

# MINISTÉRIO PÚBLICO E A EFETIVIDADE DA SUA AUTONOMIA FRENTE ÀS INTERVENÇÕES DO PODER EXECUTIVO

Lílian Machado Raimundo de Lima

Bacharela em Direito

## Resumo

Esse trabalho tem como principal interesse o exame crítico da autonomia do Ministério Público Brasileiro, buscando investigar até onde as ingerências externas são nocivas ao bom desempenho de sua finalidade. A inspiração motivadora da produção deste artigo adveio de indagações formuladas sobre como forças políticas, apoiadas na essência subjetiva das autoridades que as detêm, têm o poder de desestabilizar a isenção de ânimo necessária aos membros do *Parquet*, nomeadamente da sua chefia. Através de uma pesquisa preponderantemente bibliográfica, asseverou-se a necessidade de mudanças em alguns dispositivos normativos, reguladores das questões ministeriais, por ferirem a imparcialidade e, num segundo plano, os direitos de autogestão do órgão, tão imprescindíveis às funções confiadas, pela Constituição Federal, à Instituição. No intento de propor soluções para o problema, construiremos alternativas para reverter esse panorama, libertando o Ministério Público Brasileiro de tais amarras, por intermédio dos princípios do Estado Democrático de direito, cumulados com aqueles que norteiam a Administração Pública, quais sejam, a Democracia, a Impessoalidade e a Moralidade Administrativa.

**Palavras-Chave:** Ministério Público. História. Organização. Autonomia.

## Abstract

On this work we do a critical analysis on the Brazilian Public Prosecution autonomy. Our focus here is investigating how much harmful are the external interferences to the proper performance and purpose of the organization. Our interest on this subject came from the wondering about how political forces and its subjective judgment have destabilized the deliberate decisions of the *Parquet* members, especially the leadership. Through a bibliography research, we became aware about the need to modify some norms, which rule ministerial issues, because they might affect the impartiality. Nevertheless, they also sway the autonomy rights of the Institution, which are granted by Brazilian Federal Constitution. Intending to solve this panorama, we propose some solutions capable to reverse this tendency, releasing the Brazilian Public Prosecution of

these moorings, supported by the principals of a Democratic State of Rights and those which direct the Public Administration, such are, The Democracy, Impersonality and the Administration Morality.

**Keywords:** Brazilian Public Prosecution. Autonomy. Organization. History.

## 1 Introdução

Com o advento da Constituição de 1988, o Ministério Público brasileiro passou por um processo de reinvenção interna, com o escopo de se precisar o alcance de suas atribuições, *ante a nova conjuntura política que se instalara com a consolidação da democracia no país*. O *Parquet*, defensor maior do regime democrático, agora detinha rol de atuação muito mais amplo, cujo impacto social seria assaz significativo, caso não fossem suas forças refreadas, de alguma maneira, pelos governantes que se sentissem incomodados pelo fiel desenvolvimento das atividades ministeriais.

Eis-se aí, então, o cerne de nossas reflexões: alguns dispositivos normativos podem, desventuradamente, mitigar a autonomia do Ministério Público. Nossas ponderações, embasadas em uma análise histórica sólida, dar-se-ão no sentido de descobrir se a mera possibilidade de existirem ingerências externas é nociva ao bom desempenho de atividade finalística do órgão em apreciação, formulando-se muitas indagações sobre como forças políticas, fulcradas no âmago subjetivo das autoridades que as detêm, têm o condão de desestabilizar a isenção de ânimo necessária aos membros do *Parquet*, nomeadamente de sua chefia.

No intento de apontar soluções à problemática ora desposada, buscaremos oferecer alternativas portadoras de energia suficiente para reverter o panorama que aqui será delineado, libertando o Ministério Público de amarras invisíveis que se perfizeram através de alguns dispositivos normativos, cuja essência é capaz de ferir a imparcialidade e, num segundo plano, os direitos de autogestão do órgão, tão imprescindíveis às funções confiadas, pela Carta Cidadã, ao *Parquet* brasileiro, que deve ter por único guia os princípios do Estado Democrático de Direitos, cumulados com aqueles que norteiam a Administração Pública, quais sejam: a *impressoalidade e a moralidade administrativa*.

Passemos, então, a nos deter na história e nos meandros próprios do Ministério Público, pois, sem tais conhecimentos, tornar-se-ia impossível alcan-

çar a profundidade da razão de ser da efetiva autonomia ministerial para o ordenamento brasileiro.

## 2 A sedimentação institucional do Ministério Público

Não é uma tarefa simplória identificar a verdadeira origem do *Parquet*, com os princípios e características que alicerçam seu arcabouço moderno. Como se pôde concluir, após rápida leitura de bibliografia especializada, muitas civilizações, em diferentes momentos históricos, reivindicam o título de predecessor do Ministério Público para algumas funções que demonstraram traços de similitude com as atividades que são inerentes às atribuições ministeriais.

O primeiro registro que merece essa designação ocorreu na França, por volta do século XIV. Entretanto, outra dificuldade se afigura quando partimos para a fixação do marco evolutivo preciso, por se verificar que existem dissidências entre os doutrinadores ao tentarem apontar qual ofício ensejou factualmente a formação da instituição: alguns defendem os *procureur du roi*, expressão traduzida em vernáculo como Procuradores do Rei, como o encargo que consolidou o MP com os com tornos hodiernos, estando outros estudiosos mais propensos a ratificarem os *advocat du roi* na posição de verdadeiros ancestrais do *Parquet*.

