

O Ministério Público no Mundo

André Luís Alves de Melo
Promotor de Justiça em MG

O Presente trabalho busca apenas tentar expor algumas idéias reunidas em informações sobre o funcionamento do Ministério Público em alguns países do mundo. Baseou-se em dados na internet e de alguns Congressos, como o Congresso Mundial do Ministério Público realizado na cidade de São Paulo em 2001, além de alguns dados da minha dissertação de Mestrado, em que se analisou alguns sistemas jurídicos no Mundo.

Dentro de uma sociedade globalizada e de interação entre os entes estatais e também desses com a iniciativa privada, não se concebe mais que tenhamos um sistema jurídico feudal, onde não há integração administrativa e compromissos com resultados de eficiência.

Assim, passamos à abordagem sintética de alguns sistemas:

Ministério Público na Alemanha: a forma de seleção entre magistrados e membros do Ministério Público é única, a qual se dá através de concurso e permanência em um curso de formação. Ao final, escolhe-se a carreira. Porém, a forma de exercício varia conforme o Estado, onde no Sul existe a possibilidade de ser ao mesmo tempo magistrado em uma Comarca e membro do Ministério Público em outra, desde que em expedientes diversos. Mas, nos Estados do Norte não há essa possibilidade. No entanto, guarda-se paridade de garantias entre os membros judiciais e ministeriais. No Ministério Público Federal a divisão da função após a conclusão do curso de formação é permanente.

Ministério Público na Argentina: está previsto na 4ª seção constitucional em posição similar ao Poder Executivo, Legislativo e Judiciário, cada um em uma Seção. Tendo sido reestruturado em razão de Reforma Constitucional em 1994, sendo considerados magistrados os seus integrantes.

Um dado interessante, e que poderia melhorar o nível técnico permanentemente no Brasil, é que o concurso na Argentina é para cada cargo e não para uma carreira, o que evita comodismos. Assim, se quiser mudar de cidade terá de se submeter a novo concurso público, o qual é aberto a qualquer cidadão que preencha os requisitos.

O Ministério Público atua na esfera criminal, e faz fiscalização no serviço público, bem como investigações criminais e administrativas.

Na Argentina é vedada a defesa do Estado pelo Ministério Público, sendo que na Lei Orgânica de 1997 ficou estabelecido que o Ministério Público é parte integrante do Judiciário.

O Ministério Público Argentino possui duas carreiras e duas Instituições separadas, mas agregadas sob o mesmo título Ministério Público, é o Ministério Público Fiscal e o Ministério Público da Defesa, ambos com chefia própria. Na prática, o primeiro ficou com a ação penal e com as atribuições de fiscalizar e investigar. Enquanto o segundo ficou com as curadorias como família, ausentes, menores, sendo que apenas eventualmente exerce a assistência jurídica aos carentes, sendo apenas uma das funções de uma defensoria argentina. Apesar de serem instituições separadas, a Lei Orgânica é única e as atribuições são previstas de forma global, sem divisão legal para cada Instituição. No Entanto, a força política do Ministério Público Fiscal é maior.

Ministério Público na Austrália: é conhecido como “Procurador da Coroa” e atua apenas em causas criminais mais complexas. Existe o cargo de “Promotor de Polícia”, o qual sustenta acusações criminais em se tratando de pequenos delitos, mas é um cargo ligado à Polícia e normalmente são advogados em início de carreira, apesar de não ser necessário que seja advogado. A Austrália segue um modelo semelhante ao Inglês. Destaca-se que o modelo inglês difere do norte americano, pois o primeiro baseia-se nos costumes e o segundo na jurisprudência, mas ambos têm mudado para um aspecto mais legalista, o que desagradou à classe jurídica, pois transfere parte do Poder para os sistemas legislativo e regulatório. Na Austrália como na Inglaterra há duas classes de advogados, sendo privativo aos “barristers” atuarem nos Tribunais Superiores. Observam-se conflitos Institucionais entre os Procuradores da República e a Polícia acerca da condução da investigação.

Ministério Público na Bolívia: Está previsto em Título separado dos demais Poderes Estatais como “defesa da sociedade”. O Ministério Público na Bolívia tem como missão a ação penal e a investigação criminal, além da defesa da legalidade e do Estado e da Sociedade, tendo sofrido atualizações legais em 2002 e 2005. O Chefe do Ministério Público é Fiscal General, ao qual se exige os mesmos requisitos para Ministro da Corte Suprema e é designado pelo Legislativo para um mandato de dez anos podendo ser reconduzido por igual período. Presta contas anualmente ao Congresso Nacional e

participa ativamente da política de segurança pública. Na Bolívia, o Procurador Geral da República seria uma espécie de Advogado Geral da União e o Defensor do Povo não seria similar à Defensoria no Brasil, pois fiscaliza o servidor público, assemelhando-se mais a um Ombudsman ou Ouvidor. Embora não seja reconhecido expressamente como Poder Estatal está em Título próprio na Constituição, mesmo posicionamento adotado para os Poderes Estatais, o que reforça a sua autonomia e até mesmo independência. O país também tem jurisdição administrativa.

