



**Temas Avançados do**  
**MINISTÉRIO**  
**PÚBLICO**

**ORGANIZADORES**

**Marcus Paulo Queiroz Macêdo**  
**Wagner Marteleto Filho**

**2.<sup>a</sup> edição**  
**Ampliada**

**2017**

 **EDITORA**  
*Jus***PODIVM**  
[www.editorajuspodivm.com.br](http://www.editorajuspodivm.com.br)

# SOBRE O MINISTÉRIO PÚBLICO: CONSIDERAÇÕES ACERCA DO SEU REGIME CONSTITUCIONAL E SEU PODER DE INVESTIGAÇÃO EM MATÉRIA CRIMINAL<sup>1</sup>

*Clèmerson Merlin Clève<sup>2</sup>*

**SUMÁRIO:** I - REGIME CONSTITUCIONAL; 1. INTRODUÇÃO; 2. O MINISTÉRIO PÚBLICO NO QUADRO DA ORGANIZAÇÃO DOS PODERES; 3. OS PRINCÍPIOS INSTITUCIONAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO; 4. ÓRGÃOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO; 5. AS GARANTIAS DE INDEPENDÊNCIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO; 5.1. AS GARANTIAS INSTITUCIONAIS; 5.2. GARANTIAS FUNCIONAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO; 6. FUNÇÕES INSTITUCIONAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO; II - MINISTÉRIO PÚBLICO E INVESTIGAÇÃO CRIMINAL; 1. INTRODUÇÃO; 2. INTERPRETAÇÃO CONSTITUCIONAL; 3. UMA QUESTÃO DE COOPERAÇÃO PERMANENTE E COMPARTILHAMENTO EVENTUAL; 3.1. INVESTIGAÇÃO E ACUSAÇÃO NO JUIZADO DE INSTRUÇÃO; 3.2. INVESTIGAÇÃO E ACUSAÇÃO NO SISTEMA CONSTITUCIONAL BRASILEIRO; 4. COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL E MINISTÉRIO PÚBLICO; 5. AUTORIZAÇÃO CONSTITUCIONAL: LEGITIMIDADE DO PODER INVESTIGATÓRIO DO MINISTÉRIO PÚBLICO; 6. INVESTIGAÇÃO CRIMINAL, MINISTÉRIO PÚBLICO E DEVIDO PROCESSO LEGAL; 7. CONCLUSÃO ; 8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

## I - REGIME CONSTITUCIONAL

### 1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 trouxe um capítulo próprio dedicado às funções essenciais à justiça, ali incluindo quatro espécies de advocacia.<sup>3</sup> Referiu-se

- 
- 1 A primeira parte deste texto deriva de exposição apresentada no V Congresso Jurídico Brasil-Alemanha, realizado em Curitiba/PR, nos dias 22 e 23 de outubro de 1992 e foi publicada, originalmente, no *Boletim de Direito Administrativo*, São Paulo, NDJ, n. 1, 1993. Também houve publicação na *Revista dos Tribunais*, São Paulo, n. 692, p. 21-30. A segunda parte provém de parecer elaborado a pedido da Associação Nacional dos Procuradores da República e está publicado, com as devidas atualizações, no livro *Soluções Práticas de Direito*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, v. 2.
  - 2 Professor Titular de Direito Constitucional da Universidade Federal do Paraná. Professor Titular de Direito Constitucional do Centro Universitário Autônomo do Brasil - UniBrasil. Professor Visitante do Máster Universitario en Derechos Humanos, Interculturalidad y Desarrollo e do Doctorado en Ciencias Jurídicas y Políticas da Universidad Pablo de Olavide, em Sevilha, Espanha. Pós-graduado em Direito Público pela Université Catholique de Louvain Bélgica. Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. Doutor em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Líder do NINC Núcleo de Investigações Constitucionais em Teorias da Justiça, Democracia e Intervenção da UFPR. Foi Procurador do Estado do Paraná e Procurador da República. Atualmente é sócio fundador do escritório Clèmerson Merlin Clève Advogados Associados.
  - 3 MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Constituição e Revisão: temas de direito político e constitucional*. Rio de Janeiro, Forense, 1992. p. 241. Cf. também MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O Ministério Público: deveres constitucionais da instituição face a situações de insegurança pré-crítica. In: *Revista de Direito constitucional e internacional*, n. 30, jan./mar. 2002, p. 79-80.