Os Procuradores do Rei defendiam os interesses financeiros do soberano, passando a exercer, ainda que de maneira incipiente, a persecução e a execução penal. Desta forma, garantiam o cumprimento das sentenças proferidas pelos juízes, certificando-se de que os delitos fossem efetivamente punidos, embora grande parte das penas possuísse caráter pecuniário, e os fundos obtidos revertissem em proveito do tesouro real.

Já os Advogados do Rei eram causídicos comuns, prestando seus serviços exclusivamente na esfera cível, com vistas a defender os interesses particulares do soberano, materializando mais um instrumento de defesa das prioridades daquele que detinha o poder.

Desta forma, observou-se a necessidade de unificar essas duas vertentes de atuação com o escopo de aperfeiçoar os mecanismos de proteção das aspirações estatais, que em muitos aspectos se confundiam com os desejos pessoais do Rei. Essas exigências motivaram a simbiose das duas esferas de atividades, quais sejam, cível e criminal, num único mecanismo de ação, possibilitando o nascimento do Ministério Público tal qual o conhecemos.

A *Ordonnance*, de Felipe IV, datada de 25 de março de 1302, é o documento que consolida os *procureur du roi* e *avocat du roi* num único tipo de agente público, também chamado de *les gens du roi*, ratificando o Ministério Público como instituição incumbida de tutelar os anseios do “Estado e de seu soberano junto ao Poder Judiciário”<sup>1</sup>, bem como desempenhar a persecução e execução penal.

Esse monarca francês fez surgir em seu país, portanto, um grupo de servidores capazes de proteger suas ambições pessoais, pois no estado absolutista não existia segregação entre o déspota e o Estado. Esses funcionários também tinham por obrigação fiscalizar as atividades dos magistrados, possuindo, para viabilizar o exercício dessa atribuição, as mesmas prerrogativas dos juízes, sendo defeso aos membros do recém-criado órgão o patrocínio de qualquer outra demanda que não fosse estatal.

Infelizmente, não se pôde dissociar o tiranismo<sup>2</sup>, vigente à época, das atribuições que foram conferidas aos membros do *Parquet*. No princípio, seus integrantes eram apenas meros delegados do Poder Central, funcionando como um instrumento hábil a possibilitar que o Estado arrecadasse os tributos senhoriais, diminuindo a força dos senhores feudais.

Os equívocos na sedimentação do Ministério Público permaneceram amalgamados em sua estrutura até a total consolidação, por parte da Coroa Francesa, do monopólio da jurisdição e o firmamento da *justice retenue*, uma espécie de poder moderador. Apesar de lamentável, é preciso dizer que, inicialmente, o verdadeiro papel do órgão era auxiliar o Executivo na concretização de uma monarquia absolutista.

No entanto, a separação dos interesses reais e o exercício do mister de seus procuradores só viriam a ocorrer em período posterior à Revolução Francesa de 1789, favorecida por um movimento de reforma com nítidas feições liberais e descentralizadoras que, apesar de nunca ter conferido uma desvinculação absoluta entre o *Parquet* e o Poder Executivo, motivou a adoção do perfil ostentado pelo órgão naquele país.

Foi este embrião ministerial francês que viria a se desenvolver, no Brasil, influenciado, entretanto, pelas peculiaridades inerentes a cada povo e à maneira de conduzir sua realidade jurídica.

<sup>1</sup>JATAHY, Carlos Roberto de Castro. *O Ministério Público e o Estado democrático de direito: perspectivas constitucionais de atuação funcional*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007. p. 12.

Felipe IV da França é conhecido na história universal como um monarca tirânico, responsável por inúmeras atrocidades jurídicas com requintes de perversidade.

### 3 A evolução do *parquet* em terras brasileiras

No início do século XVII, só existia, na sistemática jurídica vigente no Brasil, uma única instância judicial, que era viabilizada pelas casas de suplicação. No entanto, a Relação que instituiu o Tribunal da Bahia criou, quando fez consignar que sua composição fosse distribuída entre dez Desembargadores, um Procurador dos Feitos da Coroa e da Fazenda e um Promotor de Justiça, o segundo grau de jurisdição na Colônia.

Tais disposições foram reeditadas em 1751, quando foi fundado o Tribunal da cidade do Rio de Janeiro, possuindo como principal atribuição julgar os recursos advindos do seu congênere baiano. A versão carioca, todavia, implementou uma pequena modificação que repercutiria até os tempos hodiernos: apartou os cargos de Procurador dos Feitos da Coroa e de Promotor de Justiça, determinando o seu exercício por titulares distintos. Esse foi “o primeiro passo para a separação total das funções de Procuradoria Federal (que defende o Estado e o Fisco) e o Ministério Público, somente tornada definitiva com a Constituição Federal de 1988”<sup>2</sup>.

