ser substituído pelo princípio da *independência funcional*. Na verdade, a independência funcional de seus membros traz uma maior garantia para a sociedade, na medida em que a manifestação do agente refletirá a consciência do mais justo, de acordo com o estatuído na Constituição e nas leis, garantindo a igualdade de todos perante a lei: a hierarquia deve existir apenas no aspecto administrativo e não no exercício funcional.

---

<sup>97</sup> Artigo 132°, n° 2.

<sup>98</sup> Artigo 132°, n° 4.

<sup>99</sup> Artigo 132°, n° 5.

<sup>100</sup> Artigo 280°, n° 5, da Constituição da República portuguesa. No mesmo sentido, os artigos 72°, n° 3, e 82°, da Lei do Tribunal Constitucional português.

<sup>101</sup> Artigo 124°, n° 1.

<sup>102</sup> Artigo 133°, n° 5.

<sup>103</sup> A tendência de fortalecimento do Ministério Público tem sido observada no âmbito internacional. Não foi por outra razão a conclusão do IX Congresso das Nações Unidas sobre Prevenção do Crime, realizada no Cairo (Egito), em 1995, onde foi recomendado aos Estados membros que "considerem a possibilidade de reforçar a função do Ministério Público, dotando-o de autonomia".

A instabilidade política e institucional, ainda existente nesses países, não possibilitou a afirmação do Ministério Público como Instituição forte, autônoma e independente do poder político.

Na realidade, a independência de todos esses países da metrópole Portugal é recente, o que demonstra que somente o tempo poderá fortalecer e enrijecer a Instituição. O Ministério Público, aliás, poderá ser extremamente importante para a estabilização institucional definitiva, com a afirmação de Estados de Direito Democráticos, garantes dos direitos fundamentais. O que estará em causa será o crescimento de uma Instituição com tarefas importantíssimas, umas novas, outras reconstruídas, mas repletas de plasticidade e cada vez mais importantes na reestruturação dos Estados.

## **2. O MINISTÉRIO PÚBLICO NO SISTEMA CONSTITUCIONAL BRASILEIRO**

### **2.1. Noções iniciais**

O texto da Constituição da República brasileira de 1988 disciplinou de forma harmônica e orgânica o Ministério Público e delimitou as principais atribuições da Instituição, diferentemente das constituições anteriores. Foi assegurada autonomia institucional, disciplinado o procedimento de investidura e destituição dos Procuradores-Gerais, bem como previstas as principais garantias, vedações e atribuições dos membros.

O Ministério Público brasileiro é previsto no Capítulo IV (“*Das Funções Essenciais à Justiça*”) do Título IV (“*Da Organização dos Poderes*”), com desvinculação dos Capítulos do Poder Executivo (Capítulo II do Título IV), do Poder Legislativo (Capítulo I do Título IV) e do Poder Judiciário (Capítulo III do Título IV).

O *Parquet* brasileiro possui autonomia em relação a todos os Poderes da República, a eles não se sujeitando, nem recebendo qualquer tipo de orientação ou direção, o que lhe permite fiscalizar o Estado em relação a eventuais abusos cometidos contra a liberdade do indivíduo ou da coletividade, permitindo-lhe, ainda, a ampla fiscalização da Administração Pública, com a tutela da probidade administrativa.

Dado o regime federativo do Estado brasileiro, a Constituição da República prevê o Ministério Público Federal, que atua junto aos órgãos federais de jurisdição, e o Ministério Público dos diversos Estados da Federação, junto aos Tribunais estaduais. Apesar disso, a Constituição considera o Ministério Público uno e indivisível, de caráter nacional,<sup>104</sup> à semelhança do que ocorre com a magistratura.

A sujeição da Instituição brasileira ao Poder Executivo foi dissipada pela Constituição. De fato, o Constituinte de 1988 vedou expressamente a representação judicial do Estado ou a prestação de consultoria jurídica a entidades públicas pelo Ministério Público.<sup>105</sup> Aqui reside uma diferença do *Parquet* lusitano, como veremos.

---

<sup>104</sup> A Constituição da República relaciona todos os ramos do Ministério Público, da União e dos Estados em um único dispositivo (art. 128), sujeitando todos os ramos do *Parquet* aos mesmos princípios (art. 127, com expressa referência ao art. 93, que trata da magistratura), vedações e garantias (art. 128, § 5º), sendo que existe um órgão único de controle externo de todo o Ministério Público (Conselho Nacional do Ministério Público), o que, indubitavelmente, demonstra o caráter nacional do *Parquet*, a exemplo do que ocorre com a magistratura.

<sup>105</sup> Conforme dispõe o artigo 129, IX, da CRFB/1988. A atribuição de representar judicialmente o Estado e prestar consultoria, na esfera federal, é da Advocacia-Geral da União (artigo 131 da Constituição da República brasileira) e da Procuradoria da Fazenda Nacional (Lei Complementar n° 73, de 10 de fevereiro de 1993, artigo 1º). No âmbito dos Estados e do Distrito Federal, a representação incumbe às

## 2.2. As garantias dos membros do Ministério Público brasileiro

A Constituição da República de 1988 conferiu independência funcional aos seus membros, com garantias idênticas àquelas outorgadas aos magistrados,<sup>106</sup> a saber: a) *vitaliciedade*, adquirida após dois anos de exercício, o que significa que o membro do *Parquet* não pode perder o cargo senão por sentença transitada em julgado; b) *inamovibilidade*, através do qual se assegura a permanência do membro no órgão de execução em que esteja lotado, de onde só poderá ser removido se desejar ou, em casos *excepcionais* previstos em lei, de forma compulsória para atender ao interesse público; e c) *irredutibilidade de subsídios*, que evita a retaliação por agentes detentores do poder com a imposição de perdas salariais.<sup>107</sup>

No que tange à garantia da inamovibilidade, é importante ressaltar que não poderá o Chefe do Ministério Público ou qualquer outra autoridade indicar o membro do Ministério Público que atuará em determinado caso: o agente tem *inamovibilidade* e não pode ser afastado por conveniência do Procurador-Geral da República ou do Procurador-Geral de Justiça. A atribuição é previamente disciplinada por lei, de forma genérica e abstrata, e o agente do *Parquet* brasileiro não poderá ser afastado do caso por circunstâncias discricionárias ou mesmo por “razões ponderosas de complexidade processual ou de repercussão social”, como prevê a lei portuguesa.<sup>108-109</sup>

Todas as garantias constitucionais previstas aos membros do Ministério Público são, em *ultima ratio*, garantias da própria sociedade: evita-se, com a outorga dessas garantias, pressões odiosas que poderiam colocar em risco a atuação rígida e eficaz da Instituição.

---

respectivas Procuradorias (artigo 132). A opção do constituinte brasileiro elaborador da Carta Magna de 1988 foi a de *vedar a representação do Estado pelo Ministério Público*, após ampla discussão do tema. Registre-se que as exceções das normas constitucionais *transitórias* já estão, na atualidade, totalmente ultrapassadas. De fato, as leis complementares referidas no artigo 29 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias já foram aprovadas, cessando por completo a possibilidade de o Ministério Público exercer a representação do Estado no Brasil.

<sup>106</sup> Artigo 128, § 5º, I, da CRFB/1988.

<sup>107</sup> Além das mencionadas garantias, a Constituição da República de 1988 estabeleceu foro por prerrogativa de função aos membros do Ministério Público. Assim, é disciplinado que compete: 1) ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar, originariamente, nas infrações comuns, o Procurador-Geral da República (art. 102, I, “b”); 2) ao Senado Federal, julgar o Procurador-Geral da República e os membros do Conselho Nacional do Ministério Público nos crimes de responsabilidade (art. 52, II, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 45/04); 3) ao Superior Tribunal de Justiça, processar e julgar, originariamente, os membros do Ministério Público da União que oficiem perante tribunais (art. 105, I, “a”); 4) aos Tribunais Regionais Federais, processar e julgar, originariamente, os membros do Ministério Público da União, ressalvada a competência da Justiça Eleitoral e a dos Tribunais Superiores; e 5) aos Tribunais de Justiça, processar e julgar, nos crimes comuns e de responsabilidade, ressalvada a competência da Justiça Eleitoral, os membros do Ministério Público do respectivo Estado da Federação (art. 96, III). Com efeito, o foro por prerrogativa de função é uma garantia conferida a ocupantes de determinados cargos que, em razão da natureza das funções que exercem, estão suscetíveis de sofrer inúmeras acusações delas derivadas, “o que aconselha que o seu julgamento seja originariamente realizado por órgãos jurisdicionais de instância mais elevada, atenuando a pressão” (Cf. GARCIA, Emerson. *Ministério Público: Organização, Atribuições e Regime Jurídico*. 3ª edição. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2008, p. 474). Justifica-se tal garantia em razão do cargo ocupado, não se associando à pessoa do agente, uma vez que a *ratio* dessa garantia não é conferir ao membro um odioso privilégio.

<sup>108</sup> O Estatuto do Ministério Público português disciplina o assunto da seguinte forma: “1 – Nos processos criminais, e sem prejuízo do disposto nos artigos 47º, nº 3, alínea b, e 73º, nº 1, alínea c, o Procurador-Geral da República pode nomear qualquer magistrado do Ministério Público para *coadjuvar ou substituir outro magistrado a quem o processo esteja distribuído* sempre que *razões ponderosas de complexidade processual ou de repercussão social o justificarem*; 2 – O procurador-geral distrital pode determinar, fundado em razões processuais, que intervenha nas fases subsequentes do processo o magistrado do Ministério Público que dirigiu o inquérito” (artigo 68). A lei confere ao Chefe do Ministério Público lusitano uma grande margem de *discricionariedade*, possibilitando o afastamento do magistrado do Ministério Público de determinado caso que não esteja atendendo a interesses políticos, por exemplo. Por essas razões, a previsão da inamovibilidade do agente ministerial melhor atende aos interesses coletivos, na medida em que impede a indevida ingerência hierárquica no seio da Instituição. No fundo, a inamovibilidade é uma garantia da sociedade.

<sup>109</sup> Analisando disposição idêntica, Eduardo Maia Costa concluiu pela impossibilidade de o Procurador-Geral da República em Portugal substituir ou fazer coadjuvar o magistrado a quem certa causa estiver distribuída, sempre que razões ponderosas de complexidade processual ou de repercussão o justificarem (Cf. COSTA, Eduardo Maia. “O artigo 51º da Lei Orgânica do Ministério Público. Uma disposição inovadora... e inconstitucional”. In: *Revista do Ministério Público*, Lisboa, nºs 33 e 34, jan.-jun./1988, pp. 367/370).

### 2.3. O Princípio do Promotor Natural: garantia da sociedade

A garantia da inamovibilidade é uma das bases do *Princípio do Promotor Natural*.<sup>110</sup>

Esse princípio, como se sabe, tem o mesmo significado do princípio do Juiz Natural: nas ações penais públicas, o imputado tem direito de ser acusado por um órgão estatal *independente*, identificado *segundo critérios legais e abstratos fixados anteriormente à prática da infração penal*.

Antes do direito de ser julgado por um órgão judicial independente, fixado previamente,<sup>111</sup> tem o suposto autor da infração penal direito de também ser acusado por um órgão do Estado *previamente identificado, segundo critérios legais*. Com isso, perseguições infundadas são evitadas ou mesmo acobertamentos de determinadas pessoas, através da nefasta figura do *acusador de exceção*.

Referindo-se ao princípio do Promotor Natural, Paulo César Pinheiro Carneiro assinala que “este princípio, na realidade, é verdadeira garantia constitucional, menos dos membros do *parquet* e mais da própria sociedade, do próprio cidadão, que tem assegurado, nos diversos processos em que o MP atua, que nenhuma autoridade ou poder poderá escolher Promotor ou Procurador específico para determinada causa, bem como que o pronunciamento deste membro do MP dar-se-á livremente, sem qualquer tipo de interferência de terceiros. Esta garantia social e individual permite ao Ministério Público cumprir, livre de pressões e influências, a missão constitucional de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”.<sup>112</sup>

Realmente, trata-se de postulado importantíssimo para a isenção que o membro do Ministério Público deve ter quando de sua atuação funcional. Ao membro garante-se que não haverá qualquer ingerência, sequer da chefia da Instituição; à sociedade, a destinatária da atuação do *Parquet*, é assegurado um profissional com atribuição fixada por lei, sem designações arbitrárias e casuísticas que possam afetar a imparcialidade.

O Supremo Tribunal Federal, aliás, em diversas oportunidades, já reconheceu o princípio do Promotor Natural no atual ordenamento constitucional brasileiro. Em *leading case* sobre a matéria, o Excelso Pretório destacou que “o postulado do Promotor Natural, que se revela imanente ao sistema constitucional brasileiro, repele, a partir da vedação de designações casuísticas efetuadas pela Chefia da Instituição, a figura do *acusador de exceção*. Esse princípio consagra uma garantia de ordem jurídica, destinado tanto a proteger o membro do Ministério Público, na medida em que lhe

<sup>110</sup> Ada Pellegrini expressa que o Supremo Tribunal Federal tem reconhecido aos membros do *Parquet* o princípio do Promotor Natural, paralelo ao do ‘juiz natural’ (Cf. GRINOVER, Ada Pellegrini. “A legislação brasileira em face do crime organizado”. In: *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, v. 20, out.-dez./1997, p. 60). Sobre o assunto, ver ainda FRISCHEISEN, Luiza Cristina Fonseca. “Princípio do Promotor Natural”. In: *Ministério Público II (Democracia)*. Obra coletiva. José Marcelo Menezes Vigilar e Ronaldo Porto Macedo Júnior (Orgs.). São Paulo: Altas, 1999, pp. 139-149.

<sup>111</sup> A garantia do juiz natural significa: 1) a necessidade de que o magistrado seja pré-constituído pela lei e não constituído *post factum*; 2) a impossibilidade de derrogação e a indisponibilidade das competências; e 3) a proibição de juízes extraordinários e especiais (Cf. FERRAJOLI, Luigi. *Direito e razão: teoria do garantismo penal – Diritto e ragione: teoria del garantismo penale*. Trad. Fauzi Hassan Choukr *et al.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 472). Se a garantia do juiz natural importa uma “conquista moderna”, na expressão de Ferrajoli (*op. cit.*, p. 472), o princípio do promotor natural pode ser considerado uma evolução no ordenamento constitucional de um país e mais uma importante garantia da sociedade.

<sup>112</sup> Cf. CARNEIRO, Paulo César Pinheiro. *O Ministério Público no Processo Civil e Penal*. 6ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2001, pp. 47-48. Prossegue o autor com a seguinte indagação: “Qual a garantia que se poderia dar a alguém, à própria sociedade, de que a lei seria cumprida, na hipótese de ficar ao arbítrio de determinada autoridade a escolha do membro do Ministério Público para examinar da conveniência ou não de promover ação penal em face de alta autoridade pública; para promover ou não, ação cível contra poderosa fábrica que polui o ar de determinada região pobre; para promover ação visando a apurar abuso e omissões de autoridades; para coibir abuso de autoridade ou poder econômico; para intervir, em geral, nos processos nos quais está em jogo direito social ou individual indisponível? Certamente nenhuma” (*op. cit.*, p. 48).

assegura o exercício pleno e independente do seu ofício, quanto a tutelar a própria coletividade, a quem se reconhece o direito de ver atuando, em quaisquer causas, o próprio Promotor cuja intervenção se justifique a partir de critérios abstratos e predeterminados, estabelecidos em lei”. Prossegue a Corte asseverando que “a matriz constitucional desse princípio assenta-se nas cláusulas da independência funcional e da inamovibilidade dos membros da Instituição. O postulado do Promotor Natural, limita, por isso mesmo, o poder do Procurador-Geral que, embora expressão visível da unidade institucional, não deve exercer a chefia do Ministério Público de hegemônico e incontestável”.<sup>113</sup>

Trata-se, enfim, de uma importante garantia da sociedade.

#### **2.4. As vedações aos membros do *Parquet* e a autonomia funcional, administrativa e financeira da Instituição**

Além das garantias conferidas aos membros do Ministério Público, o texto constitucional também previu as correspondentes vedações: receber, a qualquer título e sob qualquer pretexto, honorários, percentagens ou custas processuais; exercer a advocacia;<sup>114</sup> participar de sociedade comercial, na forma da lei; exercer, ainda que em disponibilidade, qualquer outra função pública, salvo uma de magistério; exercer atividade político-partidária; receber, a qualquer título ou pretexto, auxílios ou contribuições de pessoas físicas, entidades públicas ou privadas, ressalvadas as exceções previstas em lei.<sup>115</sup>

A autonomia funcional,<sup>116</sup> administrativa e financeira do *Parquet*, asseguradas constitucionalmente, conferem à Instituição a possibilidade de autogestão administrativa e funcional. Assim, o Ministério Público pode propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, a política remuneratória e os planos de carreira, devendo elaborar sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias.<sup>117</sup>

#### **2.5. A independência do Ministério Público e a sua qualificação como garantia institucional fundamental**

O constituinte brasileiro de 1988 optou, de forma clara, em desvincular a Instituição dos demais Poderes estatais, afastando-o do poder político.

