
O MINISTÉRIO PÚBLICO COMO CLÁUSULA PÉTRETA HETEROTÓPICA

The Public Prosecution office as a standard heterotopic clause

Indiara Monique Frizon Taparello¹

Centro Universitário Arnaldo Horácio Ferreira – Luís Eduardo Magalhães/Bahia
indy_frizon@hotmail.com

 <http://lattes.cnpq.br/9361698689903128>

RESUMO: O trabalho possui como objeto de estudo a análise dos motivos que justificam a impossibilidade de eliminação ou restrição das atribuições e garantias conferidas ao Ministério Público pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88. Ainda que, em uma interpretação literal do texto constitucional, tais restrições não estejam inseridas expressamente no art. 60 da CRFB/1988, tal compreensão se assenta na modelagem conferida à Instituição. Retirar, restringir ou impossibilitar o exercício das funções institucionais, é medida que não se coaduna com os objetivos traçados pelo Poder Constituinte Originário. É no campo da abordagem dedutiva que se desenvolve a pesquisa. Uma análise acerca do Poder Constituinte Derivado Reformador, presente no primeiro capítulo, concentra as discussões sobre os limites formais, materiais e circunstanciais estabelecidos para alteração do texto constitucional. No segundo capítulo, apresenta-se o Ministério Público como função essencial à justiça, à luz do novo perfil institucional. No terceiro capítulo, um estudo sobre a impossibilidade de restrição das atribuições e garantias conferidas ao Ministério Público, com enfoque no modelo delineado em 1988, cuja preocupação é proteger os direitos fundamentais de todo cidadão e viabilizar o seu exercício. Entender tais funções como uma verdadeira cláusula pétrea heterotópica, traduz a essência do Estado Democrático de Direito.

Palavras-chave: Atribuições. Cláusula pétrea. Garantias. Ministério Público. Poder Constituinte Derivado Reformador.

ABSTRACT: The object of study is the analysis of the reasons that justify the impossibility of eliminating or restricting the attributions and guarantees granted to the Public Ministry by the Constitution of the Federative Republic of Brazil of 1988 – CRFB/88. Even though, in a literal interpretation of the constitutional text, such restrictions are not expressly included in art. 60 of CRFB/1988, this understanding is based on the modeling given to the Institution. Removing, restricting or making it impossible to exercise institutional functions is a measure that is not in line with the objects outlined by the Original Constituent Power. It is in the field of deductive approach that research is developed. An analysis of the Constituent Derived

¹ Especialista em Direito Constitucional Aplicado e Direito Penal. Graduada em Direito pelo Centro Universitário Arnaldo Horácio Ferreira (UNIFAAHF). Professora de Direito Constitucional e de Introdução ao Estudo do Direito no Centro Universitário Arnaldo Horácio Ferreira (UNIFAAHF). Assessora Técnico-Jurídica no Ministério Público do Estado da Bahia.

* **Editora Responsável:** Fabiana Regina da Silva Grossi. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8006397305740459>.

Reforming Power, present in the first chapter, focuses discussions on the formal, material and circumstantial limits established for changing the constitutional text. In the second chapter, the Public Ministry is presented as an essential function of justice, in light of the new institutional profile. In the third chapter, a study on the impossibility of restricting the powers and guarantees granted to the Public Ministry, focusing on the model outlined in 1988, whose concern is to protect the fundamental rights of every citizen and make their exercise viable. Understanding such functions as a true heterotopic stone clause, reflects the essence of the Democratic Rule of Law.

Keywords: Assignments. Stone clause. Guarantees. Public ministry. Reformative Derived Constituent Power.

SUMÁRIO: INTRODUÇÃO; 1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE O PODER CONSTITUINTE DERIVADO REFORMADOR; 1.1 LIMITES FORMAIS, MATERIAIS E CIRCUNSTANCIAS AO PODER DE REFORMA; 2 O MINISTÉRIO PÚBLICO COMO FUNÇÃO ESSENCIAL À JUSTIÇA: ATRIBUIÇÕES E GARANTIAS INSERIDAS NO TEXTO CONSTITUCIONAL; 3 O MINISTÉRIO PÚBLICO COMO CLÁUSULA PÉTREA HETEROTÓPICA; CONSIDERAÇÕES FINAIS; REFERÊNCIAS.

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa tem por objeto de estudo a análise dos motivos que justificam a impossibilidade de eliminação das atribuições e garantias conferidas ao Ministério Público pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88.