Por conseguinte, a Lei Maior de 1824 não trazia, em seu bojo, qualquer referência direta à instituição, limitando-se a proclamar, no art. 48, a competência dos Procuradores da Coroa e Soberania Nacional para a acusação dos crimes comuns. Mas, em 1832, foi editado o Código de Processo Penal do Império, que continha uma seção específica para os promotores, com exigências para o provimento desse cargo, além de enunciar suas principais atribuições.

Alguns anos mais tarde, precisamente em 1841, foi publicada a Lei nº. 261, regulamentada pelo Decreto nº. 120, consignando em seu texto que a nomeação e a demissão dos promotores de públicos seriam realizadas pelo Imperador ou pelos Presidentes de províncias, apesar de, na falta ou impedimento desses, caberia aos Juízes de Direito a designação de alguém para funcionar interinamente no cargo.

Até aqui, nenhuma função revestida do cunho social foi conferida ao ofício em apreço. Tal circunstância só veio a modificar-se quase duas décadas depois, com a edição da Lei do Ventre Livre.

Esse dispositivo legal, datado de 28 de setembro de 1871, outorgou ao

<sup>2</sup>LIMA, Ana Maria Borguignon. *A formação histórica do Ministério Público: origens do Ministério Público na França, em Portugal e no Brasil*. Disponível em: <<http://www2.mp.ma.gov.br/Ampem/Artigos2007/ARTIGO%20SOBRE%20MP.pdf>>. Acesso em: 13 ago. 2009

Ministério Público a função de “protetor dos fracos e indefesos”, determinando que os membros do *Parquet* cuidassem em registrar, através de matrícula especial criada à época, os filhos livres de mulheres escravas. Caso chegasse ao conhecimento dos representantes ministeriais a notícia de que algum infante se encontrava em condições contrárias ao que dispunha a Lei do Ventre Livre, era múnus do órgão diligenciar para que a irregularidade fosse sanada, em similitude de ação com os hodiernos Promotores da Infância e da Juventude.

Outra grande inovação na estrutura organizacional da instituição ocorreu em 1890, por ocasião da Proclamação da República e a instalação do Governo Provisório. Por intermédio dos Decretos n<sup>os</sup> 848, de 11 de novembro de 1890, e o 1.030, datado de 14 de novembro do mesmo ano, Campos Sales dedicou um capítulo próprio ao Ministério Público, reconhecendo-o como necessário em toda estrutura democrática, determinando que o órgão estivesse representado nas duas esferas da Justiça Federal.

Esses decretos se tornaram os primeiros textos infraconstitucionais brasileiros a atribuir, dentro da organização estatal, grande destaque à instituição, resguardando sua liberdade de ação ante outros poderes da recém-criada República e reafirmando suas obrigações como fiscal do fiel cumprimento da legislação vigente ao tempo. Por essa postura vanguardista em relação ao órgão, Campos Sales foi erigido à condição de Patrono do Ministério Público.

Apesar dos avanços notáveis, capazes de ensejar uma expressão constitucional mais enfática, no que dissesse respeito à posição ministerial no ordenamento jurídico pátrio, a Lei Maior de 1891 não trouxe grandes disposições acerca do *Parquet*, embora o art. 58, §2º tenha instituído a figura do Procurador-Geral da República, que seria nomeado pelo Presidente do Brasil, entre os Ministros do Supremo Tribunal Federal (STF), nada mencionando sobre as atribuições do novo cargo, que ficaria sob responsabilidade de lei posterior que versasse sobre a matéria.

Esse diploma legal tardaria em ser editado, embora os avanços na ampliação dos encargos ministeriais continuassem a ocorrer. Em 1916, com a publicação do Código Civil, a instituição ganhou inúmeras funções, destacando-se, dentre o novo rol de atribuições, a obrigação de velar pelas Fundações, “a legitimidade para propositura da ação de nulidade do casamento e a defesa dos interesses de menores”<sup>3</sup>.

<sup>3</sup>JATAHY, op. cit. p. 20. Nota 3.

A Constituição de 1934 foi a mais inovadora no tocante ao tratamento consignado ao Ministério Público brasileiro. Inspirada pela Magna Carta alemã, que preconizava o *Welfare State*, a Lei Maior pátria foi pioneira ao consignar as disposições institucionais em capítulo próprio, absolutamente independente dos poderes estatais, situando entre os “Órgãos de Cooperação nas Actividades Governamentais”, no Capítulo VI, Seção I<sup>4</sup>.

Além da ênfase no aspecto social, o texto constitucional fincou os alicerces da instituição ao dispor que o órgão seria o mesmo em todas as esferas de organização. Os membros da instituição também não foram excluídos da Carta de 1934, estabelecendo-se garantias e prerrogativas para os integrantes do *Parquet*, entre as quais se encontrava a estabilidade funcional, bem como determinou que a investidura na carreira se processasse através de concurso público, cingindo a ingerência do Poder Executivo, a quem competia, outrora, nomear e demitir livremente os Promotores de Justiça.

Ainda sobre a égide legal supramencionada, o Ministério Público passou a ter competência para officiar na Justiça Eleitoral e Militar, permanecendo, na esfera criminal, com as obrigações que lhe competiam anteriormente. Ressalte-se, por fim, a natureza inovadora da Constituição de 1934, quando, em suas disposições, atribuiu ao *Parquet* mecanismos tão vanguardistas que se mantiveram registrados em prescrições normativas até a contemporaneidade.