Apesar de não representar um *quarto Poder*,<sup>118</sup> podemos afirmar que o Ministério Público é um órgão independente, sem qualquer vinculação, subordinação ou supervisão de qualquer

---

<sup>113</sup> Supremo Tribunal Federal – *Habeas Corpus* n° 67.759-2/RJ, plenário, J. 6/8/1992, RTJ, 146/794 – disponível na rede mundial de computadores no sítio <www.stf.jus.br>. Acesso em 20/12/2008.

<sup>114</sup> Em Portugal, os magistrados do Ministério Público podem exercer a advocacia em casos *excepcionais* previstos em lei: somente podem advogar *em causa própria, do seu cônjuge ou de descendente* (artigo 93° do Estatuto do Ministério Público).

<sup>115</sup> Artigo 128, § 5°, II, da CRFB/1988.

<sup>116</sup> A autonomia funcional significa que os seus membros, no desempenho de seus deveres profissionais, não estão subordinados ou vinculados a nenhum órgão ou Poder estatal: devem se submeter apenas à sua consciência, à lei e à Constituição.

<sup>117</sup> Artigo 128, § 5°, II, da CRFB/1988.

<sup>118</sup> O poder do Estado é uno, expressão de sua soberania. As funções é que se tripartem, na clássica lição de Montesquieu, em executiva, legislativa e judiciária. Mazzilli menciona que a Constituição da República do Brasil de 1988 conferiu “um elevado *status* constitucional ao Ministério Público brasileiro, quase o erigindo a um *quarto Poder*” (Cf. MAZZILLI, Hugo Nigro. *Regime Jurídico do Ministério Público*. 6ª edição. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 103). Pierangeli destaca que “o nosso legislador constituinte, que tanto inovou, embora muitas vezes para pior, mas quase sempre para melhor, ficou bem próximo de atingir o tão almejado sonho de Alfredo Valadão, que vaticinava o Ministério Público como um Quarto Poder de Estado, rompendo com a secular tripartição dos poderes de Montesquieu, para atingir a decantada modernidade” (Cf. PIERANGELI, José Henrique. *Escritos Jurídico-Penais*. 3ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p.

outro Poder.<sup>119</sup> Trata-se, na verdade, de um órgão independente, em que pese “sua integração na estrutura do Poder Executivo”.<sup>120</sup>

O artigo 127 da Constituição brasileira dispõe que o Ministério Público é Instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático<sup>121</sup> e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Ao assegurar à Instituição o caráter permanente, temos que não será possível ao Poder Constituinte Derivado a supressão<sup>122</sup> ou mudança que altere a sua essência, sendo vedada a apresentação de qualquer emenda tendente a abolir a Instituição, considerada verdadeira cláusula pétreia,<sup>123</sup> uma vez que o Ministério Público é verdadeiro protetor dos direitos e garantias individuais indisponíveis e agente promotor da cidadania e da legalidade democrática.

Nesse passo, faz-se mister mencionar que tal previsão sequer seria necessária para evitar a supressão ou mudança que alterasse a essência do Ministério Público.<sup>124</sup>

De fato, tamanha a importância do Ministério Público no direito luso-brasileiro que é possível afirmar que o *Parquet* constitui *autêntica garantia institucional fundamental*.<sup>125</sup> O Ministério

---

233). Prossegue esse último autor afirmando que “o legislador constituinte, que continua a dever algo mais ao Ministério Público, de certa forma consagrou uma divisão da Magistratura, em judicante e requerente, tal como concebido na legislação italiana, só que, no país peninsular, ambos pertencem a um único poder, o Judiciário, e seus membros alternam na função de requerer e julgar” (*op. cit.*, p. 233). A atual Constituição da República, sem sombra de dúvidas, dedicou ao Ministério Público brasileiro uma conformação institucional qualificada, *marcada pela independência* em relação aos Poderes constituídos e com extrema autonomia institucional. Contudo, não é possível afirmarmos, diante da realidade constitucional, que ao Ministério Público foi conferido o *status* de Poder da República. Sobre o tema, Celso Ribeiro Bastos destaca que “para alguns, o Ministério Público é considerado um verdadeiro ‘poder’, pretendendo-se com isso alterar a divisão tripartida de Montesquieu. Para outros, é componente do Poder Legislativo, pois a este cabe a elaboração da lei e ao Ministério Público fiscalizar seu cumprimento, via jurisdicional, circunstância que tornaria visível a maior afinidade lógica entre a vontade do legislador e a atividade do órgão, mais do que qualquer outro do Estado. Há os que o incluem no Poder Judiciário, embora órgão não jurisdicional, mas sempre independente do Poder Executivo. A maioria, porém, tem o Ministério Público como órgão do Poder Executivo, que faz executar as leis através do Judiciário, embora reconhecendo ter ele funções autônomas, independentes, próprias e constitucionais, com parcela da soberania do Estado” (Cf. BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra da Silva. “Das funções essenciais à Justiça – do Ministério Público”. In: *Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988*. São Paulo: Saraiva 1988, t. 4, v. 4, p. 10).

<sup>119</sup> Como ressaltam Gilmar Mendes, Inocêncio Coelho e Paulo Branco, “evidenciando uma indefinição quanto ao enquadramento jurídico-constitucional da Instituição, variou a topografia das normas sobre o Ministério Público em nossas várias Constituições. Ora aparece ele como ‘órgão de cooperação nas atividades governamentais’ (1934); ora em dispositivos esparsos (1937); ora com título autônomo (1946); ora no capítulo do Poder Judiciário (1967); ora no capítulo do Poder Executivo, em 1969. Situa-se, hoje, no Título da Organização dos Poderes, em capítulo distinto dos três poderes clássicos (no capítulo das Funções Essenciais à Justiça). Se o constituinte não lhe quis assinalar o nome de Poder, como fez em relação ao Executivo, Legislativo e Judiciário, decerto que lhe reservou uma conformação institucional de marcada independência com relação a esses ramos da Soberania” (Cf. MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 3ª edição. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 996).

<sup>120</sup> Conforme decidido pelo Supremo Tribunal Federal, Pleno, Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 132/Rondônia, J. 30/4/2003, DJU de 30/5/2003, p. 28 – disponível também na rede mundial de computadores no sítio <www.stf.jus.br>. Acesso em 22/12/2008). Consta da ementa do mencionado acórdão o seguinte: “(...) III – Ministério Público: atribuição para ‘adquirir bens e serviços e efetuar a respectiva contabilização’: constitucionalidade, *dado cuidar-se de corolário de sua autonomia administrativa (e financeira), não obstante sua integração na estrutura do Poder Executivo*”. Destaque-se que o Ministério Público é um *órgão do Estado*, não do Governo ou do Poder Executivo.

<sup>121</sup> A referência à “defesa do regime democrático” teve inspiração na Constituição da República portuguesa de 1976 (Cf. MAZZILLI, Hugo Nigro. *Regime Jurídico do Ministério Público*. 6ª edição. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 37).

<sup>122</sup> Cf. MAZZILLI, Hugo Nigro. *Regime Jurídico do Ministério Público*. 6ª edição. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 107.

<sup>123</sup> Artigo 60, § 4º, IV, da Constituição da República brasileira

<sup>124</sup> A Constituição da República de Portugal não prevê o *Parquet* como Instituição permanente e, nem por isso, seria lícito ao Poder Constituinte Derivado suprimir ou deformar o Ministério Público lusitano, por se tratar de autêntica garantia institucional.

<sup>125</sup> Nesse sentido, SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*. 9ª edição. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 202. Como se sabe, a doutrina da garantia institucional, ministrada pelo constitucionalismo de *Weimar*, foi revigorada por Scheuner no estudo intitulado “As garantias institucionais da Lei Fundamental”, de 1953 (Cf. MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. 4ª edição. Coimbra: Coimbra Editora, 2008, v. IV, p. 81 e ss.; ANDRADE, José Carlos Vieira de. *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*. 3ª edição. Coimbra: Almedina, 2007, p. 142 e ss.; e BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 23ª edição. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 525 e ss.). A garantia institucional é “a proteção que a Constituição confere a algumas instituições, cuja importância reconhece fundamental para a sociedade, bem como a certos direitos fundamentais providos de um componente institucional que os caracteriza” (Cf. BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 23ª edição. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 525 e ss.). Tem como finalidade resguardar o núcleo essencial de determinadas instituições jurídicas da ação erosiva do legislador e até mesmo de uma eventual supressão por parte deste e dos demais poderes públicos: têm como função primordial a preservação e permanência da instituição (Cf. BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 23ª edição. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 541). O que se protege com a garantia institucional é a essência da Instituição, vinculando o legislador.

Público, no Brasil e em Portugal, está protegido de eventual supressão ou esvaziamento de suas garantias e atribuições por parte da ação erosiva do legislador e do poder de reforma constitucional, garantia esta, em *ultima ratio*, da sociedade, destinatária final da atuação da Instituição.<sup>126</sup>

## 2.6. As funções institucionais

Como funções institucionais do Ministério Público, a Constituição brasileira prevê a promoção privativa da ação penal pública, na forma da lei;<sup>127</sup> o zelo pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, com a promoção das medidas necessárias a sua garantia; a promoção do inquérito civil e da ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;<sup>128</sup> a promoção da ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos na Constituição; a defesa judicial dos direitos e interesses das populações indígenas; a expedição de notificações nos procedimentos administrativos de sua competência; o controle externo da atividade policial; a requisição de diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais; além de outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade.<sup>129</sup>

Ao lado da clássica função de acusação pública – promoção da ação penal –, a Constituição de 1988 elenca diversas atribuições ao Ministério Público, ora como parte da relação jurídico-processual (órgão agente), ora como fiscal da lei – *custus legis*<sup>130</sup> (órgão interveniente).

A ação penal representa um dever para o Ministério Público e um direito para os cidadãos.<sup>131</sup> Vale lembrar que na ação penal pública o Ministério Público age na qualidade de *órgão agente* e não está obrigado a promovê-la, única e exclusivamente, para obter a condenação do réu. Nesse caso, *deve* usar todos os meios lícitos possíveis para a correta aplicação da lei, objetivando um

---

<sup>126</sup> Explica Canotilho que “a protecção das garantias institucionais aproxima-se da protecção dos direitos fundamentais quando se exige, em face das intervenções limitativas do legislador, a salvaguarda do ‘mínimo essencial’ (núcleo essencial) das instituições” (Cf. CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 3ª edição. Coimbra: Almedina, 1999, pp. 373-374). Jorge Miranda alerta que “a maior ou menor importância desta ou daquela garantia institucional – como deste ou daquele direito – é função da sua maior ou menor proximidade dos princípios basilares da Constituição” (Cf. MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. 4ª edição. Coimbra: Coimbra Editora, 2008, v. IV, p. 81). Não há dúvidas de que o Ministério Público se aproxima, e muito, dos princípios estruturantes da Constituição, na medida em que foi erigido a protetor da legalidade democrática e dos interesses coletivos, sendo imprescindível para o Estado Democrático de Direito.

<sup>127</sup> No aspecto penal, é importantíssima a atuação do Ministério Público nos denominados “crimes de colarinho branco” (expressão advinda da doutrina inglesa – ‘white collar crimes’), que ferem de morte os fundamentos da República (Cf. FELDENS, Luciano. *Tutela Penal de Interesses Difusos e Crimes do Colarinho Branco*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002, p. 115 e ss.).

<sup>128</sup> Sobre a atuação ministerial na área dos interesses difusos e coletivos, vide, dentre outros, MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Interesses Difusos: Conceito e legitimação para agir*. 6ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, em especial p. 249 e ss.; e GUASQUE, Luiz Fabião. “O Ministério Público e a Tutela dos Interesses Difusos”. In: *Revista do Ministério Público*, Porto Alegre, n° 41, jan.-jun./2000, pp. 235-263.

<sup>129</sup> Artigo 129 da Constituição da República. Importante atribuição conferida ao Ministério Público é a tutela coletiva e individual (indisponível) dos idosos (Cf. GODINHO, Robson Renault. *A proteção processual dos Direitos dos Idosos*. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2007, em especial pp. 101-212).

<sup>130</sup> Como órgão interveniente o *Parquet* exerce os mesmos poderes e direitos processuais das partes, exceto a disposição do direito ou da ação. Como exemplos, podemos citar a intervenção do Ministério Público em ação de dissolução de sociedade conjugal, de usucapião, em ação em que haja interesse de incapaz, dentre outros. São, portanto, inúmeras as hipóteses de intervenção processual do Ministério Público como órgão interveniente.

<sup>131</sup> Cf. FERRAJOLI, Luigi. *Direito e razão: teoria do garantismo penal (Diritto e ragione: teoria del garantismo penale)*. Trad. Fauzi Hassan Choukr et al. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 457.

provimento jurisdicional justo.<sup>132</sup> O membro do *Parquet* com atribuição criminal não é um “*partisan*” da acusação, objetivando a condenação a todo custo: acima de tudo, deve buscar a justiça em cada caso concreto.

Em suma, podemos afirmar que a atuação do Ministério Público é norteadada pelo interesse social.<sup>133</sup>

Uma questão que tem sido bastante discutida em sede doutrinária e jurisprudencial é a possibilidade de o Ministério Público realizar, diretamente, investigação nos crimes de ação penal de iniciativa pública.<sup>134</sup> De um lado, sustenta-se que a investigação criminal foi pela Constituição reservada, exclusivamente, à Polícia Judiciária (Polícia Civil e Polícia Federal),<sup>135</sup> sendo ilegítimo e inconstitucional o desempenho de tal atividade pelos membros do Ministério Público, que assim agindo estariam usurpando atribuição. Além disso, ao *Parquet* competiria tão-somente a função de exercer o controle da atividade policial e não o de substituí-la.<sup>136</sup> De outra banda, entende-se legítima a investigação criminal direta pelo Ministério Público, uma vez que a Instituição, na condição de titular da ação penal pública, não seria mera espectadora da investigação a cargo da autoridade policial, podendo, por isso, não só requisitar diligências, como realizá-las diretamente, quando elas se mostrassem necessárias.<sup>137</sup>

Entendemos que a investigação criminal direta pelo Ministério Público brasileiro é lícita, constitucional, e, muitas vezes, conveniente.

---

<sup>132</sup> Cf. CARNEIRO, Paulo César Pinheiro. *O Ministério Público no Processo Civil e Penal*. 6ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 9. O membro do Ministério Público pode pleitear qualquer medida em favor do réu, incluindo, por exemplo, a impetração de *habeas corpus*, de mandado de segurança em matéria criminal e de recurso em benefício do acusado. Já no ano de 1867 observava Navarro de Paiva que “a importante instituição do ministerio publico tem sido geralmente mal compreendida e avaliada. Alguns de seus membros professam a erronea opinião de que o ministerio publico é um accusador, sempre energico, sempre implacavel, sempre inflammado do zelo ardente pela punição dos accusados, sempre inflexivelmente empenhado em fazer descarregar a espada da lei sobre a cabeça dos accusados. Estas idéas, que o vulgo tem adotado, contrariam diametralmente a indole e fins racionaes, moraes, e sociaes d’esta excellente instituição (...) a missão, portanto, do ministerio publico não é, nem pôde ser, a de perseguir com severa inflexibilidade e com implacável rigor todos os accusados, a quem a contigencia da prova moral arrastou aos tribunaes. Seria degradar altamente semelhante instituição, rebaixar os seus elevados fins, reduzir-a a um mecanismo social, abdicar a razão, a liberdade e, conseguintemente, a moralidade (...) a consciencia publica, e a sociedade, de quem o ministerio publico é órgão, se revoltariam, vendo que magistrados, a quem a lei confiou a accusação dos crimes publicos, empregam o mesmo empenho e solicitude em promover a punição de um réu convicto, e em accusar um individuo a quem a contigencia da prova moral e, muitas vezes, a deficiência d’ella obrigam a demonstrar a sua innocencia, ou a ausencia de imputação e, conseguintemente, da criminalidade (...) quando os factos imputados se apresentarem destituidos de criminalidade, quando a discussão patentear uma ausencia completa de imputação, ou de carência total de prova, o ministerio publico, como órgão da lei e interprete da verdade e da justiça, não deve hesitar em concluir pela absolvição do accusado; e seu ministerio seria oppressivo, a sua missão a consagração da mais revoltante iniquidade, um verdadeiro flagello social, se fosse condemnado a pedir sempre, abdicando os impulsos da propria consciencia, a condemnação do accusado, ou a emmudecer ante o triumpho da innocencia” (Cf. PAIVA, José da Cunha Navarro de. *Manual do Ministerio Publico*. Coimbra: Imprensa da Universidade, 1867, pp. 22-23 e 85-86 – trechos no original).

<sup>133</sup> Cf. BECHARA, Fábio Ramazzini. *Prisão Cautelar*. São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p. 128.