O novo perfil constitucional traz em seu bojo a exigência que de o Ministério Público exerça um papel ímpar na sociedade: de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

A fim de que seja possível cumprir a missão estabelecida pelo Poder Constituinte Originário, faz-se necessário proteger os princípios, atribuições e garantias conferidas ao Ministério Público. Não se trata de petrificar o texto constitucional, já que se admite a ampliação de tais mecanismos, como forma de conferir máxima efetividade ao perfil delineado pelo Constituinte.

A força normativa da constituição é uma das principais características do neoconstitucionalismo. Reconhecer que o texto constitucional tem força autônoma e cogente, leva à compreensão de que todos os esforços devem ser empreendidos para sua efetivação.

É dentro desta sistemática que se encontra o objeto principal da pesquisa. A importância conferida ao Ministério Público, como Instituição que representa e defende os

anseios mais sensíveis da sociedade, não pode ser flexibilizada, tampouco enfraquecida por meio de alterações legislativas que deslegitimam a essência institucional.

Quanto à metodologia, para a construção dos argumentos, optou-se por dividir o trabalho em três capítulos de desenvolvimento. No primeiro capítulo, para realizar as considerações gerais sobre o Poder Constituinte Derivado Reformador, a fim de compreender quais são os limites formais, materiais e circunstanciais fixados ao poder de forma, com principal enfoque sobre as limitações de cunho material expressas e implícitas.

Prosseguindo, no segundo capítulo, a abordagem será destinada ao conhecimento do Ministério Público como função essencial à justiça. Conhecer o novo perfil institucional é de suma importância para a compreensão da temática. Os novos contornos estabelecidos pelo texto constitucional traduzem a essência da Instituição.

Fixadas essas premissas, no terceiro capítulo será realizado o enfrentamento constitucional do tema, a fim de analisar quais são os argumentos que justificam a impossibilidade de restrição das atribuições e garantias conferidas ao Ministério Público. Tal proteção se traduz em verdadeira cláusula pétrea heterotópica, cuja observância deve guardar especial atenção quando da alteração do texto constitucional.

Com essas considerações, o intuito da pesquisa é o de que, a partir do enfrentamento constitucional do tema, seja possível entender a importância do Ministério Público como instituição direcionada à defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE O PODER CONSTITUINTE DERIVADO REFORMADOR

À luz do constitucionalismo moderno, tem-se que uma das funções da constituição é a de assegurar um nível adequado de estabilidade às instituições políticas e jurídicas. Ingo Wolfgang Sarlet, Luiz Guilherme Marinoni e Daniel Mitidiero (2017, p. 147) lembram que “não apenas por isso, mas também por tal razão, a rigidez constitucional, traduzida pela dificuldade maior de alteração do texto constitucional em relação ao processo legislativo ordinário, serve ao propósito de garantir a permanência e a estabilidade”, embora não a imutabilidade da constituição.

O Poder Constituinte pode ser definido aquele poder ao qual incumbe criar ou elaborar uma Constituição (Poder Constituinte Originário), alterar ou reformar uma Constituição (Poder Constituinte Derivado Reformador) e complementar uma Constituição (Poder Constituinte Decorrente).

Para o professor Meirelles Teixeira (1991, p. 201), poder constituinte é a expressão mais alta do poder político, entendido este como vontade social dirigida a fins políticos.

Na lição de Bernardo Gonçalves Fernandes:

É inegável, portanto, a contribuição teórica trazida por Emmanuel Sieyès – que escreveu o livro *O que é o Terceiro Estado?*, em 1788. Sieyès separa o Poder Constituinte dos seus poderes constituídos: o Poder Constituinte institui uma nova ordem, a Constituição, marcando nitidamente uma diferença entre o ato de criação de uma Constituição e os atos jurídicos subsequentes – subordinando esses atos à Constituição. Portanto, detentores e destinatários do poder teriam que respeitar o documento produzido (pactuado) por eles (pela nação, nos termos Sieyès), pois ambos, como já dito, eram constituídos pelo Poder Constituinte e sua obra: a Constituição (FERNANDES, 2019, p. 138).

A fim de atender aos objetivos principais da presente pesquisa, maiores digressões serão realizadas em relação ao Poder Constituinte Derivado Reformador, já que é o poder responsável pela oxigenação do texto constitucional.

A grande problemática que gira em torno do referido poder está relacionada com a questão temporal. Como forma de evitar a petrificação do texto constitucional, surge a possibilidade de serem realizadas alterações formais, contudo, dentro dos limites fixados pelo próprio Poder Constituinte Originário. Tais limites foram fixados de maneira expressa e implícita ao longo dos dispositivos.

No próximo tópico serão analisadas as restrições ao poder de reforma da Constituição, agrupando-as em algumas classes.

