

## **A independência do Ministério Público<sup>1</sup>**

**Hugo Nigro Mazzilli**

**Procurador de Justiça em São Paulo**

### **1. Introdução**

A independência do Ministério Público não deve ser vista como mera abstração legal ou ficção jurídica, mas sim como condição prática para exercício de suas próprias funções num Estado democrático.

Com isso não se quer dizer que um Ministério Público subordinado ao governo não tenha espaço num Estado totalitário; ao contrário. Infelizmente, seja pelas suas origens, seja pelas vicissitudes de sua evolução, em várias épocas, Ministério Público tem-se prestado a servir a governos fortes, o que tem ocorrido não só neste país como em outros. Mas hoje, quando o Estado brasileiro adquiriu nova conformação jurídico-política, ao Ministério Público foram assegurados elevados papéis, que supõem sua efetiva independência: *a)* defesa do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, até mesmo em face do Estado e dos governantes;<sup>2</sup> *b)* zelo pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia;<sup>3</sup> *c)* titularidade privativa da ação penal pública;<sup>4</sup> *d)* titularidade concorrente da ação civil pública;<sup>5</sup> *e)* a ação de inconstitucionalidade e a representação interventiva;<sup>6</sup> *f)* controle externo da atividade policial.<sup>7</sup>

- 
1. Palestra proferida na Associação do Ministério Público do Rio de Janeiro, em 11/3/96.
  2. Constituição da República, arts. 127 *caput* e 129, II.
  3. Constituição da República, art. 129, II.
  4. Constituição da República, art. 129, I.
  5. Constituição da República, art. 129, III, e § 1º.
  6. Constituição da República, art. 129, IV.
  7. Constituição da República, art. 129, VII.

O Ministério Público só se pode bem desincumbir desses encargos, em primeiro lugar, se *gozar* de efetiva independência funcional, e, em segundo, se *exercer* de fato essa independência jurídica. Somente uma instituição independente, de direito e de fato, poderá desempenhar-se de forma efetiva de tão altos encargos que lhe reservam a Constituição e as leis.

São condições para a independência do Ministério Público: *a)* garantias à instituição (nas suas atividades-meio); *b)* garantias a seu ofício (nas suas atividades-fim); *c)* garantias a seus órgãos e agentes (no exercício de suas atribuições funcionais).

## **2. Garantias nas atividades-meio**

As garantias da instituição em suas atividades-meio são suas autonomias. A propósito, vale aqui invocar a lição de João Mendes Júnior de que autonomia é a “direção própria daquilo que lhe é próprio”.

Embora as leis do Ministério Público várias vezes tenham usado um conceito pelo outro,<sup>8</sup> na verdade autonomia distingue-se de independência: enquanto *independência* é conceito absoluto, *autonomia* é conceito relativo (a autonomia deve ser considerada em relação a outros órgãos ou Poderes).

### ***a) Autonomia administrativa***

A autonomia administrativa do Ministério Público decorre da Constituição e da legislação infraconstitucional,<sup>9</sup> e compreende: *a)* a prática de atos próprios de gestão; *b)* a prática de atos e decisões sobre a situação funcional do pessoal ativo e inativo da carreira e dos serviços auxiliares, organizados em quadros próprios; *c)* a elaboração de suas folhas de pagamento e a expedição dos competentes demonstrativos; *d)* a aquisição de bens e a contratação de serviços, efetuando-se a respectiva contabilização; *e)* o provimento dos cargos iniciais da carreira e dos serviços auxiliares, bem como nos casos de promoção, remoção e demais formas de provimento derivado; *f)* a edição de atos de aposentadoria, exoneração e outros que importem vacância de cargos de carreira e dos serviços auxiliares, bem como os de disponibilidade de membros do Ministério Público e de seus servidores; *g)* a organização de suas unidades administrativas e seus serviços auxiliares (secretarias, coordenadorias, centros de apoio, promotorias ou pro-

---

8. Cf. crítica de Paulo Cezar P. Carneiro, referindo-se à LC 40/81, em *O Ministério Público no processo civil e penal*, 4ª. ed., p. 45.

