

O MINISTÉRIO PÚBLICO E A CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA GUANABARA

J. B. CORDEIRO GUERRA
Ex-Procurador Geral de Justiça do
Estado da Guanabara

Cabe-me a satisfação de versar o tema “Do Ministério Público na Constituição do Estado da Guanabara”, menos pelo que possa representar individualmente, que pela honra de ocupar, neste ano histórico, a Chefia desse órgão altivo, independente e valoroso a que me orgulho de pertencer — o Ministério Público do Estado da Guanabara.

Circunstância fortuita, certamente, que justifica o convite que me foi feito, e atenua, espero em Deus, a imprudência de sua aceitação como uma responsabilidade a mais de meu cargo, a que não pude fugir, e que supús, imodestamente, aliás, ser indelegável, embora não faltassem no próprio Ministério Público do Estado expressões intelectuais e culturais mais aptas a exporem a matéria com proficiência e brilho, aqui involuntariamente ausentes.

Vacilei muito em como abordar o assunto, se remontando às origens históricas do próprio Ministério Público para chegar ao enunciado da palestra, ou se, por medida de economia de tempo e para poupar-vos do incômodo de ouvir-me mais do que o necessário, — fôsse de pronto à narrativa, como diria o velho MACHADO DE ASSIS.

Pôsto que o primeiro caminho fôsse o mais fácil e certamente mais ameno, optei pelo segundo, quando mais não fôsse, pela brevidade da exposição.

A Constituição Federal de 18 de setembro de 1946 *se absteve de definir* o Ministério Público, seguindo a tradição, ou melhor, a omissão tradicional dos diplomas constitucionais pátrios, imitando-se a dizer que “a lei organizará o Ministério Público da União junto à

Justiça comum, a militar, a eleitoral e a do trabalho” (art 125), deferida aos Estados a organização do Ministério Público local, que será organizado em carreira, (art. 128), observados os preceitos do art. 127, e mais o princípio de promoção de entrância a entrância.

São, pois, requisitos inafastáveis do Ministério Público estadual ou federal a sua organização em *carreira*, o ingresso nela mediante *concurso*, e a estabilidade de seus membros após dois anos de exercício, de que poderão ser privados, apenas, por sentença judicial ou processo administrativo em que se lhes faculte ampla defesa.

A remoção depende da conveniência do serviço, mediante prévia representação motivada do Chefe do Ministério Público.

O Professor PRUDENTE DE MORAES FILHO, como refere ROBERTO LIRA, sustenta que, como instituição do País, constitui obra republicana a sua criação a 14 de novembro de 1890. Antes, afirmava AMARO CAVALCANTI na exposição de motivos do Decreto n.º 2.579, de 16 de agosto de 1897, “havia representantes do Ministério Público perante os juizes criminaes e os civis em que eram interessados a fazenda pública, os órgãos e as pessoas a êstes equiparadas, porém não existia pròpriamente a instituição”.

O Ministério Público, como instituição, foi havido como “o advogado da lei, o fiscal de sua execução, o procurador dos interesses gerais, o promotor da ação pública contra tôdas as violações do direito, o assistente dos sentenciados, dos alienados e dos mendigos, requerendo o que fôr a bem da justiça e dos deveres de humanidade”.

O Decreto n.º 9.263, de 28 de dezembro de 1911, conserva no texto essas características, ao prescrever que “o M.P. perante as autoridades constituídas é o advogado da lei e o fiscal da sua execução, o promotor da ação pública contra tôdas as violações do direito”, (ROBERTO LIRA — *Teoria e prática da Promotoria Pública*, 1937, pág. 16/17).

O Ministro ALFREDO VALLADÃO formulou a previsão:

“O Ministério Público se apresenta com a figura de um verdadeiro poder do Estado. Se MONTESQUIEU tivesse escrito hoje o *Espírito das Leis*, por certo não seria triplice, mas quádrupla a divisão dos poderes. Ao órgão que legisla, ao que executa, ao que julga, um outro órgão

acrescentaria êle — o que defende a sociedade e a lei, perante a justiça, parta a ofensa de onde partir, isto é, dos indivíduos ou dos próprios poderes do Estado” (*idem*, pág. 17).

Entretanto, feita a necessária dicotomia entre o Ministério Público e a Magistratura, (necessária, é bom dizer, no meu humilde ponto de vista), já sustentava JOÃO MONTEIRO que o Ministério Público era “realmente órgão do Poder Executivo” (*Processo Civil e Comercial*, vol. I, § 51, pág. 235), desde a criação dos “*procureurs du Roi*”, pela monarquia francesa no Século XIV, “*pour la défense des intérêts du Prince et de l'État*”.

Não obstante órgão do Poder Executivo, junto aos Tribunais, sempre se procurou reivindicar para êle garantias de saber e independência.

Daí a disciplina constitucional vigente e, ao mesmo tempo, o sagrado horror revelado pela sua definição — pois é difícil negar-lhe os antecedentes realengos.