Ministério Público na Colômbia: tem alguns elementos diferenciadores. A função Criminal é exercida pela *Fiscalia* com atuação criminal prevalente, mas fazendo investigações também. O Fiscal Geral é escolhido pela Corte Suprema para um mandato de quatro apenas, sem reeleição e nomeado pelo Presidente da República. Além da parte criminal também atua na defesa dos direitos humanos e fiscaliza os julgados de paz. Sua função foi revista constitucionalmente em 1992 e possui autonomia administrativa e funcional, sendo considerado um ramo judicial, fiscalizando a administração da justiça e a defesa dos princípios constitucionais. Os membros do Ministério Público exercem também a função de “defensor do povo” (ombudsman).

Há uma divisão de atribuições na Constituição da Colombiana em que o Ministério Público (constando esse nome na Constituição) defenderia a sociedade e direitos coletivos e fiscalizaria o serviço público, inclusive o judicial. O Chefe do Ministério Público é o Procurador Geral da Nação indicado por quatro anos entre lista de integrantes de Cortes Superiores e eleito pelo Senado. A Fiscalia é ramo judicial, previsto em Capítulo do Poder Judicial, já o Ministério Público é organismo de controle previsto em Título Separado. A Constituição da Colômbia não discrimina os poderes estatais expressamente. Além disso, o país possui jurisdição administrativa. Também sofreu reformas na área jurídica em 2005. No Brasil, ambas as funções estão concentradas no Ministério Público.

Ministério Público no Chile: os Promotores são chamados de fiscais e em cada Promotoria criminal há uma delegacia, sendo que é comum encontrar cartazes com dez direitos das vítimas e dez dos criminosos. No Brasil, apenas divulga-se os direitos dos criminosos, infelizmente. Em 2000 a criminalidade começou a *ser reduzida com maior rigor nas leis processuais penais*, sendo que o Promotor/fiscal pode expedir mandado de busca e apreensão domiciliar. É conhecido como Ministério Público Fiscal e composto por

Promotores escolhidos por concurso público para bacharéis e há isonomia entre fiscais e magistrados.

O Fiscal Geral é nomeado pelo Presidente da República com participação do Senado e do Tribunal Constitucional.

A Controladoria Geral da República seria uma espécie de Tribunal de Contas. A Constituição Chilena é de 1980, mas foi reformada em 2005, e não faz referência expressa à divisão de poderes estatais.

Ministério Público na China: os seus membros são selecionados por concurso. O Ministério da Justiça é conhecido como Ministério do Outono, pois nesse período eram julgados os casos mais importantes. A partir de 2003 iniciaram os julgamentos com jurados para causas cíveis e penais, após críticas internacionais ao rigor nos julgamentos com penas de morte. A Constituição em vigor é de 1982.

Apenas 30% dos julgamentos criminais contam com advogados, carreira que foi reestruturada e fortalecida apenas a partir de 1980. Com ou sem advogado a condenação é praticamente certa. O Advogado pode quase sempre **apenas** pedir clemência na execução penal. Um quarto dos crimes prevê pena de morte, mesmo que seja apenas envenenar gado. O Judiciário pode prender até 3 meses sem acusação formal, além de prender parentes de foragidos até que se apresente.

Ministério Público no Equador: tem autonomia funcional e financeira, sendo o Fiscal Geral eleito pelo Congresso Nacional com base em lista enviada pelo Conselho Nacional de Judicatura por seis anos podendo ser reeleito. O Ministério Público exercerá sua função processual e investigativa criminal, contando com corpo policial e pericial, além de defender a legalidade e a ordem constitucional. A Constituição é de 1998 e não há divisão rígida de poderes estatais no corpo da Carta, sendo considerado o Ministério Público um organismo de controle.

Ministério Público na Espanha: atua em todos os ramos na defesa da sociedade e dos direitos fundamentais, além da legalidade, interesse público e atividade criminal. Os Promotores (fiscais) são escolhidos mediante concurso para bacharéis em Direito. O Ministério Fiscal integra o Poder Judicial com isonomia. O Fiscal Geral será nomeado pelo Rei mediante indicação do Governo e do Conselho Judicial. É uma Constituição de 1978 e não possui uma divisão rígida de poderes estatais, apesar de se declarar uma monarquia parlamentarista.

O Ministério Público nos Estados Unidos da América do Norte: tem uma estrutura selecionada não por concurso, mas por indicação política, ou eleição direta ou indireta, conforme se Federal ou Estadual. Em geral, para os cargos superiores são eleitos, mediante voto direto e facultativo, para um mandato de quatro anos, exceto o The United States Attorney General (figura correspondente ao nosso Procurador-Geral da República), que é indicado pelo Presidente da República ao Senado e demissível ad nutum. No Parquet Norte-americano não existe um quadro de carreira; Cada Procurador-Geral que é eleito tem poder para demitir promotores contratados nas gestão anterior e contratar novos auxiliares, dentre profissionais da área jurídica que sejam de sua maior confiança, isso para os cargos menores, pois os intermediários, em alguns casos são eleitos. No entanto, os seus membros possuem disponibilidade da ação penal e grande possibilidade de acordo para reduzir trâmite processual penal, desde que fundamentadamente. É preciso registrar que “Fundamentar” no direito de origem Viking não significa escrever um livro como no Romano, basta expor um motivo justo ou legal. Em torno de 80% das ações criminais terminam em acordo. Nem todos os membros têm independência funcional, além disso, há um controle social e estatal.