1.1 LIMITES FORMAIS, MATERIAIS E CIRCUNSTANCIAS AO PODER DE REFORMA

Considerando ser a Constituição Federal de 1988 da espécie rígida (ou superrígida), bem como diante da natureza jurídica de “poder jurídico”, as alterações do texto constitucional devem observar determinados limites no processo formal de reforma (previstos no art. 60 da CRFB/88), a fim de proteger a estrutura normativa.

Diante de tais premissas, tem-se que uma das principais características do referido poder é ser condicionado e limitado pelo originário.

Para a doutrina majoritária, a reforma é um gênero que se apresenta em duas espécies: a revisão e as emendas. No presente estudo, apenas as emendas constitucionais serão objeto de análise.

Cabe destacar que não há limitação temporal ao poder reformador, visto que o art. 60 da CRFB/88 não previu tal espécie, diferente do que ocorreu na Constituição de 1824.

As limitações formais se consubstanciam em diversos rigores procedimentais que se aplicam para elaboração das emendas constitucionais; lado outro, são inaplicáveis ao processo legislativo ordinário.

No que toca à iniciativa, considerando ser ela concorrente, cabe: a um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; ao Presidente da República; a mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros (art. 60, incisos I, II e III, da CRFB/88).

Em relação à deliberação e à aprovação de emendas, convém mencionar a necessidade de observar-se o quórum qualificado de três quintos, em dois turnos de votação em cada casa do Congresso Nacional (art. 60, § 2º, da CRFB/88).

O § 3º do artigo 60 da CRFB/88 traz mais uma limitação formal, ao determinar que a emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem.

Por fim, o § 5º do artigo 60 da CRFB/88 determina que a matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.

Quanto às limitações circunstanciais ao poder de emenda à Constituição, conforme ensinamentos de Ingo Wolfgang Sarlet e Rodrigo Brandão:

Consistem em momentos de crise constitucional que, por reduzirem o poder de o órgão de reforma deliberar, livremente, sobre a alteração do texto constitucional, obstaculizam a aprovação de emenda à Constituição. Sendo a Constituição norma dotada de supremacia na ordem jurídica, as alterações em seu texto não devem se dar sob calor de circunstâncias adversas, mas em períodos de estabilidade institucional nos quais o órgão de reforma possa decidir, serenamente, sobre o conteúdo constitucional que melhor se adequa a determinado contexto histórico (SARLET; BRANDÃO, 2013, p. 1128).

Nesta toada, a Constituição de 1988 veda a reforma no curso de intervenção federal, e dos estados de sítio e de defesa.

Como última barreira ao poder de reforma, tem-se os *limites materiais*, cuja definição é detalhada por Ingo Wolfgang Sarlet e Rodrigo Brandão:

Os limites materiais ao poder de reforma consistem em matérias que, em virtude de constituírem o cerne material de uma constituição, representando, pois, a sua própria identidade, são subtraídas à plena disposição do poder de reforma, ainda que atendidos os requisitos postos pelos limites de ordem formal e circunstancial. Sua função precípua, portanto, é a de preservar aquilo que também se chamou de elementos constitucionais essenciais (John Rawls) e, com isso, assegurar uma certa permanência e estabilidade do sistema e a manutenção, salvo substituição da constituição por uma nova, do núcleo da obra do constituinte originário (SARLET; BRANDÃO, 2013, p. 1129).

O art. 60, § 4º, da CRFB/88 estabelece que não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa de Estado; II - o voto direto, secreto, universal e periódico; III - a separação dos Poderes; IV - os direitos e garantias individuais.

O aludido dispositivo consagra as chamadas “*cláusulas pétreas*” (garantias de eternidade - do alemão *Ewigkeitsklauseln*), que exercem importante papel em uma Constituição democrática.

Em relação aos argumentos utilizados para justificar a exclusão de determinadas escolhas da esfera de deliberação político-democrática, Novelino (2017, p. 83) destaca duas teorias: a do pré-comprometimento (Jon Elster) e da democracia dualista (Bruce Ackerman).

Para a teoria do pré-comprometimento, “a proteção qualificada de determinados conteúdos, visa a assegurar o próprio processo democrático ao resguardar metas de longo prazo, geralmente subavaliadas por maiorias ávidas em maximizar seus interesses imediatos” (NOVELINO, 2017, p. 83).

O argumento baseado na teoria da democracia dualista é o de que “as decisões adotadas pelo povo em contextos de grande mobilização cívica, como no caso das Assembleias Constituintes, devem protegidas do alcance da vontade de seus representantes” (NOVELINO, 2017, p. 84).

No que concerne à função e à eficácia dos limites materiais, algumas correntes foram desenvolvidas pela doutrina. Para uma primeira corrente, tais limites seriam meramente políticos; em sentido diverso, para uma segunda corrente, os limites materiais teriam natureza de limites jurídicos efetivos. A grande questão que se instala é sobre a (im)possibilidade

atribuída ao Poder Judiciária para controlar a constitucionalidade das modificações realizadas no texto formal da Constituição.