Infelizmente, quando há reveses na democracia de um país, o Ministério Público passa a existir sem um delineamento mais marcante no ordenamento vigente. Foi assim durante a ditadura de Vargas, época em que a instituição padeceu de dispositivos que favorecessem uma atuação mais efetiva.

As escassas referências na Constituição de 1937 versavam sobre o Procurador-Geral da República, concedendo-lhe, por exemplo, atribuição para atuar no Supremo Tribunal Federal, bem como informando que essa Corte era competente para o seu julgamento (art. 101, I, “b”). Outro regramento que mencionava o órgão tratava sobre o quinto constitucional, forma de provimento derivado na magistratura de segunda instância.

No âmbito processual civil, ocorreu a solidificação do múnus de *custus legis*, ao se verificar que o Digesto Processual de 1939 impôs a intervenção ministerial na tutela de alguns interesses interpretados pelo legislador como indispensáveis à harmonia social, como o Direito de Família e o amparo dos incapazes.

<sup>4</sup>CAMPANHOLE, 1994 apud JATAHY, 2007, p. 18.

No entanto, mesmo durante o Estado Novo, o Ministério Público, através da edição do Código de Processo Penal de 1941, com forte ascendência italiana, conquistou algumas prerrogativas, como o poder de requisitar o inquérito policial ou requerer diligências para melhor instruí-lo, além de adquirir a titularidade da ação penal pública.

Na vigência da Lei Maior de 1946, a instituição volta a ser tratada na esfera constitucional, estando regulamentada nos art. 125 a 128, determinando sua organização tanto no âmbito federal quanto no estadual, bem como estabeleceu a instalação de suas atividades junto às Justiças Comum, Militar, Eleitoral e do Trabalho.

Foi nessa conjuntura histórica que importantes conquistas funcionais voltaram a ser inscritas no texto da Norma Suprema do ordenamento pátrio, tais como, a estabilidade e a inamovibilidade dos integrantes do Ministério Público em todas as suas vertentes de atuação.

Em 1967, as prescrições da novel Constituição inseriram órgão dentro do Judiciário. Essa medida fomentou a obtenção da autonomia e independência do *Parquet*, dissociando-o do Poder Executivo, além de assemelhar os membros da Instituição aos magistrados. No aspecto estrutural, mencionou a existência de dois ramos, quais sejam, o Ministério Público da União e o Ministério Público dos Estados.

Em 1969, houve nova ruptura com os ideais democráticos que vigoravam no país. Os militares assumiram o governo e mantiveram um regime totalitário, determinando o retorno do órgão aos domínios do Poder Executivo, embora tenham mantido, segundo Carlos Roberto de Castro Jatahy<sup>5</sup>, a autonomia de organização e a carreira em consonância com os preceitos da ordenação anterior.

Com arrimo na Emenda nº. 1/69, foi publicado o Código de Processo Civil de 1973, sendo o Ministério Público consolidado, dentro das prescrições processuais, nas funções de autor (órgão agente) e fiscal da lei (órgão interveniente), permanecendo com esse *status* até os tempos hodiernos.

Também foi durante a Ditadura Militar que aconteceu a edição da LC nº. 40, de 14 de dezembro de 1981, tornando-se o primeiro enunciado legal a ordenar, em níveis nacionais, os Ministérios Públicos estaduais. Essa lei lançou os alicerces gerais da Instituição em todo o país, criando colegiados internos e dispensando tratamento orgânico a todos os órgãos ministeriais compreendidos em esferas estaduais.

---

<sup>5</sup>Ibidem, p. 21.

## 4 A reinvenção da democracia brasileira

As atrocidades cometidas pelos militares durante sua estada no poder fomentaram no povo um desejo de reassumir os desígnios do país, por meio da convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte. Em 1984, com o escopo de gerar um novo e legítimo ordenamento jurídico à nação, uma Comissão de Notáveis formulou o “Anteprojeto Afonso Arinos”, enviando-o à chefia do governo.

Nesse ínterim, vários segmentos da sociedade iniciaram uma discussão sobre suas atribuições numa nova conjuntura constitucional. Os membros do *Parquet*, não se furtando a integrar os movimentos por mudanças, realizaram o VI Congresso Nacional do Ministério Público, realizado na cidade de São Paulo, no ano de 1985, que objetivava elaborar propostas capazes de orientar a reforma porvindoura sobre a situação do órgão na Constituição.

Durante o encontro, a classe ratificou a necessidade de incorporar uma vertente social bem definida, revertendo, através de suas ações, benefícios para a coletividade, consoante os preceitos do Estado Democrático de Direitos. Todavia, o órgão deveria possuir “estrutura e princípios definidos”<sup>6</sup>, liberando-o da excessiva subserviência ao Poder Executivo.

Esse entendimento foi corroborado no I Encontro Nacional dos Procuradores e Promotores de Justiça, ocorrido em meados de 1986, ratificando-se o pendor social do Ministério Público, no sentido de firmá-lo como “defensor do povo”. O consenso obtido nesse evento foi reduzido a um documento conhecido como “Carta de Curitiba”, responsável pelo balizamento da Constituinte no que concernia ao órgão.