<sup>134</sup> Em Portugal, é pacífica a possibilidade de o Ministério Público realizar investigação criminal *diretamente*. De fato, no regime lusitano vigente, os órgãos de polícia criminal “assistem” o Ministério Público e atuam sob sua direta orientação e na dependência funcional (art. 263º do Código de Processo Penal português). Sendo o Ministério Público o *dominus* do inquérito, poderá realizar as diligências investigatórias diretamente ou realizá-las através da polícia (nesse sentido, MESQUITA, Paulo Dá. “Notas sobre inquérito penal, polícias e Estado de direito democrático – suscitadas por uma proposta de lei dita de organização da investigação criminal”. In: *Revista do Ministério Público*, Lisboa, n° 82, abr.-jun./2000, pp. 137-149; e PEREIRA, Rui. “O domínio do inquérito pelo Ministério Público”. In: *Jornadas de Direito Processual Penal e Direitos Fundamentais*. Coimbra: Almedina, 2004, p. 119-131).

<sup>135</sup> Artigo 144 da CRFB/1988.

<sup>136</sup> Artigo 129, VI, da CRFB/1988.

<sup>137</sup> Luís Roberto Barroso sintetiza as posições favoráveis e contrárias em relação ao tema (Cf. BARROSO, Luís Roberto. *Investigação pelo Ministério Público: Argumentos Contrários e a favor. A síntese possível e necessária*. Rio de Janeiro, 22 jan./2004. Disponível na rede mundial de computadores em <[www.2ccr.pgr.mpf.gov.br/documentos-e-publicacoes/docs\\_textos\\_interesses/investigacao\\_MP.pdf](http://www.2ccr.pgr.mpf.gov.br/documentos-e-publicacoes/docs_textos_interesses/investigacao_MP.pdf)>. Acesso realizado em 16 de junho de 2009). Anne Crenier assinala que “uma exigência emerge, mesmo nos sistemas anglo-saxónicos, a favor de um Ministério Público imparcial: a fase preparatória do processo penal, muitas vezes determinante para o resultado final do processo, não deverá estar ao abrigo da arbitrariedade policial e obedecer a critérios de legalidade e de proporcionalidade que só um magistrado imparcial e independente pode assegurar?” (Cf. CRENIER, Anne. “Separar as carreiras dos juizes e do Ministério Público?” In: *Revista do Ministério Público*, Lisboa, n° 77, jan.-mar./1999, pp. 175-176).

*Primo*, porque a atividade investigatória não é de exclusividade da Polícia Judiciária: basta vislumbrarmos a investigação realizada, por exemplo, pelas Comissões Parlamentares de Inquérito.<sup>138</sup>

*Secundo*, porque a própria Constituição prevê como função institucional do Ministério Público o exercício de outras funções, desde que compatíveis com a sua finalidade,<sup>139</sup> e não é preciso um esforço argumentativo para verificar que a investigação criminal é compatível com a finalidade da Instituição.

*Tertio*, porque a legitimidade investigatória do *Parquet* é decorrente da finalidade da investigação, que é formar a sua *opinio delicti* (a promoção da ação penal depende, muitas vezes, da prévia atividade investigatória).<sup>140</sup>

Afinal, por que poderia o Ministério Público requisitar diligências à autoridade policial e não realizá-las diretamente? Da interpretação sistemática e teleológica do texto constitucional, percebe-se que a investigação direta pelo Ministério Público nos crimes de ação penal de iniciativa pública é perfeitamente possível e constitucional, sem margens para maiores tergiversações.<sup>141</sup>

## **2.7. Os princípios institucionais da unidade, indivisibilidade e independência funcional. O aspecto correccional**

Como princípios institucionais, o texto constitucional brasileiro elenca os seguintes: unidade, indivisibilidade e independência funcional.<sup>142</sup> Princípio da unidade significa que o Ministério Público constitui uma Instituição única, devendo seus membros serem considerados integrantes de um só organismo, sob direção de um só chefe.<sup>143</sup> O princípio da indivisibilidade deve ser entendido que seus membros podem ser substituídos uns pelos outros, segundo disciplinado em lei.<sup>144</sup>

---

<sup>138</sup> Artigo 58, § 3º, da CRFB/1988.

<sup>139</sup> Artigo 129, IX, da CRFB/1988.

<sup>140</sup> A investigação direta pelo Ministério Público é, realmente, conveniente em muitos casos. Como Rodrigues Maximiano sublinhou, “sabendo-se que a corrupção e a criminalidade de ‘colarinho branco’ se interceptam com os detentores do poder político – onde não há poder de decisão não há corrupção – cria-se objectivamente a possibilidade de ser o Governo, através da sua extensão na direção da Polícia Judiciária, a decidir o que é que deve ser prevenido ou investigado e o que é que deve ser silenciado, à revelia da Magistratura, ficando a investigação criminal da corrupção sujeita não ao princípio da objectividade, independência e legalidade estrita, mas sim ao princípio da oportunidade política” (Cf. MAXIMINANO, António Henrique Rodrigues. “Proposta da Lei 48/IV – Combate à corrupção”. Comunicação às jornadas parlamentares do Partido Socialista, na Sala do Senado da Assembléia da República de Portugal, no dia 4/5/1993. Publicado na *Revista do Ministério Público*, Lisboa, n° 54, abr.-jun./1993, pp. 61-75). Tal advertência, outrossim, pode ser plenamente aplicável no Brasil; por isso, a importância da investigação criminal feita diretamente pelo Ministério Público em algumas situações.

<sup>141</sup> O assunto foi recentemente decidido pela Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal, nos autos do Habeas Corpus n° 91.661/PE, J. 10/3/2009 (disponível na rede mundial de computadores no sítio <www.stf.jus.br>. Acesso em 16/6/2009), com expresse reconhecimento da possibilidade investigatória direta pelo Ministério Público. A questão, contudo, ainda está pendente de ser decidida pelo Pleno do Excelso Pretório (HC n° 84 548/SP). Para melhor compreensão da matéria, conferir, dentre outros, HAMILTON, Sérgio Demoro. “A amplitude das atribuições do Ministério Público na investigação penal”. In: *Temas de Processo Penal*. 2ª edição. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2000, pp. 207-227; STRECK, Lenio Luiz.; FELDENS, Luciano. *Crime e Constituição*. 3ª edição. Rio de Janeiro: Forense, Rio de Janeiro, 2006; e BASTOS, Marcelo Lessa. *A investigação nos crimes de ação penal de iniciativa pública: papel do Ministério Público. Uma abordagem à luz do sistema acusatório e do garantismo*. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2004.

<sup>142</sup> Artigo 127, § 1º, da CRFB/1988.

<sup>143</sup> O Princípio da Unidade do Ministério Público deve ser considerado dentro de cada Ministério Público. Como estatuído na Constituição da República, o Ministério Público é organizado da seguinte forma: 1) Ministério Público da União, que, por sua vez, compreende: a) Ministério Público Federal, b) Ministério Público do Trabalho; c) Ministério Público Militar, d) Ministério Público do Distrito Federal e Territórios; e 2) Ministério Público dos Estados (artigo 128), independentes entre si. Assim, não é possível, *exempli gratia*, ao membro do Ministério Público Federal exercer as atribuições de membro do Ministério Público do Estado e vice-versa. A Instituição, em que pese a sua divisão em Ministério Público da União e Ministério Público dos Estados, possui o *caráter nacional* (Cf. MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 3ª edição. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 998).

<sup>144</sup> O Princípio da Indivisibilidade também deve ser considerado dentro de cada Ministério Público.

Por fim, princípio da independência funcional significa que os membros do Ministério Público podem atuar no exercício de suas funções livremente, fundamentadamente, de acordo com a sua consciência, com a Constituição da República e com a lei, não podendo ser responsabilizados pelos atos que praticarem no exercício funcional. Cada membro tem liberdade de exercer as suas funções em face de outros órgãos ou agentes de mesma Instituição. A garantia é ilimitada:<sup>145</sup> o membro do *Parquet* não está, no exercício funcional, sujeito sequer a acatar as recomendações do Procurador-Geral, do Conselho Superior do Ministério Público ou do Conselho Nacional do Ministério Público.<sup>146</sup> Isso significa que nem mesmo o Chefe do Ministério Público pode determinar arbitrariamente que certa manifestação funcional (fática ou jurídica) seja feita dessa ou daquela forma.

Eventual recomendação expedida pelo Procurador-Geral da República ou pelos Procuradores-Gerais de Justiça, em qualquer matéria referente ao exercício funcional, *não terá o caráter vinculativo*, ao contrário do sistema vigente em Portugal.<sup>147</sup> A recomendação será meramente indicativa e não vinculativa.

A independência funcional, de fato, beneficia a sociedade, possibilitando ao membro do Ministério Público a correta aplicação da lei, sem qualquer influência econômica ou política. Na esfera penal, isso significa que será processado tanto o criminoso sem recursos financeiros como o mais poderoso economicamente, sem qualquer ingerência política ou econômica: a lei é igual para todos e o princípio da independência funcional pode ser considerado um instrumento da igualdade.

Ao contrário do Ministério Público português, iluminado pelas características do *Parquet* francês, que tem como regra o *princípio hierárquico*,<sup>148</sup> a Instituição brasileira tem como princípio basilar a liberdade funcional de seus membros. Diante da independência funcional, não se admite hierarquia no exercício das funções ministeriais: só há hierarquia no âmbito administrativo. Nesse sentido, o Chefe da Instituição – Procurador-Geral – tem poderes de designação na forma da lei e existe disciplina funcional. Ainda sob o aspecto administrativo, o membro deve acatar as decisões do Conselho Nacional do Ministério Público e dos órgãos da Administração Superior, quando, *exempli gratia*, o Conselho Superior do Ministério Público revisa uma decisão de arquivamento de um inquérito civil.

<sup>145</sup> Cf. CARNEIRO, Paulo César Pinheiro. *O Ministério Público no Processo Civil e Penal*. 6ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 43.

<sup>146</sup> Por força do princípio da independência funcional, o membro do Ministério Público não está obrigado a acatar as recomendações do Conselho Superior nem mesmo nos casos em que se mostre conveniente a atuação uniforme da instituição (artigos 10, XII, 15, X, 17, IV, e 20, da Lei Complementar n° 8.625/93). Sobre o assunto destaca Emerson Garcia que “a superioridade hierárquica do Procurador-Geral, Chefe do Ministério Público, cinge-se ao âmbito administrativo – que é regido pelos princípios gerais que disciplinam essa seara – não guardando qualquer similitude com uma aberrante hierarquia funcional. Fosse outra a conclusão, violado seria o texto constitucional, pois independência e hierarquia não podem ocupar um único plano existencial: enquanto a primeira afasta a intervenção superior, a segunda a atrai, o que justifica a dicotomia de tratamento dispensada às esferas funcional e administrativa. O ofício ministerial deve ser livremente exercido, somente rendendo obediência ao ordenamento jurídico e à consciência do membro do Ministério Público. A importância dessa garantia é indiscutível” (Cf. GARCIA, Emerson. *Ministério Público: Organização, Atribuições e Regime Jurídico*. 3ª edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 65).

<sup>147</sup> Nesse sentido, a pacífica doutrina assinala que “os membros do Ministério Público (promotores e procuradores) e os órgãos do Ministério Público (tanto os órgãos individuais quanto os órgãos coletivos, como o Conselho Superior ou o Colégio de Procuradores), *no exercício da atividade-fim*, só estão adstritos ao cumprimento da Constituição e das leis; não estão obrigados a observar portarias, instruções, ordens de serviço ou quaisquer comandos nem mesmo dos órgãos superiores da própria instituição, no que digam respeito ao que devam ou não fazer. Estamos a referir-nos aqui à plena liberdade no exercício da atividade-fim (se, p. ex., é caso de dar ou não denúncia, se é caso de pedir condenação ou absolvição, ou de recorrer ou não): nesse ponto, é irrestrita a liberdade funcional). Entretanto, na atividade-meio, devem os membros do Ministério Público seguir avisos, instruções e regulamentos das autoridades administrativas competentes da própria instituição (se, p. ex., é caso de comunicarem o ajuizamento de alguns tipos de ações ou se devem fazer relatórios do movimento de processos ou do atendimento ao público pela promotoria)” (Cf. MAZZILLI, Hugo Nigro. *Regime Jurídico do Ministério Público*. 6ª edição. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 202).

<sup>148</sup> O princípio da independência funcional é justamente o oposto do princípio da hierarquia.

Diversamente do que pode parecer à primeira vista, o princípio da independência funcional não inviabiliza a responsabilidade disciplinar dos membros do Ministério Público.

A independência conferida a cada integrante do *Parquet* não significa que o seu agir (quando do exercício funcional) possa ser irresponsável ou leviano; não é lícito ao membro acobertar-se sobre o manto do princípio da independência funcional para a prática de irregularidades. Por isso, justamente para evitar excessos e possibilitar o importante controle interno e externo, existe, respectivamente, a figura da Corregedoria-Geral, no âmbito de cada Ministério Público, e o Conselho Nacional do Ministério Público, este último com caráter nacional.

A Corregedoria-Geral é um órgão da Administração Superior do Ministério Público e tem como principal atribuição a fiscalização e orientação dos membros do *Parquet*.<sup>149</sup> O Conselho Nacional do Ministério Público, outrossim, também possui atribuição correccional.<sup>150</sup> Ambos poderão, portanto, exercer correição e evitar a indesejável conduta desviante por parte do membro do Ministério Público, consoante previsto em lei.

## **2.8. A investidura do chefe do Ministério Público. Questão controversa**

A Constituição de 1988 disciplinou a nomeação do Procurador-Geral da República, chefe do Ministério Público da União,<sup>151</sup> e dos Procuradores-Gerais de Justiça, chefes dos Ministérios Públicos dos Estados e do Distrito Federal e Territórios.

Até a promulgação da Constituição de 1988, o Presidente da República escolhia *livremente* o Procurador-Geral da República, que deveria ter reputação ilibada e notório conhecimento jurídico. Isto significa que não havia a imperiosa necessidade que a escolha recaísse necessariamente sobre um integrante do Ministério Público: bastava que o cidadão tivesse notório conhecimento jurídico e reputação ilibada, ambos conceitos indeterminados.<sup>152</sup>

Na atual regra constitucional, o Procurador-Geral da República deve ser nomeado pelo Presidente da República *dentre os integrantes da carreira*, maiores de trinta e cinco anos, após a aprovação de seu nome pela maioria absoluta dos membros do Senado Federal, para mandato de dois anos, permitida a recondução,<sup>153</sup> impossibilitada a demissão *ad nutum*.

A nomeação dos Procuradores-Gerais dos Estados e do Distrito Federal e Territórios é um pouco diversa, uma vez que há a participação da classe na escolha. Estes Ministérios Públicos devem formar lista tríplice dentre os integrantes da carreira, na forma da lei respectiva, para escolha de seu Procurador-Geral, que será nomeado pelo Chefe do Poder Executivo dentre os três membros

<sup>149</sup> Artigo 17 da Lei n° 8.625/1993.

<sup>150</sup> Artigo 130-A, § 2°, III, da CRFB/1988.

<sup>151</sup> O Ministério Público da União compreende: o Ministério Público Federal, o Ministério Público Militar e o Ministério Público do Trabalho (artigo 128, I, da CRFB/1988).

<sup>152</sup> Sobre conceitos jurídicos indeterminados, consultar, dentre outros, ENGLISH, Karl. *Introdução ao pensamento jurídico (Einführung – In das juristische denken)*. Trad. J. Baptista Machado. 10ª edição. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2008, p. 208 e ss.; KAUFMANN, Arthur. *Filosofia do Direito (Rechtsphilosophie)*. Trad. António Ulisses Cortês. 3ª edição. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2009, p. 144; MOREIRA, José Carlos Barbosa. “Regras de experiência e conceitos juridicamente indeterminados”. In: *Revista Forense*, Rio de Janeiro, n°s 895/896/897, v. 261, jan.-mar./1978, pp. 13-19; SOUSA, António Francisco de. *Conceitos indeterminados no Direito Administrativo*. Coimbra: Almedina, 1994, p. 23 e ss.; e CORREIA, José Manuel Sérvulo. *Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos*. Coimbra: Almedina, 2003, p. 116 e ss.

<sup>153</sup> Artigo 128, § 1°, da CRFB/1988.

figurantes da lista, para mandato de dois anos, permitida somente uma recondução. Nesse caso, a sistemática da escolha é mais adequada: há a participação da classe, que forma a lista tríplice após votação, e somente é permitida uma recondução, ao contrário do previsto para o Procurador-Geral da República, que pode ser reconduzido indefinidamente.

A doutrina alienígena tem elogiado a independência e autonomia do Ministério Público brasileiro, ressaltando que a sistemática de escolha do chefe do *Parquet* não afeta as mencionadas características da Instituição.<sup>154</sup>

No entanto, existe uma grande celeuma sobre a participação do Poder Executivo na escolha do chefe do Ministério Público.

Parte da doutrina sustenta que a escolha do chefe institucional deve caber tão-somente à classe,<sup>155</sup> sem a participação de *extraneus*, uma vez que a participação do Poder Executivo acabaria por abalar a autonomia institucional, em razão da ingerência indevida.

