

O controle externo do Ministério Público

Hugo Nigro Mazzilli

Advogado

Procurador de Justiça aposentado

Professor do Complexo Jurídico Damásio de Jesus

Professor da Escola Superior do Ministério Público do Estado de São Paulo

Numa democracia, controles externos sempre são salutares; o que normalmente provoca maior polêmica é a forma de exercitar o controle. O controle externo faz parte da própria harmonia dos Poderes, inserindo-se no sistema de *freios e contrapesos*.

Pela natureza eletiva dos cargos do Poder Executivo e do Poder Legislativo, o povo já exerce diretamente um controle sobre os agentes desses Poderes. Entretanto, sobre o Poder Judiciário, e também sobre o Ministério Público (que exercita uma parcela da soberania do Estado, na qualidade de *dominus litis*), não existe qualquer controle eletivo da população sobre seus integrantes. Por esse motivo, durante os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte de 1988, houve uma séria tentativa de criar-se um Conselho Nacional de Justiça e do Ministério Público, como forma de impor controle externo sobre estas instituições, e foi somente por questão de poucos votos que essa forma de controle externo não foi aprovada desde então.

Apesar de não ter sido criado tal Conselho já pelo Poder Constituinte originário, a verdade é que já havia controles externos sobre Ministério Público e Magistratura mesmo antes da promulgação da EC n. 45/04 (que instituiu a chamada *Reforma do Judiciário*). Esta Emenda criou o Conselho Nacional de Jus-

tiça e o Conselho Nacional do Ministério Público, mas o certo é que, bem antes dessa emenda, podemos demonstrar que já havia um sistema de controles externos sobre estas instituições. Por ora, cuidemos apenas de demonstrar nossa assertiva, no tocante ao Ministério Público: *a)* a atividade funcional do procurador-geral submete-se a controle externo no processo de investidura, de *impeachment* ou de destituição;¹ *b)* no concurso de ingresso há a salutar participação da Ordem dos Advogados do Brasil;² *c)* a Constituição tempera a privatividade da ação penal pública com a ação penal subsidiária por parte da vítima ou sucessores, para contraste da inércia ministerial;³ *d)* sua legitimidade nunca exclusiva para as ações civis públicas permite controle de sua omissão por outros órgãos governamentais, pelas associações civis⁴ e até pelo cidadão, por meio da ação popular;⁵ *e)* nos atos da sua *atividade-fim*, junto ao Poder Judiciário, a atuação ministerial é contrastada pelas partes e seus procuradores e pelas autoridades jurisdicionais; *f)* nos atos de sua *atividade-meio*, recebe controle orçamentário dos tribunais de contas e do Poder Legislativo; *g)* os cidadãos podem promover responsabilidades dos membros do Ministério Público por meio da ação popular;⁶ *h)* há controle recíproco entre os diversos Ministérios Públicos, pois eles detêm legitimidade concorrente em diversas ações,⁷ sendo que o Ministério Público Federal, par a par com o dos Estados, em alguns casos poderá interpor recurso extraordinário das decisões da Justiça dos Estados.⁸

Assim como já ocorria sobre o Poder Judiciário ou quaisquer Poderes ou instituições do Estado, também sobre o Minis-

1. CR, arts. 52, III, *e*, e 128, §§ 2º e 4º; *v.*, tb., LOEMP, art. 221, parágrafo único.

2. CR, art. 129, § 3º.

3. CR, art. 5º, LIX.

4. CR, art. 129, § 1º; Lei n. 7.347/85, art. 5º.

5. CR, art. 129, III, e § 1º; Lei n. 7.347/85, art. 5º.

6. CR, art. 5º, LXXIII.

7. Ainda existe a possibilidade de litisconsórcio entre Ministérios Públicos diversos. A propósito, *v.* nosso *A defesa dos interesses difusos em juízo*, 19ª ed., Saraiva, 2006, Cap. 17.

8. LOMPU, art. 37, parágrafo único.

tério Público deveria mesmo existir alguma forma de controle externo, não para cercear a independência e a liberdade funcional da instituição e de seus agentes, mas para assegurar que estes prestem contas ao Poder Legislativo, à imprensa e à coletividade não só sobre o exercício de suas atividades-fim, como também sobre o exercício de suas atividades-meio. Afinal, a Constituição supõe publicidade e transparência nas atividades dos órgãos públicos, só obstada em casos excepcionais, em que da divulgação da providência possa resultar prejuízo à coletividade.⁹

A Reforma do Judiciário (EC n. 45/04) criou, à semelhança do Conselho Nacional de Justiça, o Conselho Nacional do Ministério Público (art. 130-A). Sob o ponto de vista acadêmico, parece-nos inadequado que o Poder Constituinte derivado tenha criado tais limitações a um Poder de Estado, o que seria mais próprio para o Poder Constituinte originário;¹⁰ entretanto, o Supremo Tribunal Federal, por maioria, admitiu a constitucionalidade dessa inovação (ADIn n. 3.367)...

