CAIXA ECONÔMICA FEDERAL

Procedimento preparatório nº 1.18.000.001025/2016-14

RECOMENDAÇÃO Nº 78, DE 4 DE ABRIL DE 2016

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, por intermédio dos Procuradores da República que esta subscrevem, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, expede recomendação ao(à) CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, nos termos seguintes.

1 – CONSIDERANDO A LEGITIMIDADE DA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

O Ministério Público Federal 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, segundo o artigo 127, *caput*, da Constituição Federal; e o artigo 5º, inciso I, da Lei Complementar nº 75/1993.

Av. Olinda, Quadra G, Lote 2, Setor Park Lozandes, CEP 74884-120, Goiânia - GO
Fone: (62) 3243-5300 – homepage: http://www.prgo.mpf.mp.br

É **função institucional** do Ministério Público Federal zelar pelo efetivo respeito dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados constitucionalmente, de acordo com artigo 129, inciso II, da Carta Magna; e artigo 5º, inciso V, da Lei Complementar nº 75/1993.

No exercício das suas funções institucionais, cabe ao Ministério Público Federal promover diversas medidas, dentre as quais: instaurar inquérito civil público; promover ação civil pública, ação penal, ação decorrente de improbidade administrativa; **expedir notificações e recomendações**; requisitar diligências, exames, perícias, documentos, instauração de procedimentos administrativos etc., em face de pessoas físicas e jurídicas, privadas ou públicas, inclusive suas autoridades, visando à proteção ou recuperação da integridade do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos, à luz do artigo 129, incisos I ao IX, da Constituição Federal; dos artigos 5°, incisos I ao VI, 6º, incisos I ao XX, e 8º, incisos I ao IX, da Lei Complementar n° 75/93; da Resolução nº 87/06 do Conselho Superior do Ministério Público Federal e da Resolução nº 23/07 do Conselho Nacional do Ministério Público.

Forte nisso, o Ministério Público Federal está, constitucional e legalmente, investido das atribuições para agir em prol dos interesses público e social postos neste instrumento, conforme se verá.

2 – PRINCÍPIOS QUE DEVEM NORTEAR A ORGANIZAÇÃO E A ATUAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Constituição Federal estabelece que o Estado, em todas suas atividades, deve pautar-se pelos **princípios da publicidade**, **legalidade**, **impessoalidade**, **moralidade e eficiência**, insculpidos no 37, *caput*, da Carta da República. Trata-se, aí, a bem da verdade, de

dimensões da cidadania, **do pluralismo político e do princípio republicano**, fundamentos do Estado brasileiro, ao teor do artigo 1º, *caput*, incisos I e V, da Constituição.

A **força normativa** consubstanciada nesses princípios constitucionais revela-se sobremaneira relevante no Brasil, principalmente para se quebrar o calamitoso **patrimonialismo**[1] que ainda prossegue caracterizados o Estado brasileiro e as suas relações com a sociedade e o cidadão.

3 – CONSIDERANDO A DIMENSÃO DAS MANIFESTAÇÕES POLÍTICO-PARTIDÁRIAS, FAVORÁVEIS E CONTRÁRIAS AO *IMPEACHMENT* DA PRESIDENTE DA REPÚBLICA, QUE OCORRERAM E AINDA ACONTECEM EM TODO TERRITÓRIO NACIONAL

---

1 "Dos princípios estruturais pré-burocráticos é o mais importante a estrutura patriarcal da dominação. Em sua essência, não se baseia no dever de servir a determinada 'finalidade' objetiva e impessoal e na obediência a normas abstratas, senão precisamente no contrário: em relações de piedade rigorosamente pessoais. Seu germe encontra-se na autoridade do chefe da comunidade doméstica. A posição autoritária pessoal deste tem em comum com a dominação burocrática, que está a serviço de finalidades objetivas, a continuidade de sua existência, o 'caráter cotidiano'. Além disso, ambas encontram seu apoio interior, em última instância, na obediência a 'normas' por parte dos submetidos ao poder. Estas normas, no caso da dominação burocrática, são racionalmente criadas, apelam ao senso da legalidade abstrata e baseiam-se em instrução técnica; na dominação patriarcal, ao contrário, fundamentam-se na 'tradição'; na crença na inviolabilidade daquilo que foi assim sempre. E a significação das normas é nas duas fundamentalmente diferente. Na dominação burocrática é a norma estatuída que cria a legitimação do detentor do concreto do poder para dar ordens concretas. Na dominação patriarcal é a submissão pessoal ao senhor que garante a legitimidade das regras por este estatuídas, e somente o fato e os limites de seu poder de mando têm, por sua vez, sua origem em 'normas', mas em normas não-estatuídas, sagradas pela tradição.