A corrente que considera um limite meramente político, entende que tais limites são dirigidos ao órgão responsável pela reforma constitucional, mas não ao Judiciário, não competindo ao último o controle da constitucionalidade. O fundamento utilizado é o princípio democrático, que não se compatibilizaria com a vinculação das gerações seguintes a normas substantivas estabelecidas pelos constituintes (SARLET; BRANDÃO, 2013, p. 1129).

Em sentido oposto, a corrente que reconhece a natureza jurídica determina que, ao se verificar a incompatibilidade entre emenda constitucional e cláusula pétreia, seria dever do Poder Judiciário declarar a inconstitucionalidade da emenda constitucional. Aqui, o fundamento é a perspectiva liberal acerca da necessidade de retirar determinados conteúdos constitucionais essenciais do alcance de maiores ocasionais (SARLET; BRANDÃO, 2013, p. 1130).

Ainda, os aludidos autores apontam outros fundamentos em relação à segunda corrente:

Subjacentes a tal linha argumentativa, destacam-se as seguintes razões, respectivamente relacionadas com: (i) a natureza do poder de reforma da Constituição: na condição de poder constituído, cuida-se de função criada pela constituição, estando por ela juridicamente limitado; (ii) a função do poder de reforma da constituição: como corolário da sua natureza constituída e limitada, destina-se a pavimentar um caminho institucional apto a promover, sem ruptura da ordem jurídico-constitucional, (ii.1) a correção de juízos de prognose do constituinte que o tempo provou não se revelarem acertados, ou (ii.2) a adaptação do direito constitucional positivo à realidade superveniente, mantido, todavia, o núcleo que confere identidade ao regime constitucional (SARLET; BRANDÃO, 2013, p. 1130).

No direito brasileiro, a doutrina majoritária afirma que compete ao Poder Judiciário o controle de constitucionalidade de emendas constitucionais que suprimam cláusula pétreia. Conforme afirmado pelos referidos autores, a índole juridicamente vinculante está justificada na superioridade do poder constituinte originário (político, inicial, ilimitado e incondicionado), em face do poder constituinte derivado, de natureza jurídica e ilimitada; na impossibilidade de a emenda destruir o núcleo de identidade constitucional; na necessidade de preservar os elementos constitucionais essenciais de maiores transitórias (SARLET; BRANDÃO, 2013, p. 1130).

Entende o Supremo Tribunal Federal que as cláusulas pétreas encerram proibições de ruptura de princípios nela contidos, razão pela qual tais emendas devem ser declaradas inconstitucionais, ainda que não haja risco de erosão da Constituição como um todo (SARLET; BRANDÃO, 2013, p. 1131).

Nesta perspectiva, tem-se que o controle de constitucionalidade das referidas emendas constitucionais pode ser realizado mediante os instrumentos processuais do controle abstrato (ação direta de inconstitucionalidade, ação declaratória de constitucionalidade e arguição de descumprimento de preceito fundamental), mandado de segurança impetrado por parlamentar (diante de violação do devido processo legal legislativo), bem como através do controle incidental (como questão prejudicial ao exame da causa).

As limitações materiais podem estar previstas de forma expressa (art. 60, § 4º, da CRFB/88) ou implícita, “a fim de proteger institutos e valores imprescindíveis à preservação da identidade constitucional ou à continuidade do processo democrático” (NOVELINO, 2017, p. 84).

A elaboração doutrinária dos limites implícitos também é objeto de estudo de Carl Schmitt, já que este entendia “ser desnecessária a declaração expressa da inalterabilidade de determinados princípios, na medida em que a identidade da Constituição jamais poderia vir a ser destruída por uma reforma constitucional” (SARLET; MARINONI, MITIDIERO, 2017, p. 167).

2 O MINISTÉRIO PÚBLICO COMO FUNÇÃO ESSENCIAL À JUSTIÇA: ATRIBUIÇÕES E GARANTIAS INSERIDAS NO TEXTO CONSTITUCIONAL

A Constituição Federal de 1988 alocou o Ministério Público ao lado da Advocacia Pública, da Advocacia e da Defensoria Pública, como função essencial à justiça. Ocorre que nem sempre foi assim.

As atribuições Ministeriais foram sendo inseridas, paulatinamente, ao longo dos textos constitucionais, ganhando novos contornos com o passar do tempo.

