
Proposta de princípios
Constitucionais relativos ao
Ministério Público da União

1. Apresentação

A ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES DA REPÚBLICA, entidade que congrega os membros do Ministério Público Federal em todo o País, na oportunidade em que as esperanças nacionais estão voltadas para a Assembléia incumbida de traçar os destinos da Nação brasileira, apresenta PROPOSTA DE PRINCÍPIOS A SEREM INSERIDOS EM TÓPICO CONSTITUCIONAL PRÓPRIO, RELATIVO AO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO, aprovada em Assembléia Geral Extraordinária (a 30 de abril de 1984) e reafirmada no IV Encontro Nacional dos Procuradores da República (de 30 de outubro a 02 de novembro de 1985).

A proposta é imune a sugestões alinhavadas sob inspiração meramente teórica ou de açodamento comum a iniciativas de caráter individualista ou corporativo, geradas pela instalação da Assembléia Nacional Constituinte. Ao contrário, é fruto de reflexões e exaustivos debates em pauta, no âmbito do Ministério Público Federal, ao ensejo de encontros de Procuradores da República ao longo de mais de dez anos. Reflete pensamento gerado na vivência diuturna dos conflitos entre a autoridade e a liberdade e amadurecimento na resistência ao arbítrio e na defesa do interesse social. As linhas dos postulados constitucionais propostos assentam, basicamente, na consciência de que ao Ministério Público cabe, além de velar pela observância das normas

jurídicas, sobretudo preservar o respeito à vontade coletiva, como única fonte legítima do poder político.

A importância do Ministério Público, no conjunto das instituições do País, é de marcante evidência. Indispensável ao Estado de Direito, fiador da ordem jurídica democrática, tradicionalmente posto na defesa social e dos interesses dos menos favorecidos, assume hoje, em todo o mundo civilizado, novas e crescentes atribuições, com ênfase na tutela dos chamados interesses sociais difusos, no controle da legalidade dos atos da administração, apurando os abusos e desvios cometidos pelos agentes administrativos, exercitando a promoção da cidadania e dos valores democráticos, bem como — e acima de tudo — o respeito à Lei Fundamental.

Instituição dessa magnitude, o Ministério Público deve receber, na futura Lei Maior, tratamento compatível com a relevância de suas funções, sem o que ela própria se tornará letra morta e frustradas restarão as aspirações que levaram o povo brasileiro a exigir a convocação da Assembléia Nacional Constituinte.

Este é o sentido da PROPOSTA ora enunciada, nascida da permanente revisão crítica do papel do Ministério Público, que nenhuma razão de existir terá, se estiver constitucionalmente desprovido dos meios e garantias que lhe permitam exercer, com a necessária independência, a eficaz defesa da sociedade brasileira e da ordem jurídica democrática.

Princípios apresentados pelo Ministério Público Federal

PROPOSTA DE PRINCÍPIOS A SEREM INSERIDOS EM TÓPICO CONSTITUCIONAL PRÓPRIO, RELATIVO AO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO – Aprovada em Assembleia-Geral Extraordinária (a 30 de abril de 1984) e reafirmada no IV Encontro Nacional dos Procuradores da República (de 30 de outubro a 02 de novembro de 1985).

1. Definição do Ministério Público da União como “instituição nacional, permanente e autônoma, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe a defesa da ordem jurídica e dos interesses indisponíveis da sociedade”.

2. Explicitação dos princípios institucionais do Ministério Público da União: “a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional”.

3. Explicitação das funções institucionais do Ministério Público da União:

3.1. Velar pela observância da Constituição, das leis e dos tratados;

3.2. Promover a ação civil, nos termos da lei;

3.3. Promover a ação penal, nos termos da lei.

4. Definição da estrutura do Ministério Público da União, como integrada pelo Ministério Público Federal, o Ministério Público Eleitoral, o Ministério Público do Trabalho e o Ministério Público Militar,

independentes entre si no tocante à organização própria e ao exercício das respectivas funções”.

5. Afirmação da “autonomia administrativa e financeira de cada um dos ramos do Ministério Público da União, com dotação orçamentária própria”.

6. Atribuição da chefia do Ministério Público da União ao Procurador-Geral da República:

6.1. Atribuição, ao Procurador-Geral da República, das prerrogativas, representação e tratamento protocolar equivalentes às de Ministro-Presidente do Supremo Tribunal Federal.

6.2. Nomeação do Procurador-Geral da República: a) pelo Presidente da República; b) dentre membros da instituição; c) eleitos, em lista triplíce, pelos mesmos; d) para um mandato; e) por anos; f) proibida a recondução; g) depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal.

