



Universidade de Brasília

Repositório Institucional da Universidade de Brasília
repositorio.unb.br



Este item está licenciado sob a Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-Compartilhalgual 3.0 Brasil

Você tem o direito de:

- **Compartilhar** — copiar e redistribuir o material em qualquer suporte ou formato
- **Adaptar** — remixar, transformar, e criar a partir do material

O licenciante não pode revogar estes direitos desde que você respeite os termos da licença.

De acordo com os termos seguintes:

- **Atribuição** — Você deve dar o **crédito apropriado**, prover um link para a licença **e indicar se mudanças foram feitas**. Você deve fazê-lo em qualquer circunstância razoável, mas de maneira alguma que sugira ao licenciante a apoiar você ou o seu uso.
- **NãoComercial** — Você não pode usar o material para **fins comerciais**.
- **Compartilhalgual** — Se você remixar, transformar, ou criar a partir do material, tem de distribuir as suas contribuições sob a **mesma licença** que o original.

Sem restrições adicionais — Você não pode aplicar termos jurídicos ou **medidas de caráter tecnológico** que restrinjam legalmente outros de fazerem algo que a licença permita.



This item is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 Brazil License.

You are free to:

- **Share** — copy and redistribute the material in any medium or format.
- **Adapt** — remix, transform, and build upon the material.

The licensor cannot revoke these freedoms as long as you follow the license terms.

Under the following terms:

- **Attribution** — You must give appropriate credit, provide a link to the license, and indicate if changes were made. You may do so in any reasonable manner, but not in any way that suggests the licensor endorses you or your use.
- **NonCommercial** — You may not use the material for commercial purposes.
- **ShareAlike** — If you remix, transform, or build upon the material, you must distribute your contributions under the same license as the original.

No additional restrictions — You may not apply legal terms or technological measures that legally restrict others from doing anything the license permits.

O Ministério Público na organização constitucional brasileira

INOCÊNCIO MÁRTIRES COELHO

Doutor em Direito. Professor Titular
da UnB. Procurador-Geral da
República

“Não se pode dar aos guardiães da liberdade num Estado direito mais útil e necessário do que o de poder acusar, perante o povo, ou diante de um magistrado ou tribunal, os cidadãos que tenham atentado contra esta liberdade; é útil e necessário que as leis da república concedam à massa um meio legítimo de manifestar a cólera que lhe possa inspirar um cidadão; quando este meio regular é inexistente, ela recorre a meios extraordinários: e não há dúvida de que estes últimos produzem males maiores do que os que se poderia imputar aos primeiros. De fato, se um cidadão é punido por meios legais, ainda que injustamente, isto pouca ou nenhuma desordem causa na república, por ter ocorrido a punição sem recurso à força particular, ou de estrangeiros, causas ordinárias da ruína da liberdade. É uma punição baseada apenas na força da lei e da ordem pública, cujos limites são conhecidos, e cuja ação nunca é violenta o bastante para subverter a república” (MAQUIAVEL. Comentários sobre a Primeira Década de Títo Lívio. Capítulo Sétimo).

I — *A instituição do Ministério Público: origens e traços fundamentais*

Em que pese à opinião de doutrinadores de grande nomeada, no sentido de que as raízes do Ministério Público remontam à Antiguidade,

Conferência proferida na Escola Superior de Guerra, em 22-10-84.

nas figuras dos *tesmoteti*, da Grécia, ou do *Praefectus urbi*, de Roma, parece mais seguro afirmar-se que a Instituição, em seus contornos mais precisos, tem suas origens diretas na França dos fins do século XVIII e início do XIX, nas pessoas dos *comissários do rei*, que são as primeiras figuras do Ministério Público encontradas nos textos constitucionais (OCTACÍLIO PAULA SILVA. *Ministério Público*. São Paulo, Sugestões Literárias, 1981, pp. 5/6).

No mesmo sentido é a opinião do saudoso Ministro RODRIGUES DE ALCKMIN, do Supremo Tribunal Federal, para quem é de mais segura crença para o Ministério Público admitir essa origem francesa e recente, do que ufanar-se de possuir paternidade diversa, cuja investigação talvez não identificasse sequer os traços fisionômicos do pretendido ascendente ("A Instituição do Ministério Público", Revista *Justitia*, v. 80, São Paulo, 1973).

Por isso, outro estudioso do tema, o ilustre PAULO SALVADOR FRONTINI, afirma que é inútil repisar velhas considerações sobre as origens legislativas da Instituição, porque o esforço dos pesquisadores, investigando as conexões entre o Ministério Público e os procuradores do rei, embora respeitável, não oferece contribuição satisfatória para as dúvidas do momento, antes podendo contribuir para aumentá-las ao invés de dissipá-las ("Ministério Público, Estado e Constituição". Revista *Justitia*, v. 90, São Paulo, 1975).

Em razão dessa premissa e da postura ideológica sob a qual entende deva ser estudada a temática da Instituição, prefere o ilustre jurista encarar o Ministério Público dentro de um contexto mais abrangente, que apreenda e compreenda os dados sociais e políticos que, mesmo situados fora da Instituição, não podem deixar de influenciá-la.

Nessa perspectiva, entende 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.

Abstração feita da ênfase ideológica posta nessa abordagem sobre as origens da Instituição, cremos não haver dúvida quanto à vinculação essencial e indissociável entre o Ministério Público e o primado da lei, dado que sua função precípua, enquanto órgão da sociedade, é, precisamente, a de fiscal da lei e da sua execução.

Como essa fiscalização se exerce, inclusive, no plano constitucional, dado que compete ao Ministério Público velar pelo respeito à Lei Fundamental, reconhece a melhor doutrina ao Ministério Público a condição de *órgão essencial do Estado*, porque as tarefas a seu cargo são daquelas essenciais à própria conceituação do Estado enquanto nação politicamente organizada.

Em nosso ordenamento jurídico, por exemplo, a titularidade da ação direta de declaração de inconstitucionalidade, a cargo do Procurador-Geral da República (Constituição — art. 119, I, l) e a da ação penal pública (Constituição — art. 153, §§ 15 e 16; Código de Processo Penal — art. 24), põem em evidência a importância do Ministério Público como órgão que *encarna* o Estado, e, assim, com ele se confunde, como observa, ainda, o mesmo PAULO SALVADOR FRONTINI (*op. cit.*, p. 253).

Não é por outra razão que o consagrado SEABRA FAGUNDES (“O Ministério Público e a preservação da ordem jurídica no interesse coletivo”. *Justitia*, v. 35, São Paulo, 1961), ao analisar o Ministério Público sob essa perspectiva, diz que ele surge, no conjunto dos órgãos estatais, como o instrumento incumbido de defender e preservar a ordem jurídica, pela postulação perante o Judiciário, *munus* que desempenha “. . . seja pelo ajuizamento de ações destinadas a impor obediência ao direito escrito (dentro de amplos limites no domínio penal — iniciativa da ação penal pública — e no cível, restritamente, num ou noutro caso, sendo exemplo frisante o do art. 208, parágrafo único, nº II, do Código Civil — ação para anular o “casamento contraído perante autoridade incompetente”), seja oficiando no curso de determinadas ações ou processos (envolvendo a validade do casamento, interesses de menores, interdictos, acidentados do trabalho etc., concernentes a falência etc.), ou requerendo providências administrativas (em favor de incapazes ou pessoas outras, naturais ou jurídicas, sob a particular proteção ou vigilância estatal, como ocorre com as fundações e as vítimas de acidentes do trabalho)”.

Em razão da amplitude e da diversidade dessas atribuições, poucos avaliam corretamente a importância da Instituição, chegando até mesmo a confundi-la com os órgãos administrativos do Poder Executivo, ou a reduzi-la a simples dependência do Governo, já que as funções de seus membros, na estrutura estatal, não se traduzem nem em atos de legislar nem em atos de julgar contenciosamente (TITO PRATES DA FONSECA. “Lições de Direito Administrativo”, 1943, pp. 143 e 144, apud JOSÉ FREDERICO MARQUES. *Elementos de Direito Processual Penal*. Rio, Forense, 1965, v. 2, p. 43).

Essa colocação, aparentemente correta, sobretudo se tomada ao pé da letra a tripartição das funções estatais *em torno da lei* (produção; aplicação contenciosa; execução), deixa de contemplar, precisamente, um dos aspectos mais ricos e mais complexos do Ministério Público, o qual, mesmo não sendo um *Quarto Poder* — como pretendem, romanticamente, alguns —, não se submete a nenhum dos três outros, porque suas atribuições derivam diretamente da Constituição, ainda que sem a *explicitação*, que se faria necessária para dissipar dúvidas e eliminar controvérsias.

Por isso, no momento, talvez a maior aspiração do Ministério Público brasileiro consista em obter uma precisa estruturação constitucio-

nal e uma clara explicitação de suas atribuições, também a nível constitucional, pondo fim ao tratamento *superficial* e *implícito* que nos têm dispensado as sucessivas Cartas Políticas do País.

Apesar ou por causa desse inadequado tratamento constitucional, o Ministério Público tem procurado afirmar-se cada vez mais no conjunto dos órgãos estatais, pugnando por sua crescente independência e aperfeiçoamento, a ponto de alguns dos seus mais expressivos representantes — como o tantas vezes citado PAULO SALVADOR FRONTINI — chegarem a afirmar que se vive o Ministério Público vibrando, sofrendo e sonhando com suas grandezas, suas dores, suas vitórias e suas aspirações (*op. cit.*, p. 246).

II — O Ministério Público nas Constituições do Brasil

Nossa Constituição de 1824 nada dispôs sobre o Ministério Público. A primeira Carta republicana, de 1891, praticamente não se preocupou com a Instituição, limitando-se a ligeira referência à figura do Procurador-Geral da República, dispondo no § 2º, do art. 58, que o Presidente da República o designaria, dentre os membros do Supremo Tribunal Federal.

