

O membro do Ministério Público como agente político^(*)

The member of the Ministério Público as a political agent

Hugo Nigro Mazzilli

Professor Emérito da Escola Superior
do Ministério Público de São Paulo

Resumo: A origem do Ministério Público ligada à defesa dos interesses do rei e à acusação penal subordinou-o naturalmente ao Poder Executivo; no Brasil, entretanto, o Ministério Público conquistou gradualmente autonomia funcional e seus membros passaram a gozar de independência funcional, tornando-se agentes políticos que tomam as decisões finais de sua atuação funcional subordinados apenas à Constituição e à lei. Entretanto, a liberdade para tomarem suas decisões não os isenta de responderem pelos seus atos, na forma da lei.

Abstract: The Ministério Público origin, committed to the king's claims defense and to the criminal charge, naturally subordinated it to the Executive Power; however, the Brazilian Ministério Público has gradually gained functional autonomy and its members began to enjoy functional independence, becoming political agents who take the final decisions of their functional performance subordinated only to the Constitution and the law. However, the freedom to take their decisions does not exempt them from responding for their acts, in the form of the law.

Palavras-chave: Ministério Público brasileiro – origens – autonomia funcional – independência funcional – agente político – responsabilidade funcional

Keywords: Brazilian Ministério Público – origin – functional autonomy – functional independence – political agent – functional responsibility

Quem abre hoje a Constituição e lê seu art. 127, que destina o Ministério Público brasileiro ao zelo dos mais elevados valores sociais e à defesa do próprio regime democrático, muito provavelmente vai considerar natural essa vocação, porque bem conforme com as finalidades da instituição.

^(*). Artigo publicado na *Revista dos Tribunais*, vol. 1000, p. 359 e s., na sua forma original como foi escrito pelo Autor (e, portanto, sem o erro de revisão da Editora). Disponível em www.mazzilli.com.br/pages/artigos/agenpol.pdf, acesso em 22-02-2019.

Apesar de ser hoje quase um consenso, não foi tão óbvio nem tão fácil chegar a esse entendimento. Historicamente os agentes que deram origem ao Ministério Público moderno não tinham nada a ver com a defesa do regime democrático nem com o zelo geral dos valores mais altos da sociedade; os primeiros funcionários que deram origem ao Ministério Público estavam apenas ligados à defesa dos interesses do rei e à acusação penal. Esses foram os verdadeiros precursores dos quais os membros do Ministério Público de hoje descendem. Não me refiro aqui a eventuais origens mais remotas que remontariam ao Egito, ou, pelo menos, à Roma ou à Grécia antigas, pois as ligações de alguns antigos funcionários egípcios, romanos ou gregos da antiguidade com o Ministério Público de hoje são muito tênues e pontuais, sem qualquer linha efetiva de continuidade nem transmissão de funções até os órgãos atuais. A origem mais acertada do *parquet* situa-se, sim, nos fins do Século XIII, começos do Século XIV, quando na Europa os reis começaram a centralizar a administração e passaram a instituir tribunais regulares para distribuírem justiça em nome deles, reis soberanos. Foi nessa ocasião que começaram a colocar, junto a esses tribunais, procuradores deles, reis, para, como mandatários, fiscalizarem o que os tribunais faziam, e defenderem os interesses da Coroa junto às cortes. Se acompanharmos a evolução histórica desses procuradores do rei, veremos que foram eles, sim, que se transformaram nos Procuradores da República e nos Promotores e Procuradores de Justiça de hoje. Com efeito, no Brasil, quando a monarquia foi substituída pela República, nossos procuradores da Coroa transformaram-se em Procuradores da República, e, gradativamente, tiveram suas funções atuais separadas das atribuições procuratórias, conferidas aos advogados da União e dos Estados-membros da Federação.

