

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 4768

Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil

Requeridos: Câmara dos Deputados, Senado Federal e Presidente da República

Relatora: Ministra Cármen Lúcia

*Ministério Público. Artigo 18, inciso I, alínea "a", da Lei Complementar nº 75/93 e artigo 41, inciso XI, da Lei nº 8.625/93. Prerrogativa conferida aos membros da instituição de tomar assento no mesmo plano dos juízes singulares ou presidentes dos órgãos judiciários perante os quais oficiem. Artigo 127 da Constituição. Destinação constitucional do Ministério Público à defesa do interesse público, seja em sua atuação como fiscal da lei, seja na condição de sujeito ativo da relação processual. Artigo 5º, inciso I, da Carta. Princípio da igualdade não violado. Ausência de similitude entre as funções exercidas pelos membros do Ministério Público e por advogados privados. Artigo 5º, incisos LIV e LV, da Constituição. Inexistência de ofensa ao princípio do devido processo legal, uma vez que a prerrogativa em exame não restringe o direito de defesa da parte contrária. Manifestação pela improcedência do pedido.*

Egrégio Supremo Tribunal Federal,

O Advogado-Geral da União, tendo em vista o disposto no artigo 103, § 3º, da Constituição da República, bem como na Lei nº 9.868/99, vem, respeitosamente, manifestar-se quanto à presente ação direta de inconstitucionalidade.

## **I – DA AÇÃO DIRETA**

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, tendo por objeto o artigo 18, inciso I, alínea “a”, da Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993, e o artigo 41, inciso XI, da Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993. O teor dos dispositivos impugnados está destacado no texto transcrito a seguir:

### **Lei Complementar nº 75/93:**

*“Art. 18. São prerrogativas dos membros do Ministério Público da União:*

*I - institucionais:*

*a) sentar-se no mesmo plano e imediatamente à direita dos juízes singulares ou presidentes dos órgãos judiciários perante os quais oficiem;”*

### **Lei nº 8.625/93:**

*“Art. 41. Constituem prerrogativas dos membros do Ministério Público, no exercício de sua função, além de outras previstas na Lei Orgânica:*

*(...)*

*XI - tomar assento à direita dos Juízes de primeira instância ou do Presidente do Tribunal, Câmara ou Turma.”*

Sustenta o requerente que os dispositivos impugnados, ao conferirem aos membros do Ministério Público a prerrogativa de sentar-se no mesmo plano dos juízes singulares ou dos presidentes dos órgãos judiciários perante os quais oficiem, violariam os princípios da isonomia, do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, previstos no artigo 5º, *caput* e incisos I, LIV e LV, da Constituição Federal<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

Nessa linha, argumenta que o exercício dessa prerrogativa institucional somente seria válido quando a atuação do Ministério Público no feito ocorrer na qualidade de *custos legis*, e não na qualidade de parte, tal como no processo penal. Neste último caso, segundo o autor, “*a imposição de sentar ombro a ombro com o juiz durante a audiência revela-se autoritária e discriminatória em relação à figura, também institucionalizada, do advogado, que é indispensável à administração da justiça.*” (fl. 05 da petição inicial).

Menciona, ainda, que o tratamento diferenciado entre os membros do Ministério Público e advogados, no tocante à disposição dos móveis na sala de audiência, poderia influir no ânimo dos indivíduos que prestam declarações em juízo, sobretudo nas classes sociais menos favorecidas.

Por fim, requer a concessão de medida cautelar para suspender a eficácia do artigo 18, inciso I, alínea “a”, da Lei Complementar nº 75/93 e do artigo 41, inciso XI, da Lei nº 8.625/93 e, no mérito, a procedência do pedido para que seja declarada a inconstitucionalidade, sem redução de texto, dos referidos dispositivos legais, emprestando-lhes interpretação conforme a Constituição para que “*a prerrogativa nestes contida seja aplicada aos casos em que o Ministério Público officie como fiscal da lei, não podendo gozar dessa prerrogativa quando atuar como parte.*” (fl. 19 da petição inicial).

O processo foi despachado pela Ministra Relatora Cármen Lúcia, que, nos termos do artigo 12 da Lei nº 9.868/99, solicitou informações às

---

*I - homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição;*

*(...)*

*LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;*

*LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;”*

autoridades requeridas, bem como determinou a oitiva do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República.