Comentando esse dispositivo, o clássico JOÃO BARBALHO louvou o critério do primeiro constituinte republicano, considerando uma *idéia sensata* escolher o Procurador-Geral da República entre os membros do mesmo tribunal perante o qual lhe toca officiar, porque, ainda que limitado o círculo da escolha, ali se acham "... as maiores competências, afeitas ao conhecimento dos assuntos que aquele funcionário tem de tratar e promover, e o fato de fazer ele parte da mesma corporação, embora em caráter diverso, não deixa de ser vantajoso, dominando nela o mesmo espírito e firmando-se entre todos boa inteligência e harmonia, quanto aos fins que têm em vista como partes de uma mesma coletividade" (*Comentários*, p. 234).

Esse trecho é bem elucidativo para demonstrar que vem de longe a compreensão distorcida quanto à natureza das funções do Ministério Público e ao perfil institucional que deve ter o Procurador-Geral da República.

Diferentemente da primeira Carta republicana, a Constituição de 1934 deu ao Ministério Público foros de Instituição, incluindo-o entre os órgãos de cooperação nas atividades governamentais, assegurando estabilidade aos seus membros, impondo a exigência do concurso para ingresso na carreira e conferindo ao Presidente da República não somente o poder de livre escolha e demissão do Procurador-Geral da República, mediante aprovação do Senado Federal, como também o de nomear livremente os Chefes do Ministério Público no Distrito Federal e nos Territórios.

Com a Carta de 1937, o Ministério Público sofre novo revés, limitando-se o seu texto a dispor sobre a escolha do Procurador-Geral da República (art. 99 — Do Poder Judiciário), e a afirmar, no art. 105, que

um quinto dos lugares nos tribunais superiores seria preenchido por advogados ou membros do Ministério Público, em lista tríplice organizada pelo Tribunal de Apelação.

Com a Constituição de 1946, que redemocratizou o País, o Ministério Público conquistou sua independência como Instituição e assim foi mantido na Constituição de 1967 e na Emenda nº 1, de 1969.

Evidenciando uma indefinição perniciosa quanto ao enquadramento jurídico-constitucional da Instituição, observa ALCIDES DE MENDONÇA LIMA não ter havido constância na colocação da matéria sobre o Ministério Público em nossas várias Constituições, aparecendo ele ora 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, finalmente, no capítulo do Poder Executivo, em 1969 (“Atividade do Ministério Público no Processo Civil”. *Revista de Informação Legislativa*. Senado Federal, a. 14 n. 56, out./dez. 1977, pp. 71 e ss.

Muito embora a situação tópica, no particular, não favoreça nem prejudique a independência da Instituição, é de toda a conveniência que se assegure título autônomo para o Ministério Público em nossa Constituição, para que ele não se confunda com nenhum dos Poderes da República, dado que, conforme já acentuado, possui funções próprias e inconfundíveis, não redutíveis às atividades de qualquer dos Poderes da República.

III — *Princípios institucionais*

Em que pese a pequenas discrepâncias nas enunciações — ora mais amplas, ora mais restritas —, existe generalizada concordância no que tange à identificação dos princípios fundamentais que regem o Ministério Público, a saber:

1) *legalidade*: sem embargo da amplitude e variedade de suas funções — tão extensas que muitos acham impossível especificá-las exaustivamente —, os órgãos do Ministério Público só atuam quando expressamente autorizados pela lei, afastados, portanto, critérios de oportunidade e conveniência, sem prejuízo, entretanto, da liberdade de apreciação quanto ao fundamento da ação;

2) *unidade*: todos os órgãos ou membros da Instituição constituem um só corpo, e possuem uma só vontade, sob uma só direção, de tal sorte que toda e qualquer iniciativa ou manifestação de seus integrantes, em diferentes momentos ou instâncias, será sempre iniciativa ou manifestação de todo o organismo e como tal valerá;

3) *indivisibilidade*: os membros da Instituição podem substituir-se reciprocamente, sem que as substituições ocorridas, eventual ou definitivamente, prejudiquem ou alterem o exercício do ministério comum;

4) *independência*: abstração feita do Poder do Estado a que se ache vinculado, ou mesmo livre de qualquer vinculação, pela titularidade de capítulo autônomo no corpo da Constituição, o órgão do Ministério Público é dotado de independência funcional, sem dever obediência ou subordinação intelectual a quem quer que seja, nem mesmo ao superior hierárquico (o Procurador-Geral), ou ao Chefe do Poder a que esteja formalmente vinculado (o Presidente da República ou Governador de Estado). Agindo em nome da Instituição, que personifica e encarna, o órgão do Ministério Público atua soberanamente, de acordo com a lei e a sua consciência;

5) *avocação*: o Chefe da Instituição, em razão mesmo dos princípios da *unidade* e da *indivisibilidade*, pode avocar qualquer feito ou processo, para nele se pronunciar pessoalmente ou por intermédio de outro membro da corporação, sem que isso implique qualquer ofensa ou demérito àquele que for substituído ou afastado do processo.

Além desses princípios, que a generalidade dos estudiosos indica serem os fundamentais da Instituição, alguns autores apontam outros, como o da *indisponibilidade dos direitos*, que veda aos órgãos do Ministério Público fazerem acordos nos feitos em que atuem, mesmo quando os litígios sejam disponíveis para as partes propriamente ditas (ALCIDES DE MENDONÇA LIMA, *op. cit.*, p. 66).

IV — *Garantias do Ministério Público*

Considerando-se como verdadeiros magistrados, ainda que não integrando a magistratura judicante, os membros do Ministério Público, em sua grande maioria, sempre proclamaram a necessidade de lhes serem asseguradas garantias *institucionais* e *funcionais* semelhantes às da magistratura, compreendendo-se entre as garantias institucionais o autogoverno e a auto-organização, e entre as de caráter funcional a vitaliciedade, a inamovibilidade e a irredutibilidade de vencimentos (*e.g.* ARX TOURINHO, "Garantias do Ministério Público Federal". *Revista de Informação Legislativa*, Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal, a. 17. n. 68, out./dez. 1980, pp. 157 e seg.)

Embora reconheçamos, em larga medida, a procedência dessa reivindicação, sobretudo no que diz com as garantias de caráter funcional, até porque não se concebe possa o membro do Ministério Público, pelo relevo de suas atribuições, ficar sujeito a temores e perseguições que lhe inibam o exercício funcional, temos sustentado, no que diz com a forma de investidura do Procurador-Geral da República, que a sua independência não decorrerá jamais, pelo menos com exclusividade ou em maior grau, da garantia de permanência no cargo, mas, antes, e fundamentalmente, da respeitabilidade que ele possuir.

Os que sustentam a tese oposta, sem exceção de nosso conhecimento, afirmam invariavelmente que a livre demissão do Procurador-Geral da República, no âmbito federal, e dos Procuradores-Gerais de Justiça,

na esfera dos Estados, não permite aos titulares eventuais desses cargos oporem-se aos interesses do Governo que os nomeou, na hipótese de um eventual conflito entre eles e os governantes que os nomearam.

Essa é a opinião, entre outros, de PONTES DE MIRANDA, que todos invocam para reforço de argumentação.

A este propósito, dizia o saudoso jurista que “o Procurador-Geral da República demissível é deturpação completa da sua figura. Torna-se *agente político do Governo*. Como se há de esperar que denuncie altas autoridades da administração financeira e da polícia quem, com tal atitude, se exporia à demissão? As leis dão garantias a Promotores e Adjuntos; nega-as ao Chefe do Ministério Público federal a Constituição. Onde não há garantias a quem denuncia não há regime de responsabilidade. Aqui fica, *de lege ferenda*, o nosso voto contra o rebaixamento de uma das mais delicadas missões da República. Precisa ser *eleito*, e não nomeado e demissível” (*Comentários à Constituição de 1946*. Rio, Borsoi, 1960, Tomo III, p. 495).

A tese, aparentemente correta e sedutora, parte da premissa, que nos parece falsa, de que no exercício de suas atribuições ou no cumprimento de seus deveres, os administradores possam pretender eximir-se do respeito à lei, embaraçando a atuação de *todo* o Ministério Público — que possui plena independência funcional —, pela via da intimidação à pessoa daquele que, eventualmente, se encontre à frente da Instituição.

Sabendo-se, como se sabe, que no Estado de Direito os poderes e os deveres, tanto dos órgãos e agentes da Administração, quanto dos representantes do Ministério Público, derivam da lei, a cuja obediência uns e outros estão sujeitos, parece-nos distorcida e, por isso, rejeitável, a tese de que somente a intocabilidade funcional da pessoa do Procurador-Geral garantiria a independência do Ministério Público para o livre e correto desempenho de suas atribuições.

Ao contrário, bem ao contrário disso, entendemos que a independência e a respeitabilidade das Instituições derivam da hignidade moral e da honorabilidade dos que as integram, pois não são raros, infelizmente, os exemplos de servidores indignos, que abastardam o exercício de seus cargos exatamente porque insuscetíveis de serem deles afastados, em razão de garantias ou prerrogativas que os colocam praticamente a salvo de qualquer procedimento coercitivo.

Por isso, fazemos nossas — e freqüentemente as repetimos — as palavras com que o eminente SEABRA FAGUNDES, então Ministro da Justiça, saudou, em São Paulo, os participantes do 1º Congresso Interamericano do Ministério Público, em novembro de 1954:

“De certo a todos nos acode que nenhuma instituição é grande, senão quando aqueles aos quais se cometeu realizá-la

estão à altura da magnitude da sua tarefa. A grandeza do Ministério Público, como instituição relevante na vida organizada dos povos, há de assentar nos contornos da sua configuração legal, porém far-se-á, igualmente, pela seriedade que lhe comunique os seus servidores" (*Anais* 1º vol. p. 102).