à (i) advocacia da sociedade (trata-se de verdadeira magistratura outorgada ao Ministério Público), à (ii) advocacia dos necessitados, conferindo o seu exercício à Defensoria Pública, à (iii) advocacia do Estado,<sup>4</sup> responsável pela representação judicial e extrajudicial, inclusive a consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo, exercida pela Advocacia-Geral da União, no âmbito federal,<sup>5</sup> e pelas Procuradorias dos Estados no âmbito das Coletividades Federadas, compreendido o Distrito Federal. Finalmente tratou (iv) da advocacia privada, tocada não apenas por profissionais liberais, mas também por advogados assalariados, ligados a determinadas empresas ou escritórios.

Apenas a primeira espécie de advocacia será discutida nesta oportunidade.<sup>6</sup>

O Ministério Público recebeu, da nova Constituição, um regime particular.<sup>7</sup> Trata-se, na primeira parte do presente texto, de indicar as linhas mestras de sua disciplina constitucional, levando em conta alguns dispositivos da Lei 8.625/1993 que instituiu a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público e dispôs sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e a Lei Complementar 75/1993 que trata da organização, das atribuições e do estatuto do Ministério Público da União. A segunda parte do estudo cuida do poder de investigação da instituição ministerial em matéria criminal.

## 2. O MINISTÉRIO PÚBLICO NO QUADRO DA ORGANIZAÇÃO DOS PODERES

Qual a posição institucional do Ministério Público? Tem-se verificado relativa dificuldade na definição da posição da instituição no quadro constitucional da organização dos poderes. A Constituição de 1824 nem mesmo fazia re-

4 Advocacia que recebeu a denominação de “Advocacia Pública” pela Emenda Constitucional 19/1998.

5 Ressalvada a execução da dívida ativa de natureza tributária, em que a representação da União cabe à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, nos termos do § 3º, do art. 131, da CF.

6 Sobre as funções do Ministério Público na Constituição de 1988, conferir, especialmente: FILOMENO, José Geraldo Brito. O Ministério Público como guardião da cidadania. In: *Revista da Faculdade de Direito das Faculdades Metropolitanas Unidas*. São Paulo, n. 14, jan./jun. 1996, p. 113-133; BURLE FILHO, José Emmanuel. O Ministério Público e sua posição constitucional. In: *Justitia*. São Paulo, v. 146, abr./jun. 1989, p. 85-89; MAZZILLI, Hugo Nigro. Notas sobre a sindicalização de membros do Ministério Público. In: *Justitia*. São Paulo, v. 147, jul./set. 1989, p. 60-63; MAZZILLI, Hugo Nigro. Questões atuais de Ministério Público. In: *Revista dos Tribunais*. n. 698, dez. 1993, p. 31-37; MORAES, Alexandre de. Garantias do Ministério Público em defesa da sociedade. In: *Justitia*, São Paulo, v. 174, abr. jun. 1996, p. 88-94; MACHADO, Carlos Augusto Alcântara. Apontamentos sobre o regime jurídico-constitucional do Ministério Público e da Advocacia Pública: uma análise comparativa. In: *Revista brasileira de direito público*, v. 1, n. 2, jul./set. 2003, p. 17-24; GARCIA, Emerson. *Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico*. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. VASCONCELOS, Clever Rodolfo Carvalho. *Ministério Público na Constituição Federal*. São Paulo: Atlas, 2009.