De outro lado, sustenta-se que a regra exposta na Constituição atende à sistemática dos freios e contrapesos (*checks and balances*). A participação do Poder Executivo (Presidente da República) e do Poder Legislativo (Senado Federal – que representa os Estados da Federação brasileira) na escolha do Procurador-Geral da República, e do Governador do Estado, no caso da escolha dos Procuradores-Gerais de Justiça, faz com que prevaleça não só o interesse corporativo dos membros da Instituição, mas também dos agentes políticos democraticamente eleitos, que representam a sociedade, conferindo maior legitimidade democrática ao processo de escolha do chefe do Ministério Público e à própria Instituição. Destaque-se que o ingresso dos membros do *Parquet* brasileiro na carreira ocorre mediante concurso público de provas e títulos,<sup>156</sup> ao contrário do que ocorre em algumas unidades da Federação dos Estados Unidos da América (Promotores Distritais Estaduais, que são eleitos), por exemplo. A fórmula constitucionalmente prevista de participação do poder político na escolha do Chefe maior da Instituição, em suma, poderia conferir ao Ministério Público uma *legitimidade democrática*.<sup>157</sup>

Com efeito, não há sistemática perfeita para preenchimento dos cargos do Estado de grande destaque, como os membros dos Tribunais Superiores (Superior Tribunal de Justiça e Supremo Tribunal Federal, especialmente), membros dos Tribunais de Contas e Chefe do Ministério Público. As fórmulas conhecidas oscilam entre a ingerência político-partidária, de um lado, e os interesses das respectivas instituições, de outro.

---

<sup>154</sup> Nesse sentido, sublinha Cândido Conde-Pumpido Ferreiro que “el Ejecutivo continúa manteniendo cierta vinculación formal en la actividad o elección del titular del Ministerio Fiscal (...) cuanto el ‘Procurador general de Justicia’ es nombrado por el gobernador de cada Estado, en los términos que determine la legislación estatal (Brasil). Sin embargo esto no es óbice para que se mantenga en la doctrina de esos países que la independencia de la institución queda asegurada y se afirme” (Cf. FERREIRO, Cândido Conde-Pumpido. “La nueva naturaleza del Ministerio Fiscal en la Constitución Española”. In: *Estudios em Homenagem a Cunha Rodrigues*. Jorge de Figueiredo Dias, Ireneu Cabral Barreto, Tereza Pizarro Beleza e Eduardo Paz Ferreira (Orgs). Coimbra: Coimbra Editora, 2001, v. I, p. 270).

<sup>155</sup> Cf. FERRAZ, Antônio Augusto Mello de Camargo.; DIAS JÚNIOR, Paulo Roberto. “Aperfeiçoamento do Sistema de Investidura do Procurador-Geral de Justiça: Pressuposto para a Afirmação do Ministério Público como Defensor do Regime Democrático”. In: *Ministério Público II (Democracia)*. Obra coletiva. José Marcelo Menezes Vigilar e Ronaldo Porto Macedo Júnior - Orgs. São Paulo: Altas, 1999, pp.113-129; e GARCIA, Emerson. *Ministério Público: Organização, Atribuições e Regime Jurídico*. 3ª edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, pp. 77 e 163.

<sup>156</sup> Artigo 129, § 3º, da CRFB/1988.

<sup>157</sup> É importante ressaltar que a legitimidade do Ministério Público também decorre da sua atuação em cada caso concreto, de acordo com a prescrição *constitucional e legal*.

Autonomia não significa soberania ou totalitarismo: não pode nem deve o *Parquet* considerar-se alheio a qualquer forma de ingerência externa. Nenhum Poder, aliás, é soberano: são harmônicos e independentes entre si, coexistindo o sistema de freios e contrapesos. No entanto, sopesando a ingerência do Poder Executivo na nomeação do chefe do Ministério Público e a prevalência absoluta do interesse da classe, entendemos que o que melhor atende ao interesse *da coletividade* é, efetivamente, a segunda opção.

De fato, o último resquício do Ministério Público de origem francesa, que possibilita a indevida ingerência por parte do Executivo, deve ser extirpado do sistema constitucional brasileiro.

A forma de nomeação dos Chefes dos Ministérios Públicos, como atualmente estabelecido na Constituição, é forçoso admitir, torna políticos os cargos de Procuradores-Gerais de Justiça e compromete a independência que deve ter o Ministério Público para o cumprimento das funções institucionais previstas na Constituição Federal.<sup>158</sup> O envolvimento e compromissos de caráter político-partidário devem ser afastados da chefia institucional.

Outro fundamento que nos leva a admitir a escolha direta da chefia institucional por seus pares, sem a participação do Executivo, tem ligação com o princípio da igualdade. Isto porque os presidentes dos Tribunais Federais e Estaduais são eleitos diretamente pelos magistrados, sem a participação do Executivo. Assim, diante da sistemática prevista no ordenamento constitucional brasileiro, que confere tratamento isonômico entre o Ministério Público e a magistratura (ambos são frutos “da mesma árvore”), é forçoso reconhecer a necessidade de extirpar a ingerência do Executivo na escolha do Chefe do Ministério Público.

A sistemática de nomeação adotada no Brasil, em suma, reclama por mudanças, de forma a garantir ainda mais a imparcialidade e a independência do Chefe do Ministério Público,<sup>159</sup> o que, ao certo, repercute na atividade funcional de todos os membros.

## **2.9. A ádvena atribuição: a possibilidade de delegação de atribuição típica do Presidente da República ao Procurador-Geral da República**

Como visto, a autonomia do Ministério Público brasileiro diante dos demais Poderes, em suma, foi assegurada de forma bastante eficaz pela Constituição em vigor. Talvez o único resquício que poderia denotar subordinação direta entre o Poder Executivo e o *Parquet* seja a possibilidade de o Presidente da República delegar ao Procurador-Geral da República as seguintes atribuições: a) dispor, mediante decreto, sobre a organização e funcionamento da administração pública federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos, e extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos; b) conceder indulto e comutar penas, com

---

<sup>158</sup> Não é por outra razão que atualmente está em tramitação no Congresso Nacional Proposta de Emenda à Constituição (PEC n° 189, de 2007) objetivando a alteração do artigo 128 da Lei Maior, para modificar a sistemática de nomeação dos Procuradores-Gerais de Justiça. De acordo com a proposta, competiria à classe a eleição direta do Chefe do Ministério Público, que seria nomeado pelo Governador do Estado, após aprovação da maioria absoluta da Assembléia Legislativa. Assim sendo, o Governador não mais escolheria o membro do Ministério Público constante da lista tríplice: haveria tão-somente um controle pelo Poder Legislativo, que aprovaria ou não o nome sufragado pela classe. Seria efetivamente uma melhora na sistemática de escolha da chefia do Ministério Público, sem dúvidas.

<sup>159</sup> Cf. CARNEIRO, Paulo César Pinheiro. *O Ministério Público no Processo Civil e Penal*. 6ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 247.

audiência, se necessário, dos órgãos instituídos em lei; e, por fim, c) prover e extinguir os cargos públicos federais, na forma da lei.<sup>160</sup>

Trata-se de vinculação incabível entre o Presidente da República e o Procurador-Geral da República, na medida em que não há qualquer subordinação entre os chefes de órgãos independentes e autônomos, o que não ocorre entre as demais autoridades mencionadas no dispositivo constitucional (Ministros de Estado e Advogado-Geral da União), que prestam direto assessoramento ao Presidente da República e mantêm com esse estreito vínculo de subordinação. Ademais, as matérias passíveis de delegação referem-se à organização interna do Poder Executivo, não possuindo qualquer conexão com as atribuições do Ministério Público.

Dessa forma, em que pese a possibilidade dessa delegação por parte do Presidente da República não afetar a autonomia do Ministério Público, teria sido melhor que a Constituição tivesse previsto no dispositivo referido apenas aquelas autoridades que tivessem subordinação direta com o Chefe do Poder Executivo Federal, excluindo a figura do Procurador-Geral da República.

Em suma, diante da importante autonomia do Ministério Público trazida pela Constituição da República de 1988 é que se afirma que a Instituição brasileira alcançou seu maior crescimento e redimensionamento, sequer comparável ao de outros países: as atribuições foram diversificadas e ampliadas; as garantias e prerrogativas aumentadas. Espera-se que, com a consolidação do *Parquet*, a democracia brasileira possa ser solidificada e a desigualdade social diminua, visando à construção de uma sociedade livre, justa e solidária, o que deve ser o maior objetivo da Instituição ministerial.

### **3. O MINISTÉRIO PÚBLICO NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA DE 1976**

#### **3.1. A autonomia do Ministério Público perante o poder político e a magistratura judicial**

A Constituição da República de Portugal de 1976, de forma inédita, consagrou a autonomia do Ministério Público perante o poder político e a magistratura judicial, atribuindo-lhe estatuto próprio.<sup>161</sup> Pode-se afirmar, portanto, que a magistratura do Ministério Público é paralela à magistratura judicial e dela totalmente independente.<sup>162</sup>

O Ministério Público português está previsto na Constituição no Capítulo IV do Título V (“*Dos Tribunais*”), determinando o texto constitucional a separação do *Parquet* da magistratura judicial, o que implica a existência de carreiras autônomas.<sup>163</sup>

<sup>160</sup> Artigo 84, parágrafo único, da CRFB/1988.

<sup>161</sup> Artigo 219º da CRP/1976.

<sup>162</sup> Por essa razão, o Estatuto do Ministério Público português dispõe que nas audiências e atos oficiais que presidam magistrados judiciais, os do Ministério Público que sirvam junto do mesmo Tribunal devem tomar lugar à sua direita (artigo 75º, nº 1). Ainda, os Procuradores da República e os procuradores-adjuntos têm categoria, tratamento e honras iguais aos dos juízes dos tribunais junto dos quais exercem funções e usam o traje profissional que a estes compete (artigo 90º, nº 4, do Estatuto). É da própria alma do Ministério Público a completa autonomia no duplo aspecto da independência face ao poder e à magistratura judicial (Cf. FONSECA, Guilherme da. “O Ministério Público e a Constituição”. In: *Revista do Ministério Público*, Lisboa, nº 31, jul.-set./1987, p. 71).

<sup>163</sup> Aqui uma diferença entre as instituições lusitana e brasileira: enquanto a primeira é considerada uma magistratura autônoma da judicial (seus membros são designados como magistrados do Ministério Público), a segunda é considerada um órgão independente, integrante da estrutura do Poder Executivo.

Como observam Gomes Canotilho e Vital Moreira, “no sistema pré-constitucional, o MP funcionava no escalão inferior como estádio vestibular da carreira judicial, sendo os escalões superiores preenchidos por juízes. Havia pois apenas uma separação funcional”.<sup>164</sup> Com o advento da atual Constituição, ocorreu efetivamente a autonomia do Ministério Público da magistratura judicial: não há que se falar em dependência hierárquica nem mesmo do Governo.<sup>165</sup>

A Constituição portuguesa conferiu ao Ministério Público autonomia,<sup>166</sup> de forma expressa e nos termos da lei. Disso decorrem duas conseqüências: é a lei que fixará os termos da autonomia ministerial e a autonomia conferida à Instituição é elevada, porém não é ilimitada.

A autonomia do Ministério Público português consiste na vinculação a critérios de legalidade e objetividade e na exclusiva sujeição dos magistrados do Ministério Público às diretivas, ordens e instruções previstas em lei.

### 3.2. O princípio hierárquico de inspiração francesa

Vige no sistema constitucional português o princípio hierárquico, de inspiração francesa,<sup>167</sup> diferentemente do princípio da independência funcional vigente no Brasil, como já mencionado.

Enquanto no Brasil os membros do Ministério Público são absolutamente livres no exercício de suas funções, devendo atuar fundamentadamente de acordo com a sua consciência, com a Constituição e com a lei, em Portugal os magistrados do *Parquet* devem atuar funcionalmente de acordo com a *hierarquia*, estabelecida através de diretivas, ordens e instruções emanadas de superiores.

Nesse ponto, a Constituição expressa que os agentes do Ministério Público são magistrados responsáveis, hierarquicamente subordinados.<sup>168</sup> De um lado, a *responsabilidade* consiste em os agentes responderem pelo cumprimento dos seus deveres e pela observância das diretivas, ordens e instruções que receberem, nos termos da legislação; de outro, a *hierarquia* significa a subordinação dos magistrados aos de grau superior e na conseqüente obrigação de acatamento por aqueles das diretivas, ordens e instruções recebidas, nos termos da lei.<sup>169</sup>

---

<sup>164</sup> Cf. CANOTILHO, J. J. Gomes e MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa Anotada*. 3ª edição. Coimbra: Coimbra Editora, 1993, p. 830.

<sup>165</sup> Sobre a evolução da legislação referente ao Ministério Público português, v. SANTOS, Manuel Simas. “Ministério Público: Estatuto e Organização”. In: *Revista do Ministério Público*, Lisboa, n.ºs 35 e 36, jul.-dez./1988, pp. 09-29.

<sup>166</sup> Como se sabe, autonomia significa a possibilidade de estabelecer as próprias regras a serem seguidas e diverge da concepção de soberania. Autonomia deriva das palavras gregas *auto* (aquilo que é próprio) e *nomia* (regra, norma).

<sup>167</sup> O mesmo ocorre em Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe e Timor Leste.

<sup>168</sup> Art. 219º, n.º 4, da CRP/1976.

<sup>169</sup> Os poderes diretivos hierárquicos, contudo, têm limites. O próprio Estatuto do Ministério Público prevê diversas hipóteses limitadoras dos poderes diretivos (Lei n.º 47/86, de 15 de outubro, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 2/90, de 20 de janeiro, 23/92, de 20 de agosto, 10/94, de 5 de maio e 60/98, de 27 de agosto). Sobre essa matéria, os magistrados do Ministério Público podem solicitar ao superior hierárquico que a ordem ou instrução seja emitida por escrito, devendo sempre sê-lo por esta forma quando se destine a produzir efeitos em processo determinado (artigo 79º, n.º 1, do Estatuto). Os magistrados do Ministério Público, outrossim, devem recusar o cumprimento de diretivas, ordens e instruções ilegais e podem recusá-los com fundamento em grave violação da sua consciência jurídica, por escrito e fundamentadamente, sendo que o exercício injustificado da faculdade de recusa constitui falta disciplinar (artigo 79º, n.ºs 2, 3 e 6, do Estatuto). Não podem ser objeto de recusa por parte do magistrado do Ministério Público as seguintes matérias: a) as decisões proferidas por via hierárquica nos termos da lei de processo; b) as diretivas, ordens e instruções emitidas pelo Procurador-Geral da República, salvo com fundamento em ilegalidade (artigo 79º, n.º 5, do Estatuto).

A imparcialidade do Ministério Público deve ser aferida não só externamente.<sup>170</sup> A organização da Instituição mediante critério de hierarquia funcional fere a imparcialidade e a autonomia interna, uma vez que a decisão de um magistrado de grau inferior poderá ser revista pelo de um grau superior, chegando-se, na escala hierárquica maior, ao Procurador-Geral da República, nomeado pelo Presidente da República, sob proposta do Governo, com ligações, portanto, com o poder político. Assim sendo, a desejável autonomia e imparcialidade seria alcançada, *jure constituendo*, com o princípio da independência funcional.

A introdução do princípio da independência funcional em sede constitucional, enfim, acabaria com a subordinação hierárquica, que tende a limitar a independência ministerial,<sup>171</sup> permanecendo a hierarquia tão-somente no aspecto administrativo.

### 3.3. As atribuições do Ministério Público português

Com o novo modelo do Ministério Público, pretendeu a Constituição de 1976 assegurar a todos os agentes ministeriais as condições necessárias para o exercício livre das importantes funções a eles atribuídas.

Nesse ponto, a Constituição dispõe que compete ao Ministério Público: 1) representar o Estado; 2) defender os interesses que a lei determinar; 3) participar na execução da política criminal definida pelos órgãos de soberania; 4) exercer a ação penal orientada pelo princípio da legalidade; e 5) defender a legalidade democrática.<sup>172</sup>

Na defesa da legalidade democrática, o Ministério Público é fiscal da lei (*custus legis*) e assim deve agir o magistrado da Instituição quando de sua atuação funcional.<sup>173</sup>

A legitimidade constitucional do Ministério Público o permite cobrar do Estado determinadas posturas que viabilizem o exercício da cidadania. A sociedade, portanto, exerce através do *Parquet* a cidadania, atendendo-se o direito de participar do processo de formação da *vontade pública*.

Como atribuição do Ministério Público, a Constituição ainda dispõe que à Instituição compete participar na execução da política criminal definida pelos órgãos de soberania. Isto é, o

---

<sup>170</sup> Cf. PEREIRA, Rui. "Ministério Público: hierarquia e autonomia". In: *Cadernos da Revista do Ministério Público*, Lisboa, n° 6, IV Congresso do Ministério Público, maio/1994, p. 76.