De outra parte, a experiência brasileira, no particular, não fortalece a tese dos que se insurgem contra a atual forma de investidura do Chefe do Ministério Público, eis que, salvo engano, inexistem registros sérios sobre a exoneração de Procuradores-Gerais em decorrência de eventual conflito com o Governo a que serviram.

Agente político da mais alta hierarquia dentro do Governo e — pelo respeito de que se faça merecedor —, também seu conselheiro seguro e criterioso, o Procurador-Geral gozará da liberdade e da independência que a sua competência e probidade inspirarem, e não como decorrência de garantias puramente formais, que sobre não lhe fortalecerem o caráter, acabam por debilitar a Instituição que tem o dever de superiormente dirigir.

Por outro lado, sendo o Procurador-Geral da República, além de Chefe do Ministério Público Federal, o 1º Advogado da União, é de toda conveniência que a sua escolha seja livremente feita pelo Chefe do Poder Executivo, que haverá de ter naquele alto posto pessoa de sua estreita confiança e não alguém que, embora qualificado moral e tecnicamente aos olhos da classe, deva sua investidura, fundamental e originariamente, a órgão ou autoridade que não o Presidente da República.

Em conclusão, no particular, vale lembrar o juízo enérgico e insuspeito de OCTÁCILIO PAULA SILVA, ex-Promotor de Justiça e insigne magistrado federal, a respeito da decantada independência que devem possuir os membros do Ministério Público:

"Não se confunda falta de independência funcional com fraqueza pessoal no exercício do cargo. Esta pode ocorrer em toda atividade, segundo maior ou menor organização, controle e nível ético da carreira. Uma coisa é assegurar-se a prerrogativa, constitucional ou legalmente. Outra é desmerecê-la por covardia, ou por escravizar-se a interesses menos nobres, fazendo do cargo instrumento escuso de atendimento de interesses personalíssimos, quer por abuso de poder, quer por omissão consciente e não menos criminosa" (*op. cit.*, p. 15).

V — *A organização do Ministério Público, em nível constitucional e legal, no âmbito da União, dos Estados, e do Distrito Federal e Territórios*

Em decorrência da nossa organização federativa, que assegura autonomia política, administrativa e financeira aos Estados-Membros (CF — arts. 1º e 13), possuímos dualidade de Justiça — a federal e a es-

tadual — e, por via de consequência, dualidade do Ministério Público. Assim, além do Ministério Público federal, temos o Ministério Público estadual e, no mesmo plano deste, o Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios (CF — arts. 95 e 96).

1 — O Ministério Público estadual

Em que pese ao reconhecimento da autonomia estadual, no particular, a Constituição, desde logo, impôs às Unidades federadas a observância de uns tantos princípios básicos, a serem respeitados pela lei local na organização do Ministério Público estadual. Além disso, dispôs, também, que lei complementar federal, de iniciativa do Presidente da República, estabelecerá normas gerais a serem adotadas na organização do Ministério Público estadual, observados, também aqui, aqueles preceitos básicos que a Lei Maior, antecipadamente, traçou para todo o Ministério Público como Instituição nacional.

Tais preceitos básicos são os seguintes:

a) o ingresso dos membros do Ministério Público nos cargos iniciais da carreira far-se-á, sempre, através de concurso público de provas e títulos;

b) após dois anos de exercício, os membros do Ministério Público não poderão ser demitidos senão por sentença judiciária ou em virtude de processo administrativo em que se lhes faculte ampla defesa;

c) os membros do Ministério Público não poderão ser removidos a não ser mediante representação do Procurador-Geral, com fundamento em conveniência do serviço.

O Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios, também estruturado em carreira e com a observância desses princípios, é organizado por lei federal, porque é da competência da União legislar sobre a organização administrativa e judiciária do Distrito Federal e dos Territórios (CF — arts. 17 e 57, IV).

Em cumprimento à previsão contida no parágrafo único do art. 96 da Constituição federal, a União editou a Lei Complementar nº 40, de 14-12-81, que estabelece as normas gerais a serem adotadas na organização do Ministério Público estadual.

Dada a semelhança de organização entre os diversos Ministérios Públicos, sobretudo no plano estadual, a aludida Lei Complementar nº 40/81 prevê, em seu art. 60, que as suas normas se aplicam, no que couber, à organização do Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios.

Sobre a importância dessa lei complementar mais de uma vez já nos pronunciamos, inclusive quando seu texto, ainda sob a forma de projeto, estava em discussão no Congresso Nacional.

Cabe salientar, no particular, que, ao elevar a nível constitucional federal o estabelecimento de normas gerais a serem observadas, obrigatoriamente, pelos Estados na organização do Ministério Público local, o constituinte manifestou a preocupação de que o Ministério Público, enquanto Instituição nacional, ostentasse uma certa uniformidade organizacional, tal a importância que ele possui no contexto da realização da Justiça e da aplicação do direito federal nos Estados.

A evidenciar essa importância a Lei Complementar nº 40/81 declara, logo em seu art. 1º, que o Ministério Público é instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, como responsável, perante o Judiciário, pela defesa da ordem jurídica e dos interesses indisponíveis da sociedade, bem assim pela fiel execução da Constituição e das leis.

Embora se trate de lei de normas gerais, tal como previsto na Constituição da República, preferiu o legislador federal ir além da simples enunciação de preceitos básicos, e, assim, dotar o Ministério Público, desde logo, e a nível nacional, daqueles preceitos que, por lhe serem essenciais, não deveriam ficar à mercê da maior ou menor clarividência do legislador estadual.

Agindo assim, o legislador federal, conquanto se possa dizer que, praticamente, esgotou a matéria legislável, pouco deixando à regulação da lei estadual, forçoso será reconhecer que, por essa forma, preservou o Ministério Público contra contingenciamentos políticos de âmbito local que, eventualmente, pudessem amesquinhar a Instituição, dando-lhe tratamento normativo incompatível com a sua relevante função constitucional.

Tendo que optar entre a conveniência de conferir maior espaço para a atuação do legislador local e a garantia de que o Ministério Público ficasse, desde logo, institucionalizado, a nível nacional, em termos compatíveis com a grandeza da Instituição, preferiu o legislador federal cercear a autonomia legislativa estadual, certo de que assim agindo realizaria valores mais altos, que são, precisamente, aqueles valores em razão dos quais vive a nossa corporação.

Nessa ordem de considerações, foram definidos, pela lei federal, como princípios institucionais do Ministério Público — válidos para todos os Estados —, a unidade, a indivisibilidade e a autonomia funcional, ao mesmo tempo em que se enunciaram, como suas funções institucionais, velar pela observância da Constituição e das leis, e promover-lhes a execução; promover a ação penal pública e, nos termos da lei, também a ação civil, da mesma natureza.

De igual forma, a lei federal impõe ao legislador estadual assegurar autonomia administrativa e financeira ao Ministério Público, conferindo-lhe dotações orçamentárias próprias, para tornar efetiva e não apenas retórica a sua independência, vez por outra ameaçada sempre que indisposições políticas, ou incompreensões de outra índole, confundem pessoas com instituições.

Quanto à estrutura organizacional, dispôs essa lei que os órgãos do Ministério Público estadual se compreendem em duas categorias — de administração superior e de execução —, assim enumerados:

I — *órgãos de administração superior:*

- a) Procuradoria-Geral de Justiça;
- b) Colégio de Procuradores;
- c) Conselho Superior do Ministério Público;
- d) Corregedoria-Geral do Ministério Público.

II — *órgãos de execução:*

- a) no segundo grau de jurisdição: o Procurador-Geral de Justiça e os Procuradores de Justiça;
- b) no primeiro grau de jurisdição: os Promotores de Justiça.

Em seguida, a Lei Complementar nº 40/81 define as atribuições de todos esses órgãos; enuncia as garantias e as prerrogativas dos membros do Ministério Público; institui o seu regime disciplinar; enumera seus direitos e vantagens; regula o ingresso na carreira e, em disposições finais e transitórias, resolve alguns problemas ligados à atuação de seus membros perante a Justiça Federal e a Justiça Eleitoral de 1ª Instância.

2 — *O Ministério Público da União*

No âmbito da União, o Ministério Público atua junto aos Juizes e Tribunais federais, em nítida correspondência com a atuação do Ministério Público estadual perante Juizes e Tribunais da Justiça comum, nos Estados, sem prejuízo de se reconhecer — com FREDERICO MARQUES — que as funções do Ministério Público federal têm peculiaridades de conteúdo que o distinguem, nesse particular, do Ministério Público estadual.

Vale transcrever, portanto, as lúcidas observações do festejado jurista:

“Se não bastasse o que já foi aduzido, a mostrar que o Ministério Público federal pode ter atividade diversa daquela do *parquet* de cada Estado-Membro, ainda devem ser trazidas à colação as diferenças que existem, dentro das próprias atribuições do Ministério Público, entre um e outro.

As funções do Ministério Público federal, ainda que formalmente idênticas àquelas do Ministério Público estadual, têm peculiaridades de conteúdo, que justificam a regra contida

no art. 95, *caput*, da Constituição da República, sobre a livre escolha do Procurador-Geral da República.

Os bens jurídicos penalmente protegidos dos crimes que são processados e julgados na área jurisdicional da União estão intimamente ligados à própria vida política da Nação. Basta que se leiam os itens e números do artigo 125 da Constituição, para a comprovação do que foi afirmado. Além disso, o Procurador-Geral da República ainda atua na esfera da Justiça Eleitoral, que é eminentemente política e se destina a garantir a representação popular, bem como o funcionamento dos partidos políticos, dentro da organização que lhes imprimem as leis federais.