7 Cf. SAUWEN FILHO, João Francisco. *Ministério Público Brasileiro e o Estado democrático de Direito*. Rio de Janeiro: Renovar, 1998; MAZZILLI, Hugo Nigro. *O acesso à Justiça e o Ministério Público*. São Paulo: Saraiva, 1998; LOPES, Júlio Aurélio Vianna. *O novo Ministério Público Brasileiro*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

ferência ao Ministério Público. No art. 48, fazia vaga menção ao Procurador da Coroa e Soberania Nacional, ao qual incumbia proceder à acusação “no juízo dos crimes”. A Constituição de 1891 se referia apenas ao Procurador Geral da República, que seria um Ministro do Supremo Tribunal Federal indicado pelo Presidente da República. A Carta Constitucional de 1934 foi a primeira a tratar de modo mais consistente do Ministério Público, incluindo-o entre os órgãos de cooperação nas atividades governamentais (artigos. 95 a 98). A Constituição de 1946 devolveu a dignidade à instituição, após o desastrado tratamento concedido pela Carta de 1937. A Constituição de 1967 incluiu o Ministério Público no capítulo dedicado ao Poder Judiciário. A Emenda 1 de 1969 preferiu incluí-lo no capítulo do Poder Executivo. A Constituição de 1988 foi a que mais avançou no processo de institucionalização do Ministério Público.<sup>8</sup>

Discute-se a sua posição no quadro de poderes definido pela Constituição. Para alguns, o Ministério Público constitui verdadeiro quarto poder.<sup>9</sup> Para outros, ele continua vinculado à estrutura do Poder Executivo, embora com autonomia. Finalmente, última corrente sustenta que referida instituição constitui órgão dotado de autonomia, participante do sistema de freios e contrapesos estabelecido pelo Constituinte, sem integrar, entretanto, o território de nenhum dos poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário).

O último entendimento é o melhor. Com efeito, o Ministério Público participa do sistema de freios e contrapesos, dispondo, por isso, de autonomia, inclusive financeira, mas sem constituir quarto poder. É, antes, um órgão constitucional autônomo participante da arquitetura constitucional da definição de poderes e contrapoderes.

Os Tribunais de Contas dispõem de condição análoga. Embora dotados igualmente de independência e autonomia, integrando formalmente o capítulo do Poder Legislativo,<sup>10</sup> também referidas Cortes, pelo papel que assumem e

8 Cf. COELHO, Inocêncio Mártires. O Ministério Público na organização constitucional brasileira. In: *Revista de Informação Legislativa*, n. 84, 1984, p. 167.

9 Cf. VALLADÃO, Alfredo. *Ministério Público: quarto poder do Estado, e outros estudos jurídicos*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1973. Pertinente a crítica de Hugo Nigro Mazzilli sobre a tese: “(...) a divisão tripartite do Poder é antes política e pragmática que científica. Pouca ou nenhuma importância teria colocar o Ministério Público dentro de qualquer Poder do Estado, ou até utopicamente erigi-lo a um quarto Poder, como propôs Alfredo Valladão, a fim de que, só por isso, se lhe pretendesse conferir independência. Esta não decorrerá basicamente da colocação do Ministério Público neste ou naquele título ou capítulo da Constituição, nem de denominá-lo Poder de Estado autônomo ou não; antes, primordialmente, dependerá das garantias e instrumentos de atuação conferidos à instituição e a seus membros. E, naturalmente, dos homens que a integrem.” (MAZZILLI, Hugo Nigro. *Regime Jurídico do Ministério Público*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 139).

10 “Outrossim, a evidência de que o Tribunal de Contas remanesce, por tradição histórica, formalmente inserido no Poder Legislativo, como órgão auxiliar, não basta para caracterizar-lhe a natureza, funções, atos e atividades como congressionais, parlamentares ou legislativos, sob aspecto material. Ao contrário, a autonomia orgânica do Tribunal de Contas no Poder Legislativo não afeta de modo algum a essência *material-*

pelas garantias institucionais e funcionais que lhe foram deferidas pelo Constituinte, participam da dinâmica dos freios e contrapesos arranjados na arquitetura dos órgãos constitucionais, alguns deles apresentando-se com *status* de Poderes, outros atuando na condição de simples, embora imprescindíveis, órgãos constitucionais autônomos.