<sup>171</sup> Cf. TRASSARD, Cédric. "O Ministério Público em França". In: *O Papel do Ministério Público – Estudo Comparado dos Países Latino-Americanos*. Obra coletiva. João Paulo Dias e Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo (Orgs.). Coimbra: Almedina, 2008, p. 128.

<sup>172</sup> Artigo 219°, n° 1, da CRP/1976.

<sup>173</sup> O Tribunal Constitucional português considerou que o Ministério Público carecia de legitimidade para intervir em processos de apresentação de candidaturas para a eleição dos órgãos das autarquias locais (o caso concreto tratava de interposição de recurso para plenário das decisões das seções sobre anotação de coligações – conforme decidido no acórdão n° 181/85 – in *Acórdãos*, 6° volume, pp. 711-723, publicado no *Diário da República*, 2ª série, de 9 de janeiro de 1986). Contudo, no nosso entender, diferentemente do que foi decidido pela Corte Constitucional, a legitimidade do Ministério Público português para intervir nos processos de apresentação de candidatura para eleição dos órgãos das autarquias locais advém justamente de sua atribuição constitucional de *defesa da legalidade democrática*. Ora, ao intervir nesses processos eleitorais o Ministério Público está, de fato, vinculando-se ao exercício da cidadania e, em *ultima ratio*, à *concretização da própria democracia*. O alicerce normativo que estrutura a defesa da legalidade democrática é justamente o processo eletivo, que deve ter a necessária participação do Ministério Público: este deve ter legitimidade para intervir em processos de apresentação de candidaturas, podendo, em consequência, manejar os recursos cabíveis. Por essa razão, *data venia*, o Tribunal Constitucional deveria ter reconhecido no caso julgado (acórdão n° 181/85) a legitimidade do *Parquet* lusitano. Essa posição, contudo, não foi adotada pela Corte Constitucional portuguesa.

*Parquet* não pode *definir* a política criminal, mas tão-somente *participar* da política definida pelos órgãos de soberania.<sup>174</sup>

Talvez a mais difundida e importante atribuição do Ministério Público seja o exercício da ação penal.<sup>175</sup>

De fato, a Constituição portuguesa atribui ao *Parquet* o exercício da ação penal, que deve ser *orientada pelo princípio da legalidade*.<sup>176</sup> Isto significa que toda conduta que possua indicativos de antijuridicidade deve ser levada à apreciação do juízo criminal, que deverá aplicar a norma penal ao caso concreto imputando ao seu autor a sanção prevista em lei.

É correto dizer que, quanto ao Ministério Público, não se pode falar em *direito de ação*, mas sim em *dever de agir*. A idéia de que o Ministério Público é obrigado a agir funda-se, em última análise, no princípio da legalidade: se o *Parquet* identifica a existência da lesão em caso no qual a lei exija sua atuação, não pode alegar conveniência em não propor a ação penal ou não prosseguir na promoção do procedimento, exceto quando a própria lei lhe permita, expressamente, esse juízo de conveniência e oportunidade. Entretanto, se, ao investigar supostos fatos que poderiam servir de base para uma ação penal, o Ministério Público se convence de que esses fatos não ocorreram, ou que o investigado não é responsável por eles, ou que esses fatos ocorreram, mas não são ilícitos – em todos esses casos, o Ministério Público poderá deixar de agir, sem violar dever funcional. É o que, em suma, pretende a Constituição: que o exercício da ação penal seja orientado pelo princípio da legalidade, isto é, com estrita vinculação à lei.

A Lei Maior portuguesa atribui ao Ministério Público, outrossim, a defesa dos interesses que a lei determinar.<sup>177</sup> Trata-se de uma cláusula aberta, de atribuição residual, que abre à Instituição um leque enorme de atribuições que a lei definir. Assim, *verbi gratia*, compete ao Ministério Público português: a) na área laboral, o patrocínio judiciário dos trabalhadores carentes e de

---

<sup>174</sup> Cunha Rodrigues assinala que “o sistema judicial (e, especialmente, os tribunais e o Ministério Público) participa, segundo as regras de competência pré-definidas, na execução da política criminal. Este reconhecimento foi agora elevado a princípio constitucional quanto ao Ministério Público” (Cf. RODRIGUES, Cunha. *Em Nome do Povo*. Coimbra: Coimbra Editora, 1999, p. 161). No mesmo sentido, Armínio Ribeiro Mendes destaca que “a idéia de que o Ministério Público participa na execução da política criminal definida apenas pelos órgãos de soberania visa acentuar que o Ministério Público não é um órgão de soberania, nem faz parte de um órgão de soberania, não podendo definir ou modelar a política criminal” (Cf. MENDES, Armínio Ribeiro. “O Ministério Público, a Constituição de 1976 e a Jurisprudência Constitucional”. In: *Estudos em Homenagem a Cunha Rodrigues*. Jorge de Figueiredo Dias, Ireneu Cabral Barreto, Tereza Pizarro Beleza e Eduardo Paz Ferreira - Orgs. Coimbra: Coimbra Editora, 2001, v. 1, p. 608).

<sup>175</sup> A constituição do direito penal como protetor dos bens fundamentais à subsistência da comunidade e o processo penal como um tema de ordem pública fizeram com que o Estado elegeesse o Ministério Público como titular do princípio da oficialidade, para que exercesse sua representação na investigação criminal e no exercício da ação penal (Cf. LEMOS JÚNIOR, Arthur Pinto de. “O Papel do Ministério Público, dentro do processo penal, à vista dos princípios constitucionais – Uma visão fundada no Direito Processual Penal português”. In: *Revista do Ministério Público*, Lisboa, n° 93, jan.-mar./2003, p. 23). Ainda, imperioso indicar que “a instituição do Ministério Público é uma exigência do processo acusatório” (Cf. MARQUES, José Frederico. *Elementos de Direito Processual Penal*. 2ª edição. Campinas: Millennium Editora, 2003, v. II, p. 35; e GUARIGLIA, Fabrício O. “Facultades discrecionales del ministerio público e investigación preparatoria: el principio de oportunidad”. In: *El Ministerio Público en el Proceso Penal*. Buenos Aires: Ad Hoc., 1993, pp. 81-96).

<sup>176</sup> O Tribunal Constitucional português já decidiu que “compete ao Ministério Público o ‘exercício da ação penal’ e a ‘defesa da legalidade democrática’, da qual é componente essencial o princípio da igualdade. Da articulação dessas funções resulta a obrigatoriedade do exercício daquela acção (princípio da legalidade), e a exigência de que, no mesmo quadro de condições, todas sejam, e nos mesmos termos, criminalmente perseguidas” (acórdão n° 455/89, in Acórdãos, 14° volume, pp. 89-130, publicado no *Diário da República*, II série, de 28 de agosto de 1991. Também disponível na rede mundial de computadores no sítio <www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos>. Acesso em 2 de julho de 2009).

<sup>177</sup> Destaque-se, por oportuno, que é da Assembléa da República a competência para conferir atribuição ao Ministério Público através de lei, por força do que dispõe o artigo 165, n° 1, “p”, da Constituição. A Constituição da República Portuguesa atribui competência legislativa ao Governo, consoante disposto no artigo 198: o Governo poderá legislar sobre todas as matérias que a Constituição não reservou à competência da Assembléa da República ou das Assembléas Legislativas Regionais. Em matérias de reserva relativa da Assembléa da República, previstas no artigo 165 da Constituição, mister será a prévia autorização legal parlamentar para a elaboração de decreto-lei pelo Governo (artigo 198, n° 1, “b”). É o caso de atribuição a ser conferida ao Ministério Público.

suas famílias;<sup>178</sup> b) na área de família e menores, a defesa dos interesses dos incapazes, atuando como defensor dos órfãos, viúvas e miseráveis;<sup>179</sup> c) na área dos direitos coletivos e difusos, a defesa dos valores do meio ambiente<sup>180</sup> e do consumidor<sup>181</sup>; d) na área administrativa e fiscal, a intervenção social e de defesa da legalidade democrática, bem como, no contencioso administrativo, a ação pública, a coadjuvação do tribunal na realização do Direito e o patrocínio judiciário do Estado e de outras pessoas representadas por imperativo legal.<sup>182</sup>

### 3.3.1. A representação do Estado pela Instituição. Exame crítico

Diferentemente do que foi estabelecido pela Constituição brasileira, o Ministério Público lusitano tem atribuição de *representar o Estado*, atuando como verdadeiro advogado estatal.<sup>183</sup>

Há muito se discute a conveniência e adequação em se manter tal atribuição ao Ministério Público, presente na ordem Constitucional portuguesa desde a Carta de 1933.<sup>184</sup> José Alberto dos Reis defendeu a manutenção da representação do Estado pelo Ministério Público argumentando que tal medida seria mais econômica para os cofres públicos.<sup>185</sup> Também nesse sentido se pronunciou Cunha Rodrigues, ex-Procurador-Geral da República.<sup>186</sup>

Posição contrária entende que a manutenção dessa atribuição traria a indesejável ingerência do Governo na Instituição, bem como a dificuldade de conciliar a defesa da legalidade com os interesses do Estado.

Nesse passo, “não será constitucionalmente admissível – justamente em atenção ao significado substancial da atribuição ao Ministério Público da competência para representação do

<sup>178</sup> Artigos 7º e 8º do Código de Processo do Trabalho (Decreto-Lei nº 480/99, de 9 de novembro).

<sup>179</sup> Artigo 3º, nº 1, “a”, do Estatuto do Ministério Público.

<sup>180</sup> Artigo 45, nº 3, da Lei de Bases do Ambiente (Lei nº 11/87, de 7 de abril).

<sup>181</sup> Decreto-Lei nº 446/85, de 25 de outubro, com as alterações conferidas pelo Decreto-Lei nº 220/95, de 31 de janeiro, art. 26, nº 1, “c”.

<sup>182</sup> Cf. CORREIA, José Manuel Sérulo. “A reforma do contencioso administrativo e as funções do Ministério Público”. In: *Estudos em Homenagem a Cunha Rodrigues*. I. Jorge de Figueiredo Dias, Ireneu Cabral Barreto, Tereza Pizarro Beleza e Eduardo Paz Ferreira (Orgs.). Coimbra: Coimbra Editora, 2001, v. I, pp. 303-304.

<sup>183</sup> Sobre o assunto, v. NOGUEIRA, Alberto Pinto. “Da natureza da intervenção do Ministério Público quando, em juízo, se encontram pessoas colectivas de Direito Público e pessoas colectivas de utilidade pública”. In: *Revista do Ministério Público*, Lisboa, nº 5, abr./1981, pp. 139-157 (1ª parte), e *Revista do Ministério Público*, Lisboa, nº 6, jul./1981, pp. 131-149 (2ª parte); RIBEIRO, Neves. “O MP e a defesa dos interesses privados do Estado e outros públicos nos Tribunais”. In: *Revista do Ministério Público*, Lisboa, nº 19, out./1984, pp. 59-69; e COSTA, Maria Isabel F. “O Ministério Público no contencioso administrativo – Memória e razão de ser”. In: *Revista do Ministério Público*, Lisboa, nº 110, abr.-jun./2007, pp. 5-46.

<sup>184</sup> Artigo 118 da Constituição portuguesa de 1933.

<sup>185</sup> Assinala José Alberto dos Reis que “desde que o Estado tem no Ministério Público um representante natural, para que há de complicar-se mais o serviço publico e onerar-se o orçamento das despesas, nomeando para cada pleito um advogado ou instituindo, ao lado dos agentes do Ministério Público, procuradores officiaes?” (Cf. REIS, José Alberto dos. *Organização Judicial: Lições feitas ao curso do 4º ano jurídico de 1908 a 1909*. Coimbra: Imprensa Acadêmica, 1909, p. 278). Utilizando o mesmo argumento – economia nos gastos públicos – e acrescentando que não seria cabível “desperdiçar o acervo de conhecimentos especializados e de experiência adquiridos por magistrados do Ministério Público ao serviço do contencioso do Estado”, Maria Cândida de Almeida também defende a atribuição da representação do Estado pelo Ministério Público. Afirma, ainda, que “a especialização e eficácia da resposta do Ministério Público às situações, relativamente pouco frequentes, de conflitos de interesses que demandam a nomeação de advogado pela respectiva Ordem, parece poder concluir-se que, face a esta válvula de segurança de solução desses conflitos, não se justifica romper, por forma definitiva, com a tradição da representação dos interesses privados do Estado pelo Ministério Público” (Cf. ALMEIDA, Maria Cândida de. “O Ministério Público. Contributo para uma nova cidadania”. In: *Estudos em Homenagem a Cunha Rodrigues*. Jorge de Figueiredo Dias, Ireneu Cabral Barreto, Tereza Pizarro Beleza e Eduardo Paz Ferreira - Orgs. Coimbra: Coimbra Editora, 2001, v. I, p. 58).

<sup>186</sup> Cunha Rodrigues afirma que “em Portugal, a advocacia do Estado tem sido exercida pelo Ministério Público com equilíbrio e os governos têm-se, em geral, conformado com um contencioso exercido segundo critérios a que pode faltar alguma flexibilidade quando comparados com a relação clientelar estabelecida entre o constituinte e o advogado mas onde não têm surgido desvios funcionais verificados noutros países. No momento presente, a rigidez do texto constitucional, ao atribuir a representação do Estado ao Ministério Público, impede uma alteração que tem sido, várias vezes, reclamada, nomeadamente por correntes sindicais” (Cf. RODRIGUES, Cunha. *Em Nome do Povo*. Coimbra: Coimbra Editora, 1999, p. 156).

Estado – a admissão de que o Ministério Público, ‘em patrocínio do Estado’, assumia posições não compatíveis com a legalidade”, como destacam Jorge Miranda e Rui Medeiros.<sup>187</sup>

Embora essa atribuição tenha sido ao longo do tempo bem realizada pelo Ministério Público lusitano, seria de bom alvitre que a representação do Estado ficasse a cargo de outra Instituição, a exemplo do que ocorre no Brasil. A alegação de que a manutenção dessa atribuição traria economia para os cofres públicos, com a devida vênua, não é sustentável. Na verdade, a estruturação e pagamento de pessoal com a Instituição incumbida da representação do Estado não aumentariam os gastos públicos consideravelmente, sendo certo que a existência de exigente concurso público para o ingresso dos profissionais na Instituição traria qualificação profissional ao corpo de advogados da Fazenda Pública.

Se em Portugal a representação do Estado fosse realizada por outra Instituição, e não pelo Ministério Público, a ingerência do Executivo seria diminuída, o que, por certo, traria mais autonomia institucional, beneficiando a coletividade. Acabaria a interferência do Ministro da Justiça na Instituição, com recomendações em ações cíveis, representando uma conquista institucional.

De toda forma, é imprescindível ressaltar que, se houver, no caso concreto, colidência entre o interesse estatal e a legalidade, o magistrado do Ministério Público não poderá agir em dissonância com a prescrição legal: deverá sempre optar pela defesa da legalidade democrática.<sup>188</sup>

Ainda sobre a representação do Estado, faz-se necessário destacar que não haveria óbice se a legislação infraconstitucional conferisse tal atribuição a outro órgão ou entidade que não o Ministério Público,<sup>189</sup> uma vez que a Constituição de 1976<sup>190</sup> não confere ao *Parquet* a *exclusividade* na representação estatal.

### **3.4. A transmissão de instruções pelo Ministro da Justiça ao Ministério Público**

A justificação primária da autonomia ministerial decorre do exercício da ação penal<sup>191</sup> e não tem o caráter absoluto: “a Constituição parte do princípio da não subordinação do Ministério Público aos restantes órgãos do poder central, regional ou local e da sua vinculação a critérios de legalidade e objectividade mas não obsta em absoluto que, em determinados domínios, em que estejam em causa interesses disponíveis e em que, portanto, seja relevante a autonomia do Estado, possa haver lugar a ordens e instruções por parte deste”.<sup>192</sup> Por essa razão, as instruções transmitidas pelo Governo ao Procurador-Geral da República, através do Ministro da Justiça, referentes a ações cíveis em que o Estado seja parte, não são inconstitucionais.

<sup>187</sup> Cf. MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui. *Constituição Portuguesa Anotada*. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, t. III, p. 215.

<sup>188</sup> Hugo Nigro Mazzilli destaca que “embora a representação da Fazenda tenha sido uma das raízes históricas da instituição, aos poucos o Ministério Público dela se apartou, e ela foi assumida pela advocacia do Estado (...). Há total incompatibilidade do exercício da advocacia por parte dos membros do Ministério Público, ainda que tal advocacia se faça em prol de interesses da Fazenda Pública” (Cf. MAZZILLI, Hugo Nigro. *Regime Jurídico do Ministério Público*. 6ª edição. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 344).

<sup>189</sup> Cf. MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui. *Constituição Portuguesa Anotada*. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, t. III, p. 216.

<sup>190</sup> Artigo 219º, n.º 1, da CRP/1976.

<sup>191</sup> Conforme ressaltado pelo Tribunal Constitucional português no acórdão n.º 254/93.