A Constituição Norte Americana é de 1787 e não prevê expressamente o Ministério Público, mas na prática há uma influência do Executivo sobre o mesmo, o qual exerce uma fiscalização da função judicial.

No Ministério Público dos Estados normalmente os promotores são escolhidos para mandatos mediante eleição direta ou indireta.

Mas nos Estados Unidos há também Sistema Jurídico nos Condados e Municípios, inclusive polícias. Logo, temos Promotores Municipais. A Federação norte americana tem quatro níveis de Entes e não apenas três como no Brasil.

Ministério Público na França: tem seus membros selecionados mediante concursos e na Escola faz-se a opção entre a Magistratura judicial ou carreira ministerial, embora haja possibilidade, não é comum o cruzamento entre cargos nas carreiras após a escolha, mesmo assim há uma harmonia e poucos conflitos. Na França desde a Revolução Francesa não há Poder Judicial, mas apenas Função Judicial.

Ministério Público na Índia: não existe formalmente, pois adota o direito inglês como base e ainda não foi criado. Ainda é exercido pela Advocacia, embora sejam funções diferentes. Na Corte Suprema temos a figura do Advogado Geral. No entanto, a ação penal é estatal. Na Índia há cinco níveis de Entes Estatais e também respeita-se os julgamentos pelos costumes das várias Etnias, por exemplo, o Direito Hindu e diferente estruturalmente do Direito Indiano. Embora tenha sido colônia da Inglaterra adotou no século passado o sistema federativo.

Ministério Público na Inglaterra: o Ministério Público foi criado em 1985, após grandes pressões contrárias de setores policiais e advocatícios. Pois a iniciativa penal era da polícia e a advocacia temia perda de mercado de trabalho. Ao final, o Ministério Público ficou como titular da ação penal, mas precisa ter um advogado para assinar a denúncia criminal, o que limita a sua independência de tipificação. A seleção dos membros é por indicação, de forma similar aos juízes. Os Juízes são nomeados anualmente pela Rainha, raramente há problemas. Apenas recentemente tem se difundido que o Estado pode ser processado judicialmente, antes prevaleciam conceitos de Realeza. O sistema Inglês difere do Norte Americano em razão de valorizar os costumes enquanto o norte americano valoriza a jurisprudência, pois esse último receava manter os costumes de quem os manteve como Colônia. Na Inglaterra não há Constituição Escrita. O sistema de costumes tem a dificuldade de fazer mudanças, pois é um processo social.

Ministério Público na Itália: é selecionado mediante concurso em carreira única para a magistratura judicial ou ministerial, a carreira é única, mas as funções são diferenciadas. Podendo mudar de carreira a cada promoção ou remoção. O membro do Ministério Público pode expedir mandados de prisão, em casos de emergência, mas comunicando ao Juiz de Instrução, o qual não será o mesmo que atuará na fase processual. Recentemente iniciou-se o debate para separar as carreiras, mas ainda permanece o modelo anterior.

Na década praticamente copiamos o Código de Processo Penal Italiano, mas na tradução considerou os termos “Magistrado” como “Juiz” e passamos a ter um Código Inquisitório, pois muitas funções seriam do Magistrado Ministerial, e outras do juiz de instrução ou do Tribunal de Julgamento. Apesar de a Itália já ter modernizado o seu Código, no Brasil disputas por espaço entre advogados, delegados, juízes e promotores impedem a tramitação das leis processuais penais. O nosso Código Processual em vigor no Brasil é uma das razões da criminalidade, pois produz impunidade e lentidão.

Ministério Público no Japão: também tem previsão constitucional com autonomia e atua na esfera criminal podendo fazer investigação e até mesmo interrogatórios. São selecionados mediante concurso.

Ministério Público no México: atua na esfera criminal, além de casos de interesse público como inconstitucionalidade. A polícia judiciária foi colocada sob a autoridade e o comando imediato do Ministério Público, conforme o art. 21 da Constituição daquele País. O mesmo acontece na França, na Itália, na Espanha e em Portugal. Qualquer prisão deve ser comunicada imediatamente ao Ministério Público e pode prender por até 48 horas. Bem como é obrigado a ajuizar a ação de reparação de danos após sentença criminal condenatória. Tem disponibilidade motivada da ação penal. Mas o Procurador Geral pode ser removido livremente pelo Executivo. É dividido em Ministério Público das Federações e da República. O Ministério Público está dentro do capítulo do Poder Judicial. A Constituição é de 1917, mas foi alterada em 2005.