O fato de o Ministério Público ser tratado em capítulo separado da Constituição não é suficiente para justificar a elevação da instituição à categoria de quarto poder. Se assim fosse, a Advocacia Geral da União e a Defensoria Pública deixariam de integrar o território do Poder Executivo, já que, como o Ministério Público, apresentam-se como funções essenciais à justiça, disciplinadas pelo Constituinte em lugar comum.<sup>11</sup>

Para evitar tais discussões, poderia o Constituinte, como sugere Hugo Nigro Mazzilli, ter colocado o Ministério Público, “lado a lado com o Tribunal de Contas, entre os órgãos de fiscalização e controle das atividades governamentais ou, como já o fizera a Constituição de 1934, entre os órgãos de cooperação nas atividades governamentais.”<sup>12</sup>

### 3. OS PRINCÍPIOS INSTITUCIONAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Definiu o Constituinte, no art. 127, que “o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”. Isto não significa que sem a presença do Ministério Público não há jurisdição. Evidente que há. O Ministério Público não atua em todas as questões submetidas à apreciação judicial. Atua apenas e, nesta hipótese, necessariamente, nas questões que envolvam interesse público.<sup>13</sup> Interesse público definido seja em face da natureza da lide, seja da natureza das partes ou de uma delas. Por outro lado, o Ministério Público não atua apenas onde se manifeste por ocasião da prestação jurisdicional. O *parquet* atua sem a presença

---

*mente administrativa* de sua natureza, funções, atos e atividades. Com efeito, o Tribunal de Contas aplica a lei de ofício, precisamente como o faz a Administração Pública. Aliás, no Brasil, Tribunal de Contas consiste em parcela especializada da Administração Pública, no aspecto substancial.” (GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. *Regime jurídico dos Tribunais de Contas*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1992. p. 186).

11 Conferir: CARMO, Glauber S. Tatagiba do. A defesa da constituição pelos poderes constituídos e o Ministério Público. In: *Revista de Direito constitucional e Internacional*. São Paulo, n. 36, jul./set. de 2001, p. 215 e ss.

12 MAZZILLI, Hugo Nigro. *Regime Jurídico do Ministério Público*. p. 139-140.

13 Sobre o conceito atual de interesse público, conferir: BARBOSA MOREIRA, José Carlos. Ações coletivas na Constituição Federal de 1988. In: *Revista de Processo*. Ano 16, janeiro-março de 1991, n. 61, p. 193; MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação Civil Pública*. 12. ed. São Paulo: RT, 2011; MAZZILLI, Hugo Nigro. Processo Civil e Interesse Público. In: SALLES, Carlos Alberto de (Org.). *Processo Civil e Interesse Público: o processo como instrumento de defesa social*. São Paulo: RT, 2003; VENTURI, Elton. *Processo Civil Coletivo*. São Paulo: Malheiros Editores, 2007; ZAVASCKI, Teori Albino. *Processo Coletivo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

do Estado-Juiz, quando, por exemplo, zela pelo exercício regular dos órgãos da Administração, instaura inquéritos civis, requisita diligências, apresenta Recomendações ou promove a defesa de direitos por meios de TACs – Termos de Ajustamento de Conduta.<sup>14</sup> Nestas hipóteses, como é natural, sua atuação prescinde da atividade jurisdicional.

O Ministério Público assume singular importância com a Constituição Federal de 1988. Basta a leitura dos artigos 127, 128 e, especialmente, 129 da Lei Fundamental para compreender a extremada significação das atribuições a ele deferidas.

Segundo o art. 127, § 1º da CF, são “princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional”. A distinção entre unidade e indivisibilidade não é simples. Por isso, é necessário afirmar que o Ministério Público é uno e indivisível, para depois afirmar que sua atuação se manifesta com independência funcional. A independência funcional do Ministério Público constitui uma das dimensões de sua autonomia. Os seus órgãos, ou seja, os agentes ministeriais, os magistrados do *parquet*, atuam com independência. Exercem suas atribuições em sintonia com o seu convencimento pessoal. A manifestação processual do órgão do *parquet*, portanto, decorrerá de sua convicção, não podendo receber ordens de seus superiores para agir deste ou daquele modo.

Nos termos da Constituição, o Ministério Público é uno porque constitui um só órgão sob única direção; indivisível porque seus membros não se vinculam aos processos em que atuam, podendo ser substituídos uns pelos outros e independente porque a livre convicção de seus membros substancia garantia da livre atuação da instituição. Logo, do ponto de vista funcional, a rigor não há hierarquia entre os membros do *parquet*.

