

# Ministério Público e Procurador-Geral da República

ROSAH RUSSOMANO

Professora Titular de Direito Constitucional e de Direito Administrativo da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Pelotas (RS).

1. Em todo grupo social, os interesses diversificam-se, sendo clássica a dicotomia que os individualiza como privados e públicos.

Naturalmente, tendo-se em linha de conta a natureza humana — e sua inexorável falibilidade —, tornou-se indispensável que se providenciasse no sentido de defendê-los, já que se não poderiam furtar a ataques e a lesões.

A medida que a evolução se processou, para resguardar os interesses privados, surgiu e impôs-se a figura do advogado.

Para resguardar os interesses públicos, surgiu e impôs-se o Ministério Público.

2. Se lançarmos um olhar às franjas do pretérito, verificaremos que o Ministério Público tem suas raízes cravadas em épocas remotas.

No Egito, em tempos relativamente recentes, através de escavações, descobriram-se textos nos quais se discriminavam deveres de funcionários reais, os quais, hoje, em sua maior parte, se acham na esfera do Ministério Público.

Há 4.000 anos, embrionariamente embora, emergia o ofício de nossos dias.

Entretanto, riscou-o a Antigüidade clássica. Tanto na Grécia, como em Roma, os Procuradores dos Césares deveriam tutelar, não interesses gerais, de cunho estatal, mas, sim, interesses do soberano, defendendo-os em juízo.

Na Idade Média, porém, surgiram funcionários fiscais, aos quais se deferiram atividades hoje inerentes ao Ministério Público.

Em verdade, foi preciso que se desdobrassem os séculos para que se lhe imprimisse fisionomia característica.

Exatamente o século XIV, em França, marcou o momento histórico em que este fenômeno se processou.

Os Procuradores do Rei passaram a defender os interesses do Estado. Portanto, interesses sublinhados pela generalidade.

3. Firmou-se, assim, o Ministério Público. E, com o rolar dos tempos, sua competência se foi dilatando.

Junto aos juízos a que tinha acesso, continuou defendendo aqueles interesses.

Mais do que isto — passou a promover a justiça repressiva, em nome do grupo social.

E veio a zelar pelos interesses particulares, desde que, pela sua essência, merecessem a preocupação do Poder Público.

Assim, iniciou-se sua intervenção em processos de emancipação, nas ações em que os incapazes surgissem como partes, nos casos, finalmente, que, embora desenrolados entre particulares, face a seu sentido, se interligassem expressivamente ao interesse geral.

De maneira básica, porém, sua ação se faz sentir na órbita criminal.

Se a repressão dos crimes deveria escapar à iniciativa privada, em regra insatisfatória, tornou-se mister que se agisse com o objetivo de levar avante a acusação do indiciado e com o objetivo de atingir a aplicação das sanções devidas.

Por isso, no crime, em princípio, a ação é pública, competindo ao Ministério Público.

4. Pela dominância de suas atribuições penais, pelo fato de, na maior parte das vezes, tomar a si a acusação, visando, por via de consequência, à condenação, consideram-no muitos nocivo, senão odioso.

Na realidade, porém, se o ajustarmos à moldura que lhe é autêntica, logo inferiremos que tais considerações não procedem.

Isto porquanto o Ministério Público não atua — e refugiria à sua dinâmica no grupo social, se assim o fizesse — sempre para acusar e demandar condenação.

Antes, a acusação deve transfigurar-se em defesa e o pedido de condenação transfigurar-se deve em pedido de absolvição, desde que a causa do litigante particular ou do acusado seja justa.

Se assim não proceder, através de seus órgãos, o ofício sob exame estará sofrendo negativas e perigosas distorções.

5. O Ministério Público — como no-lo ensina a doutrina — traduz o ofício.

Ofício ativo, que coopera, sem ordenar, nem coordenar.

Na expressão do jurista, pede, litiga, promove, tendo originado esta atividade promotora a designação de **Promotor**.

Reveste-se a mesma de funda importância na sociedade hodierna, que dela não pode prescindir.

