

As relações entre Legislativo, Ministério Público e Executivo no contexto da Constituição de 1988

Amandino Teixeira Nunes Junior

Doutor em Direito pela UFPE.

Mestre em Direito pela UFMG.

Professor universitário e consultor

Legislativo da Câmara dos Deputados.

Resumo: O presente artigo examina os pontos de contatos entre o Poder Legislativo, o Ministério Público e o Poder Executivo, no que concerne às funções e às vedações que lhes foram outorgadas e impostas pelo texto constitucional vigente. Significa dizer que essas instituições são analisadas do ponto de vista constitucional, Isto é, da sua relação com a constituição de 1988.

Palavras-chave: Separação dos poderes; Poder Legislativo; Ministério Público; Poder Executivo.

1. Introdução

O desenho das instituições políticas, presente nas Constituições de derivação democrática e liberal, obedece, de modo geral, ao estabelecido por Montesquieu na sua obra clássica sobre a separação dos Poderes.¹

Assim é que, no Brasil, o art. 2º da Carta Magna consagra a fórmula da tripartição de Poderes de Montesquieu, ao estatuir que são Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, conferindo-lhes funções próprias, sem, contudo, caracterizá-las com *exclusividade absoluta*.²

¹ MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat. *Do espírito das leis*. São Paulo: Abril Cultural, 1985.

² A teoria de Montesquieu, na sua concepção clássica, parece que não mais se sustenta nos dias atuais. Na verdade, afigura-se cediço na doutrina contemporânea que a rígida separação dos Poderes, com divisão absoluta de funções, deu lugar a uma distribuição das três funções estatais *precípua*s (administração, legislação e jurisdição) entre órgãos independentes e harmônicos entre si.

Nesse sentido, ao Poder Legislativo, que é exercido pelo Congresso Nacional, composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal (CF, art. 44), cabe, *precipua*mente, a função de legislar; ao Poder Executivo, que é exercido pelo Presidente da República, auxiliado pelos Ministros de Estado (CF, art. 76), cabe, *precipua*mente, a função de administrar; e ao Poder Judiciário, que é exercido pelos tribunais e juízes singulares (CF, art. 92), cabe, *precipua*mente, a função de julgar.

Como se observa, cada Poder do Estado tem uma função *precipua* ou *predominante*, que o revela detentor de parcela da soberania do Estado, além de outras funções previstas constitucionalmente. São as denominadas funções *típicas* e *atípicas*.³

No que concerne ao Ministério Público, a Carta Política o situa em capítulo especial, fora da estrutura do Legislativo, do Executivo e do Judiciário, consagrando, porém, sua plena autonomia e independência funcional e ampliando-lhe as funções, em defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (CF, arts. 17 / 129).

Estabeleceu, ainda, a Constituição que o princípio da separação dos Poderes constitui *cláusula pétrea*, portanto, insuscetível de alteração ou supressão por emenda constitucional (CF, art. 60, § 4º, III).

2. Poder Legislativo

Ao Poder Legislativo, que é bicameral e exercido pelo Congresso Nacional, composto da Câmara dos Deputados e do Senado

³ Para Alexandre de Moraes (2009, p. 413), as funções típicas e atípicas outorgadas pela Constituição aos Poderes do Estado – Legislativo, Executivo e Judiciário – “[...] apresentam o mesmo grau de importância”. Daí por que são merecedoras de detalhamento no texto constitucional.

Federal (CF, art. 44)⁴, o texto constitucional outorgou funções *tipicas* e *atípicas*, consistindo as primeiras em *legislar* e *fiscalizar*.

A função de *legislar* ocorre quando o Congresso Nacional promove a elaboração das normas jurídicas, por meio de um conjunto de atos preordenados (iniciativa, emenda, votação, sanção e veto, promulgação e publicação) a que se denomina *processo legislativo* (CF, art. 59).

A função de *fiscalizar* ocorre quando o Congresso Nacional promove a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da Administração Direta e Indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, assim como a fiscalização e o controle dos atos do Poder Executivo, incluídos os da Administração Indireta (CF, arts. 70 e 49, X).

Note-se que, no exercício da função de *fiscalizar* pelo Congresso Nacional, nomeadamente no campo do controle externo, a atuação do Tribunal de Contas da União assume importância fundamental, tornando-se instrumento de inquestionável relevância, com especial ênfase para os princípios da legalidade, da economicidade, da moralidade, da impessoalidade e da eficiência.