(...)

O complexo patrimonial político não conhece nem o conceito de 'competência' nem o de 'autoridade administrativa' no sentido atual das palavras, e isto tanto menos quanto maior a apropriação. A separação de assuntos oficiais e privados, patrimônio oficial e privado e a correspondente autoridade senhorial dos funcionários encontra-se apenas razoavelmente realizada no tipo arbitrário, diminuindo com o avanço do sistema de prebendas e apropriação.

(...)

O 'Estado previdente' é a lenda do patrimonialismo, que não brota da livre camaradagem baseada no juramento de fidelidade, mas sim de uma relação autoritária entre pai e filhos: o 'pai do povo' é o ideal dos Estados patrimoniais. Por isso, o patriarcalismo pode ser o portador de uma específica 'política social', o que de fato aconteceu onde teve motivos suficientes para procurar a simpatia das massas." MAX WEBER, *Economia e Sociedade*, volume 2, Brasília, Editora da UnB, 2009, p. 234-262 e 321.

É público e notório que, nos últimos anos, principalmente a partir do início do ano de 2015, o Brasil vem sendo acometido de crises econômica, social, moral e política, que têm motivado diversos protestos contra governos, políticos e partidos, especialmente a Presidente da República e seu grupo partidário, sendo certo que, após os escândalos de corrupção e de desvio de dinheiro público praticados no âmbito da Petrobrás, desnudados pela chamada "**Operação Lava Jato**", essa onda de protestos engrossou substancialmente, culminando com a **deflagração de processo de *impeachment***, ora em curso na Câmara dos Deputados, pelo qual se pretende a **cassação do atual mandato presidencial**.

Nesse contexto de embate **político-partidário**, tem havido grandes manifestações[2] de brasileiros que pugnam pela cassação do mandato da Chefe do Executivo Federal; circunstância que vem ocasionando, em contraposição, protestos de grupos adversos[3] ao *impeachment*, que clamam por sua permanência no poder.

A propósito desse embate, tem sido corriqueira a realização de eventos, protestos, manifestações etc., contra o *impeachment* da Presidente da República, no âmbito de repartições públicas, inclusive, frise-se, no Palácio do Planalto[4], o que, lamentavelmente, desvela o nefasto **patrimonialismo que ainda vicia o Estado brasileiro**, ou seja, a coisa pública tratada como propriedade pessoal do governante, da sua família ou do seu grupo partidário.

Verifica-se que, também no Estado de Goiás, repartições públicas têm servido à realização daqueles **atos de natureza político-**

2 http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,manifestacoes-em-todos-os-estados-superam-as-de-marco-do-ano-passado,10000021047

3 http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/12/manifestacoes-contra-impeachment-de-dilma-sao-registradas-pelo-brasil.html

4 http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/03/em-ato-no-planalto-dilma-recebera-apoio-de-juristas-contra-impeachment.html

partidária[5], o que, além do agressivo **patrimonialismo**, **ofende o direito positivo nacional**, desde a **cidadania**, **o pluralismo político e o princípio republicano**, fundamentos do Estado brasileiro, ao teor do artigo 1º, *caput*, incisos I e V, da Constituição da República; passando pelo **regime jurídico dos bens públicos**; até regras que tutelam a **probidade administrativa**, conforme se verá.

4 – CONSIDERANDO O REGIME JURÍDICO DOS BENS PÚBLICOS

Seguindo divisão tripartite inaugurada pelo Código Civil de 1916, o Código Civil de 2002, em seu artigo 99, trouxe a classificação dos bens públicos, dividindo-os em **bens públicos de uso comum do povo**, **bens públicos de uso especial** e **bens dominicais**, a depender da destinação e da afetação conferida a esses bens.