Há, pois, um efetivo elo histórico entre os antigos procuradores do rei e os membros do Ministério Público de hoje. Todavia, quando os primeiros procuradores do rei foram instituídos, não se podia ainda falar em Ministério Público: esses funcionários do rei eram apenas agentes isolados, pois lhes faltava organização com uma ideia de algo a realizar e um fim social — requisitos apontados por Maurice Hauriou para que se possa falar mais propriamente em instituição.¹

Como instituição, portanto, o Ministério Público demorou ainda mais alguns séculos para surgir. A doutrina inclina-se por identificar o surgimento do Ministério Público enquanto instituição logo depois da Revolução Francesa, ou, mais especialmente, ao tempo das codificações napoleônicas, que deram organicidade à função dos procuradores da coroa. Levando em conta o papel difusor que teve a cultura francesa na época, esse modelo acabou influenciando outros países europeus e até o nosso país.

Essa origem que remonta aos procuradores do rei marcou muito nosso Ministério Público: esse cordão umbilical com o governo e com o governante impactou a instituição por muito tempo.

1. Maurice Hauriou, La théorie de l'institution et de la fondation. Essai de vitalisme social, in *Aux sources du droit: le pouvoir, l'ordre et la liberté*, Cahiers de la Nouvelle Journée, n. 23, p. 96, Paris, 1925, réimprimé Université de Caen, 1990.

Entre nós, no Brasil-Colônia estivéramos sob o Direito português; desde quando fora criado o primeiro Tribunal da Relação na Bahia, em 1609, o rei de Portugal já tinha instituído aqui o procurador da Coroa e da Fazenda, com função de Promotor de Justiça. Com a Independência e o Império, manteve-se a figura do procurador da Coroa, que passaria a ser nomeado pelo imperador. Mas o Ministério Público brasileiro só começou a adquirir contornos de instituição a partir da organização que lhe deu Campos Salles, enquanto Ministro da Justiça no Governo Provisório da República (Decreto n. 848, de 11-10-1890). Mas mesmo sob a República, por um longo tempo o Ministério Público ainda conservou suas características originais: manteve as funções de mandatário do governante a par com a de promovente da ação penal, e continuou como um órgão do Poder Executivo, situação que persistiu basicamente até a última constituição que antecedeu a atual, pois a Carta de 1969 o manteve dentro do Poder Executivo. No período republicano, houve apenas duas alternâncias durante nossa evolução constitucional, em 1934 e 1946, épocas de aberturas democráticas, em que ele chegou a ocupar uma posição de relativa autonomia, mas, a seguir, depois de passar rapidamente pelo Capítulo do Poder Judiciário (1967), acabou voltando ao seio do Poder Executivo, onde nascera (1969).

Na Carta de 1969, é importante notar, o chefe do Ministério Público ainda era de livre nomeação e livre destituição do governante, e era óbvio e até natural que assim fosse: se ele era o representante do governante, como todo procurador deveria mesmo ser destituível livremente, pois o procurador tem de ser alguém da confiança de quem o escolhe.

Era essa, pois, a situação do Ministério Público brasileiro até antes da atual Constituição de 1988. E, nessas condições, ainda mais sob ditadura na época, o chefe do Ministério Público monopolizava naturalmente a ação direta de inconstitucionalidade e a ação penal pública contra as maiores autoridades do País, o que dava ao chefe do Poder Executivo o controle sobre a constitucionalidade das leis e o controle da ação penal contra seus inimigos, bem como o poder de assegurar a impunidade de seus aliados...

Entretanto, a situação começou a mudar gradualmente para o Ministério Público ainda durante a ditadura militar de 1964-1985. Foi uma mudança sutil e suave, para a qual contribuiu grandemente a própria instituição.

Lembremos que, em 1977, no auge da ditadura militar, o governo fechou mais uma vez o Congresso Nacional. Já o tinha fechado em 1964 e 1969, e, dessa última vez fê-lo novamente para reformar a seu bel-prazer a Carta de 1969, que, aliás, tinha sido outorgada pelos próprios militares sob forma de *emenda* à Constituição de 1967.