Os passos subsequentes tiveram início em 1987, segundo excelente dicção de Carlos Roberto de Castro Jatahy<sup>7</sup>, quando historia os acontecimentos predecessores à publicação da Magna Carta de 1988. Senão, vejamos:

Os trabalhos relativos ao Ministério Público na Assembleia Nacional Constituinte iniciaram-se em 1987, na Subcomissão da Organização do Poder Judiciário e do Ministério Público. O relator da matéria foi o constituinte Plínio Arruda Sampaio, que, em seu trabalho, assentou os princípios e garantias essenciais à nova vocação social da

<sup>6</sup>JATAHY, op. cit., p.24. Nota 3.

<sup>7</sup>Idem. Ibidem, p.25.

Instituição, nos termos da Carta de Curitiba. A seguir, o texto foi encaminhado à Comissão de Organização dos Poderes, que reduziu os avanços sociais. Entretanto, na Comissão de Sistematização, o relator da Assembleia Nacional Constituinte, Deputado Bernardo Cabral, consolidou, em linhas gerais, as teses ministeriais, apresentando texto favorável ao Ministério Público. Forças retrógradas aos avanços sociais idealizados, conhecidas na época como “Centrão”, inviabilizaram o texto elaborado pela Relatoria, aprovando substitutivo que não continha as modificações necessárias à consolidação do Parquet como defensor da sociedade. Finalmente, em acirrada sessão realizada em 12 de abril de 1988, foram aprovados inúmeros destaques ao texto então prevalente, consolidando-se, em definitivo, o novo perfil constitucional do Ministério Público Brasileiro.

Portanto, a promulgação da Constituição Federal de 1988, em conjunto com o surgimento da Lei Complementar nº. 75/93 e da Lei nº. 8.625/93 formalizaram o perfil institucional consolidado atualmente no mundo jurídico-político brasileiro. Contudo, abordaremos, neste trabalho, face à sua especificidade, apenas alguns dos preceitos primordiais, com ênfase especial na autonomia, epicentro axiológico desta obra.

## 5 A autonomia e os princípios expressos no art. 127, § 1º, de cf/1988

Por motivos de natureza didática e exegética, é indispensável conceituar os enunciados basilares da atuação do *Parquet* brasileiro, quais sejam: *unidade, indivisibilidade e independência funcional*.

A *unidade* informa a existência de um só corpo, diante de uma chefia exclusiva. Esse entendimento, todavia, aplica-se a cada ramo do Ministério Público, em dissociado, uma vez que não é possível a ocorrência de uma única direção para todas as classes ministeriais, tendo em vista as próprias disposições constitucionais e infraconstitucionais, escritas nos diplomas reguladores deste órgão.

A *indivisibilidade* significa a viabilidade absoluta de substituição de uns integrantes por outros, desde que sejam todos membros do mesmo ramo da Instituição, além de obedecidos os critérios legais. Assim, não poderia, *verbi gratia*, um Procurador do Trabalho fazer as vezes de Promotor de Justiça Estadual, por se verificar que essas duas figuras não comungam da mesma subdivisão organizacional. Assim, influi-se deste exemplo a limitação de aplicabilidade da unidade e indivisibilidade entre carreiras distintas do órgão, sendo esses pre-

ceitos, porém, amplamente empregados no interior de cada subdivisão do Ministério Público.

Respeitante a *independência*, contudo, entendermos que, apesar de princípio institucional, o impacto de seus prescritivos é maior na esfera humana do órgão, tendo em vista sua projeção externa nas atribuições do mesmo, pois dotou seus agentes com tanta liberdade, em relação aos desígnios assumidos durante o perfazimento de suas atribuições, que não estão eles adstritos a nenhum tipo de hierarquia, a não ser aquela relativa ao Procurador-Geral e, ainda assim, *em casos específicos, como nas designações legais, na disciplina funcional ou na solução de conflitos de atribuições*<sup>8</sup>.

Entretanto, não se deve confundir independência com autonomia, por se verificar que esses substantivos não exprimem significação idêntica. Neste sentido, tornar-se pungente a necessidade de reproduzir as lições de Hely Lopes Meirelles<sup>9</sup> no parecer emitido em *Justicia* nº. 123/185. Examinemos:

Independência e autonomia, do ponto de vista jurídico-administrativo, são conceitos diversos e com efeitos diferentes. A independência é de caráter absoluto; a autonomia é relativa a outro órgão, agente ou Poder. Ora, no que concerne ao desempenho da função ministerial, pelo órgão (Ministério Público) e seus agentes (Promotores, Procuradores), há independência de atuação e não apenas “autonomia funcional”. Os membros do Ministério Público quando desempenham as suas atribuições institucionais não estão sujeitos a qualquer subordinação hierárquica ou supervisão orgânica do Estado a que pertencem. Seus atos funcionais só se submetem ao controle do Poder Judiciário, quando praticados com excesso ou abuso de poder, lesivo de direito individual ou infringente das normas legais que regem a sua conduta. Essa submissão ao controle judicial não descaracteriza a sua independência funcional, pois tem sede constitucional no mandamento universal do artigo 153, § 4º, da Lei Maior (EC nº. 1/1969) abrangente de toda conduta humana abusiva ou ilegal.