9. Cf. Constituição da República, art. 127, § 2º; Lei Complementar federal n. 75/93, arts. 22, 26, VIII, 49, XX; Lei federal n. 8.625/93, art. 3º.

curadorias); *h*) a composição de seus órgãos de administração superior, com elaboração de seus regimentos internos.

Os atos decorrentes de sua autonomia administrativa têm eficácia plena e executoriedade imediata, ressalvados os poderes constitucionais do Poder Judiciário e do Tribunal de Contas.<sup>10</sup>

#### **b) Autonomia financeira**

A autonomia financeira do Ministério Público decorre de princípios constitucionais,<sup>11</sup> e compreende: *a*) a elaboração de sua proposta orçamentária, dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, e seu encaminhamento ao chefe do Poder Executivo, para inclusão no projeto de lei orçamentária; *b*) o recebimento dos recursos correspondentes às suas dotações orçamentárias próprias e globais (compreendidos os créditos suplementares e especiais) até o dia vinte de cada mês, sem vinculação a qualquer tipo de despesa; *c*) a submissão da instituição a um sistema de controle externo para fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de dotações e recursos próprios e renúncia de receitas, a ser exercida pelo Poder Legislativo, sem prejuízo do necessário sistema de controle interno estabelecido na Lei Orgânica Estadual do Ministério Público.<sup>12</sup>

#### **c) Iniciativa de lei**

Novidade da Constituição de 1988,<sup>13</sup> a iniciativa do processo legislativo por parte do Ministério Público ocorre nas seguintes matérias: *a*) organização, atribuições e estatuto do Ministério Público; *b*) criação e extinção de seus cargos, bem como a fixação e o reajuste dos vencimentos de seus membros; *c*) criação e extinção dos cargos de seus serviços auxiliares, bem como fixação e reajuste dos vencimentos de seus servidores.

A iniciativa do Ministério Público quanto à lei que fixe ou aumente os vencimentos não foi expressamente mencionada na Constituição Federal; entretanto, não passa de mero consectário lógico da iniciativa do Ministério Público para propor a criação de

---

10. Cf. art. 3º, parágrafo único, da Lei federal n. 8.625/93.

11. Constituição da República, arts. 127, §§ 2º e 3º, e 168; Lei Complementar federal n. 75/93, arts. 22, 23, 49, XX; Lei federal n. 8.625/93, art. 4º.

12. Cf. Lei Complementar federal n. 75/93, art. 23, § 2º; Lei n. 8.625/93, art. 4º; Constituição paulista, arts. 92 e 171, § 2º.

13. Constituição da República, art. 127, § 2º, e 129, § 5º.

cargos remunerados, como já foi definitivamente assentado em decisões do Supremo Tribunal Federal.<sup>14</sup>

### **3. Garantias nas atividades-fim**

Vejamos agora as garantias para o Ministério Público enquanto ofício (nas suas atividades-fim).

A liberdade com que são exercidas as funções do Ministério Público depende do alcance da autonomia funcional:<sup>15</sup> é a autonomia do ofício exercido pelo Ministério Público *em face de outros órgãos estatais*, especialmente em face dos governantes, legisladores e juízes.

No exercício de suas funções (em sua atividade-fim, como na promoção da ação penal pública ou da ação civil pública), enquanto instituição autônoma, o Ministério Público não está adstrito a seguir orientações, avisos ou instruções, normativas ou não, de quaisquer órgãos, instituições, Poderes ou outras entidades administrativas — está adstrito apenas ao cumprimento da Constituição e das leis.

### **4. Garantias dos órgãos e agentes**

Por fim, examinemos as garantias dos agentes do Ministério Público no desempenho de suas atribuições funcionais.