Naquela ocasião, o Ministério Público brasileiro era muito díspar: havia o de São Paulo, o de Minas Gerais, o do Rio Grande do Sul e outros, que estavam mais desenvolvidos, com uma feição mais moderna, dotados de órgãos distintos para fazer o trabalho de corregedoria, de administração e execução etc., tendo já as funções

de advocacia de Estado sido separadas das funções típicas de Ministério Público, e já tendo sido vedado o exercício da advocacia por seus membros, com a consequente equiparação remuneratória com a Magistratura... Entretanto, a par disso, havia outros Estados da Federação em que os membros do Ministério Público ainda advogavam, ainda exerciam a defesa patrimonial do Estado, ainda não tinham sequer corregedoria, que era acumulada pelo Procurador-Geral. Isso sem falar no Ministério Público Federal, que tinha perfil diverso dos Ministérios Públicos Estaduais.

Na iminência da alteração constitucional que seria baixada pelos militares, as lideranças nacionais do Ministério Público se empenharam no sentido de que o governo aceitasse incluir um simples parágrafo num artigo da Constituição então vigente, prevendo que o Ministério Público nacional deveria ser organizado por uma lei complementar que estabelecesse as primeiras normas gerais para o Ministério Público brasileiro. Conseguimos, então, na Emenda 7/77, a inserção de um pequeno dispositivo na Constituição, um parágrafo no art. 96, dizendo que uma lei complementar criaria normas gerais para o Ministério Público dos Estados. Esse simples dispositivo foi o começo de uma verdadeira revolução no Ministério Público, porque, a partir daí, passamos a nos preparar para o advento de uma lei nacional, que veio quatro anos depois: a Lei Complementar federal n. 40/81 — a primeira lei orgânica nacional do Ministério Público. Essa lei, de iniciativa do presidente da República, foi a primeira a conceituar a instituição, a dar-lhe princípios, garantias, vedações e funções, e foi o começo da uniformização do Ministério Público brasileiro. Houve muitos avanços, poucos vetos, algumas decepções, mas foi o primeiro passo para obter-se um perfil nacional do Ministério Público.²

Outro fato relevante se dera pouco antes, e cremos também deva ter concorrido para o novo perfil do Ministério Público brasileiro. Até aquela época, os membros do Ministério Público ainda eram tratados na doutrina e na lei como funcionários públicos em sentido estrito, ou seja, hierarquizados, devendo obediência ao chefe. Em 1976, ainda sob plena ditadura, apresentamos em palestra e em congresso paulista de Ministério Público uma proposta sobre os limites da independência funcional do membro do Ministério Público, e sustentamos que os membros da instituição, embora na estrutura da Constituição de 1969 ainda integrassem o Poder Executivo, não mais eram meros delegados do Procurador-Geral, e sim deviam ter atribuições próprias, previstas na lei, podendo, em razão da independência funcional, até mesmo resistir a designações ilegítimas do chefe da instituição. A tese escandalizou os conservadores da época, mas a ideia foi vencedora no congresso local de Ministério Público, e deu origem, a seguir, ao chamado *princípio do promotor natural*.³

Estavam, então, presentes as condições necessárias para começar a formar-se uma nova mentalidade de Ministério Público, dentro e fora da instituição.

2. V. nosso artigo Inovações no Ministério Público, RT 559/267, de 1982, e, com o mesmo nome, Justitia 43(114), São Paulo, 1981.

3. V. nossos artigos A posição real do Ministério Público no processo penal, RT 494/269 de 1976, e A natureza das funções do Ministério Público e sua posição no processo penal, RT 805/464 de 2002.

Nesta área, a doutrina, pelos seus maiores expoentes, já começava a ver nos membros do Ministério Público, porque dotados de independência funcional, a condição de agentes políticos.⁴

É importante considerar a época em que estávamos, pois, já no começo da década de 1980, começávamos a viver o fim da ditadura militar, que chegava ao seu término por desgaste. A mudança de regime se avizinhava. A sociedade percebia o momento e queria as mudanças. O povo estava nas ruas pedindo “Diretas-já” para a eleição do futuro presidente da República, o que não conseguiu de imediato, mas o movimento teve ampla repercussão política e social. Os próprios militares já aceitavam devolver o poder aos civis, tanto que na eleição indireta para sucessão do último ditador militar houve apenas dois candidatos, ambos civis. Nessa ocasião, tornou-se evidente que estávamos caminhando para a reconstitucionalização do País. Uma nova Constituição estava para sobrevir.

