

**Escola Superior do Ministério Público – SP**

***O Promotor de Justiça  
como  
agente político***

**Hugo Nigro Mazzilli**

Fev. 2016

**Esta apresentação:**

**[www.mazzilli.com.br](http://www.mazzilli.com.br)**

**⇒ Notas breves**



## *Quem abre hoje a CF...*

*Art. 127 – Ministério Público é destinado*

*- à defesa dos maiores valores sociais*

*- à defesa do próprio regime democrático...*

*→ natural...*



*Mas não foi tão óbvio  
nem tão fácil assim...*



# Antecedentes históricos

- Origem ligada à defesa do rei e à acusação penal
  - ★ Fins do Séc. XIII → instituição de tribunais regulares
  - ★ Não era ainda instituição (organização / ideia a realizar)
- No Brasil
  - ◆ Colônia - Desenvolvimento ligado ao Direito Português
  - ◆ Depois, basicamente como órgão do Poder Executivo
- Até Carta de 1969
  - ◆ Dentro do **Poder Executivo**
    - ★ Livre nomeação e destituição PGR
    - ★ Monopolizava a ADIn / APP x maiores autoridades
    - ★ Apenas garantias mínimas (destituição e remoção)
- EC 7/77 (Congresso fechado)
  - falta de um perfil nacional
  - previsão de uma lei complementar – regras gerais
  - preparação da LC 40/81



# A construção do novo perfil

## ■ Durante a ditadura militar

Tese GE de 1976 – um MP independente, RT 494/269

O MP integra o PE, como órgão independente. Tem parcela da soberania do Estado, considerando-se seus membros como agentes políticos.

→ Luta pelo reconhecimento da doutrina (Hely, JAS)

## ■ O fim do regime militar

→ mudança de regime que se avizinhava

→ mobilização da sociedade

→ reconstitucionalização do País

## ■ MP nacional devia preparar-se...

→ Assembleia Geral APMP – “legalidade democrática” (1982)

→ Carta de Curitiba (1986)

→ Constituinte (1987/1988)



# MP na CF 88

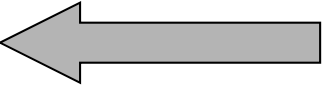
- “Das funções essenciais à Justiça”
- Garantias de Poder
  - ◆ Predicamentos / vedações
  - ◆ Autonomias
  - ◆ Iniciativa de lei
  - ◆ Crimes de responsabilidade do Presidente  
(x o livre exercício do MP – art. 85, II, CF)
  - ◆ proibição de disciplina por Med. Prov. (EC n. 32/01)
  - ◆ Mesmo estatuto que a Magistratura (EC n. 45/04)
  - ◆ Parcela da soberania do Estado



# Parcela da soberania do Estado

Por que?

O *ius puniendi*

- 1. Fazer a lei
- 2. Acusar 
- 3. Julgar
- 4. Executar





# A natureza das funções...

APP (monopólio); *ombudsman*, ACP, IC...

Tudo isso exige que sejam seus órgãos resguardados de pressões externas e internas : **AGENTE POLÍTICO**

“Não são funcionários públicos, nem se sujeitam ao regime estatutário comum. Têm normas específicas para sua escolha, investidura, conduta e processo por crimes funcionais e de responsabilidade, que lhes são privativos” (Hely L. Meirelles, *Justitia*, 89)



# É agente político

- funcionário público (s.s.) – servidor que exerce cargo ou função pública, criado por lei, nas repartições da Administração, dentro de uma escala hierárquica, subordinado aos regulamentos administrativos
- ≠ agentes políticos – órgãos do Estado, dos primeiros escalões, que atuam com plena liberdade funcional, desempenhando atribuições com prerrogativas e responsabilidades próprias, estabelecidas na CF e nas leis (Hely)



# Mas... “agente político” ?!

- E a vedação constitucional ao exercício de atividade “político-partidária” ?
- Na CF, o que se veda é atuação de caráter político-partidário (partidos políticos etc.)
- Mas a atuação “política” do Ministério Público diz respeito à interferência no “modo de conduzir os assuntos de interesse do Estado e dos cidadãos” – essa é legítima.



# Não cumpre ordens ?!

- Nas atribuições próprias – independência funcional (atividade-fim)
- Na esfera administrativa (CNMP, CGMP, PGJ, CSMP etc.) – hierarquia (atividade-meio)
- E nas designações / delegações ?
  - ◆ Exemplo: decide livremente se denuncia ou arquiva; mas, se houver delegação, deve cumprir a delegação (art. 28 CPP; art. 9º LACP).



# Por isso...

Dentro do MP (na atividade-fim)

Hierarquia → independência funcional

Externamente (nas atividades-fim ou meio)

Autonomia funcional e administrativa

→ diante do PE, PL, PJ

***Ruptura histórica***



# Independência ≠ autonomia

- Independência funcional – de um órgão em face de outro na **mesma** instituição, no exercício da atividade-fim
- Autonomia funcional – do MP em face de outras instituições do Estado  
Exemplo: art. 28 do CPP
- Limites da independência funcional
  - ◆ **independência** → **exercício da atividade-fim**
  - ◆ **vinculação** → **exercício da atividade-meio**
- A independência funcional
  - ➔ característica dos agentes políticos
  - O oposto da hierarquia funcional
- Responsabilidade, entretanto



# Modalidades de autonomias

1. Funcional (atividade fim)
2. Administrativa + financeira (atividade meio)



# Garantias na CF...

- **Garantias da instituição**

(v.g., destinação, princípios, iniciativa de lei, função privativa, autonomias institucionais etc.)