#### **a) A independência funcional<sup>16</sup>**

Além da *autonomia funcional*, ou seja, a liberdade de exercer o ofício *em face de outros órgãos e instituições do Estado*, a lei também assegura aos agentes do Ministério Público a *independência funcional*, que é a liberdade com que estes exercem seu ofício agora *em face de outros órgãos da própria instituição do Ministério Público*.

Os membros do Ministério Público (promotores e procuradores de Justiça) e os órgãos do Ministério Público (tanto os órgãos individuais quanto os órgãos colegiados, como o Conselho Superior ou o Colégio de Procuradores), *no exercício da atividade-fim*, só estão adstritos ao cumprimento da Constituição e das leis; não estão obrigados a

---

14. Nesse sentido, cf. ADIn 126-4, de Rondônia, j. 29.8.1991, sessão plena. É o que vínhamos sustentando desde as primeiras edições de nossos *O Ministério Público na Constituição de 1988 e Regime jurídico do Ministério Público* (Saraiva, 1989 e s.).

15. Constituição da República, art. 127, § 2º; Lei Complementar federal n. 75/93, art. 22; Lei federal n. 8.625/93, art. 3º.

16. Constituição da República, art. 127, § 1º; Lei Complementar federal n. 75/93, arts. 4º, 41, parágrafo único, 62, I, 136, I, e 171, I; Lei federal n. 8.625/93, art. 1º, § 1º e 41, V.

observar portarias, instruções, ordens de serviço ou quaisquer comandos nem mesmo dos órgãos superiores da administração, no que diga respeito ao que devam ou não fazer.<sup>17</sup> Excetuados os casos expressamente previstos na lei,<sup>18</sup> na sua atividade-fim os membros e órgãos do Ministério Público não podem receber ordens como *proponha a ação*, ou *deixe de propor*, ou *recorra*, ou *não recorra*, ou *sustente esta tese e não aque-la*.

Essas conclusões decorrem da natureza jurídica da relação que existe entre os promotores ou procuradores de Justiça e a instituição a que pertencem. Os membros do Ministério Público são *agentes políticos* — ou seja, órgãos independentes do Estado, situados no topo da esfera hierárquica de suas áreas de competência, como o são os membros do Poder Executivo, Legislativo ou Judiciário.<sup>19</sup>

Apesar dessa independência, e até precisamente por causa dessa independência, podem os membros do Ministério Público ser responsabilizados pelo *exercício irregular* da função. Responderão por abusos ou erros que cometerem, não só no campo civil e penal, mas também sob o aspecto disciplinar (prazos, forma e requisitos dos atos etc.) — mas não respondem quando do *exercício regular* das funções; nesta hipótese, mesmo que causem danos, só responsabilizam o Estado. Entender o contrário seria tolher sua ação.<sup>20</sup>

Embora a Lei Orgânica do Ministério Público da União e a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público naturalmente admitam a responsabilidade do membro do Ministério Público,<sup>21</sup> não mais disciplinam as hipóteses de responsabilidade funcional em caso de exercício irregular da função pública, como o fazia a legislação anterior.<sup>22</sup> O princípio da responsabilização, porém, de todo necessário, decorre do sistema e foi rea-

---

17. Aqui estamos a referir-nos à plena liberdade no exercício da atividade-fim (se é caso de dar denúncia ou de recorrer, por exemplo): nesse ponto, é irrestrita a liberdade funcional. Entretanto, na atividade-meio, devem os membros do Ministério Público seguir os avisos, instruções e regulamentos das autoridades administrativas competentes (se é caso de comunicarem o ajuizamento de alguns tipos de ações, se devem fazer relatórios do movimento da Promotoria etc.).

18. Como, por exemplo, na rejeição de arquivamento do inquérito policial ou do inquérito civil (como o art. 28 do CPP, ou art. 9º da Lei n. 7.347/85).

19. Nesse sentido, v. Hely Lopes Meirelles, *Direito administrativo brasileiro*, 19ª ed., p. 66-7 e 74.

20. Nesse sentido, cf. nosso *Regime jurídico do Ministério Público*, cit., Cap. 6, n. 13; Hélio Tornaghi, *Comentários ao Código de Processo Civil*, v. I, arts. 81 e s.