Longe de cruzar os braços e esperar pelo que viesse acontecer, as lideranças do Ministério Público nacional resolveram trabalhar pelas mudanças, buscando interferir, influenciar e dar a nossa contribuição em tudo aquilo que estava em vias de suceder.

Nessa época, porém, sequer no Ministério Público de São Paulo havia unanimidade no tocante aos objetivos primários da própria instituição. Ao contrário. Contaremos um episódio que hoje pode parecer incrível, mas é um testemunho. Em 1982, ainda nos últimos anos da ditadura militar, já estava em vigor a Lei Complementar n. 40/81; em São Paulo, a classe estava muito insatisfeita com o achatamento remuneratório, razão pela qual fora convocada uma assembleia geral da Associação Paulista do Ministério Público. Fazia poucos anos que a Constituição portuguesa de 1976 tinha sido promulgada, após Portugal ter saído de uma ditadura, e acabara de consagrar o Ministério Público local à defesa da “legalidade democrática”. Um grupo de Promotores paulistas, nessa assembleia geral de 1982, inspirado nessa Constituição portuguesa, apresentou à votação uma moção que propunha que o Ministério Público brasileiro deveria destinar-se à defesa da legalidade democrática. Hoje, uma questão como essa, se fosse submetida à análise de uma assembleia geral de Promotores e Procuradores, certamente poderia gerar discussão apenas quanto à redação, ou seja, se o Ministério Público iria defender “a legalidade democrática”, ou “o regime democrático” ou a própria democracia. Mas cremos que a ideia de defesa da democracia pelo Ministério Público hoje não chocaria os membros da instituição. Era e ainda é possível discutir se é ou não feliz a expressão que diz que o Ministério Público deve defender a “legalidade democrática”, porque essa expressão, para alguns, poderia dar a inadequada ideia de que o membro do Ministério Público poderia decidir que leis considera democráticas ou não, para escolher quais delas vai cumprir ou não... De qualquer forma, a legalidade é um

4. A propósito, v. artigo de 1975, de Hely Lopes Meirelles, intitulado O Estado e a Administração — seus poderes, órgãos e agentes, publicado na Revista *Justitia*, 89/253, do Ministério Público de São Paulo, disponível em <http://www.revistajustitia.com.br/revistas/70b5bx.pdf>, acesso em 16-08-18. A partir daí, Hely Lopes Meirelles passou a incorporar essa lição nas novas edições de seu consagrado livro *Direito Administrativo Brasileiro*.

conceito menor do que democracia. Seja de uma forma ou de outra que se coloque a questão, porém, a verdade é que em 1982 se estabeleceu grande discussão no plenário da assembleia geral, a qual não versava qualquer aspecto redacional, e sim objetivava questionar a própria ideia de saber se o Ministério Público tinha ou não algo a ver com democracia. Foi uma discussão extremamente acalorada, e enfim a moção foi posta em votação para que a assembleia se posicionasse sobre se o Ministério Público tinha ou não algo a ver com a defesa da legalidade democrática. Sob ditadura, essa era uma questão aguda a decidir. Havia centenas de Promotores e Procuradores presentes, e aconteceu algo inacreditável, que testemunhamos: feita a contagem dos votos — que eram dados levantando-se a mão ou não —, apurou-se o empate!

O presidente da Associação Paulista do Ministério Público, Cláudio Ferraz de Alvarenga, visivelmente embaraçado, mandou contar outra vez os votos... Contados novamente os votos... deu empate! O presidente interrompeu a assembleia por meia hora, para pensar...