A Carta Imperial limitava-se a dispor que competia ao Procurador da Coroa a acusação no Juízo dos crimes, falecida a atribuição à Câmara dos Deputados. O vínculo institucional era com o Senado; um maior detalhamento funcional somente apareceu com a aprovação do Código

de Processo Penal de 1932, ao definir o Promotor de Justiça como órgão da sociedade e titular da ação penal (SAMPAIO, 2013, p. 1519).

A Constituição de 1981 também não trouxe detalhes sobre a instituição. Limitava-se a prever a forma de nomeação do Procurador-Geral da República, deixando para o legislador definir as atribuições ministeriais.

O Texto de 1934 foi o primeiro a dar tratamento sistemático ao Ministério Público (Título I, Capítulo VI), sob a designação “Dos órgãos de cooperação nas atividades governamentais”, ou seja, estava fora dos esquadros normativos dos três clássicos poderes (SAMPAIO, 2013, p. 1519).

A Carta de 1937 substituiu o capítulo dedicado à estrutura do órgão por uma simples menção em seu art. 99, ao prever que o Ministério Público Federal teria por Chefe o Procurador-Geral da República, que funcionará junto ao Supremo Tribunal Federal, e será de livre nomeação e demissão do Presidente da República, devendo recair a escolha em pessoa que reúna os requisitos exigidos para Ministro do Supremo Tribunal Federal (SAMPAIO, 2013, p. 1519).

A Constituição de 1946 resgatou o perfil constitucional do Ministério Público, dedicando-lhe Título próprio e afastando-o dos demais poderes.

Com a Constituição de 1967, em razão do regime militar, o Ministério Público foi inserido dentro do Capítulo destinado ao Poder Judiciário, enquadrando-o depois, por meio da EC nº 01/69, no Poder Executivo.

A Constituição da República de 1988 estabeleceu capítulo próprio para tratar das funções essenciais à justiça, apresentando-se o Ministério Público como instituição permanente (art. 127, *caput*), ao qual incumbe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Suas qualidades constitucionais dão a ele *status* de instituição com relevância política e jurídica diferenciada.

Lembra José Adércio Leite Sampaio, que:

Pela permanência, garante-se que a instituição não pode sofrer solução de continuidade institucional, seja por inexistência de suporte material (estrutura física, humana e logística mínima ao desempenho de suas funções), seja por inexistência de substrato jurídico (quadro normativo de configuração orgânico-funcional). Pela essencialidade, é reconhecida (e justificada) a sua existência por desempenhar função essencial ao sistema de justiça (SAMPAIO, 2013, p. 1520).

É preciso lembrar que após o advento da Constituição de 1988, outras leis foram editadas para viabilizar o exercício das atribuições institucionais, na defesa das pessoas portadoras de necessidades especiais (Lei nº 7.853/89), dos investidores no mercado de valores mobiliários (Lei nº 7.913/89), da criança e do adolescente (Lei nº 8.069/90), do consumidor (Lei nº 8.078/90), do patrimônio público (Lei nº 8.429/92), da ordem econômica e da livre concorrência (Lei nº 8.884/94), do Idoso (Lei nº 10.741/03), dentre outras.

Os referidos diplomas, com conjunto com as Leis nº 7.347/85 e 4.717/65, configuram um verdadeiro microsistema de defesa de direitos.

Nas palavras de Gregório Assagra de Almeida (p. 12), ao tratar sobre a natureza institucional do Ministério Público:

[...] a que melhor explica a sua postura institucional é a que o desloca da sociedade política, como órgão repressivo do Estado, para a sociedade civil, como legítimo e autêntico defensor da sociedade. Esse deslocamento se justificaria por três razões fundamentais. A primeira seria a social, que originou com a vocação do Ministério Público para a defesa da sociedade: ele assumiu paulatinamente um compromisso com a sociedade no transcorrer de sua evolução histórica. A segunda seria a política, que foi surgindo com a vocação da instituição para a defesa da democracia e das instituições democráticas. A terceira seria a jurídica, que se efetivou com a Constituição de 1988, que lhe concedeu autogestão administrativa, orçamentária e funcional e lhe conferiu várias atribuições para a defesa dos interesses primaciais da sociedade (ALMEIDA, p. 12).

O § 1º do art. 127 da CRFB/88, estabelece a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional do Ministério Público como princípios institucionais. O Ministério Público não deve ser considerado uno em razão da existência de um só chefe dentro de cada um dos seus ramos, mas porque compõe um só corpo institucional orientado para o interesse público e bem comum. Nesta perspectiva, tem-se a sua indivisibilidade ou substituição dos membros uns pelos outros. A independência funcional refere-se à instituição como um todo (externa ou orgânica) e a cada membro individualmente - interna (SAMPAIO, 2013, p. 1521).