21. Lei Complementar federal n. 75/93, arts. 8º, § 1º, 18, II, a, b e c; Lei federal n. 8.625/93, art. 40, IV.

22. Lei Complementar federal n. 40/81, art. 32.

firmado na legislação paulista: pelo exercício irregular da função pública, o membro do Ministério Público responde penal, civil e administrativamente, observado, neste último caso, o que dispõe a Constituição Federal.<sup>23</sup>

O princípio da *independência funcional* opõe-se precisamente ao princípio da *hierarquia*, típico do Ministério Público francês, onde o Ministério Público é *uno, indivisível e hierarquizado*. Entre nós, é mais acertado dizer que *unidade* é o conceito de que o Ministério Público é um só órgão, com uma só chefia e uma só função. Por sua vez, *indivisibilidade* é o conceito de que, porque é o Ministério Público uno, torna-se possível a substituição de seus agentes. E, em vez de *hierarquia*, temos *independência funcional*.

Devemos entender restritivamente os princípios da unidade e indivisibilidade em face das peculiaridades do Ministério Público brasileiro. Tomado em sentido abstrato, o ofício de Ministério Público pode ser considerado uno; contudo, isso não impede que haja vários Ministérios Públicos (CR, art. 128). Assim, é possível admitir a unidade abstrata do ofício: quando a lei diz que *o Ministério Público exercerá a ação penal pública*, refere-se tanto ao federal como o dos Estados, tanto ao de um Estado como ao de outro. Contudo, tendo-se em vista nosso regime federativo, unidade de órgãos não existe (temos vários *ministérios públicos*). Por outro lado, a indivisibilidade também é mitigada: respeitada a discriminação legal de atribuições, as substituições não são arbitrárias nem aleatórias e sim só podem ocorrer na forma da lei.

Entre nós, os princípios da unidade e da indivisibilidade têm de ser aferidos em cada Ministério Público (unidade sob o aspecto abstrato, de unidade do ofício; indivisibilidade como a possibilidade de substituição na forma da lei, preservado o princípio do *promotor natural*).<sup>24</sup>

#### **b) A irredutibilidade de vencimentos**

A garantia de irredutibilidade de vencimentos visa a assegurar padrão remuneratório condigno para os integrantes do Ministério Público. A finalidade é múltipla: busca-se não só recrutar bons promotores e mantê-los na carreira, como assegurar condições condignas para que os membros e a própria instituição não comprometam seu ofício em barganhas remuneratórias com as autoridades governamentais; além disso, a precária remuneração pode levar ao endividamento de seus agentes, ao exercício absorvente de atividades paralelas, afora outros riscos indesejáveis de toda a natureza.

---

23. Cf. art. 250 da Lei Complementar paulista n. 734/93.

24. Sobre o princípio do *promotor natural*, v. nosso *Regime jurídico do Ministério Público*, cit.

As garantias remuneratórias precisam ser efetivas, principalmente para evitar que, sob forte inflação, sejam tentados a instituição e seus agentes no sentido de trocarem aumentos remuneratórios por uma atuação politicamente comprometida.

**c) A vitaliciedade**

A vitaliciedade de agentes públicos foi concebida como garantia contra o Poder Executivo: a demissão do servidor vitalício supõe sentença judicial.

Como regra geral, a vitaliciedade é garantia em face dos governantes; no Ministério Público, passou também a ser garantia em face da própria instituição, que não mais pode demitir seus membros vitalícios a não ser mediante o devido processo judicial.

**d) A inamovibilidade**

A inamovibilidade foi concebida no direito administrativo como impossibilidade de remover o agente público de seu cargo, a não ser em casos específicos e assegurada ampla defesa (garantia contra a chamada *remoção compulsória*). No caso dos magistrados e membros do Ministério Público, porém, essa garantia, se fosse interpretada no aspecto puramente literal, facilmente poderia ser burlada, pois que seria possível *retirar todas as atribuições do agente*, embora mantendo-o formalmente *no cargo*.