Já o Ministério Público estadual tutela principalmente, e de modo quase exclusivo, os bens jurídicos penalmente garantidos da pessoa humana, tais como a vida, a integridade psíquico-corporal, a honra, o patrimônio, a moral familiar e a incolumidade pessoal, bens jurídicos esses que estão ligados a direitos subjetivos que o Estado protege.

Por isso mesmo, a atuação do Ministério Público federal está muito mais presa ao Poder Executivo, do que a do Ministério Público estadual, onde, na realidade, quase nula é a conexão dos interesses do poder político com a aplicação das normas penais a cargo da Justiça comum.

Quando se trata de proteger a segurança nacional, a verdade do voto, a organização dos Partidos, o patrimônio da União, a soberania nacional, a organização do trabalho, compreende-se que a atuação do Ministério Público tenha profundos liames com a política do Governo federal. Mas, em se tratando da proteção penal dos direitos da pessoa humana, o interesse público está apenas na aplicação da lei que tutela esses bens, sem qualquer relação com a política dos Governos estaduais. Daí a necessidade de se encarar de modo diverso a organização do Ministério Público estadual e aquela do Ministério Público federal" ("A Chefia do Ministério Público e a Constituição Federal". *Justitia*. São Paulo, 1972, v. 76, p. 13).

Em correspondência com os Juízes e Tribunais federais perante os quais atua, o Ministério Público está dividido nos seguintes ramos:

A) *Ministério Público Federal*: com atuação perante o Supremo Tribunal Federal, o Tribunal Federal de Recursos e os Juízes Federais (1ª instância), bem assim — porque o Ministério Público eleitoral não possui quadro próprio —, perante os órgãos da Justiça Eleitoral (Tribunal Superior Eleitoral; Tribunais Regionais Eleitorais; Juízes Eleitorais e Juntas Eleitorais — art. 130, da Constituição federal). No tocante às atividades perante os órgãos da Justiça Eleitoral de 1ª instância (Juízes e Juntas Eleitorais), as funções do Ministério Público são desem-

penhadas pelos Promotores de Justiça das respectivas Comarcas, designados pelo Procurador-Geral de Justiça, por solicitação do Procurador-Geral da República (Lei nº 1.341/51 — art. 79; Lei Complementar nº 40/81 — art. 52). Perante o Tribunal Superior Eleitoral funciona o Procurador-Geral da República, na condição de Procurador-Geral Eleitoral; nos Tribunais Regionais Eleitorais, em cada Estado e no Distrito Federal, a representação do Ministério Público está a cargo de um Procurador da República especialmente designado pelo Procurador-Geral.

Inspirado na Lei Complementar nº 40/81, que propôs ao Congresso Nacional de conformidade com a previsão contida no parágrafo único do art. 96 da Constituição, e usando das atribuições que lhe são conferidas pelo art. 81, incisos III e V, da mesma Constituição, o Presidente da República criou, no âmbito dos três ramos do Ministério Público da União, o Conselho Superior, a Corregedoria-Geral e o Colégio de Procuradores, para o desempenho das atribuições que lhes forem legalmente conferidas ou delegadas pelos respectivos Procuradores-Gerais. Criou, também, o Chefe do Poder Executivo, no âmbito do Ministério Público do Distrito Federal, o Conselho Superior e a Corregedoria-Geral.

Toda essa reorganização, como acentuamos quando do envio do primeiro projeto de decreto ao Ministro da Justiça (Decreto nº 87.546, de 1982), inspirou-se no propósito de abertura e democratização do Ministério Público, excessivamente controlado pelo Procurador-Geral da República, por força da atual Lei Orgânica, que é de 1951, época em que a Instituição dava os primeiros passos em direção ao que é hoje, extremamente complexa e heterogênea, tantos os poderes e as atribuições a seu cargo.

Consciente que urgia desconcentrar os poderes do Procurador-Geral da República, em benefício da melhor gestão do Ministério Público Federal, tomamos essa iniciativa, que se mostrou acertada, e, por isso, foi seguida pelos Procuradores-Gerais Militar e do Trabalho, bem como pelo Chefe do Ministério Público do Distrito Federal.

B) *Ministério Público Militar*: com atuação perante o Superior Tribunal Militar e as Auditorias Militares.

C) *Ministério Público do Trabalho*: com atuação perante o Tribunal Superior do Trabalho e os Tribunais Regionais do Trabalho. Na primeira instância essa atuação é praticamente inexistente, sendo raríssimo encontrar-se representante do Ministério Público do Trabalho funcionando perante as Juntas de Conciliação e Julgamento (OCTÁCILIO PAULA SILVA, *op. cit.*, p. 356).

VI — O Ministério Público junto aos Tribunais de Contas

Embora o Ministério Público atue, em regra, perante os órgãos jurisdicionais, desempenha ele, também, em caráter excepcional, algumas funções extrajudiciais, como a fiscalização de Fundações, Presídios e até Manicômios Judiciários.

Assim, parece justificável atue ele, igualmente, perante os Tribunais de Contas, que são órgãos administrativos, auxiliares do Poder Legislativo no exercício da fiscalização financeira e orçamentária da União e dos Estados.

No plano federal, essa atuação, definida em lei, está a cargo do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, chefiado pelo Procurador-Geral; nos Estados e no Distrito Federal, existem igualmente órgãos do Ministério Público junto aos respectivos Tribunais de Contas, que seguem, no particular, as diretrizes básicas da Corte de Contas da União (CF — art. 72).

Em conclusão, como observa ELVIA LORDELLO CASTELLO BRANCO, o ofício do Ministério Público junto às Cortes de Contas no Brasil tem grande amplitude, sendo obrigatório o seu parecer conclusivo nos processos de tomada de contas, aposentadorias, reformas e pensões, podendo, ainda, manifestar-se, a seu requerimento, em qualquer processo, e, como fiscal da lei, sem subordinação a nenhuma autoridade, defender sempre os interesses da Administração, nunca os atos do Administrador (“Aspectos do Ministério Público de Portugal e do Brasil”. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, Senado Federal, n. 39, jul./set. 1973, pp. 51-112).

VII — *As carreiras no Ministério Público da União*

Atualmente, as carreiras, nos três ramos do Ministério Público da União, estão assim organizadas:

A) *Ministério Público Federal*

- a) Subprocuradores-Gerais da República;
- b) Procuradores da República de 1ª Categoria;
- c) Procuradores da República de 2ª Categoria.

B) *Ministério Público da Justiça Militar*

- a) Subprocuradores-Gerais da Justiça Militar;
- b) Procuradores Militares de 1ª Categoria;
- c) Procuradores Militares de 2ª Categoria.

C) *Ministério Público do Trabalho*

- a) Subprocuradores-Gerais do Trabalho;
- b) Procuradores do Trabalho de 1ª Categoria;
- c) Procuradores do Trabalho de 2ª Categoria.

O ingresso nos cargos iniciais das respectivas carreiras far-se-á mediante concurso público de provas e títulos, e as promoções à 1ª categoria far-se-ão, alternadamente, por antiguidade e por merecimento.

Para o cargo final, de Subprocurador-Geral, as promoções se dão exclusivamente por merecimento, apurado dentre os membros da categoria anterior, em listas tríplices organizadas pelos respectivos Conselhos Superiores, conforme o disposto no recente Decreto-Lei nº 2.159/84.

VIII — O Ministério Público no Processo Penal

Consoante a justa observação de OCTACÍLIO PAULA SILVA, é notória a preeminência do órgão do Ministério Público no ramo do direito criminal, neste compreendidos tanto o processo quanto o direito penal propriamente dito (*op. cit.*, p. 87).

Em razão disso, não obstante o relevo e a importância que a Instituição possui noutros quadrantes do direito positivo, é no âmbito da aplicação do direito de punir, é como órgão estatal da pretensão punitiva, que mais se destaca — até mesmo perante a opinião pública — a atuação dos representantes do Ministério Público.

Discorrendo sobre essa vertente da atuação do Ministério Público, assim se expressa o douto FREDERICO MARQUES, trazendo à colação os ensinamentos da melhor doutrina:

“O Ministério Público é o órgão estatal da pretensão punitiva. Como a aplicação do direito de punir depende de julgamento prévio, existe esse órgão para deduzir a pretensão punitiva em Juízo, através da acusação, e também para orientar e ter proeminência em toda a persecução penal.

A instituição do Ministério Público é uma exigência do processo acusatório. O direito de punir é uma resultante da tutela de interesses que afetam muito de perto as condições de vida da sociedade. Por esse motivo, o seu exercício não pode, normalmente, ficar à mercê da vontade do sujeito passivo do crime. Cumpre ao Estado procurar tornar efetivo o *jus puniendi* de que é titular, para que a tutela penal não seja frustrada.

Entregar aos órgãos judiciários, que devem decidir sobre a pretensão punitiva, a função de acusar, como ao tempo do procedimento inquisitivo, seria, por outro lado, pôr em sério risco o direito de liberdade do acusado. Se a atividade punitiva necessita de prévio controle jurisdicional em razão das garantias de que o Estado cerca o acusado, como erigir o Juiz, que deve colocar-se *super partes*, em órgão da acusação pública?

Précipuo e fundamental, no Ministério Público, é, por isso mesmo, como salienta SIRACUSA, “il carattere di organo statale permanente per far valere la pretesa penale nascente dal rea-

to”, o que torna sua história e sua própria existência “intimamente legata all’azione penale”.

Em torno dessa função nuclear e fundamental, outras lhe foram sendo dadas. De órgão, assim, permanente, da Justiça Penal, passou também o Ministério Público a figurar nos Juízos e Tribunais civis, como órgão de outros interesses estatais que se agitam nos processos e causas, notadamente de tutela dos interesses privados indisponíveis. E na Justiça Penal, além de órgão da ação penal, ainda lhe é dada a função de *custos legis*, nos procedimentos onde o direito de acusar foi transferido, pelo Estado, à vítima do delito” (*Elementos, cit. pp. 35-36*).