Isso é ora lembrado para melhor compararmos o ontem e o hoje... Teria hoje alguém dúvida para votar isso, exceto em matéria de redação? Aditaria alguém a deliberação de uma assembleia para desempatar algo assim? Pois então, meia hora depois, o presidente voltou e desempatou... reconhecendo que o Ministério Público estava destinado à defesa da legalidade democrática...

Essa passagem histórica ilustra como diversos dispositivos, hoje incontestados e que integram nossa Constituição, não eram assuntos pacíficos, não nasceram calmamente, e sim foram fruto de muita luta e muita controvérsia, até entre os próprios membros da instituição.

Enfim, concluído o último governo militar, agora já sob os ventos da mudança constitucional que se avizinhava, em 1985 fizemos em São Paulo um congresso nacional de Ministério Público, para colher teses de como o Ministério Público deveria apresentar-se na constituinte: capítulo próprio? Quais as principais garantias? Quais as vedações? Quais suas funções e instrumentos?

A partir da compilação das teses que foram aprovadas no congresso de Promotores, e levando em conta o resultado de um questionário que a Conamp — a então Confederação Nacional do Ministério Público — enviou aos membros da instituição em todo o País, nós fomos para Curitiba, capital do Paraná, em junho de 1986. Todos os Ministérios Públicos do Brasil estavam ali representados. Foi a primeira vez que todos os Procuradores-Gerais e todos os Presidentes de Associações se reuniram! Ficamos três dias discutindo um anteprojeto de Ministério Público nacional. Foi muito difícil chegar a um consenso, pois havia muitas disparidades no Ministério Público nacional. Por exemplo, os membros do Ministério Público do Rio de Janeiro, os Procuradores da República e outros membros de alguns Estados ainda exerciam a advocacia privada e queriam mantê-la, enquanto em São Paulo e em outros Estados já havia vedação expressa a respeito. Em alguns lugares, os Promotores queriam manter a atividade político-partidária; em outros, não. O Ministério Público Federal ainda exercia a

advocacia da União e queria conservá-la, mas em alguns Estados-membros, essas funções procuratórias já tinham sido abandonadas. Enfim, conseguimos chegar a uma Carta de princípios, hoje modesta, mas na ocasião avançadíssima, que propunha um novo perfil para o Ministério Público brasileiro.⁵

A Constituinte de 1987-1988 foi uma epopeia. Mobilizamos o Ministério Público nacional, acompanhamos os parlamentares, propusemos substitutivos, articulamos, cedemos e conquistamos... Até que a Constituição de 1988 consagrou basicamente tudo aquilo que nós estávamos buscando.

Na Constituição de 1988, o Ministério Público alcançou garantias de Poder, bem como obteve uma parcela da soberania do Estado. Com efeito, o direito de punir do Estado, para ser exercitado, supõe quatro momentos: o primeiro – a *legislação penal* — consiste na existência de uma lei que diga que aquele fato é crime — e esse momento é monopolizado pelo Poder Legislativo, que dá a última palavra a respeito. O segundo momento é a *acusação penal*. Sem a acusação penal, não existe possibilidade de punição. É o Ministério Público que monopoliza o exercício da ação penal pública, dando a última palavra sobre a não propositura da ação. Dentro do prazo da lei, se o Ministério Público entender que não houve crime, não haverá jurisdição penal. No terceiro momento, para punir alguém, é necessário advenha a *jurisdição penal*: é preciso que, dentro do processo da lei, o Poder Judiciário diga que aquele ato concreto, objeto de prévia lei penal e objeto de prévia imputação penal, é mesmo crime. E isso porque, mesmo que o Congresso diga que aquele ato em tese é crime, e mesmo que o Ministério Público diga que aquele ato concreto é crime, o Poder Judiciário poderá dizer, de maneira incontestável, que não houve crime. Assim, para punir alguém, é preciso que o Poder Judiciário também diga: isto é crime, e, portanto, condeno o autor do fato. Por último, temos o quarto momento: mesmo que haja lei, haja imputação e haja condenação, é preciso haver a *execução penal*, e agora o Poder Executivo detém o poder de indulto, que pode obstar à execução.