Ministério Público Paraguai, O Ministério Público no Paraguai é conhecido como “Fiscalia General” e ainda defende os interesses do Estado (e não da sociedade). A Procuradoria Geral da República lá exerce as funções da AGU no Brasil e é chefiada pelo Procurador Geral. O Ministério Público tem como chefe o Fiscal Geral do Estado e a sua função é defender os interesses da sociedade, da Constituição e a ação penal pública, gozando de autonomia funcional e administrativa. O Fiscal Geral é escolhido por um mandato de cinco anos nomeado pelo Executivo com acordo do Senado e mediante indicação do Conselho Nacional Judicial. Os Agentes Fiscais (promotores e procuradores ministeriais) gozam das mesmas garantias dos magistrados.

A polícia judicial é subordinada ao poder judicial e colabora diretamente com o Ministério Público e ambos são capítulos dentro do Título “Poder Judicial”. A Constituição é de 1992 e o Ministério Público pode emitir mandados de prisão por prazo certo e curto.

Ministério Público Peruano: a Constituição assegura autonomia. Tem como função a ação penal pública, a investigação criminal e a defesa do interesse público e coletivo, bem como a legalidade, inclusive com iniciativa legislativa para melhorar o ordenamento jurídico e deve ser imediatamente comunicado de

qualquer prisão efetuada pela autoridade policial. A Constituição assegura isonomia entre Membros do Ministério Público e juízes. A Carta também refere-se a outra instituição “Defensoria do Povo”, mas como uma espécie de Ouvidoria, com algumas funções de fiscalização do serviço público e dos direitos constitucionais, as quais no Brasil são atribuições previstas como do Ministério Público. O Fiscal Geral é eleito por três anos pela Juntas de Fiscais Supremos podendo ser reeleito de forma limitada. A Constituição é de 1993.

Ministério Público em Portugal: o Ministério Público goza de autonomia, mas defende também o Estado, porém seus membros são considerados Magistrados. Embora haja verticalização na Instituição, há garantias como a inamovibilidade. O Procurador Geral goza de mandato de seis anos. A atuação ministerial é na defesa do interesse público e com a titularidade da ação penal. A Constituição é de 1976. Atualmente, a partir de 1998 separou a carreira da judicial e passou a contar com o Conselho Nacional do Ministério Público, embora seja um concurso único.

Ministério Público na Rússia: a posição assumida, na Rússia, pelo "Procuratura", órgão que se aproxima do Ministério Público ocidental e exerce funções especiais de controle de qualidade da Administração Pública. O modelo russo serviu de subsídio para o "Public Prosecutor" na Iugoslávia e, na Polônia, para a instituição da "Procuratura".

Ministério Público no Uruguai: é ligado, curiosamente, ao Ministério da Educação e Cultura, enquanto a Polícia é ligada ao Ministério da Defesa. O MEC Uruguai assume as funções de Ministério da Justiça. A denominação ministerial é Ministério Público e Fiscal e tem como função a titularidade da ação penal, bem como a defesa dos interesses sociais e do Estado. Em 2001 havia 64 fiscais promotores e 400 servidores técnicos e administrativos.

Ministério Público no Tratado Penal Internacional Permanente de Roma: os 18 juízes e o promotor-chefe serão eleitos pela Assembléia de Estados-partes do TPI e terão mandato de 09 anos sendo vedado mais de um juiz de cada nacionalidade e também a reeleição. O Tribunal permanente tem sede na Holanda.

Segue texto publicado no site uol em 31/01/2006, por Gilberto

Rodrigues: *“Ao contrário do bem-sucedido processo de indicação de juízes, o mesmo processo para*

indicar o promotor-geral do TPI (que no Brasil denomina-se procurador-geral de justiça ou da república) foi um verdadeiro fiasco. Não houve nenhuma indicação para preencher esta vaga, até o fim do prazo final. A razão desta ausência é a enorme dificuldade de se preencher os requisitos para esta função.

Além de vasta experiência de acusação, o candidato a promotor-geral (prosecutor) deve ter conhecimento dos diferentes sistemas jurídicos, o anglo-saxão (common law) e o romanístico (direito positivo, como o brasileiro), além da fluência em inglês e francês e experiência e habilidade para comunicar-se com a mídia.

A espinhosa função de investigar e acusar suspeitos de crimes que envolvem governos de países é igualmente fator inibidor para candidaturas. Espera-se que o TPI abra novo prazo na tentativa de obter candidatos para esta vaga.”

O primeiro Promotor no TPI foi nomeado em 2003, era um advogado Argentino de nome Luis Moreno Ocampo, o qual contou com o apoio do Brasil. Em tese, faz-se necessário que as entidades de classe do Ministério Público debatam sobre a possibilidade de o membro indicado para o cargo de Promotor no TPI ou demais Tribunais Internacionais seja alguém da carreira. Mas é de ressaltar que nem para ser juiz nos Tribunais Internacionais há necessidade de integrar a carreira ou ter diploma em Direito.