Quanto ao Conselho Nacional do Ministério Público, cumpre notar que, por força da EC n. 45/04, será ele composto por 14 membros, nomeados pelo presidente da República, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal, para mandato de 2 anos, admitida uma recondução, sendo: *a)* o procurador-geral da República, que o preside; *b)* 4 membros do Ministério Público da União, assegurada a representação de cada uma de suas carreiras; *c)* 3 membros do Ministério Público dos Estados; *d)* 2 juízes, indicados um pelo Supremo Tribunal Federal e outro pelo Superior Tribunal de Justiça; *e)* 2 advogados, indicados pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; *f)* 2 cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada, indicados um pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado.

9. Nesse sentido, pode o membro do Ministério Público dar entrevistas à imprensa, mesmo sem autorização superior (Ato n. 137/98-PGJ, *DOE*, seq. I, 7-2-98, p. 18); é, porém, responsável pelo uso indevido das informações e documentos a que teve acesso, inclusive nas hipóteses legais de sigilo.

10. Não se esqueça de que esse novel controle alterou significativamente o equilíbrio entre os Poderes, inclusive com a participação nos Conselhos de pessoas indicadas por outro Poder.

Note-se, *prima facie*, a gritante desproporção entre os membros do Ministério Público da União (5, aí incluído o Procurador-Geral da República) e os membros dos Ministérios Públicos dos Estados-membros (3), desfigurando-se, ainda mais, nossa já débil federação.

Os membros do CNMP, oriundos do Ministério Público, serão indicados pela respectiva instituição a que pertençam, na forma da lei.¹¹

Compete ao Conselho Nacional do Ministério Público o controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público e do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros, cabendo-lhe, ainda: *a)* zelar pela autonomia funcional e administrativa do Ministério Público, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências; *b)* zelar pela observância do art. 37 da Constituição e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Ministério Público da União e dos Estados, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência dos tribunais de contas; *c)* receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Ministério Público da União ou dos Estados, inclusive contra seus serviços auxiliares, sem prejuízo da competência disciplinar e correccional da instituição, podendo avocar processos disciplinares em curso, determinar a remoção, disponibilidade ou aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa; *d)* rever, de ofício ou mediante provocação, os processos disciplinares de membros do Ministério Público da União ou dos Estados julgados há menos de um ano; *e)* elaborar relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias sobre a situação do Ministério Público no País e as atividades do Conselho, o

11. CR, art. 130-A, § 1º, introduzido pela EC n. 45/04.

qual deve integrar a mensagem presidencial prevista no art. 84, XI, da Constituição.

O Conselho escolherá, em votação secreta, um Corregedor nacional, dentre os membros do Ministério Público que o integrem, vedada a recondução, competendo-lhe, além das atribuições que lhe forem conferidas pela lei, as seguintes: *a)* receber reclamações e denúncias, de qualquer interessado, relativas aos membros do Ministério Público e dos seus serviços auxiliares; *b)* exercer funções executivas do Conselho, de inspeção e correição geral; *c)* requisitar e designar membros do Ministério Público, delegando-lhes atribuições, e requisitar servidores de órgãos do Ministério Público.¹²

O Conselho Nacional do Ministério Público será regulamentado em lei.¹³ Esta lei deverá ter natureza complementar, pois dirá respeito com a organização do Ministério Público.¹⁴

Ainda segundo a EC n. 45/04 (Reforma do Judiciário), leis da União e dos Estados criarão ouvidorias do Ministério Público, competentes para receber reclamações e denúncias de qualquer interessado contra membros ou órgãos do Ministério Público, inclusive contra seus serviços auxiliares, representando diretamente ao Conselho Nacional do Ministério Público.

(jan. 2006)

12. CR, art. 130-A, § 3º, introduzido pela EC n. 45/04.

13. CR, art. 130-A, § 3º, c/c art. 7º da EC n. 45/04.

14. CR, art. 128, § 5º.