<sup>192</sup> Cf. MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui. *Constituição Portuguesa Anotada*. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, t. III, p. 239.

De fato, a lei infraconstitucional<sup>193</sup> estabelece a possibilidade de o Ministro da Justiça transmitir, por intermédio do Procurador-Geral da República, instruções de ordem específica nas ações cíveis e nos procedimentos tendentes à composição extrajudicial de conflitos em que o Estado seja interessado, assim como autorizar o Ministério Público a confessar, transigir ou desistir nas ações cíveis em que o Estado seja parte.

A ingerência do Executivo no Ministério Público, com a possibilidade de instruir a Instituição, é mais um argumento contrário pela manutenção da atribuição do *Parquet* de representar o Estado.

É necessário frisar, no entanto, que as instruções transmitidas pelo Ministro da Justiça ao Ministério Público somente poderão versar sobre ações cíveis em que o Estado seja parte. O Governo não deverá instruir a Instituição na promoção da ação penal ou em matéria de tutela coletiva, *exempli gratia*.

### 3.5. A magistratura monocrática e os órgãos da Administração Superior

Outra diferenciação entre o Ministério Público português e o brasileiro, como já mencionado, reside no fato de que o primeiro é uma magistratura monocrática, hierarquicamente organizada,<sup>194</sup> que tem como órgão superior a Procuradoria-Geral da República.<sup>195</sup> A Instituição brasileira tem como princípio basilar a autonomia funcional de seus membros, sendo que a hierarquia *só existe no aspecto administrativo*.

A Procuradoria-Geral da República é presidida pelo Procurador-Geral da República,<sup>196</sup> que, a seu turno, é nomeado (e exonerado) pelo Presidente da República, sob proposta do Governo,<sup>197</sup> para mandato de seis anos.<sup>198</sup>

Aqui também reside uma diferença entre o *Parquet* brasileiro e o português: neste último, a Constituição e a lei não exigem que o chefe da Instituição seja um magistrado do Ministério Público, já no Brasil, a escolha deve necessariamente recair sobre um membro da Instituição, inovação trazida pela Constituição da República do Brasil de 1988. Nesse sentido, é mais adequada a sistemática brasileira, na medida em que um membro do *Parquet* terá melhores condições de dirigir a

---

<sup>193</sup> O artigo 80 do Estatuto do Ministério Público dispõe que compete ao Ministro da Justiça: a) transmitir, por intermédio do Procurador-Geral da República, instruções de ordem específica nas ações cíveis e nos procedimentos tendentes à composição extrajudicial de conflitos em que o Estado seja interessado; b) autorizar o Ministério Público, ouvido o departamento governamental de tutela, a confessar, transigir ou desistir nas ações cíveis em que o Estado seja parte; c) requisitar, por intermédio do Procurador-Geral da República, a qualquer magistrado ou agente do Ministério Público relatórios e informações de serviço; d) solicitar ao Conselho Superior do Ministério Público informações e esclarecimentos e fazer perante ele as comunicações que entender convenientes; e) solicitar ao Procurador-Geral da República inspeções, sindicâncias e inquéritos, designadamente aos órgãos de polícia criminal.

<sup>194</sup> Artigo 219, n.º 4, da CRP/1976.

<sup>195</sup> Artigo 220, n.º 1, da CRP/1976.

<sup>196</sup> Artigo 220, n.º 2, da CRP/1976.

<sup>197</sup> Artigo 133, “m”, da CRP/1976.

<sup>198</sup> Artigo 220, n.º 3, da CRP/1976. Com efeito, o Tribunal Constitucional português já decidiu que a nomeação e exoneração do Procurador-Geral da República “configuram-se como actos políticos *stricto sensu*. Por esse motivo, a conformação, por via legislativa, dos termos e condições dessa nomeação e exoneração afigura-se com constitucionalmente ilegítima”. Entendeu a Corte Constitucional que a lei não pode regular as condições de exercício de atos políticos (artigo 136.º, alínea ‘m’, da Constituição), como, por exemplo, vir a limitar a escolha do Primeiro-Ministro entre cidadãos com certa idade ou habilitações mínimas. Dessa forma, a lei não pode fixar a limitação temporal do exercício do cargo do Procurador-Geral da República, nem pode estabelecer que a sua nomeação deva ocorrer dentre magistrados da Instituição (acórdão n.º 254/92, publicado no *Diário da República*, I Série-A, de 31 de julho de 1992, p. 3589 e ss., *in* Acórdãos do Tribunal Constitucional, 22.º volume, pp. 83-120). Frise-se que, quando do referido julgamento, não havia previsão constitucional de limitação temporal do mandato do Procurador-Geral da República, o que ocorreu somente após a Revisão Constitucional de 1997.

Instituição, por melhor conhecê-la interna e externamente, do que um terceiro não integrante da carreira.

O Tribunal Constitucional português frisou que a fórmula de nomeação do Procurador-Geral da República lhe garante “uma certa estabilidade conjugada com uma íntima e permanente ligação ao poder político considerado no seu todo (que não apenas o Governo), sendo esta ligação que lhe confere a indispensável legitimidade democrática”.<sup>199</sup> Com a devida vênia, entendemos que a melhor sistemática de nomeação do Chefe da Instituição seria a escolha direta por magistrados do Ministério Público, a exemplo do que sustentamos em relação ao Brasil.

A legitimidade do Ministério Público, considerado como um todo, decorre da sua atuação em cada caso concreto, de acordo com a prescrição *constitucional e legal*. Não se faz necessária a participação do Governo na escolha do Procurador-Geral da República, o que ocasiona um indesejável enlace entre a chefia do *Parquet* e o poder político.

A sistemática de nomeação adotada em Portugal, no nosso entendimento, necessita ser modificada, de forma a garantir a imparcialidade e a independência do Chefe do Ministério Público. Para isso, seria imprescindível a revisão do texto constitucional, uma vez que não seria possível que a legislação infraconstitucional delimitasse o que a Constituição não o fez; *id est*, caberia à Constituição, e não à lei, disciplinar que a escolha do Procurador-Geral da República caberia à classe, *exempli gratia*.

Diante do princípio hierárquico previsto na Constituição, compete ao Procurador-Geral da República dirigir, coordenar e fiscalizar a atividade do Ministério Público e emitir as diretivas, ordens e instruções a que deve obedecer a atuação dos respectivos magistrados.<sup>200</sup> Essas instruções, mesmo se referentes ao exercício funcional, ao contrário da sistemática brasileira, têm caráter vinculante e a desobediência ao estabelecido pelo Chefe do Ministério Público pode representar falta funcional.

## **CONCLUSÕES**

A presente investigação teve como escopo demonstrar a atual importância do Ministério Público em um Estado Democrático de Direito, em especial a partir da análise dos textos constitucionais brasileiro e português.<sup>201</sup>

---

<sup>199</sup> Acórdão n.º 254/92, publicado no *Diário da República*, I Série A, de 31 de junho de 1992. Disponível na rede mundial de computadores no sítio <www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos>. Acesso em 2 de julho de 2009.

<sup>200</sup> Artigo 12.º, n.º 2, do Estatuto do Ministério Público.

<sup>201</sup> Há muito já se propagava que as atribuições do Ministério Público, se bem compreendidas, são as mais belas que existem (“*Les attributions du ministère public, bien comprises, sont les plus belles qui existent*” – De Molènes. *Traité pratique des fonctions du procureur du Roi*. Paris, 1848, t. I, p. 01, *apud* RASSAT, Michéle-Laure. *Le Ministère Public entre son passé et son avenir*. Paris: Librairie Général de Droit et de Jurisprudence, 1967, p. 1). Tal frase continua bastante atual diante da grande importância da Instituição numa democracia: “tem o Ministério Público, portanto, preponderante papel na implementação do Estado Democrático de Direito, o que traz como corolário o dever de participar ativamente do processo de construção da cidadania” (Cf. ARRUDA, Eloísa de Sousa. “O papel do Ministério Público na efetivação dos Tratados Internacionais de Direitos Humanos”. In: *Tratado Luso-Brasileiro da Dignidade Humana*. Obra coletiva. Jorge Miranda e Marco Antônio Marques da Silva -Orgs. São Paulo: Quartier Latin, 2008, p. 376), com indistigável controle da Administração Pública, em prol dos direitos fundamentais (Cf. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Direitos Humanos Fundamentais*. 2ª edição. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 89). Lembremos, ainda, que o Ministério Público é importante não só no direito interno. No âmbito do direito internacional, houve o reconhecimento de sua importância como órgão independente no Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional (Cf. MIGUEL, João Manuel da Silva. “O Ministério Público no Tribunal Penal Internacional”. In: *Estudos em Homenagem a Cunha Rodrigues*. Jorge de Figueiredo Dias, Ireneu Cabral Barreto, Tereza Pizarro Beleza e Eduardo Paz Ferreira - Orgs. Coimbra: Coimbra Editora, 2001, v. I, pp. 623-659), nos estatutos e regulamentos do Tribunal Penal Internacional para a antiga ex-Iugoslávia e do Tribunal

A Instituição do Ministério Público, em verdade, ainda não recebeu até o momento a mesma atenção que os estudiosos dedicaram ao Poder Judiciário,<sup>202</sup> não obstante ambos – Ministério Público e Magistratura – serem “*frutos de uma mesma árvore*”.<sup>203</sup>

A desvinculação da Instituição do Poder Executivo trouxe enormes vantagens, uma vez que possibilitou ao membro do *Parquet* agir de acordo com a sua consciência e com a prescrição constitucional e legal, melhor atendendo aos reclames da sociedade. Se o Ministério Público nasceu para representar os interesses da Coroa, não é mais cabível na atualidade a ingerência do poder político no exercício funcional. Na verdade, a independência da Instituição é uma garantia de todos os cidadãos e não uma questão corporativa.

A atribuição primária do Ministério Público esteve voltada para evitar a desigualdade na aplicação da lei penal,<sup>204</sup> evitando, com isso, que a acusação dependesse exclusivamente da iniciativa do particular. Ao longo do tempo, a Instituição foi adquirindo novas atribuições, até incorporar a importante atribuição da defesa dos direitos difusos e coletivos, talvez a mais importante vertente atuação ministerial na atualidade. Com isso, espera-se uma maior proteção da sociedade, na medida em que sua atuação beneficiará um sem-número de pessoas. Não foi por outra razão que Cappelletti afirmou que um dos maiores problemas da sociedade contemporânea é a garantia de acesso de todos à justiça.<sup>205</sup> Através de ações coletivas ajuizadas pelo Ministério Público, na área do consumidor, *verbi gratia*, o acesso à justiça poderá ser mais eficaz na garantia dos direitos dos cidadãos.

Com efeito, não importa, efetivamente, se o Ministério Público é considerado integrante da estrutura do Poder Executivo, como órgão autônomo, como ocorre no Brasil; se foi constituído pela Magna Carta como órgão separado da magistratura tradicional, com autonomia e estatuto próprio, como é o caso de Portugal; se integra um quarto Poder Estatal, como ocorre na Venezuela; ou se desempenha uma função típica da própria magistratura judicial, como é o caso do *Parquet* italiano. O que interessa, de fato, é que a Instituição possua *autonomia*; que seja um órgão independente e forte, sem qualquer vinculação, subordinação ou supervisão de qualquer outro órgão ou Poder, em especial quando da atuação de seus agentes nas áreas de tutela coletiva e penal.<sup>206</sup>

Pode-se afirmar que existe profunda conexão entre democracia e a existência de um Ministério Público autônomo e independente. A submissão da Instituição só interessa a governos

---

Internacional para Ruanda. A comunidade internacional, e não só o Estado-nação, deve se precaver contra inimigos extremos que praticam condutas infringentes da lei, para garantia da dignidade humana. Por isso, mais uma vez a importância da Instituição no âmbito internacional.

<sup>202</sup> Cf. DI FREDERICO, Giuseppe. “La independencia del Ministerio Fiscal y el principio democrático de la responsabilidad: Análisis de un caso anómalo desde una perspectiva comparada”. In: *Revista del Poder Judicial*, Madrid, n° 48, 1997, p. 16.

<sup>203</sup> Expressão utilizada por PIERANGELI, José Henrique. *Escritos Jurídico-Penais*. 3ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 228.

<sup>204</sup> Cf. CLUNY, Antônio. “O Estatuto Constitucional do Ministério Público”. In: *Direito e Cidadania*, número especial, Revisão Constitucional em Cabo Verde. Lisboa, maio/1999, pp. 55-72.

<sup>205</sup> Afirma Mauro Cappelletti que “entre os problemas mais importantes, que exigem solução, em todos os países, está o problema da efetividade, da igualdade de todos perante o direito e a justiça. Trata-se do problema da pobreza legal. A dificuldade de acesso de muitos indivíduos e grupos aos benefícios que derivam da lei e das instituições jurídicas, em particular as instituições de proteção legal, sobretudo os tribunais” (Cf. CAPPELLETTI, Mauro. “Acesso à Justiça” In: *Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul*, Porto Alegre, n° 35, 1995, pp. 47-53).

<sup>206</sup> Analisando a origem e desenvolvimento do Ministério Público em diversos países, Eduardo Ferrari conclui que, independentemente de sua estruturação, não é possível que a Instituição fique totalmente vinculada ao Governo, pois, se assim fosse, deixaria de ser uma *legítima Instituição do Estado de Direito* (Cf. FERRARI, Eduardo Reale. “O Ministério Público e a separação dos poderes”. In: *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, n° 14, abr.-jun./1996, p. 146).

totalitários, onde vigora a exceção e o arbítrio, onde a atuação ministerial é voltada para interesses de governos ou governantes, e não para o interesse da sociedade.

Dentre as atribuições conferidas ao Ministério Público brasileiro e ao português, deve ser dado realce às atuações extrajudiciais. Brasil e Portugal sofrem com o enorme crescimento das ações judiciais. A cada ano, um sem-número de ações aguarda provimento jurisdicional final, abarrotando não só os Juízos de Primeira Instância, mas também os Tribunais Superiores. Nesse sentido, a atuação ministerial, objetivando a composição de conflitos, sem o encaminhamento de ações ao Poder Judiciário, representa um grande avanço no sistema. Na verdade, a justiça não se encontra apenas nas decisões dos tribunais, fazendo-se necessária a utilização de mecanismos de composição extrajudiciais.

Em *terrae brasilis*, os Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) celebrados pelo Ministério Público, na área dos direitos coletivos e difusos (meio ambiente, consumidor, cidadania e infância e juventude), representam um importante mecanismo de composição de litígios, muitas vezes mais ágeis, mais eficazes e mais econômicos do que uma ação judicial.<sup>207</sup>

O Ministério Público tem evoluído muito no mundo, em especial no Brasil, nos últimos quinze anos, em resposta evidente às singulares exigências postas pela nossa realidade social. Percebe-se, claramente, o seu caminhar em distanciamento daquela figura de “advogado do Rei e do Estado”, preponderante num passado que não nos é muito distante.

Por essa razão, seria uma conquista se o Ministério Público português não mais ficasse encarregado da advocacia estatal.<sup>208</sup> Como se procurou demonstrar neste trabalho, a representação do Estado pela Instituição, que advém do modelo francês e foi assimilada por todas as ex-colônias lusitanas na África e na Ásia, possibilita ao Poder Executivo, através do Ministro da Justiça, transmitir, por intermédio do Procurador-Geral da República, instruções de ordem específica nas ações cíveis e nos procedimentos tendentes à composição extrajudicial de conflitos em que o Estado seja interessado, assim como autorizar o Ministério Público a confessar, transigir ou desistir nas ações cíveis em que o Estado seja parte.

Manter qualquer tipo de ingerência do Governo, mesmo nesses casos específicos, não é o melhor para a evolução da Instituição. Solução em curto prazo, nesse sentido, seria a criação de um corpo especializado de advogados estatais que ficassem encarregados da representação do Estado. E,

---

<sup>207</sup> Em Portugal, o Procurador da República Luís Eloy Azevedo defende enfaticamente a atuação extrajudicial do Ministério Público afirmando que não se pode esquecer que “restringir a intervenção do Ministério Público ao processo judicial é reduzir a sua intervenção a uma parcela diminuta dos conflitos e a uma pequena parte dos litígios produzidos na sociedade, sendo que o processo de acesso à justiça, de que o Ministério Público é actor, não coincide forçosamente com o acesso ao processo oficial” (Cf. AZEVEDO, Luís Eloy. “Os interesses difusos no quadro da história do Ministério Público em Portugal”. In: *Revista do Ministério Público*, Lisboa, nº 100, out.-dez./2004, pp. 148-149).