Em atendimento à solicitação, a Presidenta da República defendeu a constitucionalidade dos dispositivos questionados, argumentando que a prerrogativa em exame aplica-se, igualmente, aos feitos em que a atuação ministerial ocorre na qualidade de parte, porquanto “*ainda que formalmente esteja o Parquet figurando como parte, na realidade está agindo em nome do interesse social.*” (fl. 09 da manifestação da requerida).

Em sua manifestação, a Câmara dos Deputados informou que o processo legislativo que dera origem às normas impugnadas respeitara os mais estritos trâmites constitucionais e regimentais inerentes à espécie.

O Senado Federal, por sua vez, deixou de prestar as informações solicitadas.

A Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – CONAMP e a Associação Nacional dos Defensores Públicos – ANADEP requereram o ingresso no feito na qualidade de *amicus curiae*.

Na sequência, viram os autos para manifestação do Advogado-Geral da União.

## **II – DO MÉRITO**

Segundo relatado, o requerente sustenta que as disposições hostilizadas, ao conferirem aos membros do Ministério Público a prerrogativa de

sentar-se no mesmo plano dos magistrados nas salas de audiência, especialmente nos feitos em que atuam na qualidade de parte, vulnerariam os princípios constitucionais da isonomia, do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa (artigo 5º, *caput* e incisos I, LIV e LV, da Constituição Federal).

Isso porque, de acordo com o seu entendimento, a prerrogativa em exame colocaria o órgão ministerial em posição de superioridade em relação ao procurador da outra parte da relação jurídico-processual, o que implicaria tratamento discriminatório, além de causar prejuízos à defesa.

A respeito da matéria, o artigo 127 da Constituição Federal traça o perfil institucional do Ministério Público, qualificando-o como “*instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis*”.

Dessa forma, compete ao Ministério Público promover o cumprimento da lei e a observância do interesse público, seja quando atua na defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, seja quando exerce a titularidade da ação penal. Sobre o tema, José Afonso da Silva<sup>2</sup> afirma o seguinte:

*“Como já foi dito, a Constituição alargou consideravelmente as funções do Ministério Público, bem para além da persecutio criminis, que, no entanto, ainda é a sua razão de ser; vai também para além da simples promoção dos interesses privados indisponíveis (curadoria de menores, curadoria de falências etc.). No essencial sua função primordial permanece sendo velar e fazer velar pela observância da lei. Assim é mesmo quando a Constituição lhe incumbe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e*

---

<sup>2</sup> SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 595.

*individuais indisponíveis. Tudo isso se resume na sua finalidade de prover sobre a exata observância do direito objetivo, incluindo a Constituição. Por isso há que agir com imparcialidade, mesmo quando acusa, ou defende direitos indisponíveis; devem prevalecer sempre os fins da Instituição: assegurar a observância do direito objetivo e a defesa do interesse público.” (grifou-se).*

Como forma de assegurar o adequado desempenho de suas funções, a Constituição Federal conferiu garantias ao Ministério Público e a seus membros, tais como a autonomia administrativa e financeira, a independência funcional, a imparcialidade, a vitaliciedade, a inamovibilidade e a irredutibilidade de subsídios (artigos 127, §§ 1º, 2º e 3º; e 128, § 5º, da Constituição<sup>3</sup>).

De acordo com Hugo Nigro Mazzilli<sup>4</sup>, o fundamento dessas garantias institucionais “*não é constituir uma casta privilegiada de funcionários públicos, e sim e tão-somente assegurar a alguns agentes do Estado, apenas em*

---

<sup>3</sup> “Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

§ 1º - São princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional.

§ 2º Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa, podendo, observado o disposto no art. 169, 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; a lei disporá sobre sua organização e funcionamento.

§ 3º - O Ministério Público elaborará sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias.”

“Art. 128. (...)

§ 5º - Leis complementares da União e dos Estados, cuja iniciativa é facultada aos respectivos Procuradores-Gerais, estabelecerão a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público, observadas, relativamente a seus membros:

I - as seguintes garantias:

a) vitaliciedade, após dois anos de exercício, não podendo perder o cargo senão por sentença judicial transitada em julgado;

b) inamovibilidade, salvo por motivo de interesse público, mediante decisão do órgão colegiado competente do Ministério Público, pelo voto da maioria absoluta de seus membros, assegurada ampla defesa;

c) irredutibilidade de subsídio, fixado na forma do art. 39, § 4º, e ressalvado o disposto nos arts. 37, X e XI, 150, II, 153, III, 153, § 2º, I;”

<sup>4</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. **Regime jurídico do Ministério Público**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 197.