O exercício da função parlamentar de *fiscalizar* envolve, assim, a prática de diversos atos e procedimentos constitucionalmente previstos, a saber:

(a) *controle externo*⁵ exercido pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, que compreende as

⁴ Segundo José Afonso da Silva (2009, p. 510), “[...] no bicameralismo brasileiro, não há predominância substancial de uma câmara sobre a outra. Formalmente, contudo, a Câmara dos Deputados goza de certa primazia relativamente à iniciativa legislativa, pois é perante ela que o Presidente da República, o Supremo Tribunal Federal, o Superior Tribunal de Justiça e os cidadãos promovem a iniciativa do processo de elaboração das leis (arts. 61, § 2º, e 64)”.

medidas constantes dos arts. 71 e 72, culminando com o julgamento das contas que, a cada ano, o Presidente da República há de prestar ao Congresso Nacional (CF, art. 49, IX);

(b) *sustação*, pelo Congresso Nacional, dos atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa (CF, art. 49, V);

(c) *tomada de contas*, pela Câmara dos Deputados, quando o Presidente da República não as prestar no prazo de 60 dias após a abertura da sessão legislativa (CF, arts. 51, II, e 84, XXIV);

(d) *convocação*, pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, ou por qualquer de suas comissões, de Ministros de Estado ou de quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República, para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando em crime de responsabilidade a ausência sem justificação adequada (CF, art. 50);

e) *pedidos de informação*, por escrito, encaminhados pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal aos Ministros de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República, importando em crime de responsabilidade a recusa ou o não-atendimento do prazo de 30 dias, bem como a prestação de informações falsas (CF, art. 50, § 2º);

(f) *comissões parlamentares de inquéritos*, criadas pelas duas Casas, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de 1/3 de seus membros, que terão poderes próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos respectivos regimentos internos, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para

⁵ Observa Hely Lopes Meirelles (2009, p. 713), que, “[...] no controle externo da administração financeira, orçamentária e agora de gestão fiscal, é que se inserem as principais atribuições de nossos *Tribunais de Contas*, como órgãos independentes mas auxiliares dos Legislativos e colaboradores dos Executivos”.

que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores (CF, art. 58, § 3º);

(g) *aprovação prévia*, pelo Senado Federal, por voto secreto, após arguição pública, da escolha do presidente e diretores do Banco Central e de titulares de outros cargos que a lei determinar (CF, art. 52, III, “d” e “f”);

(h) *aprovação prévia*, pelo Senado Federal, por voto secreto, após arguição em sessão secreta, da escolha dos chefes de missão diplomática de caráter permanente (CF, art. 52, IV).

O Congresso Nacional, através de suas Casas, exerce, ainda, *funções atípicas*, como a de *administrar*, quando a Lei Maior confere à Câmara dos Deputados a competência para dispor sobre a organização e o funcionamento de seus serviços, a polícia administrativa e a criação, a transformação ou a extinção dos seus cargos, empregos e funções (CF, arts. 51, IV, e 52, XIII), e a de *julgar*, quando a Carta Magna atribui ao Senado Federal a competência para processar e julgar o Presidente da República e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles, assim como processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal, os membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União nos crimes de responsabilidade (CF, art. 52, I e II).

Acresça-se que, no exercício de suas funções constitucionais de *legislar* e *fiscalizar*, os membros do Congresso Nacional (Deputados Federais e Senadores) estão alicerçados por prerrogativas, direitos, deveres e incompatibilidades, que lhes conferem um regime jurídico próprio, de índole constitucional, conhecido por *estatuto dos congressistas*.

3. Ministério Público

Examinando a evolução do perfil do Ministério Público no Brasil, de seus primórdios até os dias de hoje, pode-se constatar que, dentre as instituições ligadas à administração da Justiça, foi a que mais profundamente se modificou nos últimos anos, conformando-se às novas realidades sociais e políticas.

Com efeito, as atribuições do Ministério Público nas searas cível e criminal até há vinte anos eram modestas. Na área cível, o Ministério Público se destacava intervindo como fiscal da lei (“*custos legis*”) e nas causas relativas aos interesses dos incapazes e ao estado da pessoa, pátrio poder, tutela, curatela, interdição, casamento, declaração de ausência e disposição de última vontade. Na área criminal, o Ministério Público convivia com a iniciativa concorrente de outros co-legitimados para instaurar a persecução penal, pois, no regime constitucional anterior, o Delegado de Polícia e o magistrado podiam instaurar o procedimento penal *ex officio*; ademais, era destituído de qualquer poder investigatório, limitando-se a apurar em juízo os casos em que a polícia judiciária trazia aos autos por meio do inquérito policial.