#### 4. ÓRGÃOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Nos termos do art. 128 da Constituição da República, o Ministério Público abrange o (i) Ministério Público da União, que compreende o Ministério Público Federal, o Ministério Público do Trabalho, o Ministério Público Militar e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios e (ii) os Ministérios Públicos dos Estados. O art. 130 faz menção ao Ministério Público junto aos Tribunais de Contas, e o art. 130-A, introduzido pela Emenda Constitucional 45/2004, trata do Conselho Nacional do Ministério Público.

---

14 Sobre os Termos de Ajustamento de Conduta consultar a seguinte legislação: Lei 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente); Lei 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor) e Lei 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública), e as seguintes obras: MAZZILI, Hugo Nigro. *O Inquérito Civil: investigações do Ministério Público, compromissos de ajustamento e audiências públicas*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008; MAZZILI, Hugo Nigro. Compromisso de ajustamento de conduta: evolução, fragilidades e atuação do Ministério Público. In: *Revista de Direito Ambiental*. São Paulo, RT, vol. 41, 2006.

O Constituinte manteve as várias carreiras que integram o Ministério Público da União, tendo perdido ótima oportunidade para unificá-las. Manteve, inclusive, entre as carreiras componentes do Ministério Público da União, o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, quando poderia tê-lo transferido para o Distrito Federal.

O mesmo ocorre com a previsão do art. 130 da Constituição Federal envolvendo o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas. Trata-se de uma nova carreira? Ou o dispositivo constitucional providencia mera descrição de outra atribuição a ser exercida pelos próprios membros do Ministério Público da União ou dos Estados? Tem-se aqui matéria que o Constituinte de 1988 poderia ter resolvido de modo mais claro.<sup>15</sup>

## 5. AS GARANTIAS DE INDEPENDÊNCIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO

A autonomia do Ministério Público é protegida por um feixe de garantias constitucionais, basicamente de duas ordens: – as *institucionais* e as *funcionais*. As primeiras incidem sobre a instituição, cuidando dos meios necessários para o bom exercício dos seus cometimentos constitucionais. As outras incidem sobre os membros do *parquet*, assegurando a sua atuação com independência funcional.

### 5.1. AS GARANTIAS INSTITUCIONAIS

Nos termos do art. 127, § 2º, da CF, “é assegurada autonomia funcional e administrativa” ao Ministério Público. Disso, podem ser extraídas algumas consequências. Como salientado, os órgãos do MP atuam livremente. À instituição é conferido o poder de auto-administração, ou seja, como o Poder Judiciário, o Ministério Público dispõe de serviços auxiliares, cuja organização e funcionamento são disciplinados pela lei. Neste ponto, portanto, independe o *parquet* da boa vontade do Executivo. E mais, dispondo de serviços auxiliares, compete ao próprio Ministério Público prover os cargos respectivos, mediante concurso público para os cargos efetivos ou simples nomeação na hipótese de cargos de provimento comissionado. Aliás, ao Ministério Público cumpre prover os cargos da carreira, após a realização de concurso público de provas e títulos, assegurada a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em sua realização (art. 129, § 3º, da CF). A nomeação dos aprovados independe da atuação do Chefe do Poder Executivo.

---

15 A Lei 8.443/1992, que dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, disciplina em seus artigos 80 a 84 a carreira do Ministério Público junto ao Tribunal como sendo distinta da instituição ministerial prevista no art. 128 da Constituição de 1988. Impugnados, tais dispositivos foram declarados constitucionais pelo Supremo Tribunal Federal (ADI 789-1/DF), sob o fundamento de que os ramos do Ministério Público da União estão taxativamente inscritos no rol do art. 128, inciso I, da Constituição, razão pela qual o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas não o integra. Em outras decisões, o STF pacificou seu entendimento de que também os Ministérios Públicos junto aos Tribunais de Contas estaduais são carreiras distintas dos Ministérios Públicos estaduais, por força da extensão obrigatória do art. 75 da Constituição de 1988 aos Estados (ADI 892-7/RS).

Conta, ainda, o Ministério Público com autonomia financeira. A instituição possui dotação orçamentária própria que deve ser entregue em duodécimos até o dia vinte de cada mês, incluindo-se os créditos especiais e suplementares (art. 168 da CF). Como ocorre com o Poder Judiciário, incumbe ao Ministério Público, conforme o art. 127, § 3º, elaborar sua proposta orçamentária, embora “dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias”.