*razão das funções que exercem, garantias para que efetivamente possam cumprir seus misteres, em proveito do próprio interesse público”.*

Nessa linha, outras garantias e prerrogativas foram outorgadas, no plano infraconstitucional, aos membros do Ministério Público, seja mediante leis processuais, seja por diplomas legais que organizam a referida instituição. A título de exemplo, citem-se a prerrogativa processual do prazo em quádruplo para contestar e em dobro para recorrer (artigo 188 do Código de Processo Civil<sup>5</sup>), o direito de receber intimação pessoal através da entrega dos autos com vista (artigo 236, § 2º, do Código de Processo Civil<sup>6</sup> e artigo 18, inciso II, alínea “h”, da Lei Complementar nº 75/93<sup>7</sup>) e a garantia de ter presença e palavra em todas as sessões dos colegiados em que oficiem (artigo 20 da Lei Complementar nº 75/93<sup>8</sup>).

Registre-se, a esse respeito, que as garantias e prerrogativas conferidas ao Ministério Público não configuram privilégios concedidos pela Carta Republicana e pelas normas infraconstitucionais para o mero

---

<sup>5</sup> “Art. 188. *Computar-se-á em quádruplo o prazo para contestar e em dobro para recorrer quando a parte for a Fazenda Pública ou o Ministério Público.*”

<sup>6</sup> “Art. 236. *No Distrito Federal e nas Capitais dos Estados e dos Territórios, consideram-se feitas as intimações pela só publicação dos atos no órgão oficial.*  
(...)  
§ 2º *A intimação do Ministério Público, em qualquer caso será feita pessoalmente.*”

<sup>7</sup> “Art. 18. *São prerrogativas dos membros do Ministério Público da União:*  
(...)  
*II - processuais:*  
(...)  
*h) receber intimação pessoalmente nos autos em qualquer processo e grau de jurisdição nos feitos em que tiver que officiar.*”

<sup>8</sup> “Art. 20. *Os órgãos do Ministério Público da União terão presença e palavra asseguradas em todas as sessões dos colegiados em que oficiem.*”

favorecimento de seus agentes; na verdade, destinam-se a assegurar o interesse público, garantindo a atuação independente dos membros da referida instituição.

Na espécie, os dispositivos questionados conferem aos membros do Ministério Público a prerrogativa institucional de tomar assento no mesmo plano dos magistrados nas salas de audiência. Segundo o requerente, nos processos em que o órgão ministerial atua na qualidade de parte, tal prerrogativa seria capaz de violar os princípios constitucionais da isonomia e do devido processo legal.

Entretanto, como mencionado, o Ministério Público tem por fim precípua garantir o cumprimento e a salvaguarda do interesse público, ainda quando integra um dos polos da relação jurídico-processual. Assim, diante da sua condição de defensor dos interesses da sociedade, a atuação do referido órgão estatal não deve ser equiparada à atividade desempenhada pelos advogados privados e defensores públicos.

Tanto é assim que os crimes processados mediante ação penal pública – cuja titularidade é do Ministério Público – têm por característica a violação ao interesse geral, além de afetarem interesse particular. Por tal razão, *“quanto à ação penal pública, vigora o princípio da obrigatoriedade, impondo ao órgão do Ministério Público, dada a natureza indisponível do objeto da relação jurídica material, a sua propositura, sempre que a hipótese preencher os requisitos mínimos exigidos.”*<sup>9</sup> (grifou-se).

Do mesmo modo ocorre no âmbito do processo civil, uma vez que, *“se o Ministério Público propõe uma ação, como órgão do Estado, na defesa de interesses globais da sociedade (v.g., uma ação para reparar danos ao meio*

---

<sup>9</sup> CAPEZ, Fernando. **Curso de Processo Penal**. 15ª ed., São Paulo: Saraiva, 2008, p. 118.