Não obstante, o Ministério Público no Brasil ganhou um novo *perfil* institucional com a promulgação da Constituição de 1988, que lhe assegurou novas atribuições, como a de defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis; a de promover, privativamente, a ação penal pública; a de promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, o meio ambiente e outros interesses difusos e sociais; a de promover a ação direta de inconstitucionalidade; e a de exercer o controle externo da atividade policial.

Além disso, o Ministério Público conquistou independência funcional e autonomia administrativa e financeira, detendo seus membros as mesmas garantias da magistratura (*vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídio*), que chegaram mesmo a provocar o reconhecimento pelo Supremo Tribunal Federal do

princípio do *promotor natural* como imanente ao sistema constitucional brasileiro.⁶

A par de tudo isso, os Chefes dos Ministérios Públicos da União e dos Estados (o Procurador-Geral da República e os Procuradores-Gerais de Justiça) adquiriram investidura por tempo certo – dois anos, permitida a recondução – com a aprovação dos respectivos nomes pelo Senado Federal e pelas Assembleias Legislativas.

A aprovação, pelo Senado Federal, do nome do Procurador-Geral da República, revela um ponto de contato entre o Ministério Público e o Poder Legislativo (CF, art. 52, III, “e”).

Como se vê, a Constituição reconheceu a independência e a autonomia do Ministério Público, ao tratá-lo em capítulo próprio como instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, não se encontrando no âmbito de qualquer dos Poderes da República.

Na verdade, o Ministério Público, desvinculado do seu compromisso original com a defesa judicial dos atos do Poder Executivo, está agora dotado de prerrogativas que asseguram a sua independência e autonomia e que o credenciam ao efetivo desempenho da defesa impessoal da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Não é, pois, o Ministério Público órgão de nenhum dos Poderes Públicos, mas órgão do Estado e da sociedade encarregado, dentre outras atribuições, de fazer com que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, no exercício de suas funções, respeitem os direitos assegurados pela Carta Política, promovendo as medidas necessárias à sua efetiva garantia.

A Carta Maior prevê, ainda, no seu art. 130, a existência do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas, a cujos membros

⁶ Cf. HC nº 67.759-RJ, relator: Min. Celso de Mello. RTJ 150/123.

devem ser aplicadas as disposições sobre os direitos, vedações e forma de investidura previstas aos demais membros do Ministério Público.

No caso do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, a Lei nº 8.443, de 1992, nos seus arts. 80 e 81 determina que a instituição tenha as funções de guarda da lei e fiscal de sua execução, além de atuar na preservação da ordem jurídica e na defesa do patrimônio público, aplicando-se-lhe os princípios da unidade, da indivisibilidade e da independência funcional.

4. Poder Executivo

A Constituição, inovando em relação às anteriores, dispõe, nos seus arts. 37 a 38, sobre a Administração Pública, regulamentando-a como *estrutura* (sentido formal) e como *função* (sentido material)⁷ e estabelecendo, além de outros preceitos expressos e implícitos, os princípios que a regem, a saber: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, obrigatoriedade do concurso público, irredutibilidade de subsídios e vencimentos, vedação de acumulação remunerada de cargos, empregos e funções públicas, obrigatoriedade do procedimento licitatório e responsabilidade objetiva do Estado.

Como se vê, a Lei Maior seguiu a tendência que se verifica nos ordenamentos jurídicos comparados, no sentido da constitucionalização do Direito Administrativo, da ampliação dos limites à atuação do administrador público e do alargamento da apreciação judicial dos atos administrativos, buscando-se a consagração da

⁷ A expressão Administração Pública, segundo Hely Lopes Meirelles (2009, p. 64), comporta dois sentidos: “[...] em sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos de Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral.” Assim, a locução *Administração Pública* aparece, em regra, na doutrina publicística, como sinônimo de *Poder Executivo*, porquanto cabe a este, *precipualemente*, por seus órgãos, entidades e agentes, a prática de atos administrativos.

transparência e da probidade na gestão da coisa pública em defesa dos direitos dos administrados.

A Administração Pública, no âmbito da União, compreende a *Administração Direta* e a *Administração Indireta*, nos termos do que assim estabelecem o *caput* do art. 37 do Diploma Excelso e os incisos I e II do Decreto-Lei nº 200/1967:

(a) *Administração Direta*: constitui-se dos serviços integrados da estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios;

(b) *Administração Indireta*: compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria: autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações.

Nesse sentido, a direção superior da Administração Pública Federal é exercida pelo Presidente da República, auxiliado pelos Ministros de Estado, conforme dispõe o art. 84, II, da Carta Magna.