Tanto que se tornou obrigatória por força de lei (princípio da legalidade) ou por força de determinação constitucional, como sucede em nosso meio, desde 1934.

Como decorrência dos fins a que se propõe, sobre ela não podem infletir critérios de oportunidade ou de conveniência.

O Ministério Público, através de seus órgãos, situados em diversos níveis, peculiares ao escalonamento hierárquico, deve velar pelo cumprimento dos preceitos normativos em geral; deve tutelar os interesses estaduais; deve, ainda, como verificamos anteriormente, proteger interesses de certas pessoas, como incapazes e ausentes.

De acordo com esta linha diretiva, pois, em que se não insinuam os critérios supramencionados, tanto na esfera da União, quanto na dimensão dos Estados-membros, exercerá suas atribuições, sempre que necessário for.

Cabendo-lhe o “promover”, não possui o Governador do Estado-membro competência para trancar-lhe a ação. Como não a possuiria o Presidente da República.

Sua inserção no texto constitucional, aliás, adensa sua relevância.

Revela, incisivamente, a obrigatoriedade do ofício.

Ofício que, por via de consequência, não pode ser impedido, enlaçado, conduzido neste ou naquele sentido.

Antes, exercitável como o é, através dos órgãos que lhe são inerentes, dinamizar-se-á, sem que se toque em sua liberdade, à qual se deve reservar um plano muito alto. Tão alto quanto o interesse público, sobre o qual a justiça irá infletir.

6. Por força da Constituição atual, de conformidade com a orientação que lhe imprimiu a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, os preceitos pertinentes ao Ministério Público acham-se inseridos no capítulo relativo ao Poder Executivo.

Em seu texto originário, a Lei Suprema de 1967 o havia incluído na parte atinente ao Poder Judiciário.

A orientação atual parece mais exata, de vez que os órgãos que o integram não são órgãos judiciários.

Antes, são-no administrativos.

Tanto que, na lição do jurista, pode o Ministério Público ser reputado como um ramo heterotópico do Poder Executivo.

De qualquer sorte, colocando-se à margem seu posicionamento na Constituição, observa-se, à saciedade, que sua relevância avulta, à medida que o tempo se escoia.

Amplia-se, pois, sua esfera de ação, dilatando-se, paralelamente, a esfera sobre a qual recai a competência do Procurador-Geral da República, chefe do Ministério Público Federal.

Um estudo, epidérmico embora, que efetuemos sobre o texto constitucional, pôr-nos-á à mostra exemplos comprobatórios da veracidade da assertiva.

Em determinadas ocasiões, aquela autoridade age de acordo com o que se tornou nossa tradição.

Assim, por exemplo, quando, em caso de intervenção federal, para prever a execução de lei federal, ordem ou decisão judiciária, ou para exigir a observância dos princípios constitucionais da União, representa junto ao Supremo Tribunal Federal.

Com a adoção, em nosso meio, do controle da constitucionalidade das leis em tese, veio o Procurador-Geral da República a ter competência para representar, junto ao Tribunal supra-referido, colocando em pauta lei ou ato normativo federal ou estadual.

Esta competência para representar, hoje, face à Emenda Constitucional nº 7, de 1977, invade área mais extensa.

A autoridade sob nosso enfoque pode representar junto àquele pretório excelso, também para a interpretação de lei ou ato normativo, quer pertinente à esfera federal, quer à estadual.

Mais do que isto — tem competência para pedir ao Supremo Tribunal Federal a avocação de causas processadas perante quaisquer juízos ou Tribunais, quando decorrer imediato perigo de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou às finanças públicas, para que se suspendam os efeitos da decisão proferida e para que o conhecimento integral da lide lhe seja devolvido.

É competente é, igualmente, para representar face ao mesmo Tribunal, com o objetivo de pedir medida cautelar.

Funcionará, ainda, o Procurador-Geral da República junto ao Conselho Nacional da Magistratura.

7. Toda esta gama de competências — em cujo mérito não visa este trabalho a penetrar —, e que referidas foram exemplificativamente, cabe, insistimos, à autoridade em tela. Ao Procurador-Geral da República, nomeado pelo Presidente da República (nomeação livre) e submetido à demissão *ad nutum*.