*ambiente), apesar de sua posição formal de parte (como sujeito ativo da relação processual), nem por isso deixa de zelar pela ordem jurídica.”*<sup>10</sup> (grifou-se). Assim, a atuação do Ministério Público, mesmo como sujeito ativo processual, visa à defesa do interesse público.

Assim, tendo-se em vista a destinação constitucionalmente atribuída ao Ministério Público, a prerrogativa em questão não se mostra desarrazoada ou abusiva a ponto de macular o princípio constitucional da isonomia (artigo 5º, *caput* e inciso I, da Carta), haja vista que as funções desempenhadas pelos membros do Ministério Público são diversas daquelas exercidas por advogados privados e defensores públicos.

Conforme asseverado nas informações prestadas pela Presidenta da República na presente ação direta, a prerrogativa de assento preferencial conferida ao Ministério Público “*não se confunde com privilégio, não havendo falar em desmerecimento ou afronta à outra parte na cena judiciária. Evidentemente, não há hierarquia e nem subordinação entre advogados, magistrados e membros do Parquet, estando todos no exercício pleno de suas atribuições constitucionais e legais.*” (fl. 10 da manifestação da requerida).

De outro lado, ressalte-se que os dispositivos hostilizados não desrespeitam a garantia do devido processo legal e seus corolários, porquanto a prerrogativa por eles prevista não obstaculiza o exercício da ampla defesa e do contraditório pela parte adversa. Desse modo, não há que se falar em violação ao artigo 5º, incisos LIV e LV, da Constituição Federal.

---

<sup>10</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. *Op. cit.*, p. 558.

Acerca do tema, note-se que, no julgamento da Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2144, esse Supremo Tribunal Federal reafirmou seu entendimento no sentido de que a natureza das atribuições do Ministério Público justifica a concessão de tratamento processual diferenciado (no caso, a previsão de intimação pessoal). Confira-se a ementa do referido julgado:

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 370, § 1º, DO CÓDIGO DE PROCESSO PENAL (REDAÇÃO DA Lei nº 9.271/96). ALEGADA VIOLAÇÃO AO ART. 5º, CAPUT E INCS. LIV E LV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. A peculiar função dos membros do Ministério Público e dos advogados nomeados, no Processo Penal, justifica tratamento diferenciado caracterizado na intimação pessoal, não criando o § 1º do art. 370 do CPP situação de desigualdade ao determinar que a intimação do advogado constituído, do advogado do querelante e do assistente se dê por publicação no órgão incumbido da publicidade dos atos judiciais da comarca. O procedimento previsto no art. 370, § 1º, do CPP não acarreta obstáculo à atuação dos advogados, não havendo violação ao devido processo legal ou à ampla defesa. Medida cautelar indeferida.”*

(ADI-MC nº 2144, Relator: Ministro Ilmar Galvão, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 11/05/2000, Publicação em 14/11/2003; grifou-se).

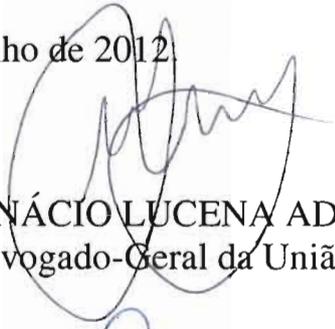
Nesses termos, constata-se que os dispositivos questionados compatibilizam-se com a Constituição Federal.

### III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, o Advogado-Geral da União manifesta-se pela improcedência do pedido formulado pelo requerente, devendo ser declarada a constitucionalidade do artigo 18, inciso I, alínea “a”, da Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993, e do artigo 41, inciso XI, da Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993.

São essas, Excelentíssima Senhora Relatora, as considerações que se tem a fazer em face do artigo 103, § 3º, da Constituição Federal, cuja juntada aos autos ora se requer.

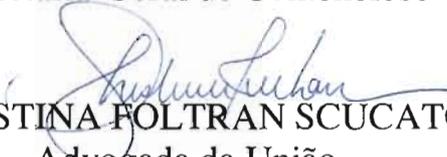
Brasília, 22 de junho de 2012.



LUÍS INÁCIO LUCENA ADAMS  
Advogado-Geral da União



GRACE MARIA FERNANDES MENDONÇA  
Secretária-Geral de Contencioso



CHRISTINA FOLTRAN SCUCATO  
Advogada da União