Com efeito, são considerados bens públicos de uso especial aqueles afetados, isto é, destinados especificamente ao uso da Administração Pública para a execução dos serviços públicos, tais como os imóveis onde estão instaladas as repartições públicas, os bens móveis utilizados na consecução desses serviços públicos, tais como computadores, veículos oficiais, materiais de consumo e de expediente, além, não se pode descurar, dos bens incorpóreos (também móveis), como os *softwares* internos, redes institucionais e *sites* oficiais.

Nesse sentido, conforme leciona Maria Sylvia Zanella Di Pietro[6]:

---

5 https://www.ufg.br/n/87185-movimentos-sociais-fazem-ato-em-defesa-da-democracia

6 *In*: Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 2010, p. 675.

> "Bens de uso especial são todas as coisas, móveis ou imóveis, corpóreas ou incorpóreas, utilizadas pela Administração Pública para realização de suas atividades e consecução de seus fins.
>
> (...)
>
> Quando se fala que o bem de uso especial está afetado à realização de um serviço público, como o faz o artigo 99, II, do Código Civil, tem-se que entender a expressão serviço público em sentido amplo, para abranger toda atividade de interesse geral exercida sob autoridade ou sob fiscalização do poder público (...).
>
> São exemplos de bens de uso especial os imóveis onde estão instaladas as repartições públicas, os bens imóveis utilizados pela Administração, museus, bibliotecas, veículos oficiais (...)."

Nessa linha, deve-se sobrelevar que os **bens públicos de uso especial** estão **vinculados a finalidade pública específica**, qual seja, à realização de atividades em benefício da coletividade, direta ou indiretamente, o que abrange, como dito, tanto bens imóveis quanto bens móveis (materiais ou imateriais). Se forem imóveis, conquanto se trata de bens onde estão instaladas as repartições públicas, o **uso** que as pessoas podem deles fazer é **unicamente o que corresponda às condições de prestação do serviço ali sediado**.

Nas palavras de José Cretella Júnior[7], os bens do domínio público, dentro dos quais estão os de uso comum do povo e os de uso especial, são "*submetidos a regime jurídico de direito público* ***derrogatório e exorbitante do direito comum***", de modo que não se podem aplicar a essas modalidades de bens os institutos regidos pelo direito privado.

---

7 *In*: Tratado do Domínio Público. Rio de Janeiro: Forense, 1984, p. 29 – destaque inserido.

Assim, os bens de uso especial (assim como os de uso comum do povo) não podem ser livremente usados e gozados pelo administrador público, como se propriedade sua fossem; devendo, ao revés, utilizá-los em **consonância com os fins públicos aos quais estão estritamente ligados**.

Destarte, tais bens públicos de uso especial (imóveis ou móveis) **não podem ser empregados para promoção de eventos de natureza político-partidária**, porque destoante da finalidade pública a que se destina, que é a **prestação de serviços públicos** específicos, à promoção do bem comum da sociedade.

5 – CONSIDERANDO A VIOLAÇÃO DE PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Além a **impossibilidade jurídica de se utilizar de bens públicos na promoção de atos político-partidárias**, sejam favoráveis, sejam contrárias ao *impeachment*, tendo em vista a finalidade específica conferida tal classe de bens públicos, essa prática também vulnera frontalmente diversas normas que conformam o **regime jurídico-administrativo**, ao qual estão jungidos a Administração Pública e todos os agentes públicos, em respeito à **cidadania**, **ao pluralismo político e ao princípio republicano**, fundamentos do Estado brasileiro, ao teor do artigo 1º, *caput*, incisos I e V, da Constituição.

5.1 – Violação do princípio da legalidade administrativa

O **princípio da legalidade administrativa** nada mais é que a **submissão do Estado à lei**, ou seja, funda-se na ideia de que toda atividade da Administração Pública e de seus agentes deve ser exercida **em conformidade com a lei**. Em síntese, a Administração nada pode fazer, senão o que a lei determina.