A partir de estudos pioneiros sobre o *promotor natural*,<sup>25</sup> tornou-se imperioso reconhecer a inafastabilidade *das funções* dos membros do Ministério Público, salvo na forma da lei.<sup>26</sup>

**5. Crítica ao sistema de garantias do Ministério Público**

A finalidade dos predicamentos e garantias institucionais não é constituir uma casta favorecida de servidores públicos, nem criar ou manter uma instituição privilegiada, que exista para só lutar pelo aumento ou manutenção das próprias vantagens; as garantias só têm sentido e só serão mantidas se os predicamentos dos agentes se destinarem à garantia da instituição, os desta para garantia de seu ofício, e os deste para garantia de efetiva defesa da coletividade. Senão serão meros e vulgares privilégios, que serão cortados mais cedo ou mais tarde, pela justa pressão da sociedade contra os chamados *marajás do funcionalismo*.

Em matéria de autonomias institucionais, é imperioso haja cuidados para evitar excessos. Vez ou outra os jornais noticiam que em alguns Estados juízes e promotores ganham remuneração acima do teto constitucional. Isso reverte em desprestígio da ins-

---

25. Cf. nosso *O Ministério Público no processo penal*, RT, 494/269; *Regime jurídico do Ministério Público*, cit., Capítulo 5, n. 6.

26. Nesse sentido, cf. a decisão do STF, no HC 67.759-2-RJ, j. 6-8-1992, DJU, 1º jul. 1993 — JSTF, 180:255.

tuição, pois não é possível admitir um sistema de ilegalidade nem de mera *semi-legalidade* justamente dentro do próprio Ministério Público, órgão fiscal da lei.

Por outro lado, quanto à independência funcional, não se admite possam Ministério Público e seus agentes fazer simplesmente o que bem quiserem, sem dar contas à lei e a ninguém.<sup>27</sup> Vez ou outra se vê que alguns promotores não tomam conhecimento de uma lei, apenas porque a consideram errada ou absurda. Ora, não são os promotores investidos no poder de recusar aplicação a uma lei, salvo se inconstitucional. A decisão de qual lei deveria estar em vigor não é de promotores nem de juízes. Embora tenham bastante margem de liberdade de interpretação da lei, o que é mesmo salutar, não podem, porém, dar-se ao direito de negar vigência às leis que *acham* que não seriam aquelas que *eles* fariam se fossem os legisladores.

Os promotores gozam de plena liberdade funcional, mas essa liberdade está *subordinada* à Constituição e às leis. Afinal, não é o promotor quem diz que lei *merece* estar em vigor, e sim isso decorre da soberania popular, por meio de seus representantes eleitos para tanto.

Outro ponto relevante da independência do Ministério Público diz respeito ao chamado *princípio do promotor natural*. A inamovibilidade, assim como as outras garantias institucionais, não pode ser vista como mera proteção ao cargo, mas como condição necessária para assegurar o exercício das funções. Por isso, o princípio do *promotor natural* é consequência imprescindível do sistema.

Ponto que está também a merecer atenção é o do recrutamento dos promotores de Justiça. Na qualidade de examinador de concurso de ingresso ao Ministério Público paulista, notamos o sério problema que é a baixa qualidade da grande maioria dos candidatos. Bem nos convencemos de que os concursos devem mesmo ser rigorosos, com exames mais profundos e acompanhamento dos recém ingressos.<sup>28</sup>

## 6. Os poderes e a escolha do procurador-geral

Ponto delicado, que tem ensejado bastante controvérsia, é o que diz respeito aos poderes do procurador-geral. Alguns entendem devam ser mais amplos, o que daria

---

27. Há pouco tempo, vimos uma tentativa frustrada de rebelião por parte de alguns membros do Ministério Público paulista, quando o governador nomeou um procurador-geral que não era o mais votado pela classe; entretanto, o governador podia legitimamente fazê-lo, porque o escolhido integrava a lista tríplice prevista em dispositivo constitucional (CR, art. 127, § 3º).