*Estão abertas até esta sexta-feira (30/4) as inscrições para candidaturas ao cargo de **promotor** adjunto do Tribunal Penal Internacional (**TPI**), sediado em Haia, na Holanda.*

*Os candidatos ao cargo devem ter ampla experiência em acusação ou julgamento na área criminal. A função do **promotor** adjunto é chefiar a Divisão de Acusação.*

*Os selecionados serão entrevistados pelo **promotor** do **TPI**, Luis Moreno Ocampo. Ao final das entrevistas, três finalistas serão submetidos à eleição na Assembleia dos Estados Partes. A votação está marcada para setembro de 2004. A duração da nomeação é de até nove anos.*

O pedido de divulgação do processo seletivo para o cargo foi feito ao presidente nacional da Ordem dos Advogados do Brasil, Roberto Busato, pelo diretor do Departamento de Organismos Internacionais do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, Antônio José Guerreiro.

*Outras informações sobre o processo de recrutamento podem ser obtidas no site do **TPI**: www.icc-cpi.int/php/jobs/vacaturesp.php (OAB)*

*Revista **Consultor Jurídico**, 26 de abril de 2004*

Ministério Público em Tribunais Penais Internacionais não Permanentes: nesse caso a escolha depende de aprovação pela ONU, a qual dá preferência para membros ministeriais de países que tenham anuência das demais nações. Antes da criação do Tribunal Penal Internacional era comum a criação de Tribunais AD HOC para crimes definidos na Convenção de Genebra. Mesmo hoje ainda existem tribunais AD HOC, pois os Estados Unidos não aderiu ao TPI. Portanto, no caso de países que não filiaram ao TPI permanece a criação de Tribunais AD HOC para crimes contra o direito internacional, normalmente criados por Resolução da ONU e para casos específicos. Os Estados Unidos não aderiram ao TPI, apesar de terem influenciado toda a redação do Estatuto do mesmo para fortalecer a participação do Conselho de Segurança da ONU, órgão do qual faz parte. Ou seja, não quer se sujeitar ao julgamento, mas quer influenciar no mesmo. Os Estados Unidos tentou de todas as formas reduzir o poder do Procurador no TPI, mas sofreu resistência dos países europeus. Houve até uma discussão para definir se seria “Promotor” ou “Procurador”, prevalecendo esse último termo. O Procurador pode investigar no TPI e

o Brasil aderiu ao mesmo. Inclusive o TPI já teve como Promotora uma juíza canadense em 1999.

Ministério Público na Venezuela: tem autonomia e independência funcional, administrativa e financeira, atuando na investigação criminal, esfera penal e direitos fundamentais e constitucionais. Teve sua posição constitucional revista em 2000.

Na Venezuela é considerado expressamente como Poder estatal cidadão em conjunto com outros órgãos estatais. Na Venezuela existe a Defensoria do Povo, é um cargo político e não jurídico, seria uma Ouvidoria, mas tem como função a defesa dos direitos coletivos, direitos humanos e constitucionais, iniciativa legislativa em todas as esferas como sugestão para defesa; fiscalização dos serviços públicos. Mas não pode ajuizar ação judicial em nome próprio, deve encaminhar os pedidos ao Ministério Público. Na verdade as funções da Defensoria da Venezuela são previstas no Brasil como do Ministério Público. O Fiscal Geral é designado por um período de sete anos, sendo exigidos os mesmos requisitos para o de Magistrado da Corte Constitucional. A Constituição é de 2000.

Da natureza jurídica

Sem adentrar em conceitos como poder real e simbólico, nem misticimos e mitologias passamos a analisar a situação da natureza jurídica.

Considerando o Poder como a hipótese de fazer com que o outro cumpra determinada vontade, podemos estabelecer como Poder até a argumentação e a beleza. Afinal, o convencimento pode-se dar de forma pacífica ou usando de força legal ou pacífica. Também há o poder social (grupos de pressão, lobbies) bem como o Poder Estatal. Em suma, além de se definir poder estatal teríamos que definir quem exerce o Poder, pois nem todo servidor exerce a função de poder. Também a divisão de poder não seria de um terço para cada Poder Estatal, pois isso variaria por diversos fatores. Outrossim, não há uma disposição constitucional alegando que há exclusividade. Muitas Constituições já nem elencam expressamente os Poderes Estatais, apenas exemplificam. E há doutrinadores que já indicam até sete Poderes Estatais.

A questão da ciência Política não é estudada de forma sistêmica no setor jurídico, de modo geral apenas repetem conceitos. O que é um equívoco, pois não há como fazer transformação social ou interpretar Constituição sem conhecer sociologia, filosofia, ciência econômica e política. Para a classe jurídica é Poder o que eles entenderem como tal.

O exercício do poder Institucional não está diretamente ligado ao Poder Pessoal, embora dependa do mesmo. Na verdade, o Poder decorre muito de um trabalho de marketing e conta com o que alguns chamam de “servidão voluntária”. Nem sempre o Poder está baseado em legitimidade popular, apesar de ser o ideal.

Não pode haver poder absoluto, mas alguns setores jurídicos ignoram leis e atos administrativos e impõe os seus “princípios jurídicos”. Em uma espécie de “O Estado sou eu” ou “minha livre consciência”.

O Legislativo depende do Executivo para ter suas leis sancionadas, embora em alguns casos possa derrubar eventual veto. Mas o Executivo depende das leis do legislativo. Logo, parte do poder é diluída.