Esse permissivo constitucional é complementado pelo art. 76, também da Lei Maior, que afirma que o Poder Executivo da União é exercido pelo Presidente da República, auxiliado pelos Ministros de Estado.

Ao Poder Executivo a Constituição outorgou, também, funções *típicas* e *atípicas*. As primeiras consistem em *administrar*, isto é, praticar atos de execução, com maior ou menor autonomia funcional, segundo a competência do órgão ou entidade e de seus agentes. São os chamados *atos administrativos*.

O Poder Executivo exerce, ainda, funções *atípicas*, como a de *legislar*, quando o Carta Magna confere ao Presidente da República a prerrogativa de editar medidas provisórias com força de lei, em casos de urgência e relevância, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional (CF, art. 62, *caput*);

Além disso, a Carta Política estabelece situações em que o Poder Executivo exerce fiscalização e controle em relação ao Poder Legislativo, a saber:

(a) *iniciativa privativa* do Presidente da República nos projetos de lei que disponham sobre a criação de cargos, funções e empregos públicos Na Administração Direta e autárquica ou aumento de sua remuneração e a criação e extinção de Ministérios e órgãos da Administração Pública (CF, art. 61, § 1º, II, “a” e “e”);

(b) *solicitação*, pelo Presidente da República, de urgência em projetos de lei de sua iniciativa (CF, art. 64, § 1º);

(c) *participação* do Presidente da República no processo legislativo ordinário mediante a sanção ou veto a projetos de lei (CF, art. 66, *caput*, e § 1º);

(d) *escolha*, pelo Presidente da República, de um terço dos Ministros do Tribunal de Contas da União, órgão auxiliar do Congresso Nacional no exercício do controle externo (CF, art. 73, § 3º, I).

5. Conclusão

O Poder Legislativo, o Ministério Público e o Poder Executivo, em face dos princípios e regras constitucionais que lhes outorgam funções e lhes impõem vedações, apresentam pontos de contatos substanciais.

Dentro dos mecanismos de fiscalização e controle constitucionalmente previstos, a Lei Maior estabelece diversas hipóteses em que o Poder Executivo é fiscalizado e controlado pelo Poder Legislativo. Entre tais hipóteses, merecem destaque as consagradas nos precitados arts. 70 e 49, incisos V e X, do Texto Básico, cujos comandos atribuem ao Congresso Nacional a competência exclusiva para, respectivamente, “[...] exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das

entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas”, para [...] sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa” e para “[...] fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração Indireta”.

Relativamente às hipóteses onde o Poder Legislativo é fiscalizado e controlado pelo Poder Executivo, mencionem-se as previstas nos arts. 61, § 1º, II, “e”, e 66, *caput* e § 1º, ambos da Carta Política, e cujos comandos dispõem, respectivamente, que “[...] São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que disponham sobre a criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública” e que “[...] a Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República que, aquiescendo, o sancionará” ou

[...] se o Presidente da República considerar o projeto, no todo em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal, os motivos do veto.

Quanto ao Ministério Público, em face do novo *perfil* institucional que lhe deu a Constituição, desponta como instituição determinante para exercer e provocar, numa posição de vanguarda, a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos direitos sociais e individuais indisponíveis.

Daí por que o Ministério Público, como órgão do Estado e da Sociedade, deve ser fortalecido, aprimorado e respeitado pelos Poderes constituídos e pelos cidadãos, devendo-lhes ser assegurados todos os meios e os instrumentos necessários ao exercício pleno de suas funções constitucionais, como a ação penal pública, o inquérito civil e a ação civil pública, sem os quais seguramente padecerá,

deixando à orfandade toda uma população que espera ver seus direitos reconhecidos e efetivados, conduzindo assim a uma perfeita integração entre o Direito e a realidade social.

Ressalte-se, por fim, que, respeitado o princípio da separação dos Poderes (CF, art. 2º), como forma de tornar efetivo o sistema de *freios e contrapesos* em que um Poder limita o outro, evitando o arbítrio e o desrespeito aos direitos fundamentais, o Poder Legislativo deve *cerrar fileiras* com o Poder Executivo e com o Ministério Público tanto para assegurar a aplicação da Constituição quanto para garantir a perpetuidade do Estado Democrático de Direito.

Referências bibliográficas

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 1/1992 a 56/2007 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nºs 1 a 6/94*. Brasília: Senado Federal; Subsecretaria de Edições Técnicas, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat. *Do espírito das leis*. São Paulo: Abril Cultural, 1985.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.