Assim, no processo penal, o Ministério Público exerce, precipuamente, a função de deduzir em Juízo a pretensão punitiva, como se depreende do art. 24 do Código de Processo Penal, *verbis*:

“Nos crimes de ação pública, esta será promovida por denúncia do Ministério Público, mas dependerá, quando a lei o exigir, de requisição do Ministro da Justiça ou de representação do ofendido, ou de quem tiver qualidades para representá-lo.”

A) Ação penal pública

Sendo a ação penal, em regra, de caráter público — “a ação penal é pública, salvo quando a lei expressamente a declara privativa do ofendido”, diz o art. 102 do Código Penal —, bem se compreende por que, no direito criminal, avulta, como já dissemos, a importância das funções do Ministério Público.

Titular do direito de ação na generalidade dos processos, incumbe ao Ministério Público provocar a atividade jurisdicional, a fim de que a pretensão punitiva do Estado, devidamente deduzida na acusação objeto da denúncia, seja apreciada e decidida pelos órgãos da jurisdição.

Neste passo, cabe registrar controvérsia que se instaurou, entre os doutrinadores pátrios, acerca da possibilidade de Juízes e Autoridades policiais ainda poderem instaurar procedimento de ofício, após o advento da Lei Complementar nº 40/81, cujos arts. 3º, II, e 55, combinados, ensejariam o entendimento de que, a partir de sua entrada em vigor, somente aos órgãos do Ministério Público é permitido promover a ação penal pública, porque essa é, precisamente, uma das suas funções institucionais (art. 3º, II), e aquele diploma, no art. 55, vedou, terminantemente, o exercício das funções do Ministério Público a pessoas alheias à Instituição.

Argumentos de monta têm sido desenvolvidos num e noutro sentido, valendo registrar, no tocante à jurisprudência, que o Supremo Tribunal

Federal já se manifestou no sentido de que esse procedimento não foi suprimido pela Lei Complementar nº 40/81, que é norma de organização do Ministério Público estadual e não lei de processo (RREE — 101.482; 101.515; 101.615; 101.641; 101.994 e 101.997, entre outros).

Para provocar a jurisdição, o Ministério Público, de posse das peças informativas de uma infração penal, requer o acionamento do mecanismo processual, de acordo com o seu livre convencimento. Se ao contrário, entender não configurada a ocorrência de ilícito penal, pedirá, fundamentadamente, o arquivamento do inquérito ou de outros elementos relacionados com os fatos tidos como delituosos. Se o Juiz não concordar com o pedido, deverá remeter os autos ao Procurador-Geral, para que este, como dirigente máximo do Ministério Público, dê a última palavra, oferecendo ele mesmo a denúncia, designando outro representante do órgão para fazê-lo, ou reiterando o pedido de arquivamento, ao qual o Juiz estará obrigado a atender.

É o que estabelece o art. 28 do Código de Processo Penal, a evidenciar que o Ministério Público, nos crimes de ação pública, tem plena autonomia para iniciar ou não o processo-crime, como autêntico dono da ação penal.

B) *Ação penal pública condicionada*

Ao lado dessa ação pública dita incondicionada, porque para promovê-la o Ministério Público precisa, apenas, da *informatio delicti*, existe a ação pública *condicionada*, assim denominada porque a atuação do Ministério Público em determinados delitos fica a depender de certa *condição*, somente podendo oferecer a acusação ou denúncia mediante requisição do Ministro da Justiça, ou representação do ofendido ou de quem tenha qualidade para representá-lo.

Em lição admirável pela clareza e precisão dos conceitos, o insigne FREDERICO MARQUES assim explicou esse tipo de ação penal condicionada, dando-nos os seus fundamentos:

“2. A ação penal pública condicionada pode depender de apresentação do ofendido, nos casos taxativamente previstos em lei. Embora o crime atinja a um bem jurídico, cuja tutela penal interesse precipuamente ao Estado, figuras delituosas existem em que a pretensão punitiva somente surge quando o sujeito privado, que desse bem jurídico é titular, também tenha interesse na punição do autor da infração penal, e isso por motivos vários, que vinculam a própria tutela penal ao poder dispositivo do sujeito passivo do crime. Quando mais acentuada essa subordinação, o Estado transfere ao titular do bem jurídico, atingido ou ameaçado, o direito de ação e o direito de acusar: são os casos de ação penal privada. Hipóteses existem, no entanto, em que o interesse público na punição do crime fica menos subordinado à vontade do ofendido, e, por

isso, lhe não transfere o Estado o direito de acusar, mas tão-só condiciona à sua provocação o início da *persecutio criminis*: são as hipóteses de ação penal pública dependente de representação.

A representação é uma *delatio criminis* postulatória: quem a formula, não só dá notícia de um crime, como pede também que se instaure a persecução penal.

.....

A representação não é condição de punibilidade. O direito de punir do Estado existe independentemente dessa condição, tanto que a punibilidade se extingue, se ocorrer a decadência do direito de representação (Código Penal, art. 108, nº IV, combinado com o art. 105). Ora o direito de punir não pode extinguir-se, sem antes ter existido.

A representação condiciona tão-só o direito do Estado-Administração de deduzir em juízo a pretensão punitiva. O Ministério Público não pode acusar, propondo, assim, a ação penal pública, sem que o ofendido formule a representação.

A representação pode ser dirigida ao Juiz, à autoridade policial, ou ao Ministério Público (art. 39 do Código de Processo Penal). Antes de ser ela apresentada, não pode ser aberto inquérito policial e, muito menos, instaurado o processo penal.

Muito limitado é o poder dispositivo do ofendido, nos crimes de ação penal pública que dependam de representação. A manifestação de vontade torna-se irretirável, depois que o Ministério Público propõe a ação penal (Código Penal, art. 104), o que significa que, nos crimes que dependem de representação, não há o perdão do ofendido, mas tão-só a renúncia do ofendido à persecução do autor do crime, e, assim mesmo, sem a forma e amplitude da renúncia ao direito de queixa.

Por outro lado, a representação restringe bastante a atividade persecutória do Estado, uma vez que se extingue a punibilidade, por ocorrer a decadência, se o ofendido, ou seu representante legal, não a apresentar dentro em seis meses, contados do dia em que teve conhecimento do crime (art. 105 do Código Penal).

.....

A persecução penal pode dar causa, quando formulada a representação, a uma acusação que se cinja ao fato delituoso que é a sua *causa patendi*. O Ministério Público não pode alterar a configuração do fato mediante o acréscimo de circunstâncias não contidas na delação, para acusar o ofendido por outro crime também dependente de representação. Isso lhe não impede, porém, de qualificar os fatos relatados, segundo lhe

pareça mais acertado. Quando a representação é exigida, dentro de uma espécie determinada de crimes, para um deles apenas, difícil será ocorrer a hipótese de uma qualificação dos fatos que já se não contenha na representação. O mesmo não ocorre, porém, em crimes em que a representação é prevista como condição geral de perseguibilidade para toda uma série de infrações, como ocorre, *verbi gratia*, nos crimes contra os costumes (Código Penal, art. 225, § 2º), contra o patrimônio (art. 182) e contra a honra (art. 146, parágrafo único).

Apesar de formulada a representação, o Ministério Público pode requerer o arquivamento do inquérito policial ou das peças de informação.

.....

3. A propositura da ação penal pode depender, em alguns casos, de requisição do Ministro da Justiça.

No Código Penal, essa requisição é exigida apenas nos crimes contra a honra, quando cometidos contra o Presidente da República, ou contra chefe de governo estrangeiro (Código Penal, art. 145, parágrafo único), e em casos de persecução a crimes praticados no estrangeiro contra brasileiro (Código Penal, art. 5º, § 3º, b). Para a ação penal constitutiva de homologação de sentença estrangeira, é também exigida a requisição (art. 7º, parágrafo único, b).

A requisição aludida é também uma condição de procedibilidade e tem o caráter de *notitia criminis* postulatória, a qual é sempre endereçada ao Ministério Público.

Da mesma forma que a representação do ofendido — a requisição do Ministro da Justiça não vincula o Ministério Público, o qual pode requerer o arquivamento da requisição, desde que se convença que não há motivo para a acusação.

A requisição é um ato administrativo discricionário e irrevogável, com que o Ministro da Justiça torna possível a promoção da ação penal. Ele se funda em motivos de ordem política, ligados à persecução penal. Trata-se de condição excepcional da *persecutio criminis*, motivada pelas razões de ordem política que o legislador acolheu para, em certos casos, a ela subordinar a atividade acusatória do Ministério Público” (PIMENTA BUENO. *Apostamentos sobre o Processo Criminal Brasileiro*. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1959, pp. 294/297).

C) Ação penal subsidiária

Nos crimes de ação pública, se esta não for intentada no prazo legal, será admitida ação privada, por substituição processual. Admite-se este tipo de procedimento quando há inércia do Ministério Público,

não oferecendo denúncia, nem pedindo o arquivamento do inquérito, no prazo da lei.

Em que pese às opiniões em contrário de uns poucos, no sentido de que caberia a ação privada subsidiária no caso de pedido de arquivamento formulado pelo Ministério Público (e.g. HÉLIO TORNAGHI. *Instituições de Processo Penal*. São Paulo, Saraiva, 1978, v. II, pp. 372-374), o Supremo Tribunal Federal já firmou o entendimento de que não cabe esse procedimento subsidiário se o órgão do Ministério Público pronunciou-se no prazo da lei, seja oferecendo a denúncia, seja pedindo o arquivamento do inquérito (REcr nº 94.135, RTJ 99/452; HC 59.996, DJ 26-4-82, p. 12.121).