Sem embargos das palavras do autor supracitado, gostaríamos de completar a noção de autonomia, acrescentando que esta dirime as feições orgânicas do órgão, atribuindo-lhe capacidade de autogestão e decidindo, em tese, seus destinos estruturais, na esfera funcional, administrativa e financeira.

<sup>8</sup>MAZZILLI, Hugo Nigro. *Introdução ao Ministério Público*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 71.

<sup>9</sup>MEIRELLES, 1985 apud GARCIA GARCIA, Emerson. *Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2008.

Essa afirmativa, contudo, não confere superpoderes à Instituição em descortino. Ao contrário: o Ministério Público está submetido a uma complexa sistemática de controle externo de suas atividades e, nem sempre, essa mitigação de sua autonomia é benéfica para a concretização das funções que a Constituição lhe confiou.

Em momento oportuno, discutiremos os excessos existentes no referente às amarras da faculdade de se autogerir do Ministério Público, revelando que, por vezes, os resquícios de absolutismo despótico ressurgem da Idade Média e, diante do medo de uma fiscalização mais efetiva por parte da Instituição, os governantes atravancam o aparelhamento do mesmo, chegando até a garantir a dependência de alguns Procuradores-Gerais, vinculada ao bel-prazer dos governadores de estado.

### 5.1 Autonomia financeira

Diferentemente do que ocorre em relação aos outros campos da autonomia, não existiu expressa menção do constituinte, em relação à autonomia financeira do órgão, quando discorreu sobre o *Parquet*, mas o fez com o Poder Judiciário.

Esse fato ensejou verdade incontroversa no tangente à existência dessa prerrogativa ao Ministério Público, tendo em vista, em primeiro plano, a necessidade de submissão aos ditames da paridade entre a Magistratura e o Ministério Público.

Numa segunda análise, através do mandamento advindo do art. 127, § 3º, estende-se igual permissão ao Ministério Público, dispondo sobre a possibilidade efetiva de elaboração de *sua proposta orçamentária, dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias*. Não havendo dúvidas sobre a existência da autonomia financeira, convém-nos defini-la, colacionando, mais uma vez, basilar ensinamento de Hely Lopes Meirelles<sup>10</sup>, no sentido de estabelecer que a “*autonomia financeira é a capacidade de elaboração da proposta orçamentária e de gestão e aplicação dos recursos destinados a prover as atividades e serviços do órgão titular da dotação*”.

<sup>10</sup>MEIRELLES, 1985 apud MAZZILLI, 2007.

## 5.2 Autonomia administrativa

Neste prisma, é permitido ao Ministério Público realizar atos com vistas a administrar seus quadros de pessoal, a saber, a determinação da oportunidade e da conveniência da realização de concurso público para provimento de vagas, exoneração, aposentadoria, disponibilidade etc.

Já, aqui, vislumbramos as primeiras possibilidades de interferência externa. Como é cediço, no ordenamento jurídico vigente existem os conselhos de controle e, no âmbito ministerial, não ocorre de maneira diversa. O Conselho Superior do Ministério Público tem poder para rever atos de caráter administrativo, segundo se influi da dicção de Carlos Roberto Jatahy<sup>11</sup>, ao comentar o alcance desse colegiado na estrutura do Ministério Público Brasileiro.

O referido autor, analisando o rol de atribuições insculpidos no art. 130-A, § 2º, da Carta da República, ratifica a autorização concedida ao CNMP para analisar, através de iniciativa própria ou motivado por provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados em qualquer dos ramos do Ministério Público brasileiro, possuindo até poder para desconstituí-los ou revê-los.

Há, dentro do conjunto de atribuições do conselho ora examinado, a aceitabilidade da prática de atos censórios, além de poderes cognitivos, no tocante às reclamações contra membros ou órgãos do Ministério Público, sem prejuízo da atividade correcional institucional. Existe, ainda, o permissivo legal de avocar processos disciplinares em curso, determinando remoção, disponibilidade ou aposentadoria, com proventos proporcionais, incluindo-se aqui os processos disciplinares de membros do Ministério Público, julgados há menos de um ano, bem como outras sanções administrativas, assegurada sempre a ampla defesa.

Percebe-se, desta feita, a enormidade das faculdades conferidas ao CNMP, tendo este um nível de ingerência tão grande sobre os ramos do Ministério Público que, em algumas situações, chega a macular a autonomia constitucional possuída pelo órgão. Não é razoável afirmar, diante de tudo o que foi exposto, que existe uma versão distorcida do sistema constitucional de freios e contrapesos?

A resposta para essa pergunta é afirmativa, uma vez que, à exceção do Poder Judiciário, nenhum dos outros órgãos indispensáveis ao bom funcionamento do aparelhamento estatal é tão fiscalizado. Será isto mera coincidência ou

<sup>11</sup>JATAHY, Carlos Roberto de Castro. *Curso de princípios institucionais do Ministério Público*. 4. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2009. p. 467.

resquícios de épocas longínquas, quando a voz do governante era a lei regente do estado?

Infelizmente, o Poder Executivo procura manter, ainda que de maneira indireta, sob o pretexto de obediência aos preceitos constitucionais das “*checks and balances*”, algumas pequenas, mas significativas, ingerências nas questões atinentes ao Ministério Público, que se situam no campo da capacidade de auto-gestão funcional do *Parquet*.