A força de cada Poder dependerá do caso concreto e do momento político. Não há essa linha rígida imaginada pelo senso jurídico comum. Normalmente o setor jurídico não gosta de interferência nas suas funções, mas interfere frequentemente nos demais. Em resumo, há uma discreta luta de classes, pois o sistema jurídico pertence à classe média enquanto os demais são mais ligados à classe econômica e às classes baixas.

No caso de Poder Estatal, podemos dizer que o Chefe do Executivo não é o único que exerce o Poder Executivo, há um grau superior de servidores que exercem também essa atribuição. No caso do sistema jurídico essa matéria tem sido vista apenas no sentido de poder individual e não do institucional, o que tende a mudar em face da globalização e integração de dados.

Com o crescimento do Estado a sua estrutura torna-se mais complexa, inclusive com participação privada no caso de empresas públicas de direito privado, parcerias públicas privadas, consórcios. Assim, é preciso ressaltar que a divisão de funções estatais para duas, num primeiro momento, e para três alguns séculos depois é uma tendência permanente.

Hoje a doutrina já reconhece a existência de órgãos intermediários que seriam entes estatais e que exerceriam poder de polícia e de fiscalização agindo de forma autônoma e impondo regras à sociedade.

Esses entes exercem Função de Poder e até podem ser Poder Estatal se o ordenamento jurídico assim o reconhecer.

Características básicas dessa função de Poder: Atuar em nome próprio, grau de independência, não exigência de mandatos para cada ato (o mandato é geral) e função de fiscal.

Assim, atividades de assistência social não seriam típicas de função estatal e nem atos que precisam de mandato específico para cada ato. Nesse caso, podem ser, em alguns casos, hipóteses de poder pessoal ou mesmo de poder social. E eventual poder está concentrado mais no titular do direito do que no seu representante como é o caso da advocacia.

É claro que todo poder emana do povo, mas quando se trata de mandato específico pode ser revogado, logo o poder do cidadão é maior, como no caso de uma procuração verbal ou escrita para uma ajuizar uma ação.

Dentro conceito, podemos conceituar como entes de Função de Poder o Ministério Público, órgãos de fiscalização como Receita, CADE, TCE, IBAMA e as Agências Reguladoras. No caso das últimas há uma fragilidade Institucional em face da nomeação dos dirigentes e da questão orçamentária. Ainda que requerendo judicialmente, pois conforme o caso não há como negar e essa hipótese principalmente quando se trata de direitos coletivos e ações contra altas autoridades tem incomodado setores do judiciário, afinal têm que atuar em questões que prefeririam não ver e tentam para se esquivar, usar questões processuais justar para negar o Direito, uma total inversão de valores.

Mas as questões de Poder são dinâmicas e no futuro pode-se até extinguir o Ministério Público ou diminuir sua importância. Ou reconhecer expressamente como 4º Poder, como já foi proposto por Deputados e alguns Senadores, havendo mais resistência por parte dos advogados do que no Legislativo, afinal argumentam como ficaria o seu trabalho se o seu adversário fosse ser um Poder Estatal? Ou a sociedade não lhe reconhecer ou a Constituição ou até mesmo o STF reduzir suas funções, pois a disputa por Poder pelo Ministério Público sofre pressões de setores de outras carreiras jurídicas. Ou a própria inércia de seus membros propiciarem o esquecimento de suas atribuições.

Não se pode esquecer que o Judiciário Federal foi em menos de cem anos extinto duas vezes e o eleitoral em menos de cinquenta anos extinto uma vez, por isso hoje tentam crescer numericamente para serem mais presentes, mesmo que 80% das causas federais referiram-se a menos de 50 temas e a quase totalidade desses 80%, seja sobre seis temas. Ou seja, o trabalho é repetitivo, logo não é jurídico, pois jurídico é criar e inovar. Mas é uma possibilidade de se tentar manter o poder, mas corre-se o risco de inchar e se tornar como o setor educacional, de saúde ou o Poder Executivo, com baixos salários em geral e falta de estrutura.

O Ministério Público para manter a paridade salarial tenta manter estrutura similar e mesmo número de membros ministeriais do que o de magistrados. Mas o Judiciário está

inchado e com uma estrutura arcaica, mas que precisa ser aumentada para atender ao mercado da advocacia e não muda os paradigmas por falta de uma cultura administrativa.

Boa parte das causas judiciais apenas existem para alimentar o caríssimo sistema jurídico. A gratuidade judicial também tem esse objetivo. Na prática, pois atende à classe média, pois o pobre mesmo não tem praticamente nada para requerer judicialmente. Pois teria que requerer Emprego, moradia, escolas, transporte público e isso o sistema jurídico não está preparado culturalmente e até não há meios processuais. Afinal, seria até meio ditatória uma sentença para façam-se casas, empregos, ônibus e escolas de qualidade para todos. E sem nenhuma Inclusive, tem-se gratuidade para questões sem importante, mas tem que se pagar Carteiras de Identidade, Carteiras de motorista, CPFs e outros. Logo, a gratuidade judicial é para atender ao mercado jurídico e não ao carente. Na prática acabam ficando em questões simples e individuais que poderiam ser resolvidas em Juizados Especiais ou até mesmo nos órgãos administrativos. Há advogados que fazem os pedidos de aposentadoria diretamente no Judiciário para que possam ganhar os honorários de sucumbência do INSS, esse deixou de recorrer em milhões de ações previdenciárias e economizou cem milhões de reais em honorários de sucumbência e beneficiou mais de um milhão de aposentados. Logo, fica fácil perceber quem lucra com a burocracia processual.