Citando Michel Stassinopoulos e Renato Alessi, Celso Antônio Bandeira de Mello[8] disserta o seguinte:

> "Michel Stassinopoulos, em fórmula sintética e feliz, esclarece que, além de não poder atuar *contra legem* ou *praeter legem*, a Administração só pode agir *secundum legem*. Aliás, no mesmo sentido é a observação de Alessi, ao averbar que a função administrativa se subordina à legislativa não apenas porque a lei pode estabelecer proibições e vedações à Administração, mas também porque esta só pode fazer aquilo que a lei antecipadamente autoriza".

Percebe-se, pois, que o **princípio da legalidade administrativa** possui **concepção muito estrita e rigorosa**, não permitindo que a Administração Pública e seus agentes ultrapassem as lindes de seus círculos de atuação.

Observa-se, ademais, que o postulado ora em comento reforça a impossibilidade, já vista, de **desvirtuamento da utilização dos bens públicos de uso especial para finalidade outras que não as previstas na lei**. Tal vedação dever-se-ia à própria natureza jurídica dessa espécie de bens públicos.

Aqui, sem necessidade de muito esforço, percebe-se que essa proibição decorre da submissão inarredável da Administração Pública e de todos os agentes públicos à lei, situação que os **impede de utilizar esses bens públicos para a realização atos político-partidários** favoráveis ou contrárias ao *impeachment* da Presidente da República. E o motivo é simples: a **lei não permite que bens públicos**, que são vinculados aos fins da sociedade, **sejam utilizados para outros fins pessoais**, **familiares ou partidários**.

5.2 – Violação do princípio da impessoalidade

8 *In*: Curso de Direito Administrativo, São Paulo: Malheiros, 2008, p. 101.

Uma das vertentes do **princípio da impessoalidade** determina que a atividade administrativa deve ser **dirigida aos cidadãos em geral**, **indistintamente**. Com efeito, não se admite a Administração Pública preste-se à realização de atos visando beneficiar ou prejudicar pessoa determinada ou grupo específico de pessoas.

Nas lições de Maria Sylvia Zanella Di Pietro[9]:

> "Exigir impessoalidade da Administração tanto pode significar que esse atributo deve ser observado em relação aos administrados como à própria administração. No primeiro sentido, o princípio estaria relacionado com a **finalidade pública** que deve nortear toda a atividade administrativa. Significa que a Administração não pode atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, uma vez que é sempre o interesse público que tem que nortear o seu comportamento."

Nessa direção, ao se promoverem atos **político-partidários**, repita-se, sejam favoráveis ou contrárias ao de *impeachment* da Presidente da República, no espaço físico onde funcionam os serviços públicos; bem assim, ao se utilizarem páginas eletrônicas oficiais, redes de comunicações e outros meios institucionais para promover atos dessa natureza, está-se malferindo o **princípio da impessoalidade**, porquanto se têm o insofismável objetivo de prejudicar ou beneficiar pessoas certas e determinadas, quais sejam, a Presidente da República e a agremiação partidária à qual pertence, ou seus opositores; sempre, ressalte-se, prejudicando a cidadania, a sociedade a República.

5.3 – Violação do princípio da finalidade

Na lição de Diógenes Gasparini, o **princípio da finalidade** impõe:

---

9 *Idem*, p. 67.

> "(...) **à Administração Pública a prática, e tão só esta, de atos voltados para o interesse público**. O afastamento da Administração Pública da finalidade de interesse público denomina-se **desvio de finalidade**. O desvio de finalidade pode ser genérico ou específico. Diz-se genérico quando o ato simplesmente deixa de atender ao interesse público, como ocorre na edição de atos preordenados a satisfazer interesses privados (...). Diz-se específico quando o ato desatende a finalidade indicada na lei (...)."[10]

E por **interesse público**, segundo o mesmo administrativista[11], entende-se aquele

> "que **se refere a toda a sociedade**. É o interesse **do todo social, da comunidade considerada por inteiro**. Nesse sentido é a lição de De Plácido e Silva (Vocabulário jurídico, 10. ed., Rio de Janeiro, Forense, v. 2, p. 498): "Ao contrário do particular, é o que se assenta em fato ou direito **de proveito coletivo ou geral**. Está, pois, adstrito a todos os fatos ou a todas as coisas que se entendam de **benefício comum ou para proveito geral, ou que se imponham para uma necessidade coletiva**". É o "**pertinente à sociedade como um todo**", assegura Celso Antônio Bandeira de Mello (Curso, cit., p. 90)".