O Constituinte carioca, porém, não se intimidou com a dificuldade contornada pelos constituintes federais, e inspirado pelo professor TEMÍSTOCLES CAVALCANTI, então constituinte, inovou nesse passo e corajosamente afirmou:

Art. 39 — “O Ministério Público é órgão da sociedade e fiscal da execução da lei”.

Órgão da sociedade — expressão sem dúvida grandiloquente, com um certo sabor, digamos assim, “convencional”, senão mesmo romântico, a lhe negar a simples condição de agente do poder executivo, como a lembrar que, órgão da sociedade, não executa apenas uma política, mas exerce uma função mais ampla, mais ambiciosa e talvez mais nobre.

Deve ser o presente, mas tem de pensar no futuro.

Fiscal da Lei, sim, para todos, ricos e pobres, poderosos e humildes.

Em outros termos, órgão da sociedade, agente do Poder Executivo, porém sem subordinação outra que a lei e o interesse público.

Porque age, promove e fiscaliza é Ministério Público, não pode fugir a essa definição.

Já do ponto de vista etimológico o instituto deriva a sua denominação, das expressões “*manus legis, manus regis, manus pública*”, nas quais o vocábulo “*manus*” está a indicar a força executiva, donde se derivam as expressões: “ministro, administrar, ministério”, o que no conceito mais amplo significam tudo quanto é necessário para a execução da lei.

É a observação arguta de FRANCESCO SIRACUSA, Sub-Procurador Geral da *Corte di Cassazione Italiana*.

A segunda inovação da Constituição do Estado da Guanabara está em que

“O Ministério Público organizar-se-á em carreira e a primeira investidura se fará sempre por concurso público de *provas e títulos*”.

Não se limitou, portanto, a Constituição do Estado a reproduzir o preceito federal. Concurso sim, mas de *provas e títulos*, quando a Constituição Federal apenas exige concurso, isto é, seleção, ainda que não rigorosa, portanto.

Estabeleceu o sistema democrático do mérito na carreira, mas encareceu o rigor na seleção dos novos membros, impondo concurso público, de *provas e títulos*.

O acesso dar-se-á sempre, na carreira, metade por merecimento e metade por antigüidade, exceto para a classe final, em que será 1/3 por antigüidade e 2/3 por merecimento.

Isto é, estimulou o mérito, o esforço e o zelo do membro do Ministério Público e preveniu as injustiças, mesmo no acesso à classe final da carreira, preservando a promoção por antigüidade, ainda nesse caso.

Para estimular e garantir os membros do Ministério Público, consagrou com a dignidade constitucional o Conselho do Ministério Público, sob a Presidência do Procurador Geral da Justiça, para exercer a jurisdição suprema na ordem administrativa e disciplinar sobre toda a classe.

A independência desse órgão relevante, criado pelo Código do Ministério Público, (Lei Federal n.º 3.434, de 20 de julho de 1958), porque assiste e ampara o Procurador Geral da Justiça no desem-

penho de suas funções árduas, é assegurada pela sua constituição de modo prudente e avisado, pela própria organização instituída, composto que é

- a) pelos dois Procuradores mais antigos;
- b) por dois componentes do Ministério Público, eleitos pelos demais membros (art. 39, § 6.º).

A antigüidade independe dos governos e da preferência do chefe eventual do Ministério Público, e a eletividade dos outros dois membros, embora possa eventualmente levar a algum equívoco perturbador (o que felizmente até hoje não se verificou), é indiscutivelmente democrática e tem concorrido para uma maior integração de todos os membros do Ministério Público.

O equilíbrio de sua composição, onde a experiência se conjuga com as preferências dos membros do Ministério Público, expressas em votações livres e secretas, tem ajudado os Procuradores Gerais no exercício de suas funções de autoridade suprema na ordem administrativa e disciplinar, limitando-lhes as possibilidades de êrro.

Por outro lado, cerceou a Constituição do Estado a faculdade de livre escolha do Governador para o cargo de Procurador Geral da Justiça, pois estabeleceu que

“O Chefe do Ministério Público do Estado será o Procurador Geral da Justiça, escolhido pelo Governador, dentre os membros do Ministério Público, Procuradores e Advogados do Estado”.

Não tem mais o Governador, por assim dizer, arbítrio na escolha, tem limitado o âmbito em que deve exercer as suas preferências.

A simples enumeração das categorias funcionais em que se pode exercer a escolha do executivo revela o cuidado de que o Procurador Geral seja nomeado dentre advogados de comprovada experiência, já selecionados pela Administração Pública em concursos anteriores ou conhecidos pela sua reputação de servidores públicos.

Não basta, porém, a preferência do Poder Executivo: à semelhança do que acontece para a nomeação do Procurador Geral da República, a Constituição do Estado da Guanabara exige para a

nomeação do Procurador Geral da Justiça que o escolhido pelo Governador do Estado mereça a aprovação da Assembléia Legislativa.

É o que preceitua o art. 3.º, V, da Constituição do Estado, ao definir a competência exclusiva da Assembléia.