Mas o Ministério Público em lugar de se insurgir com essa burocracia processual e judicial, inclusive defendendo a criação de meios alternativos, acaba sendo beneficiando pelo sistema e não tem interesse em melhorar. Acaba defendendo a si mesmo em vez da sociedade.

Apesar de manter a paridade de membros com a Magistratura não há um membro do Ministério Público trabalhando com cada juiz. Há casos de um membro que atua em até oito varas, mas não em todos os processos. E há promotorias mais complexas que atuam vários membros como a de crime organizado.

Resquíio dos tempos de mero órgão burocrático é a existência de promotores auxiliares. Como é que se pode existir um agente político auxiliar? Na verdade há funções do Ministério Público que podem ser de agente político como as de direito coletivo e as criminais quando relevantes, mas funções de registros públicos e sucessões, ou meramente repetitivas, não são de agente político.

O sistema jurídico começa a implantar a divisão de funções com a criação de cargos de assessoria, mas tem sido feito sem um estudo e análise de impacto e de atribuição. O Setor Jurídico acha que administrar é puro empirismo. Logo, é uma revolução boa, mas que pode ser mal aproveitada.

Por fim, embora a Instituição tenha status de Função de Poder, boa parte de seus membros ainda não apreenderam o significado de agente político. Pois esse não se confunde com decorar nomes de ações judiciais. Logo, verifica-se que o problema está na forma de seleção, mas não há nenhuma vontade interna para aperfeiçoar o critério. E culturalmente para a classe média experiência e legitimidade popular são coisas de pouca importância, pois o diploma dá um saber quase que divino. E o bacharel em Direito tende a achar que as demais ciências humanas são mero meio auxiliar e que o Direito somente existe na esfera judicial.

Somente haverá mudanças por pressão externa e essas demoraram mais algumas décadas. Pois a sociedade ainda tem medo do setor jurídico e uma crença meio mística em razão de não conhecer os seus interiores. Mas a imprensa, a globalização e a internet irão mudar isso.

Toda Instituição nasce, cresce e morre. Mas deixa os seus “descendentes”, porém bem modificados. O tempo de sobrevivência depende de uma série de fatores, em especial da vontade e da legitimidade social de seus integrantes. Tudo no começo é bem intencionado, mas com o tempo acaba perdendo o seu objetivo inicial.

Considerações Finais:

Na maioria dos países europeus e latino-americanos a polícia judiciária é subordinada ao Ministério Público e este atrelado ao Poder Judiciário. É importante registrar que nas referidas ordens jurídicas alienígenas vigora o sistema de unidade de instrução, abandonado na estrutura processual penal brasileira, desde o final do século passado.

Desde então, o sistema pátrio é o da duplicidade de instrução, onde a persecução penal é desenvolvida em duas fases: uma fase inquisitorial administrativa (inquérito policial), antecedendo outra fase contraditória judicial (ação penal). Ao contrário do que acontece no sistema nacional, naqueles países o contraditório é observado desde o início das investigações, exercendo o Ministério Público funções de uma magistratura especial, que comanda a atividade da polícia judiciária.

Todos os países que fizeram parte dos Tratados Internacionais terão que adequar as suas estruturas internas à prevista nos Tribunais Internacionais, e isso vem acontecendo paulatinamente.

A tendência europeia quanto à equivalência dos membros do Poder Judiciário e do Ministério Público é demonstrada na Declaração de Princípios sobre o Ministério Público (adotada em Nápoles, 2 de março 1996) feita pelos Magistrados Europeus pela Democracia e Liberdade — MEDEL, *in verbis*:

“IV. Estatuto

Os membros do Ministério Público são necessariamente magistrados, integrados a um corpo judiciário único, onde constituem uma magistratura distinta, a qual terá um estatuto, direitos e garantias equivalentes àqueles dos juízes. (IV. STATUT PERSONNEL Les membres du MP sont nécessairement des magistrats, intégrés dans un corps judiciaire unique, ou constituant une magistrature distincte, laquelle aura un statut, des droits et des garanties équivalents à ceux des juges.)”

De uma maneira geral observa-se que embora haja um sistema judicial eleitoral em quase todos os países pesquisados há um Conselho Eleitoral de composição diferenciada e com capacidade de fiscalizar e julgar em alguns casos.

O Tribunal de Contas normalmente é tratado como Controladoria Geral, mas sem subordinação ao Legislativo ou ao Judiciário, e nem mesmo ao Executivo, ao menos de forma clara nos textos constitucionais.

De uma maneira geral todos os países têm Ministério Público com previsão constitucional, com várias atribuições destacando a ação penal e defesa do interesse público. Somente existe Ministério Público dos Estados nos países onde há federalismo como no México, Argentina, Estados Unidos e Brasil.