28. Cf. nosso livro *Regime jurídico do Ministério Público*, cit., e nosso artigo *A formação profissional e as funções do promotor de justiça*, RT, 686/284.



maior poder à instituição nas suas reivindicações. A nosso ver, porém, o que ocorre é o contrário: na prática, enfraquece bastante a instituição concentrar poderes nas mãos do procurador-geral, órgão ainda investido sob critérios políticos externos. No fundo, a isenção do procurador-geral tem dependido antes da estrutura íntima de cada um — o que demonstra que o sistema ainda não está suficientemente aprimorado.

É mister encontrar uma posição de equilíbrio. Em favor da maior independência do Ministério Público, acredito dever-se acolher a corrente mais restritiva em relação aos poderes do chefe da instituição. Com efeito, a atuação do Ministério Público, como regra geral, deve dar-se por meio de órgãos individuais (promotores, procuradores); entretanto, nas questões mais relevantes, como na revisão de atos ministeriais, para maior segurança do sistema, as decisões devem ser tomadas por órgãos colegiados.<sup>29</sup> O procurador-geral deveria ficar com as ações penais ou civis públicas originárias contra os chefes de Poder<sup>30</sup>; nas demais hipóteses, os feitos deveriam ser distribuídos livremente entre os membros da instituição.

A forma de escolha do procurador-geral é uma questão que também está muito ligada ao real problema da efetiva independência do Ministério Público. Ainda muito é preciso discutir e amadurecer as idéias a respeito: deve ser mantido o sistema atual ou deve ser feita a escolha por meio de eleição direta pela classe? Como candidatos só devem concorrer procuradores ou todos os membros da instituição? Só devem ser eleitores os procuradores, ou todos os procuradores e promotores, excluídos apenas os substitutos? Ou ainda, devem ser eleitores também os promotores substitutos? Ou, enfim, todos os membros da instituição devem votar, excetuados apenas os não vitalícios?<sup>31</sup>

O sistema atual, previsto na Constituição, consiste em permitir-se a escolha do chefe do Ministério Público pelo chefe do Poder Executivo.<sup>32</sup> Sérias críticas podem ser

---

29. Como ocorre com a revisão do arquivamento de inquéritos civis, a cargo do Conselho Superior do Ministério Público (art. 9º da Lei n. 7.347/85 — sistema que reputo preferível ao da revisão dos arquivamentos criminais — art. 28 do CPP), ou na revisão de arquivamentos de inquéritos policiais de atribuição originária do procurador-geral, a cargo do Colégio de Procuradores (art. 12, XI, da Lei federal n. 8.625/93).

30. Como é o sistema previsto no inc. VIII, do art. 29 da Lei federal n. 8.625/93.

31. Quanto aos aposentados, não há dúvida: não podem ser eleitores na lista tríplice que escolhe o procurador-geral, pois que não mais integram a “carreira” (art. 9º, § 1º da Lei federal n. 8.625/93 — Lei Orgânica Nacional do Ministério Público).

32. Constituição da República, art. 128, §§ 1º e 3º.

feitas a esse sistema de escolha do procurador-geral de Justiça, que introduz critérios políticos externos, não raro de caráter político-partidário.

O que poderia ser feito para aprimorar o sistema atual? De um lado, sem dúvida, a manter a escolha pelo chefe do Executivo, não há dúvida de que o sistema da escolha dos procuradores-gerais dos Estados, nomeados dentre integrantes de uma lista tríplice, é melhor do que o processo de escolha do procurador-geral da República, nomeado diretamente pelo presidente da República, sem lista alguma feita pela instituição; entretanto, o candidato à chefia do Ministério Público da União sujeita-se a uma salutar sabinagem no Senado, o que não encontra simetria na esfera estadual.