Como corolário de sua autonomia, o Ministério Público detém o poder de iniciativa legislativa. Maneja seu poder de iniciativa para propor ao Legislativo a criação e a extinção de seus cargos e serviços auxiliares, a política remuneratória e os planos de carreira (art. 127, § 2º, da CF). Logo, ostenta poder de iniciativa para propor a fixação e a majoração dos vencimentos dos cargos exercidos pelos seus membros ou daqueles integrantes dos seus serviços auxiliares. Dispõe, por outro lado, de iniciativa concorrente para apresentar projetos cuidando da Lei Orgânica do Ministério Público da União e da Lei Orgânica do Ministério Público dos Estados (art. 128, § 5º, da CF). A Lei Nacional, que estabelece as normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, é de iniciativa privativa do Presidente da República (art. 61, § 1º, II, *d*, da CF).

O arcabouço institucional do MP é garantido, também, na Lei Fundamental do País, em face (i) da proibição de disciplina da carreira, de sua organização ou das garantias de seus membros por meio de medida provisória e de lei delegada (art. 62, § 1º, I, *c* e art. 68, § 1º, I, da CF) e (ii) da tipificação como crime de responsabilidade dos atentados contra o livre exercício do *parquet* (art. 85, II, da CF).

Embora a função ministerial tenha alcançado nova dignidade com a Constituição de 1988, a instituição não conta com o poder de autogoverno. Entende-se por autogoverno o poder conferido a determinado órgão (Judiciário, por exemplo) ou Coletividade (Estados-membros e Municípios, também) de escolherem seus próprios dirigentes. Ora, cabe aos eleitorados estaduais ou municipais escolherem seus governantes. Aos próprios Tribunais (sejam eles integrantes do Judiciário ou não, como é o caso do Tribunal de Contas) cabe eleger seus dirigentes. Os Presidentes dos Tribunais brasileiros não são, portanto, escolhidos por autoridades exteriores ao Judiciário, como ocorre, por exemplo, com a Suprema Corte Americana.<sup>16</sup> Em relação ao Ministério Público, o Constituinte não foi tão longe. Não conferiu aos membros do *parquet* poder para escolherem os seus dirigentes. Mas a forma de investidura dos Procuradores Gerais (da União) ou de Justiça (nos Estados) representou significativo avanço. Antes da Constituição de 1988, os cargos de Procurador Geral (do MPU ou do MP dos Estados) eram de provimento em comissão, razão pela qual podiam os Chefes do Poder Executivo (Federal ou Estaduais) livremente nomeá-los e demiti-los. A Constituição alterou radicalmente a sistemá-

---

16 RODRIGUES, Leda Boechat. *A Corte Suprema e o Direito Constitucional Americano*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1992.



tica. O Procurador Geral da República (Chefe do Ministério Público da União) é nomeado, agora, dentre os integrantes da carreira, pelo Presidente da República, após a aprovação de seu nome pela manifestação da maioria absoluta do Senado Federal (art. 128, § 1º, da CF). A nomeação implica o exercício de um mandato (*rectius*: exercício de cargo a prazo certo) de dois anos. Os Procuradores Gerais de Justiça (Chefes dos Ministérios Públicos locais), por seu turno, serão nomeados pelo Chefe do Poder Executivo, dentre os indicados em lista tríplice formada pelos próprios Ministérios Públicos dos Estados e do Distrito Federal e Territórios, e composta unicamente por integrantes da carreira (art. 128, § 3º).<sup>17</sup> A destituição do Procurador Geral da República, por iniciativa do Presidente da República, depende de prévia autorização do Senado Federal, pelo voto da maioria absoluta de seus membros (art. 128, § 2º, da CF). Já a destituição dos Procuradores Gerais dos Ministérios Públicos locais poderá se dar por deliberação da maioria absoluta do Poder Legislativo local (art. 128, § 4º, da CF). A Constituição, quando se refere ao mandato do Procurador Geral da República, permite a recondução; quando trata dos Procuradores Gerais de Justiça, referindo-se à mesma hipótese, faz uso da seguinte locução: “permitida uma recondução”. O modo como o Constituinte tratou a matéria sugere que, no âmbito federal, admite-se mais de uma recondução, enquanto no âmbito local apenas uma recondução está autorizada.