D) Ação penal privada

Assim denominada porque o seu titular é um particular, em contraposição à ação penal pública, em que o titular do direito de agir é o Estado, através do Ministério Público, a ação penal privada é aquela em que o direito de acusar pertence, exclusiva ou subsidiariamente, ao ofendido ou a quem tenha qualidade para representá-lo (FREDERICO MARQUES, *op. cit.*, p. 305).

Nesse tipo de ação — diferentemente do que ocorre nos crimes de ação pública, em que domina o princípio da legalidade —, sobrepõe-se o princípio da oportunidade, dando-se ao ofendido a faculdade não só de propor ou deixar de propor a acusação, como também o direito de desistir do prosseguimento da instância ou de perdoar o autor do delito (FREDERICO MARQUES, *op. cit.*, p. 314).

Explicando as razões da transferência do *jus accusationis* ao ofendido — tanto nos crimes de ação penal exclusivamente privada, quanto nos crimes de ação pública, em que o órgão do Ministério Público não apresenta denúncia ou não pede o arquivamento no prazo legal —, ensina NELSON HUNGRIA que, na primeira hipótese, o bem jurídico penalmente tutelado tem caráter mais privado do que público, ou o *strepitus judicii* pode ser mais prejudicial ao interesse do ofendido do que a impunidade do ofensor, e, assim, é razoável que se entregue ao ofendido a iniciativa de promover a ação penal; na segunda hipótese, é porque, seja qual for o crime, cumpre não fique sem eficiente corretivo a desídia ou relapsia do Ministério Público, e a solução lógica, num regime democrático, é permitir que o ofendido, participando da atividade judiciário-penal, supra a omissão do órgão oficial (*Novas Questões Jurídico-Penais*, 1945, p. 275).

Nos crimes de ação privada, portanto, a participação do Ministério Público é de simples fiscal da lei, condição em que pode produzir provas, trabalhar pela regularidade processual e opinar quanto ao mérito da causa, pois, em qualquer caso, deve lutar por uma sentença justa (OTACÍLIO PAULA SILVA, *op. cit.*, p. 135).

IX — O Ministério Público no Processo Civil

Disciplinando as funções do Ministério Público como órgão *agente* (titular de ação civil pública) e como órgão *interveniente* (fiscal da lei), o atual Código de Processo Civil assim dispõe, respectivamente, nos arts. 81 e 82, *verbis*:

“*Art. 81* — O Ministério Público exercerá o direito de ação nos casos previstos em lei, cabendo-lhe, no processo, os mesmos poderes e ônus que às partes.

Art. 82 — Compete ao Ministério Público intervir:

I — nas causas em que há interesses de incapazes;

II — nas causas concernentes ao estado da pessoa, pátrio poder, tutela, curatela, interdição, casamento, declaração de ausência e disposições de última vontade;

III — em todas as demais causas em que há interesse público, evidenciado pela natureza da lide ou qualidade da parte.”

Assim agindo, o legislador de 1973, sensível às dificuldades surgidas sob o Código anterior — que era omissivo e impreciso quanto à atuação do Ministério Público na jurisdição civil —, além de sistematizar essa atuação, conferiu-lhe maior importância e dignidade, ao invés do quase menosprezo que lhe devotara o legislador de 1939.

Em razão desse novo tratamento legislativo, puderam os estudiosos, afinal, sistematizar a atuação do Ministério Público no processo civil, atuação que é tão importante quanto a que desenvolve no processo criminal, inobstante tenha sido através desta, ao longo do tempo, que a Instituição alcançou a sua maior projeção.

Entre tais estudiosos, merece destaque o já citado OCTACÍLIO PAULA SILVA, que assim enumerou as principais inovações do Código de Processo Civil, a respeito da atuação do Ministério Público na jurisdição civil:

“*a*) explicitação do direito de ação nos casos previstos em lei; *b*) mesmos poderes que as partes como órgão agente; *c*) extensão dos casos de intervenção como fiscal da lei, com menção expressa deles; *d*) intervenção em todas as causas em que há interesse público; *e*) regulamentação da maneira de atuação no processo: vista após as partes, intimação de todos os atos do processo; *f*) direito de produzir prova, juntar documentos e requerer diligências; *g*) intimação em todos os feitos em que seja obrigatória a sua intervenção (do MP); *h*) direito de recorrer em todos os feitos em que atue; *i*) prazo em dobro para recorrer e em quádruplo para contestar; *j*) direito de promover execução forçada nos casos indicados em lei; *l*) direito de representar contra Juiz que exceder os prazos

previstos em lei; *m*) dever de discutir a causa com elevação e urbanidade; *n*) de restituir os autos no prazo" (*op. cit.*, p. 34).

Outra não é a opinião do ilustre jurista e membro do Ministério Público de São Paulo, o Professor JOSÉ FERNANDO SILVA LOPES, para quem o Ministério Público, "acostumado e adestrado para deduzir em Juízo a pretensão punitiva estatal, como natural titular da ação penal pública, até hoje não teve abertas as linhas mestras que explicassem, justificassem e conduzissem sua variada e complexa atuação perante a jurisdição civil", tarefa essa à qual o ilustre jurista vem se dedicando com esmero e competência, atestados pelo seu laureado estudo *O Ministério Público e o Processo Civil*, onde analisa as posições fundamentais do Ministério Público em o novo processo civil brasileiro.

Nesse trabalho, que teve grande aceitação entre os juristas pátrios, seu autor aponta e sistematiza as três posições fundamentais que o Ministério Público ocupa no processo civil e no âmbito da jurisdição contenciosa, a saber:

- a) a titularidade da ação civil pública (CPC — art. 81);
- b) a substituição processual em dadas situações (CPC — art. 9º); e
- c) a intervenção, como fiscal da lei (CPC — art. 82).

Apontando, como deslize do legislador do novo Código, não ter incluído, no Título III, do Livro I, a importantíssima função atípica do Ministério Público como substituto processual (letra *b*, supra), esse jurista observa que aquela tríplice postura implica, sempre, uma fundamentação diversa, uma vez que o interesse que informa o agir do Ministério Público enquanto titular da ação civil pública não é da mesma natureza daquele que o impulsiona à substituição processual de determinados litigantes, e, ainda, de um e outro difere o interesse que informa a atuação do órgão como interveniente em determinados processos (*O Ministério Público e o Processo Civil*. São Paulo, Saraiva, 1976, p. 3).

Feitas estas observações, de caráter genérico, pode-se afirmar, em resumo, que, na qualidade de órgão *agente* (art. 81 do CPC), o Ministério Público exercerá o direito de ação, como *parte*, e, assim, terá os mesmos poderes e ônus que têm as pessoas quando assumem aquela condição no processo.

Sendo, como é, excepcional o exercício da ação civil pelo Ministério Público — autêntica intervenção do Estado na ordem jurídico-privada —, somente se permitirá essa atuação quando expressamente prevista em lei. Disso decorre serem pouco numerosas essas hipóteses (CELSO AGRÍCOLA BARBI. *Comentários ao Código de Processo Civil*. Rio, Forense, 1975, v. I, p. 376), tais como a ação de nulidade de casamento (Código Civil — art. 208, parágrafo único), a de extinção de fundações (Código de Processo Civil — art. 1.204) e a ação rescisória (Código de Processo Civil — art. 487, III, *a* e *b*).

Como substituto processual, o órgão do Ministério Público, em nome próprio, atua na defesa de interesses ou direitos essencialmente privados porque os seus titulares, no dizer de GUILHERME ESTELITA, acham-se em condições excepcionalmente desfavoráveis a promoverem a defesa judicial de seus direitos (*O Ministério Público e o Processo Civil*. Rio, Freitas Bastos, 1956).

Finalmente, como órgão *interveniente* ou *fiscal de lei*, é que o Ministério Público tem a sua atuação mais constante, mais variada e complexa, zelando pela aplicação da lei e pela integridade dos princípios de ordem pública (CLÓVIS PAULO DA ROCHA. "O Ministério Público como órgão agente e como órgão *interveniente* no processo civil". *Revista de Direito do Ministério Público do Estado da Guanabara*, Rio, nº 17, jan./abr. 1973, p. 12).

Analisando-se a extensão e o alcance do art. 82 do Código de Processo Civil — notadamente seu inciso III, que determina a intervenção do Ministério Público "em todas as causas em que há *interesse público*, evidenciado pela natureza da lide ou qualidade da parte —, bem se vê que é na condição de órgão *interveniente* ou de *fiscal da lei* que se torna mais ampla e complexa a sua atuação, praticamente sem contornos definidos, no particular, de tal sorte que autores da nomeada de um CELSO AGRÍCOLA BARBI, por considerarem extremamente vaga essa norma e *impreciso o conceito de interesse público*, chegam a afirmar que esse dispositivo, para se tornar aplicável, deve interpretar-se como norma apenas *permissiva* da intervenção do Ministério Público, sob pena de a sanção de nulidade, do art. 84, praticamente não encontrar limites de atuação (*Comentários ao Código de Processo Civil*. Rio, Forense, 1975, v. I, tomo II, p. 380).

Em posição contrária, sustenta JOSÉ FERNANDO DA SILVA LOPES que essa intervenção é sempre obrigatória, embora sujeita à discricionariedade de avaliação do interesse público, o que é diverso da discricionariedade de intervir (*op. cit.*, p. 67).

X — O Ministério Público na ação popular

Posição singular ocupa o órgão do Ministério Público na chamada ação popular, em razão do que dispõe o § 4º do art. 6º da Lei nº 4.717, de 29-6-65, reguladora desse excepcional instrumento constitucional posto à disposição de qualquer cidadão para anular atos lesivos ao patrimônio de entidades públicas (Constituição federal — art. 153, § 31).

