

## O controle externo do Ministério Público\*

**Hugo Nigro Mazzilli**

Procurador de Justiça aposentado. Foi Presidente da Associação Paulista do Ministério Público e integrou o órgão especial do Colégio de Procuradores e o Conselho Superior do Ministério Público. Atuou como membro da Comissão de Concurso de Ingresso à Carreira do Ministério Público do Estado de São Paulo e da Comissão de Concurso de Ingresso à Carreira Inicial do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. É Professor no Complexo Jurídico Damásio de Jesus e autor de inúmeros livros e diversos artigos jurídicos.

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 exerce diretamente um controle sobre os agentes desses Poderes. Sobre o Judiciário, entretanto, 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 essas instituições, e foi somente por questão de poucos votos que essa forma de controle externo não foi aprovada desde então.

---

\* Artigo publicado originalmente no *Informativo Eletrônico da Comunidade Jurídica Damásio de Jesus*, em dez. 2005; disponível em [www.mazzilli.com.br/pages/artigos/contextmp.pdf](http://www.mazzilli.com.br/pages/artigos/contextmp.pdf).

Apesar de não ter sido criado esse Conselho já pelo Poder Constituinte originário, a verdade é que havia controles externos sobre Ministério Público e Magistratura mesmo antes da promulgação da Emenda Constitucional (EC) n. 45/2004 (que instituiu a chamada *Reforma do Judiciário*). Essa emenda criou o Conselho Nacional de Justiça e o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), mas o certo é que, bem antes dela, podemos demonstrar que havia um sistema de controles externos sobre essas 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;<sup>1</sup> *b*) no concurso de ingresso, há a salutar participação da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB);<sup>2</sup> *c*) a Constituição Federal (CF) tempera a privatividade da ação penal pública com a ação penal subsidiária por parte da vítima ou sucessores, para contraste da inércia ministerial;<sup>3</sup> *d*) sua legitimidade nunca exclusiva para as ações civis públicas permite controle de sua omissão por outros órgãos governamentais, pelas associações civis<sup>4</sup> e até pelo cidadão, por meio da ação popular;<sup>5</sup> *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;<sup>6</sup> *h*) há controle recíproco entre os diversos Ministérios Públicos, pois eles detêm legitimidade concorrente em diversas ações,<sup>7</sup> podendo o Ministério Público Federal, par a par com o dos Estados, em alguns casos, interpor recurso extraordinário das decisões da Justiça dos Estados.<sup>8</sup>

Assim como ocorria sobre o Poder Judiciário ou quaisquer Poderes ou instituições do Estado, também sobre o Ministério Público de-

---

1. Arts. 52, III, *e*, e 128, §§ 2º e 4º, da CF; *vide*, também, art. 221, parágrafo único, da LOEMP.

2. Art. 129, § 3º, da CF.

3. Art. 5º, LIX, da CF.

4. Art. 129, § 1º, da CF; art. 5º da Lei n. 7.347/85.

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

6. Art. 5º, LXXIII, da CF.

7. Ainda existe a possibilidade de litisconsórcio entre Ministérios Públicos diversos. A propósito, *vide* nosso *A defesa dos interesses difusos em juízo*. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2005. Cap. 17.

8. Art. 37, parágrafo único, da LOMPU.

veria 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 esses prestassem contas ao Poder Legislativo, à imprensa e à coletividade não só sobre o exercício de suas atividades-fim, mas 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.<sup>9</sup>

A Reforma do Judiciário (EC n. 45/2004) criou, à semelhança do Conselho Nacional de Justiça, o CNMP (art. 130-A). Sob o ponto de vista acadêmico, parece-nos inadequado que o Poder Constituinte derivado tenha criado essas limitações a um Poder de Estado, o que seria mais próprio para o Poder Constituinte originário;<sup>10</sup> entretanto o Supremo Tribunal Federal (STF), por maioria, admitiu a constitucionalidade dessa inovação (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.367)...

Quanto ao CNMP, cumpre notar que, por força da EC n. 45/2004, 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 dois 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 STF e outro pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ); *e*) 2 advogados, indicados pelo Conselho Federal da OAB; *f*) 2 cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada, indicados um pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado.

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.

---

9. Nesse sentido, pode o membro do Ministério Público dar entrevistas à imprensa, mesmo sem autorização superior (Ato n. 137/98-PGJ, DOE de 7.2.1998, seq. 1, 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.

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

Compete ao CNMP 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 CF 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 qual deve integrar a mensagem presidencial prevista no art. 84, XI, da CF.

O Conselho escolherá, em votação secreta, um Corregedor nacional, entre os membros do Ministério Público que o integrem, vedada a recondução, competindo-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 aos seus serviços auxiliares; *b)* exercer funções executivas do Conselho, de inspeção e correição geral; *c)* requisitar e designar membros

---

11. Art. 130-A, § 1º, da CF, introduzido pela EC n. 45/2004.

do Ministério Público, delegando-lhes atribuições, e requisitar servidores de órgãos do Ministério Público.<sup>12</sup>

O CNMP será regulamentado em lei.<sup>13</sup> Essa lei deverá ter natureza complementar, pois dirá respeito à organização do Ministério Público.<sup>14</sup>

Ainda segundo a EC n. 45/2004 (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 CNMP.

---

12. Art. 130-A, § 3º, da CF, introduzido pela EC n. 45/2004.

13. Art. 130-A, § 3º, da CF c.c. o art. 7º da EC n. 45/2004.

14. Art. 128, § 5º, da CF.