Não se chegará, aqui, ao ponto de se sugerir a atribuição de verdadeiro autogoverno ao Ministério Público. A existência de mecanismos de participação dos demais poderes na escolha do chefe da instituição representa importante mecanismo integrante do sistema de freios e contrapesos. Todavia, não se entende a razão da diferença entre os sistemas federal e estadual para a escolha do Procurador Geral: - lista tríplice no âmbito estadual, sem participação do Legislativo, e participação do Legislativo (Senado) no âmbito Federal, sem a prévia elaboração de lista tríplice (pelo Ministério Público). Talvez fosse o caso de se somarem os dois modelos. Em todos os casos, previsão de lista tríplice com aprovação pelo Legislativo (Senado ou Assembléia Legislativa) do nome indicado pelo Chefe do Poder Executivo (Presidente da República ou Governador de Estado). Aliás, a Constituição do Estado do Paraná caminhava nesse sentido, quando dispunha que (art. 116):

“O Ministério Público tem por chefe o Procurador Geral de Justiça, nomeado pelo Governador do Estado, após aprovação da Assembléia Legislativa, dentre os integrantes da carreira, indicados em lista tríplice elaborada, na forma da lei, por todos os seus membros, para mandato de dois anos, permitida uma recondução, em que se observará o mesmo processo”.

O Constituinte paranaense (i) previu a manifestação da Assembléia Legislativa não apenas no caso de destituição, como também por ocasião da escolha

---

17 Cf. O artigo do presente livro “A Constituição e os Requisitos para a investidura do Chefe do Ministério Público nos Estados”. Em sentido diverso: GUIMARÃES, Rodrigo Régnier Chemim. *Controle externo da atividade policial pelo Ministério Público*. Curitiba: Juruá, 2004. p. 45.

do Procurador Geral de Justiça; (ii) determinou que, para a formação da lista tríplice, participarão todos os membros do Ministério Público e não apenas os integrantes de órgão composto por membros em final de carreira e (iii), por fim, permitiu a recondução, desde que observado o mesmo processo (lista tríplice, aprovação pelo Legislativo e nomeação pelo Executivo).<sup>18</sup>

Previsão como esta deveria constar da Constituição Federal para disciplinar o processo de escolha e nomeação do Procurador Geral da República e dos Procuradores Gerais de Justiça. Lamentavelmente, não é este o entendimento do Supremo Tribunal Federal.

Outra questão que merece, neste campo, definição constitucional está relacionada com a carreira de onde o Presidente da República escolherá o Procurador Geral da República. O Constituinte (art. 128, § 1º) determinou que o Procurador Geral da República será nomeado pelo Presidente da República “dentre integrantes da *carreira*”. Utiliza a expressão no singular. Todavia, o Procurador Geral da República é chefe do Ministério Público da União, integrado por diferentes carreiras (Ministério Público Federal, Ministério Público do Trabalho, Ministério Público Militar e Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios). A qual das carreiras se refere o Constituinte? A todas? Certamente não, tanto que não falou em *carreiras*, mas sim em *carreira*. Parece que se referiu apenas à carreira do Ministério Público Federal. Por duas razões. Primeiro porque o Chefe do Ministério Público Federal, integrado pelos Procuradores da República, é também o Chefe do Ministério Público da União. Não seria possível atribuir a chefia do MPF a um integrante de outra carreira do MPU. Depois porque o chefe do MPU é o Procurador Geral da *República*. Ora, a única carreira integrada por procuradores da república é o Ministério Público Federal. A logicidade dessa conclusão importa, todavia, certa injustiça. Ou seja, os membros das demais carreiras do MPU, salvo a do MPF, não poderão exercer o cargo de Procurador Geral da República. Está-se aqui em face de distorção decorrente da não unificação das carreiras no âmbito do Ministério Público da União.

Mas ela não é única. Veja-se o caso do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. O Constituinte conferiu autonomia política para o Distrito Federal.