- **Garantias dos órgãos e membros**

(independência funcional, vitaliciedade, inamovibilidade, irredutibilidade de subsídios, promotor natural; regime jurídico especial)





# Vedações na CF...

1. Receber honorários / custas processuais
2. Exercer a advocacia
3. Participar de sociedade comercial, na forma da lei
4. Receber auxílios etc. salvo exceções lei
5. “Quarentena” – 2 anos p/ advogar no tribunal
6. Exercer outra função pública, salvo 1 de magistério
7. Exercer atividade político-partidária



# Reações contra as garantias

- Supressão de garantias pelo Poder constituinte derivado
  - Lei da Mordada, Reformas do Judiciário
  - MP 2.088-35/00 - dez. 2000 – LIA (revog.)
  - Disciplina p/ Med. Prov. (vedado na EC 32/01)
    - ◆ organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros
  - Ampliação das vedações EC n. 45/04
- Cautelas do MP no exercício de suas funções



# Reforma Judiciário 2004 – EC 45/04

- a) §§ 4º-6º art. 127 – orçamento dentro dos limites da lei orçamentária → redução pelo Poder Executivo
- b) Inamovibilidade – passa-se a exigir maioria absoluta para remoção compulsória (antes eram 2/3)
- c) Vedação: atividade político-partidária (sem exceções – salvo norma transitória) e recebimento de auxílios de pessoas jurídicas ou físicas
- d) Concurso – supõe 3 anos de atividade jurídica
- e) Criação do Conselho Nacional do Ministério Público



# Controle externo do MP?

## ■ Controles já existiam:

- ◆ nomeação / destituição PG
- ◆ investidura por concurso dos demais membros + OAB
- ◆ perda do cargo do membro vitalício por ação judicial
- ◆ controle da inércia (ação subsid. penal // co-legitimação cível)
- ◆ controle dos seus atos pela OAB e pelo Judiciário
- ◆ controle pelo PLeg com auxílio do Trib. de Contas
- ◆ controle pelo PJud mediante ação popular
- ◆ responsabilização em juízo dos seus membros
- ◆ responsabilização político-administrativa (*impeachment*)

## ■ Além disso... criação do CNMP



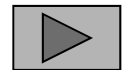
# A responsabilidade dos membros :

- A situação especial dos agentes políticos
- O problema do erro de boa-fé / independência funcional
- O VIII Congresso das NU – prevenção do crime, Havana, 1990
- Sistema próprio de responsabilidades
- CF, art. 37, § 4º - atos de improbidade → “sem prejuízo da responsabilidade penal e civil”... assim →
  - Crimes comuns - CP
  - Crimes de responsabilidade – *impeachment*
  - Respons. civil: ação civil pública e ação popular
  - Lei de Improbidade (Lei n. 8.429/92 – sanções de natureza civil)
- Art. 37, § 6º CF – ação X Estado (RE 228.977-SP; RE 327.904-SP )
  - Agentes públicos



# Responsabilidade do membro do MP — 4 níveis:

1. Civil
2. Penal
3. Administrativa
4. Política



# Responsabilidade do membro MP

## 1 - Resp. Civil

- ◆ CF, art. 37, § 6º - “**dolo ou culpa**” dos agentes públicos
- ◆ CPC 73, art. 85 – e tb.  
CPC 15, art. 182 – “**dolo ou fraude**”
- ◆ Hely L. Meirelles – “**culpa grave**” ?
- ◆ **Responsabilidade por culpa** – não nos atos próprios da instituição; só nos da atividade-meio



# Responsabilidade do membro MP

## 2 - Resp. Penal

- ◆ Crimes comuns e crimes de funcionário público

## 3 - Resp. Administrativa (funcional ou disciplinar)

- ◆ Ampla
- ◆ Lei 8.625/93 (deveres) e LC est. 734/93 (deveres + processo)
- ◆ Processo administrativo → sempre (processo acusatório)

## 4 - Resp. Política

- ◆ *Impeachment* (PGJ – “Tribunal especial”; demais: TJ)





# Entretanto... embaraços recentes

- ✱ Emendas constitucionais...
- ✱ Tentativas de impor “Lei da Mordança”
- ✱ Tentativa de “reconvenção” na LIA  
**Med. Prov. 2.088-35 (dez. 00) → alterada**
- ✱ Tentativa de suprimir a investigação criminal
- ✱ Falta de investimento sério no combate à criminalidade (“Estado paralelo”)
- ✱ Restrições crescentes à ACP  
Coisa julgada / liminares / objeto / foro / novo CPC
- ✱ Perda de garantias (EC n. 45/04)

→ **Movimentos populares (jun. 2013) – PEC 37**

→ **Serenidade e responsabilidade**



**www.mazzilli.com.br**