### 5.3 Autonomia funcional

Essa face da autonomia, prevista no art. 3º da Lei nº. 8.625/1993, indica que a Instituição está isenta de pressões externas, no exercício de sua atividade finalística. Assim, tem o agente político, investido do múnus ministerial, o direito de filiar-se a qualquer tipo de posicionamento não defeso pelas prescrições normativas e agir perante quaisquer sujeitos, órgãos ou instituições, de caráter público ou privado, toda vez que esse tipo de atitude for imprescindível.

Vale ratificar aqui a diferença de autonomia e independência funcional: esta está conectada com a liberdade característica dos integrantes do Ministério Público, existente, inclusive, diante da administração superior do órgão; e aquela, por seu turno, é respeitante à incontestável desvinculação desta Instituição, quando desempenha suas atividades típicas, com qualquer outra existente no poder público, embora todos estejam submetidos à soberania estatal.

Explicitados exhaustivamente os contornos da definição de autonomia, é oportuno discorrer sobre outra faculdade, pertencente ao chefe da Administração Federal, de escolher dentre os integrantes de carreira, com mais de 35 anos, o Procurador-Geral da República, cujo nome será submetido ao Senado Federal, devendo este aprovar a indicação por maioria absoluta. Vale salientar, também, a inexistência de limitação à recondução, podendo ocorrer diversas vezes, segundo o próprio texto da Carta Cidadã<sup>12</sup>.

Na esfera estadual, as coisas não são muito diferentes. O Governador indicará o Procurador-Geral de Justiça, dentre os componentes de uma lista tríplice,

<sup>12</sup>Art. 128, §1º. O Procurador-Geral da República é o chefe do Ministério Público da União, nomeado pelo Presidente da República dentre integrantes da carreira, maiores de trinta e cinco anos, permitida a recondução precedida de nova decisão do Senado Federal.

formada pelos três integrantes mais votados pela classe, em eleição secreta. A Constituição<sup>13</sup> delega à legislação específica a tarefa de pormenorizar essa matéria.

Necessário dizer que, em se tratando de composição do Conselho Superior do Ministério Público, o PGR é membro nato, cabendo-lhe a presidência do respectivo colegiado. Infelizmente, é forçoso admitir que o Presidente da República acaba por possuir ingerência também no CNMP.

Sem nenhum demérito da Norma Suprema de nossa ordenação legal, não é possível vislumbrar a benesse dessa determinação para a coletividade. Ao inverso: como a escolha, tanto no âmbito federal quando no estadual, é discricionária do Chefe do Executivo, não se pode garantir que essa liberalidade na escolha impedirá a geração de conchavos políticos. De um lado, estão as vaidades pessoais daqueles pleiteadores da ostentação de ocupar o posto máximo de uma carreira. É cediço, no correr de toda de nossa evolução histórica, a índole ambiciosa dos seres humanos, capazes de ceifar vidas para conquistarem suas aspirações.

Doutra banda, estará o governador do estado, possuindo, na direção dos fiscais da lei, verdadeiro aliado. E, na feira das vaidades, estará em jogo a possibilidade de recondução, se o Procurador-Geral escolhido não contrariar nenhum interesse do dirigente da Administração que poderá reconduzi-lo, uma vez mais, ao ápice da carreira ministerial.

Desventuradamente, porém, as implicações não permanecerão apenas no âmago subjetivo dos envolvidos na questão. Os PGJs não funcionam apenas no prisma administrativo dos Ministérios Públicos que dirigem. Atuam, como os demais membros do *Parquet*, em órgãos de execução, segundo prescritivo do art. 29 da Lei 8.625, de 12 de fevereiro de 1993.

O inciso VIII do aludido dispositivo determina o exercício das atribuições do art. 129, II e III, da Constituição Federal, quando a autoridade reclamada for o Governador do Estado, o Presidente da Assembleia Legislativa ou os Presidentes de Tribunais, bem como quando contra estes, por ato praticado em razão de suas funções, deva ser ajuizada a competente ação.

O art. 129, II e III, da CF/88 atribui ao Ministério Público a incumbência de zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas

<sup>13</sup>§ 3º. Os Ministérios Públicos dos Estados e o do Distrito Federal e Territórios formarão lista tríplice dentre integrantes da carreira, na forma da lei respectiva, para escolha de seu Procurador-Geral, que será nomeado pelo Chefe do Poder Executivo, para mandato de dois anos, permitida uma recondução.

necessárias a sua garantia, encarregando-lhe também da promoção do inquérito civil e da ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

Como garantir a isenção de ânimo necessária, por parte dos Procuradores-Gerais, quando necessitarem atuar nas situações acima elencadas, ou seja, quando a autoridade questionada for o Governador que, tanto os conduziram ao cargo ocupado quanto podem, se assim desejarem, repetir a mesma decisão? Isso não garantiria, em tese, certa inércia do órgão ministerial? Esse tipo de discricionariedade fere, a nosso sentir, os princípios norteadores da Administração Pública, quais sejam, a moralidade e a impessoalidade.

Ora, se no sistema processual vigente, a configuração de vício, quanto à parcialidade do prolator, enseja a possibilidade de anulação da decisão, na esfera governamental, também não seria adequado avançar e munir o sistema de determinações mitigadoras de práticas politiquieiras, em que os únicos lesados, por um Ministério Público inerte e conivente, seria a sociedade?