18 Cf. ADInMC 2.319-PR: “Por aparente ofensa ao art. 128, § 3º, da CF (‘Os Ministérios Públicos dos Estados e do Distrito Federal e Territórios formarão lista tríplice dentre integrantes da carreira, na forma da lei respectiva, para escolha de seu Procurador-Geral, que será nomeado pelo Chefe do Poder Executivo, para mandato de dois anos, permitida uma recondução.’), o Tribunal, julgando medida cautelar em ação direta ajuizada pelo Partido Social Liberal - PSL, deferiu a suspensão cautelar de eficácia de expressão contida na Constituição do Estado do Paraná e de dispositivos da Lei Complementar n. 85/1999, do mesmo Estado, que condicionam a nomeação do Procurador-Geral de Justiça do Estado à prévia aprovação de seu nome pelo Poder Legislativo estadual (expressão ‘após a aprovação da Assembléia Legislativa’, constante do *caput* do art. 166 da Constituição do Estado do Paraná; o § 1º do art. 10, os §§ 2º e 3º do art. 16 e, ainda, no mesmo artigo, a expressão ‘submetendo-o à aprovação pela Assembléia Legislativa’, todos da Lei Complementar Estadual 85/99). Precedentes citados: ADInMC 1.228-AP (DJU de 2.6.95) e ADInMC 1.506-SE (DJU de 21.11.96). ADInMC 2.319-PR, rel. Min. Moreira Alves, 1º.8.2001. ADI-2319.” Informativo STF 235.

Inclusive competência legislativa, exercitável pela Câmara Distrital. O regime constitucional do Distrito Federal é análogo ao dos Estados. Dispõe, também, de capacidade de autogoverno, autoadministração, competência legislativa e autonomia financeira. Então o que justifica a manutenção do Ministério Público do Distrito Federal no âmbito da União? Ora, as funções do Ministério Público junto aos Territórios (hoje inexistentes no Brasil, embora com possibilidade constitucional de criação) poderiam perfeitamente ficar a cargo do Ministério Público Federal. O Distrito Federal, propõe-se, deveria ser competente para organizar e manter essa importante instituição. O tratamento dispensado pelo Constituinte na situação pode autorizar a emergência de alguma confusão. Deveras, a carreira integra o MPU. A chefia do MPU é exercida pelo Procurador Geral da República. Mas, a Constituição prevê, no art. 128, § 4º, a existência de um Procurador Geral de Justiça do Distrito Federal, escolhido pelo Chefe do Executivo (Presidente da República) e destituível. Nos termos do art. 156, § 2º, da Lei Complementar 75/1993, a destituição dá-se por deliberação da maioria absoluta do Senado Federal, mediante representação do Presidente da República.

Porém, as complicações vão além. O Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios é a única carreira integrante do MPU, na qual o Constituinte previu a existência de Procurador Geral. Basta isso para a criação de situações paradoxais. O Procurador Geral da República é o Chefe do Ministério Público da União, mas não é o chefe de uma das carreiras integrantes do MPU, a menos que se trate de um Chefe, neste caso, de caráter meramente formal. Por outro lado, se o Procurador Geral da República é o Chefe do MPU, então as demais carreiras integrantes da instituição, salvo o MPDF, em face de expressa previsão constitucional, em princípio, não contam com Procuradores Gerais. No entanto, a legislação infraconstitucional contempla a existência dessas autoridades. Quanto aos Procuradores Gerais nas carreiras, conquanto não estejam previstos na Lei Fundamental a sua previsão por legislação infraconstitucional, ante a inexistência de vedação, não contraria a vontade do Constituinte. Nesta medida, a Lei Complementar 75/1993 trata, expressamente, da nomeação, pelo Procurador Geral da República, de Procuradores Gerais escolhidos entre os seus integrantes, para as carreiras integrantes do MPU (art. 26, IV).

Essas questões, que muitas vezes trazem alguma perplexidade, poderiam muito bem ser resolvidas mediante a singela medida de unificação das carreiras integrantes do MPU, exceto a do MPDF, pelo motivo antes apresentado.

## 5.2. GARANTIAS FUNCIONAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO

As garantias funcionais do Ministério Público são de duas ordens: – ou são de independência ou são de imparcialidade.<sup>19</sup>

---

19 SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 601-602.