Já o § 2º do mesmo dispositivo assegura à Instituição a sua autonomia funcional e administrativa. Quanto à primeira, verifica-se que no cumprimento de suas funções institucionais, o membro do Ministério Público não estará atrelado ou submetido a nenhum outro Poder (Legislativo, Executivo e Judiciário) ou autoridade pública.

A autonomia administrativa indica que o Ministério Público se autoadministra, gerindo a si próprio (autogoverno). Assim, poderá propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de

seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas ou de provas e títulos, a política remuneratória e os planos de carreira.

O § 3º do mesmo dispositivo estabelece a autonomia financeira, garantindo ao Ministério Público a capacidade de elaborar a sua proposta orçamentário dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias.

Sobre a autonomia financeira, em recente julgado, o Supremo Tribunal Federal firmou que é inconstitucional norma estadual que permite que a Secretaria de Fazenda do estado retenha, na fonte, as contribuições previdenciárias devidas pelo órgão ministerial, e por seus membros e servidores (STF, Informativo nº 1086).

Em seguida, no § 5º do art. 128, estão previstas as principais garantias do Ministério Público, sendo elas: vitaliciedade após dois anos de exercício; inamovibilidade, salvo por motivo de interesse público; irredutibilidade de subsídios.

O art. 129 da CRFB traz um rol meramente exemplificativo de funções institucionais do Ministério Público, são elas:

- I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;
- II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;
- III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;
- IV - promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição;
- V - defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas;
- VI - expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva;
- VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;
- VIII - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais;
- IX - exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.

Importante destaque é realizado por Gregório Assagra de Almeida (p. 16), ao lembrar que a norma de encerramento prevista no art. 129, IX, da CF/88 (“exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade [...]”), é norma constitucional

que mantém perfeita sintonia com o art. 127, *caput*, e, especialmente, com a cláusula aberta dos direitos e garantias constitucionais, prevista no art. 5º, § 2º, da CF/88.

Conforme lição do Professor Ronaldo Porto Macedo Júnior:

O papel do Ministério Público está diretamente relacionado às novas características do Direito social, na medida em que o fundamento de intervenção no âmbito do aparelho judicial é o de defensor direto dos interesses sociais (sejam eles coletivos, difusos ou individuais homogêneos imbuídos de interesse social) ou atuar como fiscal do equilíbrio concreto (e não apenas o equilíbrio formal, também designado como equilíbrio processual subjacente à ideia do contraditório e do *due process of Law*) pressuposto nas regras de julgamento do Direito social (MACEDO JÚNIOR, 2010, p. 12).

Assim, tem-se que o âmbito de atuação funcional do Ministério Público foi ampliado, especialmente a partir da Constituição Federal de 1988, alcançando o plano de atividades extrajudiciais.

3 O MINISTÉRIO PÚBLICO COMO CLÁUSULA PÉTREIA HETEROTÓPICA

Relembrando o que fora exposto nos tópicos anteriores, as cláusulas pétreas possuem importante função em um Estado Democrático de Direito, qual seja, a de proteger os direitos mais sensíveis de uma Constituição contra o poder de reforma.

O Ministério Público pode ser compreendido sob a perspectiva institucional, assim como sob o aspecto das atribuições e garantias. Conforme ensina Hugo Nigro Mazzilli (2012, p. 8), o Ministério Público é cláusula pétreia heterotópica, porquanto se encontra fora do rol de cláusulas pétreas indicadas do artigo 60 da CRFB/88.

Não é consentâneo com a melhor interpretação constitucional afirmar que as cláusulas pétreas se restringem ao disposto no art. 60, § 4º, da CRFB/88. Se assim fosse, vários direitos estariam expostos a possíveis modificações do texto constitucional, o que resultaria em retrocesso social (por exemplo, meio ambiente ecologicamente equilibrado).

É preciso fazer um alerta: o comando de proteção é também direcionado ao legislador ordinário, que deve observar com cautela os contornos constitucionais de matérias sensíveis.

Em obra escrita sobre o assunto, Gregório Assagra de Almeida (p. 18) faz importante colocação, ao estabelecer que a interpretação das cláusulas pétreas não pode ser conduzida por

métodos interpretativos fechados, razão pela qual a interpretação meramente gramatical é rechaçada. Pontua que a interpretação constitucional adequada é “aquela que possa retirar do rol das cláusulas pétreas a sua melhor e mais legítima eficácia social”. Conclui que a “interpretação dessas cláusulas superconstitucionais é aberta e flexível no sentido ampliativo”.

Interpretar o texto constitucional de forma meramente gramatical é afastar a mensagem deixada pelo Constituinte; dificultar o exercício dos direitos estabelecidos; deixar de conferir máxima efetividade ao texto constitucional e, por consequência, à dignidade da pessoa humana (que é fundamento da República Federativa do Brasil – art. 1º, III, da CRFB/88), dentre outras consequências irreversíveis.