O conjunto desses quatro momentos exprime momentos de manifestações de soberania do Estado, e o Ministério Público monopoliza um desses momentos.

A Constituição conferiu, ainda, vários instrumentos de ação ao Ministério Público: a ação penal pública, na qual ele tem o monopólio ou privatividade; a ação civil pública, na qual ele é um dos legitimados; o inquérito civil, as requisições e mecanismos investigatórios etc.

Ao exercer suas atuais atribuições, há uma relevante característica a destacar: o órgão do Ministério Público não o faz como um funcionário público comum. Não há demérito algum em ser um funcionário público comum, que também exerce uma atividade relevante do Estado. Entretanto, ao propor uma ação penal públi-

5. A chamada *Carta de Curitiba* (1986). A propósito, v. nossa tese *A Carta de Curitiba e a Constituinte*, disponível em <http://www.mazzilli.com.br/pages/artigos/curitibaconst.pdf>, acesso de 16-08-18.

ca, ao propor uma ação civil pública, ao instaurar e presidir um inquérito civil, o órgão do Ministério Público o faz como *agente político*. Nessas condições, os membros do Ministério Público não agem como funcionários públicos comuns porque não se subordinam ao regime estatutário comum, e sim se sujeitam a normas constitucionais específicas de escolha, de investidura, de conduta e de responsabilidade. E, sobretudo, nos momentos decisórios — se darão ou não denúncia, se recorrerão ou não de uma sentença etc. —, agem com plena independência funcional, assegurada pela Lei Maior. Essa característica dá aos membros do Ministério Público a qualidade de agentes políticos.

O agente político contrapõe-se ao funcionário público em sentido estrito: em sentido estrito, o funcionário público é um servidor que exerce um cargo ou uma função pública, criados por lei, em qualquer repartição da Administração, dentro de uma escala hierárquica, subordinado aos regulamentos da própria Administração.

O membro do Ministério Público seria um funcionário público? Para fins penais, em sentido lato, ele o é (Código Penal, art. 327); mas, neste sentido, aliás, mesmo o presidente da República, mesmo os Deputados, Senadores e Ministros são funcionários públicos, pois todos eles podem cometer crimes próprios de funcionário público em sentido lato. Mas, em sentido estrito, esses agentes não são funcionários públicos, pois um presidente da República, um Ministro de Estado, um parlamentar, um magistrado, um membro do Ministério Público — todos estes são agentes políticos, porque dotados de independência funcional: tomam suas decisões funcionais sem se aterem a ordens hierárquicas.

Os agentes do Ministério Público são órgãos do Estado, instituídos na estrutura íntima da própria Constituição Federal que cuida diretamente de sua investidura, de suas finalidades, de seus princípios, de suas garantias e vedações, bem como de suas funções, uma delas, aliás, que a lei fundamental lhes tornou privativa. Seus membros são órgãos de primeiro escalão, ou seja, são os órgãos do Estado que atuam com plena liberdade funcional no exercício de suas funções primárias, devendo obediência apenas à Constituição e às leis, quando manifestam, diretamente por meio de seus atos, a vontade do Estado que os investiu exatamente para tomarem essas relevantes decisões com total independência. Nas funções próprias da atividade-fim, esses órgãos não devem obediência hierárquica a chefes, a regulamentos administrativos, a portarias, a ordens de serviço, a atos administrativos regulamentares baixados por algum superior — devem obediência, repita-se, apenas à Constituição e às leis. E seus agentes têm atribuições próprias, com prerrogativas próprias, previstas na Constituição e nas leis, e também estão sujeitos a responsabilidades próprias e a processo próprio de responsabilização.

Essas características estão todas elas presentes na atuação do Ministério Público quando do exercício de suas atividades funcionais próprias.