Desta forma, encerramos as considerações acerca da autonomia funcional do *Parquet* brasileiro, na expectativa de assistirmos, em tempos futuros e não muito distantes, aos avanços ainda maiores do que os atualmente presenciados, com a esperança de vivenciarmos normas de controle absolutamente isentas de qualquer influência contrária ao Estado Democrático de Direitos e, em última instância, fulcradas nos mais lúdimos e justos critérios de limitação e fiscalização de poder.

E necessário pontuar, por fim, que o fato de o atual estágio de amadurecimento da democracia brasileira não suportar mais mitigações grosseiras como a escolha do Procurador-Geral por parte do Governador pode se afigurar.

Uma Instituição que sofreu todos os reveses de uma democracia como a brasileira, já possui amadurecimento suficiente para escolher, por meio de seus próprios membros, sua chefia maior, sem nenhum tipo de influência diversa dos promotores de justiça, legitimando-se o apontado pela categoria como seu líder por um determinado interregno temporal.

## 6 Considerações finais

Verificamos, portanto, a impossibilidade de se conceder ao chefe do Executivo a indicação da direção maior dos órgãos ministeriais. Deste modo, esse precedente cria uma abertura perigosa entre as vontades das autoridades de

gestão governamental e o Ministério Público, porquanto submete a instituição ao bel alvedrio das intempéries políticas próprias da nossa nação.

Ademais, a natureza *sui generis* do *Parquet*, somada às suas atribuições fiscalizatórias como defensor maior da ordem jurídica, são incompatíveis com ingerências politigueiras, comprometendo, em última instância, a atuação do órgão junto à sociedade.

O guardião da democracia deveria ser a expressão mais lídima da boa aplicação desta. Qual o empecilho para que a escolha do Procurador-Geral da República ou dos Procuradores-Gerais dos Estados ou do Distrito Federal se dê pela própria categoria, entre os candidatos ostentadores dos requisitos exigidos para concorrerem em pleito?

Doutra banda, o Executivo já cumpre os preceitos do sistema de freios e contrapesos, preconizados pelo texto constitucional, quando possui o poder de consolidar as proposta orçamentárias, restringido os valores em desconformidade com os ditames normativos.

O próprio legislador que o concebeu adotou as *check and balances* para coibir práticas espúrias e as manifestações exacerbadas de poder. As circunstâncias que se encontram em consonância com os regramentos normativos prescindem da necessidade de controle externo, competência deferida, a propósito, ao Conselho Nacional do Ministério Público, não demonstrando, desta forma, a pretensão de tornar a Instituição um órgão com “superpoderes”.

De toda sorte, a continuidade deste paradigma demonstra similitudes com as transgressões do passado, quando o governante tinha discricionariedade para decidir quase todas as questões concernentes à administração do Estado, colocando na direção das outros centros de competência estatal indivíduos incapazes de contrariar quaisquer de seus interesses, além de retaliar severamente aqueles que o fizessem.

Por todo o exposto, filiamo-nos às vozes defensoras da escolha da chefia do *Parquet* por seus próprios membros, obedecendo à mais límpida vertente da democracia, para entregar às futuras gerações um país desenvolvido através de práticas probas e responsáveis, longe da politicagem que tanto retardou o crescimento efetivo da nação brasileira.

## Referências

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituição/contitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituição/contitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 1 jan. 2012.

\_\_\_\_\_. *Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993*. 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp75.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp75.htm)>. Acesso em: 1 jan. 2012.

\_\_\_\_\_. *Lei 8.625, de 12 de fevereiro de 1993*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8625.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8625.htm)>. Acesso em: 1 jan. 2012.

GARCIA, Emerson. *Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2008.

JATAHY, Carlos Roberto de Castro. *O Ministério Público e o Estado democrático de direito: perspectivas constitucionais de atuação funcional*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007.

\_\_\_\_\_. *Curso de princípios institucionais do Ministério Público*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2009.

LIMA, Ana Maria Borguignon. *A formação histórica do Ministério Público: origens do Ministério Público na França, em Portugal e no Brasil*. 04 abril 07. Disponível em: <<http://www2.mp.ma.gov.br/Ampem/Artigos2007/ARTIGO%20SOBRE%20MP.pdf>>. Acesso em: 1 jan. 2012.

LYRA, Roberto. *Teoria e prática da Promotoria Pública*. 2. ed. reimp. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1989.

LUCENA, Socorro; BRITO, Adjalmira. *Regras de metodologia científica para produção de trabalhos acadêmicos*. João Pessoa: UNIPÊ, 2006.

MAZZILI, Hugo Nigro. *Introdução ao Ministério Público*. 6. ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2007.

\_\_\_\_\_. *Regime jurídico do Ministério Público*. 6. ed. rev., ampl. e atual.  
São Paulo: Saraiva, 2007.

SOUZA, Victor Roberto Corrêa de. Ministério Público: aspectos históricos.  
*Jus Navigandi*, Teresina, ano 8, n. 229, 22 fev. 2004. Disponível em:  
<<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4867>.> Acesso em: 1 jan. 2012.