O autor acima citado ensina que as cláusulas superconstitucionais no neoconstitucionalismo devem ser protegidas contra o poder reformador, bem como assumem uma função ativa, no sentido de que devem ser efetivadas e concretizadas materialmente. Desse modo, elas constituem, ao mesmo tempo, função de proteção e função de efetivação/concretização da Constituição (ALMEIDA, p. 19).

Lembra, ainda, que se o Ministério Público é essencial à Justiça e se a Justiça é cláusula pétrea, ele também é cláusula pétrea (ALMEIDA, p. 20).

Conforme exposto no tópico anterior, o Ministério Público é instituição permanente, razão pela qual, na lição de Gregório Assagra de Almeida (p. 19), a partir de uma interpretação lógica e na sua correta e perfeita relação com a interpretação teleológica, “está demonstrando que a Instituição é cláusula pétrea, que recebe proteção total contra o poder reformador, ao mesmo tempo em que impõe a sua concretização social como função constitucional fundamental”.

Ainda, quanto à defesa do regime democrático, Almeida (p.19) pontua que essa condição de “regime do Estado da cidadania brasileira, é cláusula pétrea, com previsão, inclusive, no art. 60, § 4º, incisos II e IV, da CF/88. Ora, se a Instituição ministerial é defensora do regime democrático, torna-se inquestionável a sua inserção no plano das cláusulas pétreas”.

Nesta linha, Hugo Nigro Mazzilli expõe que:

A finalidade dessa forma de atuação do Ministério Público, a meu ver, não consiste em apenas defender o regime democrático: a mens legis alcança mais do que isso e inclui naturalmente a defesa da própria Democracia, o que significa, sobretudo, defender os seus fundamentos, os seus princípios e as suas consequências, até mesmo porque a manutenção da ordem democrática e o cumprimento das leis, enquanto fundamentos da Democracia, são condição para a paz e a liberdade das pessoas (MAZZILLI, 2022, p. 19).

Da mesma forma, Almeida (p. 21) destaca que o caráter nacional do Ministério Público, a sua indivisibilidade, unidade, independência funcional, orçamentária e administrativa, também são cláusulas superconstitucionais.

A supressão ou restrição das atribuições e garantias fixadas ao Ministério Público colocará em risco a própria Instituição em sua dimensão substancial. Contudo, essas cláusulas podem ser ampliadas, como forma de conferir concretude ao texto constitucional (ALMEIDA, p. 20).

A possibilidade de ampliação de tais cláusulas está firmada no entendimento de que a vedação impede apenas que a reforma seja tendente a abolir tais direitos, não impedindo o alargamento ou reforço dessas matérias, especialmente dos direitos fundamentais (TAVARES, 2022, p. 164).

Os princípios, atribuições e garantias acima mencionados estão revestidos de especial proteção. Não se pode admitir qualquer proposta de emenda constitucional, tampouco de legislação ordinária, tendente a restringir ou impossibilitar o exercício de tais diretrizes constitucionais.

Ao tratar do Ministério Público como instituição permanente, essencial à função justiça, que exerce a tutela de direitos sociais e individuais indisponíveis, a Constituição Cidadã se preocupou em criar uma estrutura rígida e insuscetível de qualquer interferência.

Desse modo, não apenas o Ministério Público, como Instituição, é cláusula pétrea, mas também os princípios, atribuições e garantias que norteiam o exercício institucional. Sobre este ponto, destaca Almeida:

O Ministério Público, como Instituição constitucional, é cláusula pétrea. Como consequência, os seus princípios, as suas atribuições e garantias constitucionais, as quais lhe dão dimensão constitucional e revelam o seu legítimo valor social, também estão inseridas como cláusulas pétreas ou superconstitucionais. Essas cláusulas compõem o núcleo de uma Constituição no Estado Democrático de Direito. Por isso, elas não podem ser eliminadas nem restringidas (ALMEIDA, p.20).

Não se pode perder de vista que o texto constitucional possui força normativa por si só (Konrad Hesse), capaz de orientar e conduzir as modificações realizadas no ordenamento jurídico.

Pontua-se que a própria interpretação do texto constitucional no plano do neoconstitucionalismo deve ser compreendida a partir da sua aplicação, conforme destaca Gregório Assagra de Almeida. Lembra o autor que no neoconstitucionalismo:

A interpretação da Constituição é também aberta e pluralista e a ideia que gira em torno da construção de uma sociedade aberta dos intérpretes da Constituição, conforme fundamenta Peter Häberle, corresponde às novas posturas constitucionalistas, o que mantém perfeita sintonia com a principiologia do Estado Democrático de Direito, implantada na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (ALMEIDA, p. 8).