Indo, porém, além do que já se conquistou na Constituição de 1988, seria o caso de admitir-se a investidura em decorrência de eleição direta do procurador-geral pelos membros da carreira, sem qualquer interferência do Poder Executivo?

Qual o critério mais democrático?

*Democracia* não é o mesmo que a *maioria* de uma corporação. Mesmo não sendo Poder de Estado, o Ministério Público brasileiro exerce parcela da soberania, ao condicionar o exercício do *ius puniendi* estatal, porque é titular privativo da ação penal pública. Entretanto, a investidura de seus agentes, assim como a dos membros do Poder Judiciário, não recebe qualquer legitimação dos cidadãos, seja direta ou representativa, e só esta seria a perfeita fonte de legitimidade numa democracia.

O sistema atualmente em vigor para escolha do chefe do Ministério Público contempla uma forma de democracia indireta porque a legitimação decorre da eleição democrática do titular da escolha (escolha do procurador-geral pelo chefe do Executivo); ao mesmo tempo, na esfera estadual, assegura-se a participação da classe (corporação) na elaboração da lista tríplice. O eventual corporativismo é mitigado pela interferência externa na escolha.

Está claro que o sistema de escolha dos procuradores-gerais de Justiça, atualmente vigente, tem alguns méritos: permite ao chefe do Poder Executivo, detentor de investidura democrática, que opte pelo projeto mais consentâneo com as propostas que legitimaram sua eleição popular. Contudo, também tem graves defeitos, normalmente até mesmo maiores que as vantagens: nem sempre o critério da escolha é o mais nobre; pode, antes, ter inspiração de caráter político-partidário, podendo estimular envolvimento e interferências indesejáveis na atividade funcional do Ministério Público. Por outro lado, nem sempre o procurador-geral nomeado mantém independência funcional e institucional em face do governante que o escolheu. Em regra, a escolha pelo chefe do

Executivo é grave risco, porque geralmente traz componentes políticos e até partidários na escolha do procurador-geral.

Qual a melhor solução? A eleição pela própria classe, por nós preconizada como forma que melhor preserva a independência da instituição, não deixa de também ter seus próprios inconvenientes, que devem ser considerados: traz em si o risco de a instituição tornar-se fechada e incidir no completo corporativismo (pode viver precipuamente para suas atividades-meio, em vez de viver para suas atividades-fim).

A escolha pela própria classe, com aprovação pelo Poder Legislativo, em sabatina pública, poderia ser solução superior se o poder político fosse mais prestigiado no País; contudo, com os vícios de que se ressentia esse Poder em sua composição e funcionamento, dificilmente o sistema funcionaria bem em todos os Estados.

Poderíamos, enfim, cogitar da escolha popular para o procurador-geral, como no sistema norte-americano. Entre nós, porém, seria preciso desvincular a escolha de atividade político-partidária. A Constituição corretamente vedou a atividade político-partidária aos membros do Ministério Público,<sup>33</sup> por entender que ela aproximaria de modo excessivo o Ministério Público dos governantes, podendo retirar sua isenção na investigação de eventuais atos de improbidade dos administradores da coisa pública; contudo, contraditoriamente manteve a escolha do procurador-geral pelo poder político. Outro problema, porém, existe com a escolha popular do chefe do Ministério Público: surgiriam os riscos da influência do poder econômico nas eleições; o dinheiro das campanhas eleitorais poderia vir de grupos econômicos ligados até mesmo à criminalidade organizada. De qualquer forma, o financiamento e custeio da campanha eleitoral poderiam trazer indesejáveis vinculações e compromissos.

Como se vê, o problema não é de fácil solução, e muito ainda é necessário meditar sobre a matéria.

Enquanto não se chega a sistema menos imperfeito para escolha do procurador-geral, o ideal é não cumulá-lo com atribuições, para evitar possam ser exercidas com finalidades político-partidárias, o que comprometeria uma atuação isenta do Ministério Público.

(artigo publicado em 1996, na Revista dos Tribunais, 729/388)

---

33. Constituição da República, art. 128, § 5º, II, e.