Na Europa Latina, os concursos para promotores e juízes são únicos, bem como a frequência às escolas que variam entre dois a três anos, havendo escolha quase sempre ao final do curso.

E em todos os países a ação penal, em regra, é de tutela estatal.

Ministério Público no Brasil: Possui autonomia administrativa, financeira e orçamentária. Atua na defesa dos interesses sociais e tem a iniciativa privativa da ação penal pública. É

dividido em federal e estadual, existindo ramos na União (o que aumenta os custos e a complexidade em razão de conflitos de atribuições). O Ministério Público da União dividido em Trabalhista, Federal, Militar e Eleitoral, este último dividido em uma atuação conjunta entre Ministério Público Estadual e Federal. Embora possam atuar em conjunto, isso raramente acontece e falta até uma regulação sobre esse tipo de atuação. Não raro competem entre si, como no caso do sistema trabalhista que atualmente almeja parte da titularidade criminal para crimes trabalhistas, o que os Procuradores da República não admitem. Também o fato de o chefe do Ministério Público da União ser exclusivamente da carreira dos Procuradores da República provoca tensões internas com as demais carreiras do MPU. Em geral, ainda observa-se uma tensão entre primeira e segunda instância em geral no Ministério Público em virtude da forma de atuação da instância superior, a qual ainda é parecerista, sendo poucos que ajuízam ações e fazem recursos, o que é entendido pela primeira instância como inadequado ao novo perfil ministerial. Embora haja previsão da unidade em nível constitucional, isso é muito difícil na prática em razão do federalismo e até mesmo da cultura, pois não é comum ver atuação conjunta entre o Ministério Público Trabalhista e o Federal, sendo mais comum entre o Trabalhista e a área estadual. Essa divisão cultural reforça-se no fato de que não existe uma Associação Nacional dos Membros do Ministério da União, mas apenas dos Federais, sendo que os demais ramos da União fazem parte da CONAMP. Em 2004 foi proposta, na Reforma do Judiciário, a unificação da nomenclatura dos cargos do Ministério Público, onde seria apenas “Promotor” e acrescido da ramificação, ou seja, Promotor Estadual, Federal, Trabalhista ou Militar, o objetivo era até mesmo facilitar o acesso da população, pois atualmente tem dificuldade de compreender a estrutura, pois há muitas carreiras diferentes com o nome de “Procurador”. Mas isso foi considerado com uma ofensa por parte dos Procuradores da República e iniciou até um grande debate na imprensa escrita, falada e televisiva. Enfim, perdeu a sociedade que continua sem entender a estrutura, pois a nomenclatura continua confusa. Em razão dessa fragilidade pelas disputas internas e pelo fato de ainda não ser deliberativo e resolutivo, acaba estimulando ataques por parte de outras carreiras jurídicas que almejam parte das atribuições do Ministério Público para alegarem isonomia salarial, como os Procuradores do Estado, Defensoria e Delegados de Polícia. Inclusive na PEC 487/05, a Defensoria pretende praticamente transformar o Ministério Público em apêndice da mesma e com atribuição residual, tudo em nome da defesa dos pobres, mas esses não mandam no órgão que se diz protege-los e que pertencerá a integrantes da classe média.

Recentemente foi entendido pelo STF que implicitamente a CF criou outro Ministério Público, o de Contas, mas seria outra Instituição com o mesmo nome.

Em 2004 foi implantado o Conselho Nacional do Ministério Público, uma espécie de controle externo, o qual vem desempenhando o seu papel lentamente, pois ainda não havia estudos sobre as necessidades ministeriais, assim ainda estão na fase de avaliação. Na prática, não chega a ser um controle social, pois são membros são bacharéis em Direito com minoria dos cargos ocupados por Juízes e Advogados, mas o povo não participa nem da escolha.

A Instituição teve novo perfil em 1988 com a Constituição, mas muitos de seus próprios membros ainda não conseguem entender a mudança e continuam olhando para trás e não para frente. Tem natureza jurídica de função de poder, mas não é legalmente um Poder Estatal. Pode atuar em nome próprio, o que o difere muito da advocacia, pois esta somente pode atuar por mandato, ainda que verbal. Atualmente, tem crescido excessivamente em seus quadros, praticamente sendo inchado e não há um debate Institucional efetivo sobre os rumos a se tomar. Praticamente está dividido em disputas internas por mero poder pessoal, com pouco resultado prático, e preocupado mais com suas garantias de salários do que com os direitos do povo. Os grandes trabalhos têm sido feitos isoladamente por condutas isoladas e a grande maioria permanece em um trabalho meramente burocrático, repetitivo e de pouco resultado social. Muitos falam em transformação social, mas precisam transformar primeiro a si próprios e seus paradigmas. Seus membros são selecionados por concurso, mas não há uma Escola de Formação. O concurso é privativo para bacharéis, mas os critérios da prova priorizam apenas memorizar questões processuais, um aspecto reducionista do que seria inteligência e o próprio sistema jurídico, o que inibe a mudança de perfil. Em suma, o Ministério Público precisa repensar sua estrutura.