Com efeito, assim estatui esse dispositivo, *verbis*:

"Art. 6º — *omissis*

§ 4º — O Ministério Público acompanhará a ação, cabendo-lhe apressar a produção da prova e promover a responsabilidade, civil ou criminal, dos que nela incidirem, sendo-lhe vedado, em qualquer hipótese, assumir a defesa do ato impugnado ou dos seus autores."

Registrando que a posição do Ministério Público não é pacífica na doutrina — consoante se depreende, entre outras, das opiniões, que indica, de PAULO BARBOSA DE CAMPOS FILHO (*Ação Popular Constitucional*. São Paulo, Saraiva, 1968) e de JOSÉ AFONSO DA SILVA (*Ação Popular Constitucional — Doutrina e Processo*. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1968) —, o renomado HELY LOPES MEIRELLES assim a explica e comenta:

“O Ministério Público tem posição singular na ação popular: é parte pública autônoma incumbida de velar pela regularidade do processo, de apressar a produção da prova e de promover a responsabilidade civil ou criminal dos culpados.

Como parte pública autônoma, o Ministério Público tem liberdade para manifestar-se, afinal, a favor ou contra a procedência da ação, pois o que a Lei veda (art. 6º, § 4º) é que assuma a defesa do ato impugnado ou dos réus, isto é, que contradite a inicial, promova provas ou pratique outros atos processuais contra os autores. Mas, na manifestação final, deverá opinar no sentido em que a prova indicar, pela procedência ou improcedência da ação, por se tratar de conduta característica da Instituição. Se houver abandono da ação, caber-lhe-á promover o seu prosseguimento, em lugar do autor omissor, se reputar de interesse público o seu julgamento (art. 9º). Isso não impede que o autor popular desista expressamente da ação e com ela concorde o Ministério Público, para a sua homologação regular, se ambos se convencerem da inexistência de fundamento para o seu prosseguimento, e houver concordância dos réus” (*Mandado de Segurança e Ação Popular*. São Paulo, Revista dos Tribunais, 9ª ed., 1983, pp. 95/96).

Sistematizando, à luz dos dispositivos legais, a participação do Ministério Público nessa ação excepcional, afirma o citado JOSÉ AFONSO DA SILVA que ele aí comparece em diferentes qualidades, a saber: a) oficiante e fiscal da lei; b) ativador das provas e auxiliar do autor popular; c) parte principal; d) substituto do autor; e) sucessor do autor; e f) titular originário da ação popular, como simples cidadão (*op. cit.*, p. 200).

Essa gama de posições processuais está a evidenciar, por si, a singularidade da posição do Ministério Público neste tipo de ação, tão excepcional que chega a ser entendida como verdadeiro *instituto de democracia direta*, porque através dela o cidadão exerce o direito de participação direta na vida pública.

No que diz com a participação do Ministério Público federal na demanda popular, cumpre observar que a sua dupla condição de *fiscal da lei* e de *Advogado da União*, em tese, poderia levar a contradição insuperável, quando chamado a intervir em procedimento tendente a anular ato lesivo ao patrimônio público, acaso praticado no âmbito de entidade pública federal (Lei nº 4.717/65 — arts. 1º e 6º).

Neste caso temos sustentado — e assim já decidimos em situações concretas, na condição de Chefe do Ministério Público Federal — que a melhor solução será designar um Procurador da República para funcionar como fiscal da lei (custos legis) e outro para atuar como Advogado da União, a fim de permitir o contraditório e, assim, alcançar a sentença justa.

XI — O Ministério Público no mandado de segurança

Igualmente complexa é a posição processual do órgão do Ministério Público no mandado de segurança. Enquanto alguns sustentam que, aí, ele deve agir como advogado da entidade pública interessada — porque o litígio não se fere entre o impetrante e a autoridade coatora, mas, sim, entre aquele e a entidade de direito público a que serve a aludida autoridade —, entendem outros que, no caso, o representante do Ministério Público, porque fiscal da lei, só deve obediência à própria lei e à sua consciência, e, assim, está livre para atuar como entender de direito.

Tal como observamos no tópico referente à posição processual do Ministério Público na ação popular, também nas ações de mandado de segurança, quando nelas tiver de intervir o representante do Ministério Público Federal, porque federal, também, a autoridade apontada como coatora, delicada seria a posição do Advogado da União se, por acaso, tivesse que promover a defesa do ato e, simultaneamente, opinar pela concessão da segurança, que o invalidaria.

Enfrentando a questão com argúcia e lucidez, WALTER JOSÉ DE MEDEIROS, eminente Subprocurador-Geral da República, aponta a solução que nos parece adequada, em tudo semelhante à que adotamos, como Procurador-Geral da República, nos casos, já apontados, da ação popular:

“No pertinente ao Ministério Público Federal, é sabido que seus órgãos reúnem, simultaneamente, a qualidade de advogados da União e representantes do Ministério Público Federal. Na primeira qualidade terão de agir sistematicamente em defesa daqueles interesses, o que em verdade conflita com sua alta função de fiscal da lei, que é zelar pela fiel execução desta.

O *Parquet* da União está, por isso mesmo, tolhido em sua liberdade de apreciação dos fatos judicialmente discutidos nos mandados de segurança impetrados contra ato de autoridade federal, uma vez que a Lei Orgânica do Ministério Público Federal dispõe no art. 18 e seu parágrafo único:

“Os membros do Ministério Público da União estão proibidos de: a) requerer, advogar ou praticar, em juízo ou fora dele, atos que, por qualquer forma, colidam com com as funções do seu cargo;

Parágrafo único — As faltas previstas neste artigo serão apuradas em processo administrativo e importarão

em suspensão de 3 a 6 meses e, na reincidência, em demissão.”

Entendo, porém, que nos casos em que for manifesta a ilegalidade ou o abuso de poder, nada obsta que emita o membro do Ministério Público parecer favorável à concessão do Mandado de Segurança, requerendo ao Procurador-Geral a designação de outro membro do *Parquet* para que funcione, querendo, em defesa do ato apontado como coator, se admitida a União como litisconsorte da parte passiva da relação jurídico-processual.

Enfim, não obsta o exercício da função de fiscal da lei o fato de o membro do Ministério Público Federal reunir também a qualidade de advogado da União, por isso que, quando surgir interesse jurídico qualificado desta, capaz de admiti-la no feito como litisconsorte, haverá aí necessidade de separar as atribuições do fiscal da lei daquelas de advogado da União, o que facilmente será obtido com a designação de outro membro do Ministério Público Federal (*O Ministério Público e as Constituições Brasileiras no Mandado de Segurança*. Brasília, PGR, 1984).

XII — O Ministério Público e a defesa da Constituição

Dentre todas as atribuições do Ministério Público, a mais relevante é a que lhe confere a Constituição, na pessoa do Procurador-Geral da República, para representar ao Supremo Tribunal Federal contra a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual.

Analisando essa prerrogativa, que o Procurador-Geral da República deve exercer em obediência, apenas, à lei e à sua consciência — sobretudo porque se trata de um poder discricionário, insuscetível de apreciação judicial —, o eminente ALFREDO BUZAID ministrou, há muito, a seguinte lição, que fez e continua a fazer adeptos entre os nossos mais conceituados juristas:

“O Procurador-Geral da República só deve argüir a inconstitucionalidade, quando disso estiver convencido. Sua missão não é a de mero veículo de representações. Recebendo a manifestação do interessado, o Procurador-Geral da República a estudará, apreciando se tem ou não procedência. Convencendo-se de que o ato argüido é inconstitucional, proporá a ação; em caso contrário, determinará o arquivamento” (*Da Ação Direta de Inconstitucionalidade no Direito Brasileiro*. São Paulo, Saraiva, 1958, p. 110).

Como conseqüência dessa grave prerrogativa — que o torna titular exclusivo da competência para desencadear o processo de controle da constitucionalidade da lei em tese —, deve o Procurador-Geral, em contrapartida, exercê-la com serenidade e convicção, para que se realize a vontade da Constituição, de cujo texto deflui, para o Chefe do Minis-

tério Público Federal, no particular, a condição de partícipe do mecanismo do equilíbrio entre os Poderes da República.

Além disso — como adverte o ilustre publicista CELSO RIBEIRO BASTOS —, o Procurador-Geral da República deve ter presente que ele exercita essa competência, cuja outorga constitucional lhe foi feita com caráter de exclusividade, não na qualidade de alguém que defenda interesse próprio, pessoal, mas, sim, na condição de defensor do interesse coletivo, traduzido na preservação do ordenamento constitucional (*Curso de Direito Constitucional*. São Paulo, Saraiva, 1978, p. 68).

A preservação da ordem constitucional, de outra parte, exige, por igual, que o Procurador-Geral da República, ao examinar a norma legal impugnada, também tenha presente a sábia advertência, que a Jurisprudência cristalizou, no sentido de que todos os atos legislativos, objetivamente considerados, trazem insito em sua promulgação o atendimento ou a satisfação de algum interesse público relevante, porque inadmissível o exercício diletante ou irresponsável do poder de legislar.

Por outro lado, ainda que não exerça, no particular, tarefa sequer assemelhada à função judicante, o Procurador-Geral da República deve obedecer, na espécie, àquelas “regras de bom aviso” ou “princípios sábios”, que os Juízes e Tribunais costumam observar sempre que se defrontam com o grave problema de ter que decidir sobre a validade das leis, em face do texto da Constituição.