<sup>208</sup> É certo, porém, que se constata que o Ministério Público em Portugal possui elevada autonomia. Nesse sentido, repetimos que “o melhor atestado que pode exibir um Estado de Direito, para justificar a pertinência do qualificativo, é o grau de autonomia do seu Ministério Público” (Cf. SANTOS, António Almeida. “O Ministério Público num Estado de Direito Democrático”. In: *Revista do Ministério Público*, Lisboa, nº 76, out.-dez./1998, p. 12), e é certo que “colocando, pois, o ‘termômetro’ da Justiça democrática no *parquet*, o atestado, no que toca a Portugal, é altamente positivo” (Cf. LEMOS JÚNIOR, Arthur Pinto de. “O Papel do Ministério Público, dentro do processo penal, à vista dos princípios constitucionais – Uma visão fundada no Direito Processual Penal português”. In: *Revista do Ministério Público*, Lisboa, nº 93, jan.-mar./2003, p. 39). Mas, diante da necessidade das instituições evoluírem, importante seriam duas providências em Portugal: 1) que a advocacia estatal passasse a ser efetivada por um corpo específico de funcionários e não pelo Ministério Público; 2) que passasse a vigorar o princípio da independência funcional, em substituição ao vetusto princípio hierárquico.

destaque-se, essa criação poderia ser feita mesmo através de lei ordinária, pois, como mencionado, a Constituição portuguesa não atribui *exclusividade* ao Ministério Público nessa área.

O Ministério Público brasileiro é extremamente autônomo e independente. Seus membros, que ingressam na carreira através de concurso público de provas e títulos, gozam das mesmas garantias da magistratura. Trata-se de uma Instituição sem precedentes no mundo contemporâneo. O Constituinte de 1988 brindou o Ministério Público com prerrogativas pessoais em relação aos seus membros (vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídios) e garantias institucionais (funcional e administrativa), além de ter previsto no texto constitucional os princípios institucionais (unidade, indivisibilidade e independência funcional).

Outra questão digna de nota nesta conclusão refere-se ao *princípio hierárquico*, vigente no Ministério Público português. A *subordinação* dos magistrados do *Parquet* aos de grau superior e a conseqüente obrigação de acatamento por aqueles das diretivas, ordens e instruções recebidas podem representar, ao final, uma menor autonomia dos agentes ministeriais. Melhor seria que a hierarquia só existisse no aspecto administrativo e não no exercício das funções, como ocorre no Brasil, onde vige o princípio da independência funcional. Por isso os elogios advindos de Mauro Cappelletti ao Ministério Público brasileiro nos seguintes termos: “não vou falar deste país, porque verdadeiramente uma das coisas mais surpreendentes constatadas nesta minha visita é a característica única do Ministério Público brasileiro – normalmente, em todos os demais países que conheço, França, Alemanha, Itália etc., o Ministério Público (repito) tende a ser um organismo burocratizado, e portanto muito lento, sem motivação bastante para assumir outra e grave atribuição, sobretudo no penal como é essa dos novos conflitos mencionados no campo econômico e social”.<sup>209</sup>

De toda forma, a hierarquia não deve representar uma obediência cega dos membros de grau inferior às ordens superiores: deve sempre ocorrer uma obediência reflexiva e pensada.

A tendência de fortalecimento do Ministério Público tem encontrado apoio, inclusive, nos órgãos internacionais. Durante o IX Congresso das Nações Unidas Sobre Prevenção do Crime, ocorrida no Egito (Cairo), em 1995, foi recomendado “aos Estados membros que considerem a possibilidade de reforçar a função do Ministério Público, dotando-o de autonomia”.<sup>210</sup>

Apesar da grande evolução do Ministério Público brasileiro, o país, atualmente, ainda se vê mergulhado em inúmeros problemas, que exigem uma postura mais acerbadada do *Parquet*, em defesa da sociedade que o legitima. Todos estes problemas exigem a presença de alguém que defenda esta sociedade das variadas agressões que ela vem recebendo ultimamente.

---

<sup>209</sup> Cf. CAPPELLETTI, Mauro. “Acesso à Justiça”. In: *Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul*, Porto Alegre, v. I, n° 18, 1985, pp. 8-26.

<sup>210</sup> Baseado nessa resolução, o Presidente da França, M. Chirac, nomeou, no ano de 1997, uma comissão, para, dentre outras funções, analisar as conseqüências de um Ministério Público sem subordinação ao Ministério da Justiça e sem hierarquia (Cf. DI FREDERICO, Giuseppe. “La independencia del Ministerio Fiscal y el principio democrático de la responsabilidad: Análisis de un caso anómalo desde una perspectiva comparada”. In: *Revista del Poder Judicial*, Madrid, n° 48, 1997, pp. 18-19). Não obstante, a *Commission de reflection sur la justice* concluiu que “la política judiciaria de la Nación debe de ser responsabilidad del Gobierno en la persona del Ministro de Justicia y que por esta razón se ha pronunciado de forma negativa sobre la autonomía total del fiscal (...)” (*op. cit.*, p. 19). Lamentavelmente, a França perdeu uma grande oportunidade para alavancar o seu Ministério Público, afastando-o definitivamente da nefasta ingerência do Executivo.

O Ministério Público brasileiro nasceu, com a atual independência, autonomia e importância, primeiramente com a Lei Complementar nº 40, de 24 de dezembro de 1981.<sup>211</sup> Posteriormente, a Constituição da República de 1988 enrijeceu o *Parquet*, dotando-o com o aspecto de garantia institucional, cujo núcleo essencial ficou intocável pela ação do legislador.

E esse surgimento robusto do Ministério Público brasileiro pode ser creditado pelo despertar de uma necessidade coletiva, que clamou por uma Instituição isenta da ingerência do poder político, que fosse estruturada de forma a combater a criminalidade e a crescente corrupção e lutar incansavelmente na busca de uma sociedade justa, solidária e fraterna.

Após longo período de censura política, cultural e ideológica, o povo brasileiro clamava por liberdade, igualdade e fraternidade, ideais que remontam à Revolução Francesa.<sup>212</sup> Com o fim da ditadura, nasce um novo modelo constitucional de Ministério Público, no ano de 1988, justamente com a finalidade de consolidar a democracia outrora perdida e lutar pelos direitos da sociedade brasileira, que é tão multicultural e heterogênea.

Esse é o Ministério Público brasileiro, no nosso entender. Decorridos mais de vinte anos desde a promulgação da Constituição da República e registrados alguns episódios marcantes de corrupção, inclusive no mais alto escalão dos Poderes da República, que impregnaram a consciência da nação, é forçoso reconhecer que o *Parquet* ajudou a consolidar o novo Estado de Direito Democrático brasileiro pós-ditadura.

No entanto, muito ainda há a ser feito, diante da grave desigualdade social brasileira. E, de fato, a contribuição do Ministério Público brasileiro será decisiva.<sup>213</sup>

Com o fortalecimento do Ministério Público no Brasil e em Portugal, ajudar-se-á a manter a Democracia, o Império da lei, a dignidade da pessoa humana; a diminuir a corrupção e as desigualdades sociais; a garantir o acesso de todos à Justiça; a, enfim, fazer com que a sociedade seja livre, justa e solidária. Essa a importância do Ministério Público no regime Republicano Democrático.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- ALMEIDA, Maria Cândida de. “O Ministério Público. Contributo para uma nova cidadania”. In: *Estudos em Homenagem a Cunha Rodrigues*. I. Jorge de Figueiredo Dias, Ireneu Cabral Barreto, Tereza Pizarro Beleza e Eduardo Paz Ferreira (Orgs.). Coimbra: Coimbra Editora, 2001, v. I, pp. 41-70.
- ANCEL, Marc. *Utilidade e métodos do direito comparado (Utilité et méthodes du droit compare – Eléments d’introduction general à l’étude comparative des droits)*. Trad. Sérgio José Porto. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1980.

<sup>211</sup> A primeira Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, hoje sucedida pela Lei Federal nº 8.625/1993, que surgiu com a redemocratização do Estado brasileiro.

<sup>212</sup> Nesse sentido, aliás, podemos afirmar, na esteira de Gilmar Mendes, Inocêncio Coelho e Paulo Branco, citando Paulo Salvador Frontini, que “o Ministério Público é filho da democracia clássica e do Estado de Direito, nascidos da Revolução Francesa de 1789, que, abolindo o Estado Autoritário do *Ancien Régime*, instituiu uma nova ordem, baseada no respeito à lei, como expressão da vontade geral (Cf. MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 3ª edição. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 995).

<sup>213</sup> Como indicou Vidal Nunes Jr., “pode-se dizer, em linhas gerais, que o Ministério Público deve orientar sua atuação para o equacionamento de três demandas básicas: inclusão social, ética nas relações públicas e melhoria na qualidade de vida” (Cf. NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. “O Ministério Público e a concretização do princípio da dignidade humana”. In: *Tratado Luso-Brasileiro da Dignidade Humana*. Obra coletiva. Jorge Miranda e Marco Antônio Marques da Silva - Orgs. São Paulo: Quartier Latin, 2008, p. 280).

- ANDRADE, José Carlos Vieira de. *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*. 3ª edição. Coimbra: Almedina, 2007.
- ANDRADE, Manuel da Costa. *Sobre as proibições de prova em processo penal*. Coimbra: Coimbra Editora, 2006.
- ARRUDA, Eloísa de Sousa. “O papel do Ministério Público na efetivação dos Tratados Internacionais de Direitos Humanos”. In: *Tratado Luso-Brasileiro da Dignidade Humana*. Obra coletiva. Jorge Miranda e Marco Antônio Marques da Silva (Orgs.). São Paulo: Quartier Latin, 2008, pp. 362-386.
- AZEVEDO, Luís Eloy. “Os interesses difusos no quadro da história do Ministério Público em Portugal”. In: *Revista do Ministério Público*, Lisboa, nº 100, out.-dez./2004, pp. 135-151.
- BARROSO, Luís Roberto. *Investigação pelo Ministério Público: Argumentos Contrários e a favor. A síntese possível e necessária*. Rio de Janeiro, jan./2004. Disponível na rede mundial de computadores no sítio <[http://2ccr.pgr.mpf.gov.br/documentos-e-publicacoes/docs\\_textos\\_interesses/investigacao\\_MP.pdf](http://2ccr.pgr.mpf.gov.br/documentos-e-publicacoes/docs_textos_interesses/investigacao_MP.pdf)> (acesso em 16 de junho de 2009).
- BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. 5ª edição. São Paulo: Saraiva, 1982.
- \_\_\_\_\_. e MARTINS, Ives Gandra da Silva. “Das funções essenciais à Justiça – do Ministério Público”. In: *Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1988, t. 4, v. 4.
- BASTOS, Marcelo Lessa. *A investigação nos crimes de ação penal de iniciativa pública: papel do Ministério Público. Uma abordagem à luz do sistema acusatório e do garantismo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.
- BECHARA, Fábio Ramazzini. *Prisão Cautelar*. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 23ª edição. São Paulo: Malheiros, 2008.
- CAETANO, Marcello. *A história do Direito Português (sécs. XII-XIV), seguida de subsídios para a história das fontes do Direito em Portugal*. 4ª edição. Lisboa: Verbo, 2000.
- CANAS, Vitalino J. F. P. “O Ministério Público e a defesa da Constituição”. In: *Revista do Ministério Público*, Lisboa, nº 20, dez./1984, pp. 41-90.
- CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 3ª edição. Coimbra: Almedina, 1999.
- \_\_\_\_\_. e MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa Anotada*. 3ª edição. Coimbra: Coimbra Editora, 1993.
- CAPPELLETTI, Mauro. “Acesso à Justiça”. In: *Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul*, Porto Alegre, nº 35, 1995, pp. 47-53.
- \_\_\_\_\_. “Acesso à Justiça”. In: *Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul*, Porto Alegre, v. I, nº 18, 1985, pp. 8-26.
- CARNEIRO, Paulo César Pinheiro. *O Ministério Público no Processo Civil e Penal*. 6ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2001.
- CHEQUER, Cláudio. *O Ministério Público e a promoção dos direitos fundamentais nas relações privadas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.
- CLUNY, Antônio. “O Estatuto Constitucional do Ministério Público”. In: *Direito e Cidadania*, número especial, Revisão Constitucional em Cabo Verde, Lisboa, maio/1999, pp. 55-72.
- COLOMBO, Gherardo. “Il Pubblico Ministero in Italia”. In: *Cadernos da Revista do Ministério Público*, Lisboa, nº 6, IV Congresso do Ministério Público, maio/1994, pp. 121-126.
- CORREIA, José Manuel Sérvulo. “A reforma do contencioso administrativo e as funções do Ministério Público”. In: *Estudos em Homenagem a Cunha Rodrigues*. Jorge de Figueiredo Dias, Ireneu Cabral Barreto, Tereza Pizarro Beleza e Eduardo Paz Ferreira (Orgs.). Coimbra: Coimbra Editora, 2001, v. I, pp. 295-329.
- \_\_\_\_\_. *Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos*. Coimbra: Almedina, 2003.
- COSTA, Eduardo Maia. “El Ministerio Público en Portugal”. In: *Jueces para la Democracia. Información y Debate*, Madrid, nº 21, 1/1994, pp. 84-87. Estudo também publicado em *Ministério Público II (Democracia)*. Obra coletiva. José Marcelo Menezes Vigilar e Ronaldo Porto Macedo Júnior (Orgs.). São Paulo: Atlas, 1999, pp. 44-54.
- \_\_\_\_\_. “O artigo 51º da Lei Orgânica do Ministério Público. Uma disposição inovadora (...) e inconstitucional”. In: *Revista do Ministério Público*, Lisboa, nºs 33 e 34, jan.-jun./1988, pp. 367/370.
- COSTA, Maria Isabel F. “O Ministério Público no contencioso administrativo – Memória e razão de ser”. In: *Revista do Ministério Público*, Lisboa, nº 110, abr.-jun./2007, pp. 5-46.

- CRENIER, Anne. “Separar as carreiras dos juizes e do Ministério Público?” In: *Revista do Ministério Público*, Lisboa, n° 77, jan.-mar./1999, pp. 173-177.
- DANTAS, A. Leonas. “A intervenção do Ministério Público na Defesa do Ambiente”. In: *Revista do Ministério Público*, Lisboa, n° 102, abr.-jun./2005, pp. 79-96.
- DAVID, René. *O Direito Inglês (Le droit anglais)*. 2ª edição. Trad. Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2006.
- DI FREDERICO, Giuseppe. “La independencia del Ministerio Fiscal y el principio democrático de la responsabilidad: Análisis de un caso anómalo desde una perspectiva comparada”. In: *Revista del Poder Judicial*, Madrid, n° 48, 1997, pp. 13-36.
- ENGLISH, Karl. *Introdução ao pensamento jurídico (Einführung - In das juristische denken)*. Trad. J. Baptista Machado. 10ª edição. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2008.
- FELDENS, Luciano. *Tutela Penal de Interesses Difusos e Crimes do Colarinho Branco*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.
- FERRAJOLI, Luigi. *Direito e razão: teoria do garantismo penal (Diritto e ragione: teoria del garantismo penale)*. Trad. Fauzi Hassan Choukr et al. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.
- FERRARI, Eduardo Reale. “O Ministério Público e a separação dos poderes”. In: *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, n° 14, abr.-jun./1996, pp. 141-148.
- FERRAZ, Antônio Augusto Mello de Camargo; DIAS JÚNIOR, Paulo Roberto. “Aperfeiçoamento do Sistema de Investidura do Procurador-Geral de Justiça: Pressuposto para a Afirmação do Ministério Público como Defensor do Regime Democrático”. In: *Ministério Público II (Democracia)*. Obra coletiva. José Marcelo Menezes Vigilar e Ronaldo Porto Macedo Júnior (Orgs.). São Paulo: Altas, 1999, pp.113-129.
- FERREIRA, Sérgio de Andréa. *Princípios Institucionais do Ministério Público*. 3ª edição. Rio de Janeiro: [s.n], 1985.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Direitos Humanos Fundamentais*. 2ª edição. São Paulo: Saraiva, 1998.
- FERREIRO, Cândido Conde-Pumpido. “La nueva naturaleza del Ministerio Fiscal en la Constitución Española”. In: *Estudos em Homenagem a Cunha Rodrigues*. Jorge de Figueiredo Dias, Ireneu Cabral Barreto, Tereza Pizarro Beleza e Eduardo Paz Ferreira (Orgs.). Coimbra: Coimbra Editora, 2001, v. I, pp. 263-294.
- FONSECA, Guilherme da. “O Ministério Público e a Constituição”. In: *Revista do Ministério Público*, Lisboa, n° 31, jul.-set./1987, pp. 67-96.
- FOUCAULT, Michel. *A verdade e as formas jurídicas (La vérité et les formes juridiques)*. Trad. Roberto Cabral de Melo Machado e Eduardo Jardim Moraes. Rio de Janeiro: Editora Nau, 1996.
- FRISCHEISEN, Luiza Cristina Fonseca. “Princípio do Promotor Natural”. In: *Ministério Público II (Democracia)*. Obra coletiva. José Marcelo Menezes Vigilar e Ronaldo Porto Macedo Júnior (Orgs.). São Paulo: Altas, 1999, pp. 139-149.
- GARCIA, Emerson. *Ministério Público: Organização, Atribuições e Regime Jurídico*. 3ª edição. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2008.
- GODINHO, Robson Renault. *A proteção processual dos Direitos dos Idosos*. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2007.
- GILISSEN, John. *Introdução histórica ao direito (Introduction historique au droit)*. Trad. António M. Hespanha e Manuel Macaísta Malheiros. 2ª edição. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1995.
- GOMEZ, Manuel Marchena. *El Ministerio Fiscal: su pasado y su futuro*. Madrid: Marcial Pons, 1992.
- GONZAGA, João Bernardino. *A Inquisição em seu Mundo*. São Paulo: Saraiva, 1993.
- GRINOVER, Ada Pellegrini. “A legislação brasileira em face do crime organizado”. In: *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, v. 20, out.-dez./1997, pp. 59-69.
- GUARIGLIA, Fabrício O. “Facultades discrecionales del ministerio público e investigación preparatoria: el principio de oportunidad”. In: *El Ministerio Público en el Proceso Penal*. Buenos Aires: Ad Hoc., 1993, pp. 81-96.
- GUASQUE, Luiz Fabião. “O Ministério Público e a Tutela dos Interesses Difusos”. In: *Revista do Ministério Público*, Porto Alegre, n° 41, jan.-jun./2000, pp. 235-263.
- HAMILTON, Sérgio Demoro. “A amplitude das atribuições do Ministério Público na investigação penal”. In: *Temas de Processo Penal*. 2ª edição. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2000, pp. 207-227.
- HUNGRIA, Nelson. *Comentários ao Código Penal*. Rio de Janeiro: Forense, 1980, t. I, v. I.