Colaciona-se, ainda o elucidativo magistério de Hely Lopes Meirelles[12], *in verbis*:

> "(...) a finalidade terá sempre um objetivo certo e inafastável de qualquer ato administrativo: o interesse público. Todo ato que se apartar desse objetivo sujeitar-se-á a invalidação por desvio de finalidade, que a nossa lei da ação popular conceituou como o "fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência" do agente (Lei 4.717/65, art. 2°, parágrafo único, "e").

---

10 *Idem*, p. 68-69 – destaque inserido.

11 *Idem, ibdem*.

12 *In*: Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2010, p.93.

> Desde que o princípio da finalidade exige que o ato seja praticado sempre com finalidade pública, o administrador fica impedido de buscar outro objetivo ou de praticá-lo no interesse próprio ou de terceiros. (...).”

Consoante esses magistérios, os **bens públicos** de qualquer natureza são vocacionados ao exercício de **atividades públicas**, que atendem aos **interesses da sociedade**.

Percebe-se, entretanto, que a realização de atos **político-partidários**, favoráveis ou contrárias ao *impeachment* da Presidente da República, nas dependências físicas de repartições públicas; o uso de bens móveis, materiais ou imateriais (aqui incluídos *sites* oficiais e redes institucionais) para a promoção desses atos, porquanto **apartados dos seus fins**, mas, ao revés, voltados apenas por **interesses particulares** dos próprios agentes públicos ou de terceiros, configuram **desvio de finalidade**.

Ademais, tendo em vista que, a princípio, a **finalidade pública deve-se corporificar**, a violação desse princípio (ou seja, praticado um ato com desvio de finalidade) alveja, também, por consectário lógico, o **princípio da legalidade**, dantes visto, à proporção que os fins buscados pelos agentes públicos, nesses casos, não correspondem àqueles estabelecidos pelo legislador.

5.4 – Violação do princípio da moralidade administrativa

Sendo o direito o **mínimo ético** indispensável à convivência humana, a obediência ao **princípio da moralidade**, em relação a determinados atos, significa que eles só serão considerados válidos se foram duplamente conformes à **eticidade**, ou seja, se forem adequados não apenas às exigências jurídicas, mas também à de **natureza moral**.

O **princípio da moralidade** densifica o conteúdo dos atos jurídicos, e em grau tão elevado que sua inobservância pode configurar **improbidade administrativa** e acarretar a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade de bens e o ressarcimento do erário, sem prejuízo da ação penal cabível, se a conduta imoral configurar, também, prática de ato tipificado como crime, ao teor do artigo 37, *caput*, § 4º, da Carta da República.

Pois então, utilização de dependências físicas, o uso de bens móveis, materiais ou imateriais (aqui incluídos *sites* oficiais e redes institucionais), para a promoção de eventos, protestos, manifestações etc. de natureza **político-partidária**, contrários ou favoráveis ao *impeachment* da Presidente da República, a revelar o teimoso **patrimonialismo que ainda corrompe o Estado brasileiro**, caracteriza **imoralidade administrativa**.

Nessa direção, tais atos **político-partidários**, à medida que realizados às custas de bens públicos e, portanto, de toda a sociedade, qualificam-se como tipos de improbidade administrativa, nos termos dos artigos 10, caput, inciso II, e 11, *caput*, inciso I, da Lei federal nº 8.492/92.

6 – CONSIDERANDO O DIREITO FUNDAMENTAL À LIBERDADE DE EXPRESSÃO E SEUS LIMITES

Prescrito no artigo 5°, inciso IX, da Constituição Federal, a liberdade de expressão é **direito fundamental inerente ao ser humano**, que deve ter assegurado seu direito de expor e manifestar seu pensamento livremente.