Talvez se objetasse: mas como poderia o membro do Ministério Público ser um agente *político*, se a própria Constituição lhe veda o exercício de atividade político-partidária (art. 128, § 5º, II, *e*, da CF)? Ora, na Constituição, o que se veda

é atuação de caráter político-partidário (em favor ou em detrimento de partidos políticos ou de suas linhas ideológicas ou programáticas); mas a atuação “política” do Ministério Público diz respeito à interferência no modo de conduzir os assuntos de interesse do Estado e dos cidadãos — e essa atuação em tese é legítima. Afinal, o julgamento de procedência de uma ação penal ou de uma ação civil pública pode interferir, e não raro interfere diretamente na gestão pública de bens, pessoas e interesses (processo, prisão e condenação de autoridades, decretação de inelegibilidades, interdição ou realização de obras etc.).

Talvez a objeção fosse ainda mais longe: ao ter uma atuação “política”, o membro do Ministério Público não estaria invadindo agora a seara apenas afeta ao parlamentar ou ao próprio administrador? Não necessariamente: na atuação do art. 129, II (*ombudsman*), ou na do art. 129, III (ação civil pública), da Constituição, por exemplo, o Ministério Público poderá questionar políticas públicas, não para pedir que o juiz administre no lugar do administrador, o que não teria cabimento, nem para buscar fins político-partidários, o que lhe é vedado, mas sim para questionar atos ou omissões de governo que firam os princípios da Administração. Nesse caso, sua atuação terá inegável caráter político, no sentido técnico da expressão, ou seja, a instituição ministerial pode legitimamente questionar atos ou omissões do governo que firam o princípio da legalidade, configurem desvio ou abuso de poder, ou divirjam dos princípios da Administração.

Aos mais desavisados poderia parecer que, já que o membro do Ministério Público tem independência funcional, e já que é um agente político, então ele não estaria sujeito a cumprir ordens, e assim ele iria agir sem peias...

Em primeiro lugar, é preciso deixar bem claro que ele não pode fazer o que bem queira: está sempre limitado pela lei e responde por isso. Em segundo lugar, a inexistência de vínculo hierárquico só se aplica no exercício da atividade-fim da instituição. Apenas nas atribuições próprias da instituição é que seus membros detêm independência funcional — são aquelas atribuições ligadas às finalidades para as quais a Constituição votou o Ministério Público, ou seja, a defesa da ordem jurídica, do regime democrático, dos interesses sociais e dos interesses individuais indisponíveis. Enquanto estiver desempenhando uma de suas finalidades constitucionais, estará no exercício de uma atividade-fim da instituição. Essas atividades distinguem-se de suas atividades-meio, não menos importantes, mas para as quais o Ministério Público não foi criado; ele precisa executá-las igualmente, ainda que não sejam finalidade da instituição. Vamos exemplificar: o Ministério Público precisa fazer concursos de ingresso? Sim, precisa, pois se não os fizesse, chegaria o dia em que não haveria mais Promotores de Justiça ou Procuradores da República; mas fazer concurso é apenas uma atividade-meio que a instituição desenvolve para, aí sim, alcançar seus fins, que consistem na defesa pelos seus membros do meio ambiente, no combate ao crime e daí por diante.

Em tudo aquilo que seja finalidade última da sua atuação, seus membros detêm independência funcional. É caso de oferecer denúncia ou de arquivar o inquérito policial? Independência funcional. É caso de propor ou não uma ação civil

pública para defender o meio ambiente? Independência funcional. É caso de recorrer ou não da sentença? Independência funcional.

Entretanto, os membros do Ministério Público não podem invocar independência funcional para despendar os recursos orçamentários da instituição: o desempenho orçamentário é estritamente vinculado aos parâmetros da lei orçamentária, e todos os membros e órgãos do Ministério Público são estritamente limitados nessas atividades, devendo obediência hierárquica à cadeia administrativa de comando na atividade-meio. Da mesma forma, os membros do Ministério Público têm de fazer relatórios à Corregedoria da instituição. Não podem arguir a independência funcional para recusar-se a atender essas e outras tarefas da atividade-meio, como nas atividades disciplinares e nas atividades administrativas em geral. Na esfera administrativa, os membros do Ministério Público devem obediência ao Conselho Nacional do Ministério Público, à Corregedoria-Geral do Ministério Público, à Procuradoria-Geral de Justiça, ao Conselho Superior do Ministério Público... São atividades nas quais predomina a hierarquia.