Num plano ideal, é de supor-se que o Chefe do Executivo jamais venha a enredar aquela autoridade, impedindo-a de agir, quando o deva fazer. E que jamais a impulsione, no sentido de atuar indevidamente.

De imaginar-se é, numa palavra, que nunca tente macular a sutileza de sua missão, sua quase sacralidade, flexionando-a a motivos de oportunidade ou de conveniência.

Entretanto, nem sempre o que ideal existe, em nível de abstração, real é, em nível de concretitude.

Daí, a necessidade que emerge, que avulta, que se impõe, no sentido de que se procure e de que se consagre uma distinta orientação.

8. Sem chegarmos à conclusão de Pontes de Miranda, que reputa o Procurador-Geral, desde que livremente demissível, mero “agente político do Governo”, não podemos esquecer que nosso País se engasta na América Latina, onde fortes determinantes históricas nos conduzem, muita vez em sentido negativo.

Sem pensarmos, como aquele jurista, que a eleição deveria substituir a nomeação e a demissibilidade livre, cremos que, face à expressão do Ministério Público em si, a independência de seu Chefe deve ser assegurada. E que o deve ser através de garantias.

Há, em verdade, garantias, que o texto estabelece, tutelando os órgãos que o integram, donde sua atuação liberada e isenta.

No entanto, esta isenção e aquela atuação claudicam — ou correm o risco de volatilizar-se —, precisamente, no relativo à figura que se

encontra no topo do Ministério Público Federal — o Procurador-Geral da República.

Nomeado pelo Presidente da República, de acordo com as exigências constitucionais, é, como temos iterativamente acentuado, demissível *ad nutum*.

Não existe, em verdade, no texto da Lei Básica, referência expressa à livre demissibilidade, como antes sucedia.

Não obstante, esta persiste, projetando seqüelas sobre os Estados-membros e permitindo-lhes reputar também livremente demissíveis seus Procuradores-Gerais.

Mais do que isto — a escolha, no plano federal, que, antes, passava pelo crivo do Senado Federal, que a deveria ratificar, para validar a nomeação, hoje, é também livre, cabendo tão-só ao Presidente da República.

9. Escolhido por esta autoridade, passível de ser por ela afastado de sua posição, o Procurador-Geral da República não se encontrará, em verdade, na ambiência que lhe é indispensável.

Não raro, poderá sofrer o impacto de pressões.

E a elas talvez se flexione. Por mais raras que sejam suas virtualidades. Por mais férreo que seja seu caráter. Por mais rígida que seja sua consciência moral.

Tudo porquanto, ao fim e ao cabo, é ele um ser humano. Ser humano que carrega consigo suas fragilidades inelutáveis, suas carências e que não se pode subtrair à trama de “suas circunstâncias”.

Ora, se acaso se flexionar àquelas pressões — em que pese a lesão que atingir o interesse geral, em que pese a negatividade de sua ação ou de sua eventual omissão —, estará a negar a Justiça.

10. A situação, que focalizamos em abstrato, despindo-a de conotações político-partidárias, em nosso entender, levanta um desafio.

Talvez pudesse ser este desafio enfrentado, retornando-se, preliminarmente, à chancela do Senado Federal, num corte terminante à nomeação livre.

Esta volta ao que foi, cremos, não simbolizaria um retrocesso, no sentido pejorativo da expressão; mas, antes, face ao atual contexto, encarnaria um primeiro e significativo passo, para que outros, posteriormente e a curto prazo, fossem dados.

Na busca de solução — e o problema fica em aberto aos de maior visão e de mais fundas vivências — que conceda o embasamento, corporificado em garantias sólidas, a quem deve agir em diferenciadas dimensões e a quem denunciar deve, se caso for, mesmo as mais altas autoridades. Com destemor. Sem recuos. Sem conflitos internos. Sem medo. Sem que, numa palavra, transfigure sua alma no “campo de batalha” de que nos fala o filósofo.