Como bem assenta o professor Clèmerson Merlin Clève[13]:

> "É compreensível, diante da amarga experiência dos mais de vinte anos de regime autoritário, que a censura, ou seja, a proscrição de todos ou de certos discursos, nos meios de comunicação em massa, tenha sido rechaçada no texto da Constituição Cidadã. No entanto, isso não sugere uma leitura equivocada das liberdades de expressão e informação. **Assim como todos os demais direitos fundamentais, não há que se falar em direito absoluto, isento de conformação e limitação**".

Desta feita, no plano do direito brasileiro, a **liberdade de expressão** encontra limites, expressos e implícitos, **não sendo**, pois, assim como qualquer direito, **considerado valor absoluto**, **imune a controle**.

Vivemos, pois, num Estado Democrático de Direito, no qual o os vários direitos devem ser harmônicos entre si e em relação ao sistema jurídico. Nessa perspectiva, para que essa harmonia seja assegurada, o **direito fundamental à liberdade de expressão deve conformar-se a outras normas jurídicas**.

Como sublinhado em linhas volvidas, o **direito fundamental** em questão, ao se cuidar da realização de atividade **político-partidária**, encontra limites nos **princípios da publicidade**, **legalidade**, **impessoalidade**, **moralidade e eficiência**, insculpidos no 37, *caput*, da Carta da República, os quais, como aludido, compreendem **dimensões do da cidadania**, **do pluralismo político e do princípio republicano**, fundamentos do Estado brasileiro, ao teor do artigo 1º, *caput*, incisos I e V, da Carga Magna.

---

13 Em estudo publicado no livro "Direitos Fundamentais", organizado por Daniel Sarmento e Flavio Galdino. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 207 – destaque inserido.

Trata-se, portanto, neste caso, de **restrição necessária**, **adequada**, **proporcional** (que não se confunde com proscrição), que se conforma aos limites estabelecidos pelo ordenamento jurídico, resguardando-se a sua higidez. Com efeito, não se pode cogitar, aqui, de censura vedada ela Constituição.

7 – CONSIDERANDO A CONCLUSÃO

Conclui-se, pois, que **são ilícitos** atos **político-partidários**, favoráveis ou contrários ao *impeachment* da Presidente da República, uma vez que exteriorizam ações incompatíveis com a Administração Pública, se realizados no âmbito do **espaço físico de órgãos e de autarquias federais**, ou, mesmo fora deles, mas se utilizando de **equipamentos e insumos públicos**; bem assim de sítios da *internet* e de redes de comunicação institucional. Por conseguinte, são atos **vedados pelo ordenamento jurídico pátrio**.

8 – RECOMENDA, posto isso, ao(à) CAIXA ECONÔMICA FEDERAL:

8.1 – não realize nem permita, em suas dependências físicas, nenhum ato de natureza político-partidária, tendo por objeto o processo de *impeachment* da Presidente da República, seja favorável ou contrariamente;

8.2 – não utilize nem permita que seus bens móveis, materiais ou imateriais (aqui incluídos *sites* oficiais e redes sociais institucionais) sejam utilizados com o objetivo de promover qualquer ato sobre essa temática; e

8.2 – não utilize nem permita que recursos financeiros sob gestão dessa instituição custeiem ou patrocinem a participação de

qualquer pessoa física ou jurídica, ou, ainda, agrupamentos de qualquer espécie, em atos pertinentes a essa temática.

9 – REQUISITA, no prazo de 5 (cinco) dias, encaminhe a esta Procuradoria da República resposta pertinente ao acatamento do que se recomendou acima, enumerando as providências consequentemente adotadas; bem como relação de todos os atos político-partidários relacionados ao *impeachment* da Presidente da República que tenham contado com algum tipo de participação dessa instituição, apontando data, hora, local, meios utilizados e responsável pela respectiva autorização administrativa.

Goiânia, 4 de abril de 2016.

AILTON BENEDITO DE SOUZA
Procurador da República

CLÁUDIO DREWES JOSÉ DE SIQUEIRA
Procurador da República