7. Atribuição, aos membros do Ministério Público da União, das “garantias da vitaliciedade, da inamovibilidade e da irredutibilidade de vencimentos”.

8. Atribuição, ao Ministério Público Federal, da representação judicial da União.

9. Definição do plano normativo do Ministério Público, reservando-se à lei complementar organizá-lo.

JUSTIFICATIVA SINTÉTICA DA PROPOSTA DE PRINCÍPIOS A SEREM INSERIDOS EM TÓPICO CONSTITUCIONAL PRÓPRIO, RELATIVO AO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO.

1. Tendo em vista os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte, impõe-se definir os princípios a serem observados no tocante à disciplina constitucional do Ministério Público. Tal definição, entretanto, requer algumas considerações prévias. Dizem elas respeito à natureza da Instituição e de seu papel no contexto de uma sociedade democraticamente organizada.

2. Deve-se levar em conta, inicialmente, o princípio fundamental: todo poder emana do povo e em seu nome deve ser exercido. Isso posto, indispensável se torna a existência de uma Instituição que, em nome da sociedade – fonte originária de todo poder – assegure o respeito à vontade coletiva. Essa Instituição, historicamente, tem sido o Ministério Público.

3. Infere-se daí que essa Instituição deve ser necessariamente social, mas dotada de natureza que lhe propicie os atributos inerentes ao poder político. Instituição que constitua um elo entre a sociedade e o Estado, partilhando da natureza de ambos, de modo a poder assegurar o equilíbrio entre a autoridade e a liberdade.

4. Diz-se que, no moderno constitucionalismo, a liberdade é assegurada pela tripartição dos poderes estatais. Contudo, de nada vale a clássica divisão propugnada por Montesquieu, se as atividades legislativas, executivas e judiciárias afrontarem a Constituição e o interesse social.

5. O Ministério Público, embora filho do poder monárquico, adquiriu, paulatinamente, a função de controlar os limites do legítimo exercício daqueles poderes, tornando-se, assim, condição de equilíbrio entre eles, além de defensor dos direitos sociais.

6. A defesa da ordem jurídica se lhe impõe, em consequência, em nome e no interesse da fonte única de sua legítima geração, a soberania popular, de que é expressão a Lei Maior.

7. O princípio da legalidade surge, por conseguinte, como inspirador mor da atuação do Ministério Público, dele decorrendo, necessariamente, o da independência funcional.

8. Sendo social e nacional, a Instituição tem que ser permanente; e, para ser independente, tem que ser autônoma.

9. Sua atuação, exercitando-se predominantemente perante o Poder Judiciário, deve guardar simetria com a estrutura do mesmo. Disso decorre a sua ramificação, sem prejuízo da unidade e indivisibilidade a ela inerentes.

10. Fixados esses princípios, deles decorrem, como desdobramentos naturais, os seguintes postulados:

10.1 O Ministério Público deve ser definido como instituição nacional, permanente e autônoma, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica e dos interesses indisponíveis da sociedade;

10.2. Devem ser explicitados, como princípios institucionais do Ministério Público, a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional;

10.3. Como funções institucionais do Ministério Público, devem ser enumeradas as de velar pela observância da Constituição, das leis e dos tratados; e de promover a ação civil e a ação penal, nos termos da lei.

11. A ramificação do Poder Judiciário, no âmbito da União, impõe simetria dentro do Ministério Público da União, a ser integrado pelo Ministério Público Federal, o Ministério Público Eleitoral, o Ministério Público do Trabalho e o Ministério Público Militar, independentes entre si no tocante à organização própria e ao exercício das respectivas funções.

12. A independência do Ministério Público, outrossim, para ser verdadeira, deve ter arrimo em autonomia administrativa e financeira, sendo-lhe assegurada dotação orçamentária própria. Sem isso, o exercício de suas funções fiscalizadoras e de apuração das responsabilidades dos agentes administrativos estará a depender, paradoxalmente, do juízo discricionário desses mesmos agentes.

13. O reconhecimento desses postulados, no entanto, pouco valerá, se posto em alçada infraconstitucional.

14. Cumpre lembrar que o Ministério Público se mostra com feições diversas de país a país, bem como ao longo do tempo.

15. A relevância da Instituição, entretanto, evidenciada pelo posicionamento constitucional a ela tradicionalmente deferido no Brasil, emerge das funções que a caracterizam no Estado de Direito. Nele, surge ela como fiscal do cumprimento da vontade coletiva, de onde todo poder emana; como fator de harmonia entre o Estado e a sociedade; e como representante de ambos em juízo, ora na defesa do patrimônio estatal, ora dos interesses socialmente difusos.