A partir disso, não restam dúvidas de que a concretização das atribuições e garantias constitucionais do Ministério Público dependem da compreensão das respectivas normas constitucionais como verdadeiras cláusulas pétreas. Interpretação diferente, certamente, poderá comprometer a efetividade das diretrizes estabelecidas pelo Poder Constituinte Originário de 1988.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo principal deste estudo foi abordar uma importante temática para os dias atuais. Compreender o alcance do texto constitucional é medida que se impõe para uma completa tutela da ordem jurídica e proteção do regime democrático.

A reforma constitucional, além de ser um importante instrumento de atualização normativa, também se afigura como mecanismo de implementação de direitos. Para que tal providência seja adotada, se faz necessária a adoção de algumas premissas básicas, tal como a impossibilidade de desconfigurar a modelagem estabelecida pelo Constituinte Originário.

A forma como o texto constitucional vinha sendo interpretado sofreu significativas mudanças com o neoconstitucionalismo, como forma de expandir o diálogo e o alcance da norma (regras e princípios) escrita.

A pesquisa analisou os motivos que justificam a impossibilidade de eliminação das atribuições e garantias conferidas ao Ministério Público pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88.

No primeiro capítulo, foram tecidas considerações gerais sobre o Poder Constituinte Derivado Reformador, a fim de compreender quais são os limites formais, materiais e circunstanciais fixados ao poder de reforma, com principal enfoque sobre as limitações de cunho material expressas e implícitas.

O segundo capítulo foi destinado ao conhecimento do Ministério Público como função essencial à justiça, como forma de compreender o processo evolutivo que culminou na moldura atualmente existente.

Por fim, no último capítulo foram analisados os argumentos que sustentam ser o Ministério Público cláusula pétrea, não apenas como Instituição, mas, de igual modo, considerando as suas atribuições e garantias.

Os argumentos que sustentam a compreensão de que as atribuições e garantias Ministeriais são cláusulas pétreas, estão diretamente relacionados como o próprio texto constitucional: fazer parte das funções essenciais à justiça; possuir o caráter permanente; a defesa do regime democrático; a sua indivisibilidade, unidade, independência funcional, orçamentária e administrativa; a proteção dos direitos sociais e individuais indisponíveis, direitos estes que são imprescindíveis a todos os cidadãos.

A partir disso, tem-se que eventual emenda constitucional não pode restringir ou suprimir as atribuições e garantias conferidas ao Ministério Público, sob pena de violar uma “cláusula pétrea heterotópica”.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Gregório de Assagra. **O Ministério Público no Neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social.** Disponível em: <<https://www.unifafibe.com.br/revistasonline/arquivos/revistajuridicafafibe/sumario/5/14042010170607.pdf>>. Acesso em 21 de out. de 2023.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil** (De 25 de Março De 1824). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil** (24 de Fevereiro De 1891). Disponível em:
<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.Htm>

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil** (De 16 De Julho De 1934). Disponível em:
<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>.

BRASIL. **Constituição de 1937**. Disponível em:
<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil** (De 18 De Setembro De 1946). Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil De 1967**. Disponível em:
<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. ADI 4824/PI, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 13/03/2023 (Info 1086). Disponível em:
<<https://www.buscardizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/bdcb5c740603615e28537070b93f9c26>>.

CANOTILHO, J. J. Gomes; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz; MENDES, Gilmar Ferreira. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 11 ed. rev., atual. e ampl. Salvador: Ed. JusPodivm, 2019.

MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto. **A evolução institucional do ministério público brasileiro**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010. Disponível em:
<<https://books.scielo.org/id/4w63s/pdf/sadek-9788579820328-06.pdf>>.

MAZZILLI, Hugo Nigro. DEMOCRACIA: O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO. **Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo**, v. 21, 2022.
Disponível em: <https://es.mpsp.mp.br/revista_esmp/index.php/RJESMPSP/article/view/511>

MAZZILLI, Hugo Nigro. **O Ministério Público e seu papel na Constituição da República**. Escola Paulista de Direito – EDP. 2012. Disponível em:
<http://www.mazzilli.com.br/pages/informa/mp_epd_12.pdf>.

NOVELINO, Marcelo. **Curso de Direito Constitucional**. 12 ed. Salvador: Ed. JusPodivm, 2017.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. – São Paulo : Saraiva, 2017.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 20 ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

TEIXEIRA, José Horácio Meirelles. **Curso de Direito Constitucional.** Organização e atualização por Maria Garcia. Rio de Janeiro: Forense, 1991.