- IBÁÑEZ, Perfecto Andrés. “Por um Ministério Público ‘Dentro da Legalidade’”. In: *Ministério Público II (Democracia)*. Obra coletiva. José Marcelo Menezes Vigilar e Ronaldo Porto Macedo Júnior (Orgs.). São Paulo: Altas, 1999, pp. 55-87.
- JATAHY, Carlos Roberto de Castro. *O Ministério Público e o Estado Democrático de Direito: Perspectivas Constitucionais de Atuação Institucional*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.
- JOSÉ, André Cristiano e PEDROSO, João. “O Ministério Público em Moçambique”. In: *O Papel do Ministério Público – Estudo Comparado dos Países Latino-Americanos*. Obra coletiva. João Paulo Dias e Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo (Orgs.). Coimbra: Almedina, 2008, pp. 339-369.
- KAUFMANN, Arthur. *Filosofia do Direito (Rechtsphilosophie)*. Trad. António Ulisses Cortês. 3ª edição. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2009.
- LEMONS JÚNIOR, Arthur Pinto de. “O Papel do Ministério Público, dentro do processo penal, à vista dos princípios constitucionais – Uma visão fundada no Direito Processual Penal português”. In: *Revista do Ministério Público*, Lisboa, nº 93, jan.-mar./2003, pp. 7-46.
- LIBERATI, Edmondo Bruti. “A evolução do Ministério Público em Itália”. In: *Revista do Ministério Público*, Lisboa, nº 64, out.-dez./1995, pp. 87-93.
- LYON-CAEN, Pierre. “Le Ministère Public français entre l’Exécutif et le Judiciaire”. In: *Cadernos da Revista do Ministério Público*, Lisboa, nº 6, IV Congresso do Ministério Público, maio/1994, pp. 57-62.
- LYRA, Roberto. *Teoria e Prática da Promotoria Pública*. 2ª edição. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2001.
- MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto. “Ministério Público Brasileiro: Um novo Ator Político”. In: *Ministério Público II (Democracia)*. Obra coletiva. José Marcelo Menezes Vigilar e Ronaldo Porto Macedo Júnior (Orgs.). São Paulo: Altas, 1999, pp. 103-114.
- MALCOLM X. *The end of white world supremacy: four speeches*. Nova York: Arcade Publishing, 1989.
- MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Interesses Difusos: Conceito e legitimação para agir*. 6ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.
- MANZINI, Vincenzo. *Derecho Procesal Penal*. Trad. Santiago Sentís Melendo e Marino Ayerraredin. Buenos Aires: Depalma, 1951, v. II.
- MARÇALO, Paula. “Tratamento, Honras e Traje Profissional: Traços da sua história no Ministério Público”. In: *Revista do Ministério Público*, Lisboa, nº 114, abr.-jun./2008, pp. 193-213.
- MARQUES, José Frederico. *Elementos de Direito Processual Penal*. 2ª edição. Campinas: Millennium Editora, 2003, v. II.
- MÁRTENS, João Batista da Silva Ferrão de Carvalho. “O Ministério Público e a Procuradoria-Geral da Coroa e da Fazenda”. In: *Boletim do Ministério da Justiça*, Lisboa, nº 233, fev./1974, pp. 5-34.
- MARTÍNEZ, Gregorio Peces-Barba. *Lecciones de Derechos Fundamentales*. Madrid: Dykinson, 2004.
- MASSACH, Teresa Compte. “Profundizando en el modelo constitucional del Ministerio Fiscal”. In: *Jueces para la Democracia. Información y Debate*, Madrid, nº 23, 1994, pp. 29-32.
- MAXIMIANO, António Henrique Rodrigues. “Ministério Público e Processo Penal”. In: *Revista do Ministério Público*, Lisboa, nº 41, jan.-mar./1990, pp. 73-144.
- \_\_\_\_\_. “Proposta da Lei 48/IV – Combate à corrupção”. Comunicação às jornadas parlamentares do Partido Socialista, na Sala do Senado da Assembléia da República de Portugal, no dia 4/5/1993. Publicado na *Revista do Ministério Público*, Lisboa, nº 54, abr.-jun./1993, pp. 61-75.
- MAZZILLI, Hugo Nigro. *Regime Jurídico do Ministério Público*. 6ª edição. São Paulo: Saraiva, 2007.
- \_\_\_\_\_. *Introdução ao Ministério Público*. 2ª edição. São Paulo: Saraiva, 1998.
- \_\_\_\_\_. “Ministério Público e a Defesa do Regime Democrático”. In: *Ministério Público II (Democracia)*. Obra coletiva. José Marcelo Menezes Vigilar e Ronaldo Porto Macedo Júnior (Orgs.). São Paulo: Altas, 1999, pp. 87-102.
- MEIRELES, José Dilermano. “Ministério Público – sua gênese e sua história”. In: *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, nº 84, out.-dez./1984, pp. 197-214.
- MENDES, Armínio Ribeiro. “O Ministério Público, a Constituição de 1976 e a Jurisprudência Constitucional”. In: *Estudos em Homenagem a Cunha Rodrigues*. Jorge de Figueiredo Dias, Ireneu Cabral Barreto, Tereza Pizarro Beleza e Eduardo Paz Ferreira (Orgs.). Coimbra: Coimbra Editora, 2001, v. I, pp. 599-621.
- MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocência Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 3ª edição. São Paulo: Saraiva, 2008.

- MESQUITA, Paulo Dá. “Notas sobre inquérito penal, polícias e Estado de direito democrático (suscitadas por uma proposta de lei dita de organização da investigação criminal)”. In: *Revista do Ministério Público*, Lisboa, n° 82, abr.-jun./2000, pp. 137-149.
- MIGUEL, João Manuel da Silva. “O Ministério Público no Tribunal Penal Internacional”. In *Estudos em Homenagem a Cunha Rodrigues*. Jorge de Figueiredo Dias, Ireneu Cabral Barreto, Tereza Pizarro Beleza e Eduardo Paz Ferreira (Orgs.). Coimbra: Coimbra Editora, 2001, v. I, pp. 623-659.
- MIRANDA, Jorge; *Manual de Direito Constitucional*. 4ª edição. Coimbra: Coimbra Editora, 2008, v. VI.
- \_\_\_\_\_. *Manual de Direito Constitucional*. 3ª edição. Coimbra: Coimbra Editora, 2008, v. VI.
- \_\_\_\_\_. e MEDEIROS, Rui. *Constituição Portuguesa Anotada*. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, t. I.
- \_\_\_\_\_. e MEDEIROS, Rui. *Constituição Portuguesa Anotada*. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, t. III.
- MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat, *O Espírito das Leis (De l’Esprit des Lois)*. Trad. Jean Melville. São Paulo: Martin Claret, 2007.
- MORAIS, Carlos Blanco de. *Justiça Constitucional. O Contencioso Constitucional português entre o modelo misto e a tentação do sistema de reenvio*. Coimbra: Coimbra Editora, 2005, t. II.
- MOREIRA, José Carlos Barbosa. “Regras de experiência e conceitos juridicamente indeterminados”. In: *Revista Forense*, Rio de Janeiro, v. 261, n° 895/896/897, jan.-mar./1978, pp. 13-19.
- \_\_\_\_\_. “As partes na ação declaratória de inconstitucionalidade”. In: *Revista de Direito da Procuradoria-Geral do Estado da Guanabara*, n° 13/1967.
- MORLES, Carmen E. Alguíndigue. “O Ministério Público na Venezuela”. In: *O Papel do Ministério Público – Estudo Comparado dos Países Latino-Americanos*. Obra coletiva. João Paulo Dias e Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo (Orgs.). Coimbra: Almedina, 2008, pp. 309-337.
- MUHM, Raol. “Dependencia del Ministerio Fiscal del Ejecutivo en la República Federal Alemana (crisis del modelo y perspectivas de reforma)”. In: *Jueces para la Democracia. Información y Debate*, n° 22, Madrid, 2/1994, pp. 93-96 (estudo também publicado na *Revista do Ministério Público*, Lisboa, n° 61, jan.-mar./1995, pp. 121-128).
- NERY, Rosa Maria B. B. de Andrade. “Notas sobre a Justiça e o Ministério Público no direito da Alemanha Ocidental”. In: *Revista de Processo*, São Paulo, n° 47, jul.-set./1987, pp. 168-214.
- NEVES, Marcelo. *Entre Têmis e Leviatã: uma relação difícil (Zwischen Themis und Leviathan: eine schwierige Beziehung)*. Trad. do autor. São Paulo: Martins Fontes, 2006.
- NICOD, Jean-Claude. “El Ministerio Público en Francia”. In: *Jueces para la Democracia. Información y Debate*, Madrid, n° 18, 1/1993, pp. 83-88.
- \_\_\_\_\_. “Le Ministère Public en France”. In: *Cadernos da Revista do Ministério Público*, Lisboa, n° 6, IV Congresso do Ministério Público, maio/1994, pp. 107-119.
- NOGUEIRA, Alberto Pinto. “Da natureza da intervenção do Ministério Público quando, em juízo, se encontram pessoas colectivas de Direito Público e pessoas colectivas de utilidade pública”. In: *Revista do Ministério Público*, Lisboa, n° 5, abr./1981, pp. 139-157 (1ª parte), e *Revista do Ministério Público*, Lisboa, n° 6, jul./1981, pp. 131-149 (2ª parte).
- NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. “O Ministério Público e a concretização do princípio da dignidade humana”. In: *Tratado Luso-Brasileiro da Dignidade Humana*. Obra coletiva. Jorge Miranda e Marco Antônio Marques da Silva (Orgs.). São Paulo: Quartier Latin, 2008, pp. 277-280.
- OTERO, Paulo. *Instituições políticas e constitucionais*. Coimbra: Almedina, 2007.
- PAIVA, José da Cunha Navarro de. *Manual do Ministerio Publico*. Coimbra: Imprensa da Universidade, 1867.
- PEREIRA, Rui. “Ministério Público: hierarquia e autonomia”. In: *Cadernos da Revista do Ministério Público*, Lisboa, n° 6, IV Congresso do Ministério Público, maio/1994, pp. 73-77.
- \_\_\_\_\_. “O domínio do inquérito pelo Ministério Público”. In: *Jornadas de Direito Processual Penal e Direitos Fundamentais*. Maria Fernanda Palma (Org.). Coimbra: Almedina, 2004, pp. 119-131.
- PIERANGELI, José Henrique. *Escritos Jurídico-Penais*. 3ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.
- PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda n° 1, de 1969*. Rio de Janeiro: Forense, 1987, t. 4.
- RAMSEY, Carolyn B. “The Discretionary Power of Public Prosecutors in Historical Perspective”. In: *American Criminal Law Review*, n° 39, 2002, pp. 1.309-1.393.
- RASSAT, Michéle-Laure. *Le Ministère Public entre son passé et son avenir*. Paris: Librairie Général de Droit et de Jurisprudence, 1967.

- REALE, Miguel. *Horizontes do direito e da história: estudos de filosofia do direito e da cultura*. São Paulo: Saraiva, 1956.
- REIS, José Alberto dos. *Organização Judicial: Lições feitas ao curso do 4º ano jurídico de 1908 a 1909*. Coimbra: Imprensa Acadêmica, 1909.
- RIBEIRO, Neves. “O MP e a defesa dos interesses privados do Estado e outros públicos nos Tribunais”. In: *Revista do Ministério Público*, Lisboa, nº 19, out./1984, pp. 59-69.
- RITT, Eduardo. *O Ministério Público como instrumento de democracia e garantia constitucional*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.
- RODRÍGUEZ-ARIAS, Antonio Mateos. “El Ministerio Público en el nuevo Código de Procedimiento Penal italiano. Su función investigadora y sus relaciones con la Policía Judicial”. In: *Poder Judicial*, Madrid, nº 34, jun./1994, pp. 253-267.
- RODRIGUES, Cunha. *Em Nome do Povo*. Coimbra: Coimbra Editora, 1999.
- \_\_\_\_\_. *Lugares do Direito*. Coimbra: Coimbra Editora, 1999.
- ROXIN, Claus. “Posición jurídica y tareas del ministerio público”. In: *El Ministerio Público en el Proceso Penal*. Buenos Aires: Ad Hoc., 1993, pp. 37-57.
- SACCO, Ricardo Ferreira. *Constitucionalismo e Ministério Público: Uma visão panorâmica*. Belo Horizonte: Mandamentos Editora, 2008.
- SALLES, Carlos Alberto de. “Entre a razão e a Utopia: A formação histórica do Ministério Público”. In: *Ministério Público II (Democracia)*. Obra coletiva. José Marcelo Menezes Vigilar e Ronaldo Porto Macedo Júnior (Orgs.). São Paulo: Altas, 1999, pp. 13-43.
- SANTOS, Antônio Almeida. “O Ministério Público num Estado de Direito Democrático”. In: *Revista do Ministério Público*, Lisboa, nº 76, out.-dez./1998, pp. 9-24.
- SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*. 9ª edição. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.
- SANTOS, Manuel Simas. “Ministério Público: Estatuto e Organização”. In: *Revista do Ministério Público*, Lisboa, nºs 35 e 36, jul.-dez./1988, pp. 9-29.
- SERRANO, Pablo Jiménez. *Como utilizar o direito comparado para a elaboração de tese científica*. Rio de Janeiro: Forense, 2006.
- SILVA, José Afonso da. *Um pouco de direito constitucional comparado*. São Paulo: Malheiros, 2009.
- SIMÕES, Euclides Dâmaso. “Importância e prioridade da prevenção no combate à corrupção: O sistema português ante a Convenção de Mérida”. In: *Revista do Ministério Público*, Lisboa, nº 117, jan.-mar./2009, pp. 27-42.
- SOUSA, António Francisco de. *Conceitos indeterminados no Direito Administrativo*. Coimbra: Almedina, 1994.
- STRECK, Lenio Luiz e FELDENS, Luciano. *Crime e Constituição*. 3ª edição. Rio de Janeiro: Forense, Rio de Janeiro, 2006.
- THONISSEN, J. J. *Études sur L'Histoire du Droit Criminel des Peuples Anciens (Inde Brhamique, Égypte, Judée)*. Bruxelles: Bruylant, 1869, t. I.
- TORNAGHI, Hélio. *Comentários ao Código de Processo Civil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1976, v. I.
- TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. *Processo Penal*. 20ª edição. São Paulo: Saraiva, 1998, v. 2.
- TRASSARD, Cédric. “O Ministério Público em França”. In: *O Papel do Ministério Público – Estudo Comparado dos Países Latino-Americanos*. Obra coletiva. João Paulo Dias e Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo (Orgs.). Coimbra: Almedina, 2008, pp. 125-165.
- VAUDANO, Mario. “A independência da magistratura italiana: Uma garantia para a luta contra a corrupção”. In: *Revista do Ministério Público*, Lisboa, nº 64, out.-dez./1995, pp. 95-104.
- VOUYOUCAS, Constantin. “Defesa Social, Proteção do ambiente e Direitos Fundamentais”. In: *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, Lisboa, ano 2, nº 2, abr.-jun./1992, pp. 207-225.
- WALTER-FREISE, Helgard. “Le Ministère Public en Allemagne”. In: *Cadernos da Revista do Ministério Público*, Lisboa, nº 6, IV Congresso do Ministério Público, maio/1994, pp. 99-105.
- WIEACKER, Franz. *História do direito privado moderno (Privatrechtsgeschichte der Neuzeit unter Besonderer Berücksichtigung der Deutschen Entwicklung)*. Trad. A. M. Botelho Hespanha. 2ª edição. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1967.