Limitada a escolha do Procurador Geral, aos Membros do Ministério Público — qualquer dêles, de Procurador a Defensor Público; Procuradores e Advogados do Estado; exigida a aprovação da Assembléia Legislativa, onde se retratam todos os matizes da opinião pública carioca, forçoso será concluir que a nomeação do Procurador Geral da Justiça está cercada de suficientes garantias de que o Chefe do Ministério Público será, pelo menos, razoável...

Creio que essas limitações, êsses requisitos constitucionais foram sábios e prudentes.

A prévia aprovação do nome do Procurador Geral da Justiça pela Assembléia Legislativa é, senão suficiente, bastante satisfatória, para assegurar a estabilidade necessária de uma administração da classe e ainda a independência do Procurador Geral da Justiça perante o próprio Governador do Estado que o escolheu, pois a sua substituição injustificada não passará despercebida à Assembléia Legislativa.

Não penso, *data venia*, como PONTES DE MIRANDA, que o Procurador Geral da República demissível é deturpação completa de sua figura, sugerindo a sua eleição, de *lege ferenda* (pág. 194, volume III, *Comentários*, ed. de 1953).

O eleito, mais do que o escolhido livremente, ficará sujeito a influências maiores que a suposta dependência ao Poder Executivo.

Não entendo que o Procurador Geral da Justiça seja um “simples agente político do Governo” — mas o elemento categorizado de ligação entre os Podêres Executivo e Judiciário, senão da confiança, pelo menos conhecido e aceito da Assembléia Legislativa do Estado.

É, assim, um fator de harmonia e compreensão entre os três Podêres Constitucionais do Estado.

A sua demissibilidade *ad nutum*, pelo Governador do Estado, não significa uma ameaça ao livre exercício de suas funções, mas um fator de respeito e autoridade, a ser pôsto a serviço da lei e da sociedade.

Quem não merece a confiança do Poder Executivo não pode representá-lo, ou em seu nome, ou no da sociedade, exercer a Pro-

curadoria Geral da Justiça — ser o *'manus legis'*, pois é preciso que se tenha bem presente que o Chefe do Poder Executivo também é informado pelo princípio da Sabedoria Popular.

Reserva ainda a Constituição a Procuradoria dos Tribunais que forem criados no Estado aos membros do seu Ministério Público, dando ênfase à experiência na designação a ser feita pelo Procurador Geral para êsses lugares.

Assim se verificou quando da criação do Tribunal de Alçada.

Num único artigo e seus parágrafos, a Constituição do Estado estabeleceu os princípios fundamentais que informam o Ministério Público legado pela União à nova unidade federada.

Êsse Código, em pleno vigor, teve o mérito de instituir a carreira do Ministério Público, estabelecer as Procuradorias de Justiça, criar o Conselho do Ministério Público e disciplinar o concurso público de provas e títulos para ingresso na carreira.

A Lei n.º 91, de 13 de dezembro de 1961, complementar à Constituição, dispõe sobre a composição e eleições para o Conselho do Ministério Público. A Lei n.º 263 dotou a Procuradoria Geral da Justiça dos órgãos de apóio necessários ao seu pleno rendimento, criando dois cargos de adjunto do Procurador Geral, e um de Diretor de Secretaria, reorganizando êsses serviços em bases racionais e modernas, nunca lhe faltando com os recursos necessários ao bom andamento de seus serviços.

A Constituição do Estado, em confronto com as de outros Estados da Federação, nesse título, resiste a um exame comparativo, e acredito que, em larga margem, saia vencedora pelo seu idealismo, e, também, pela confiança inequívoca que revela nos órgãos do Ministério Público aos quais faculta direitos e franquias em outras expressamente negados, tais como a prática da advocacia, com as limitações conhecidas, e o exercício de mandatos legislativos.

Essa estrutura bem demonstra o caminho percorrido desde o processo romano da *divinatio*, em que, afastados os acusadores mercenários e contumazes, os desacreditados *quadruptatores*, os cidadãos disputavam em prévio julgamento a responsabilidade e a honra de promover a punição dos culpados.

De feito, a Constituição e o Código do Ministério Público asseguram normas salutaras de recrutamento e seleção de valores; isenção e responsabilidade para os defensores da lei e da sociedade, que respondem hoje com altivez à apóstrofe de CÍCERO a CECILLIUS: —

“Sabes quantas qualidades deve reunir um homem que pretende acusar outro homem?”

Em primeiro lugar, por uma probidade, uma integridade, acima do comum; em segundo lugar, por sua firmeza e veracidade, ou seja pelo caráter; e, ainda, pela cultura, servida pela experiência de um espírito arguto e atento às realidades do seu tempo e do seu meio.

Em conclusão, permito-me dizer que a Constituição do Estado da Guanabara, obra digna do gênio político de seu povo, em relação ao Ministério Público, reforçou-lhe a autoridade moral, assegurou-lhe a independência, preservou-lhe o caráter democrático e proclamou a coincidência da grandeza de sua missão.