16. A importância e a necessária continuidade desses bens e interesses conferem ao Ministério Públi-

co, incumbido de sua tutela, a essencialidade e a permanência de atuação, em juízo ou fora dele.

17. Diante disso, a necessidade da definição constitucional do Ministério Público revela-se à luz da consideração de que seu atuar, especialmente em defesa da Constituição, requer fundamento normativo superior, invulnerável às contingências a que estão sujeitas as regras de menor hierarquia.

18. Ponto de grande interesse tem sido o concernente à chefia do Ministério Público. No que diz respeito ao Ministério Público Federal, tradicionalmente tem sido conferida ao Procurador-Geral da República. A escolha e a destituição do mesmo, todavia, constituem matéria nem sempre pacífica, merecendo especial cuidado.

19. Levando-se em conta a experiência brasileira, em que a vulnerabilidade do status do Procurador-Geral da República contrasta de modo flagrante com a relevância de suas funções, tornando-o alvo imediato das pressões que sua atuação frequentemente suscita, propõe-se:

19.1. que a nomeação do Procurador-Geral da República se faça pelo Presidente da República, dentre membros do Ministério Público Federal; eleitos em lista triplíce pelos mesmos; para um período certo; proibida a recondução; depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal; e

19.2. que sejam atribuídas ao Procurador-Geral da República prerrogativas, representação e tratamento protocolar equivalentes aos deferidos ao Ministro Presidente do Supremo Tribunal Federal.

20. Significativa, na proposta formulada, é a participação dos Poderes Executivo e Legislativo no processo de escolha do Procurador-Geral da República. Visa-se por meio dela corrigir-se a esdrúxula situação atual – onde se verifica que o Procurador-Geral da República, a quem se atribui promover o respeito à Carta Magna, matriz dos poderes constituídos, bem como a responsabilidade de seus agentes, tem a nomeação e destituição deixadas ao arbítrio exclusivo do chefe do Executivo. Por outro lado, o exercício daquele cargo, exigindo conhecimento pleno e atualizado das questões e temas a ele pertinentes, recomenda, a exemplo do que ocorre em relação aos presidentes de tribunais, que a nomeação se faça dentre os integrantes dos quadros da Instituição. A eleição de lista triplíce, doutra parte, consagrará procedimento insito ao regime democrático, além de conferir aos eleitos o indispen-

sável respaldo de seus pares no exercício dos árduos misteres do ofício.

21. Propõe-se também, quanto aos membros do Ministério Público:

21.1. que a eles sejam deferidas as garantias da vitaliciedade, da inamovibilidade e da irredutibilidade de vencimentos.

22. Tais garantias, tradicionalmente asseguradas aos integrantes do Poder Judiciário, com maiores razões devem ser dadas aos membros do Ministério Público. Magistrados, como aqueles, porquanto integrantes de peculiar magistratura, sofrem também as pressões exercidas contra os que, em nome do Estado, estão incumbidos da nobilíssima função de julgar. Dependem estes, contudo, em grande medida, da iniciativa dos órgãos do Ministério Público. Como, então, negar-se-lhes as mesmas garantias?

23. Formula-se como proposta, ademais, a de que – ao Ministério Público Federal seja atribuída a representação judicial da União.

24. A defesa do patrimônio coletivo, orientada pelo princípio da legalidade – e tendo em vista o controle dos atos administrativos e a responsabilidade civil e penal dos agentes estatais – constitui mister que extrapola em muito o âmbito dos critérios de mera administração. A relevância dos bens, interesses e serviços que ela envolve, outrossim, exige – como, aliás, se exige para a tutela dos denominados interesses difusos – que seja atribuída à única Instituição apta, normativa e filosoficamente, a esse indelegável ofício.

25. Por fim, deve ser definido o plano normativo onde seja cabível situar-se a disciplina legal do Ministério Público. Fixados os seus princípios fundamentais na Constituição, propõe-se:
– deve ser reservada à lei complementar a organização do Ministério Público.

26. Assim como a magistratura tem sua fonte normativa na Constituição e na lei orgânica de natureza complementar, também o Ministério Público, Instituição de equivalente relevância, deve buscar seus fundamentos normativos em similar hierarquia. Os bens jurídicos sob sua tutela o exigem; por outro lado, o caráter essencial e permanente de sua atuação a impõe.