Dentre tais regras, merecem ser lembradas as seguintes: a) presumem-se constitucionais os atos legislativos; b) somente quando a colisão entre a lei e a Constituição se apresentar clara, aberta, manifesta ou inequívoca, é que os tribunais a devem reconhecer e proclamar; c) na dúvida, decidir-se-á, sempre, pela constitucionalidade; d) sempre que possível, adotar-se-á a exegese que torne a lei compatível com a Constituição; e) a tradicional aplicação de uma norma, sem que se ponha em dúvida a sua constitucionalidade, é elemento importante no reconhecimento de que ela não conflita com a Constituição (C. A. LÚCIO BITTENCOURT. *O Controle Jurisdicional da Constitucionalidade das Leis*. Rio, Forense, 2ª ed., 1968, pp. 111-129).

Dada a importância e a excepcionalidade dessa prerrogativa, que torna o Procurador-Geral da República árbitro inapelável da propositura da chamada ação direta de declaração de inconstitucionalidade no direito brasileiro, não têm faltado críticas — sérias e equilibradas, umas, levianas e apaixonadas, outras — críticas até mesmo à pessoa do Procurador-Geral da República, toda a vez em que este, convencido da improcedência da arguição de inconstitucionalidade, arquiva o pedido que lhe foi endereçado, remetendo o argüente para a via processual comum.

Nesse contexto, vale registrar que o Supremo Tribunal Federal, guarda e intérprete maior da Constituição, já firmou de longa data o entendimento de que o Procurador-Geral da República é o *dominus*

litis, Juiz exclusivo da propositura da ação direta para a declaração de inconstitucionalidade, podendo arquivar, inapelavelmente, qualquer pedido de representação, sem que tal decisão signifique usurpação da competência da Corte Excelsa — que poderá apreciar a questão no exame de casos concretos —, nem tampouco incida em ilegalidade ou abuso de poder, ofensivos a direito líquido e certo do requerente, suscetível de amparo através de mandado de segurança.

Dentre os julgados do Supremo Tribunal Federal nesse sentido, pelo relevo da matéria e pelas repercussões que provocou, merece destaque o da Reclamação nº 849-DF, intentada pelo MDB contra o despacho do Procurador-Geral da República que mandou arquivar pedido de arguição de inconstitucionalidade do Decreto-Lei nº 1.077/70, que instituiu a censura prévia na divulgação de livros e periódicos considerados nocivos à segurança nacional.

Naquela oportunidade, o Supremo Tribunal Federal — na mesma linha de entendimento do então Procurador-Geral da República, o eminente Professor XAVIER DE ALBUQUERQUE — assentou a orientação, até hoje mantida pela Corte, de que o Chefe do Ministério Público Federal, ao determinar o arquivamento, pratica ato de sua iniciativa exclusiva, que não implica usurpação de competência da Suprema Corte, até porque — como salientou o ilustre autor do despacho questionado — “... sendo a representação do Procurador-Geral o ato que transforma em função dinâmica o poder estático de jurisdição do Supremo Tribunal, e sendo a competência, como ninguém discute, uma parcela ou medida desse poder, é curial não se poder falar em usurpação ou frustração de competência antes de que haja representação. A reclamação é, pois, um *non sense*” (RTJ, 59/336).

Após essa decisão do Supremo Tribunal Federal, inúmeras outras se sucederam no mesmo sentido, tais como as proferidas nas Reclamações nº 121-RJ (RTJ 100/954), nº 128-DF (RTJ 98/3) e nº 152-SP (DJ, de 11-5-83, p. 6.292).

Se esse entendimento hoje parece tranqüilo no âmbito do Supremo Tribunal Federal, o mesmo não ocorre entre os doutrinadores, onde se encontram nomes do maior prestígio sustentando o ponto de vista de que o Procurador-Geral da República tem a obrigação inarredável de “encaminhar toda e qualquer representação que lhe seja endereçada, posição arrimada sinteticamente na argumentação de que não se pode alçar o Chefe do Ministério Público a uma altura tal que o habilite a dizer em última instância da ausência de inconstitucionalidade em ato normativo estadual ou federal, pela determinação, a que não lhe faltaria competência, do arquivamento da representação” (CELSO RIBEIRO BASTOS, *op. cit.*, p. 68).

Nessa mesma linha é o pensamento de PONTES DE MIRANDA quando afirma, com relação à chamada representação interventiva, que “O Procurador-Geral tem, não só a competência, mas o dever, segundo decorre, por exemplo, do art. 1º da Lei nº 4.337, de 1º de junho de 1964, de promover a decretação de inconstitucionalidade” (*Comentários à*

Constituição de 1967, com a Emenda nº 1, de 1969. 2ª ed., São Paulo, Revista dos Tribunais, 1970, p. 44).

Idêntico é o entendimento do saudoso THEMÍSTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI, cujo ponto de vista é de se reconhecer sobrevalorizado pela circunstância de que, na condição de Procurador-Geral da República, assim procedia, mesmo quando alimentava dúvida sobre a validade constitucional do ato impugnado.

De seus ensinamentos, vale lembrar estas passagens:

“O Procurador-Geral, quando se trata de representação, apenas opina quando não concorda com o pedido, mas não pode subtrair ao conhecimento do Tribunal a apreciação da representação. Quem julga é o Tribunal e não o Procurador.

Foi o que fizemos no caso de Pernambuco (Representação nº 95) quando o Interventor Federal naquele Estado encaminhou, por intermédio do Ministro da Justiça, ao Procurador-Geral, uma representação quanto à validade da substituição do Governador do Estado pelo Presidente da Assembléia, até o reconhecimento do Governador.

Opinamos, então, pela constitucionalidade do art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias do Estado, mas submetemos o caso (sem grande convicção) à apreciação do Supremo Tribunal.

As razões do nosso procedimento foram principalmente de natureza ética, pela impossibilidade de devolver ao Ministro da Justiça o seu ofício e pelo absurdo de admitirmos *a priori* que o nosso pronunciamento contra a representação era irrepreensível e, portanto, não deveria ser subtraído ao conhecimento do Tribunal” (*Do Controle da Constitucionalidade*. Rio, Forense, 1966, pp. 115/116).

Nessa vertente de pontos de vista, é de se destacar, pelo relevo da argumentação, o entendimento de CELSO RIBEIRO BASTOS, que tenta fundamentar a tese da obrigatoriedade do encaminhamento da representação, a partir do que ele considera uma visualização ampla do nosso sistema jurídico, político, constitucional, consagrando a federação e a tripartição dos Poderes, informada pela independência e harmonia em que devem conviver esses três órgãos da soberania nacional.

Para ele, a partir dessa visão totalizadora, forçoso é concluir pela inviabilidade de deixar-se inteiramente ao critério de um órgão, se bem que de elevada hierarquia, mas ainda assim um órgão do Poder Executivo, a ele submetido, e seu ocupante demissível *ad nutum*, a chave controladora do mecanismo deflagrador da ação de inconstitucionalidade, até porque ... a competência para exercer a ação direta não é um cheque em branco conferido ao Chefe do Ministério Público. De resto, convém notar, nenhum direito deferido aos agentes públicos se

submete a um tal regime, de desvinculação das finalidades em vista das quais ele foi instituído (*op. cit.*, pp. 69/70).

Em campo diametralmente oposto e em harmonia, portanto, com a orientação do Supremo Tribunal Federal, vale mencionar juristas do porte de ALFREDO BUZARD (*Da Ação Direta de Declaração de Inconstitucionalidade no Direito Brasileiro*, São Paulo, 1958, p. 110); JOSÉ LUIZ DE ANHAIA MELLO (*Os Princípios Constitucionais e a sua Proteção*, São Paulo, 1966, p. 24); JOSÉ CARLOS BARBOSA MOREIRA (As partes na ação declaratória de inconstitucionalidade. *Revista de Direito da Procuradoria-Geral do Estado da Guanabara*, vol. 13/67); CELSO AGRÍCOLA BARBI (Evolução do controle da constitucionalidade das leis no Brasil. *Revista cit.*, vol. 18/11, e *RDP*, vol. 4/40) e SÉRGIO FERRAZ (Contencioso constitucional, comentário a acórdão. *Revista de Direito da Procuradoria-Geral*, cit., vol. 20/218) — oportunamente relacionados pelo Professor PAULO ROBERTO DE GOUVÊA MEDINA entre os que defendem a legitimidade do procedimento do Procurador-Geral da República quando determina o arquivamento das arguições de inconstitucionalidade submetidas a seu exame (*RDP* nº 16/170. São Paulo, *Revista dos Tribunais*, abr./jun. 1971).

Em razão mesmo do inconformismo manifestado por alguns doutrinadores e pelos que têm sua pretensão desacolhida, deve o Procurador-Geral da República motivar sempre o despacho com que determina o arquivamento dos pedidos de arguição de inconstitucionalidade, para que a decisão proferida, conquanto contrária ao encaminhamento da representação, convença ou pelo menos tente convencer os que tiveram aquela pretensão contrariada.

Essa prática tem sido adotada pelos Procuradores-Gerais da República, seja pela publicação integral dos seus próprios despachos, seja pela publicação de despachos de aprovação de pareceres, devidamente identificados, proferidos pelos Procuradores da República nos pedidos de arguição de inconstitucionalidade endereçados ao Chefe do Ministério Público Federal.

Para finalizar, as palavras sábias de CALAMANDREI, que nós, membros do Ministério Público, temos gravadas na mente, para todos os momentos e situações de nosso afazer profissional:

“Entre todos os cargos judiciários, o mais difícil segundo me parece, é o do Ministério Público. Este, como sustentáculo da acusação, devia ser tão parcial como um advogado; e como guarda inflexível da lei, devia ser tão imparcial como um Juiz. Advogado sem paixão, Juiz sem imparcialidade, tal o absurdo psicológico, no qual o Ministério Público, se não adquirir o sentido do equilíbrio, se arrisca — momento a momento — a perder por amor da sinceridade a generosa combatividade do defensor; ou, por amor da polêmica, a objetividade sem paixão do magistrado” (*Elogio dos Juizes*).