Contudo, naquilo que diga respeito à atividade-fim, no desempenho das tarefas para as quais o Ministério Público foi concebido pela Constituição, nessas atividades a independência funcional só é limitada pela própria Constituição e pelas leis.

Tomemos agora como exemplo as designações e as delegações do Procurador-Geral. Digamos que um primeiro Promotor de Justiça requeira o arquivamento de um inquérito policial, ou promova o arquivamento de um inquérito civil. Atuando na revisão de arquivamento do inquérito policial, o Procurador-Geral pode entender que o caso comporte oferecimento de denúncia (Cód. de Processo Penal, art. 28), ou o Conselho Superior do Ministério Público pode deliberar seja proposta a ação civil pública (Lei n. 7.347/85, art. 9º). Haverá designação de um segundo Promotor para propor a ação pública recusada pelo primeiro Promotor. Ao recusar-se a propor a ação, o primeiro Promotor agiu escudado em sua liberdade funcional: recusa legítima. Para preservar-se sua independência funcional, a designação para propor a ação recairá sobre outro Promotor. Já o segundo Promotor, ao contrário do primeiro, não pode recusar-se a propor a ação, pois não agirá por atribuições próprias, e sim por delegação. O segundo Promotor não tem atribuições originárias para decidir sobre a imputação; a decisão já foi tomada ou pelo Procurador-Geral ou pelo Colegiado competente; o segundo Promotor deve cumprir o ato administrativo de delegação. O primeiro Promotor tinha atribuição originária para decidir se denunciaria ou não; recusada sua promoção de arquivamento pelo juiz, a atribuição originária passou a ser do órgão revisor. Tanto o primeiro Promotor como o Procurador-Geral ou o Conselho Superior poderiam propender livremente pelo arquivamento ou pela propositura da ação: todos eles agiriam com independência funcional; mas ao segundo Promotor, porque age por delegação, não caberá decidir nada a respeito do que já foi decidido, cabendo-lhe apenas cumprir a decisão legitimamente tomada, como ocorre com um juiz de primeiro grau que cumpre um acórdão, concorde ou não com ele. Não há diminuição alguma, não há demérito algum, não há humilhação alguma, pelo contrário, em subordinar-se à lei, em cumprir a lei.

Em suma, o membro do Ministério Público tem independência funcional nos atos da atividade-fim (como quando decide originariamente se dá denúncia ou se recorre), mas nos atos da atividade-meio, como naqueles que pratica sob delegação, deve cumprir a ordem recebida desde que legal.

Por fim, importa não confundir independência funcional com autonomia funcional. A Constituição assegura como princípio institucional do Ministério Público o da independência funcional, e garante ao Ministério Público a autonomia funcional e administrativa (art. 127 e parágrafos).

A independência é conceito que se refere à liberdade funcional de um membro ou de um órgão de instituição *em relação a outro membro ou outro órgão da mesma instituição*. Já quando se fala em liberdade no exercício da função do Ministério Público em relação *a outros órgãos do Estado*, então não se cuida de independência funcional e sim de autonomia funcional na gestão das atividades institucionais.

Toda essa liberdade funcional talvez pudesse parecer excessiva, mas não o é. Ela existe para assegurar que os agentes políticos possam tomar as decisões mais altas que a Constituição e as leis puseram diretamente em suas mãos, sem que possam ser pressionados, intimidados ou manipulados pelos detentores do poder político ou econômico. Mas, embora haja essa liberdade, não há nem poderia haver irresponsabilidade. Tanto no caso da independência funcional como da autonomia funcional, existem os controles internos e externos para coibir os abusos, como para evitar que cada um faça o que bem lhe der na cabeça sem prestar contas a ninguém: a lei estabelece os limites, as atribuições e as responsabilidades de cada um, inclusive tipificando os crimes de responsabilidade dos agentes políticos.