

CORREGEDORIAS E ÉTICA INSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO

[Offices of Professional Responsibility and institutional ethics in Brazilian Public Prosecution]

Hugo Nigro Mazzilli¹

Enviado em 17.05.2016

Aprovado em 20.06.2016

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. Problemas atuais do Ministério Público. 3. Necessidade de controle externo sobre o Ministério Público. 4. A independência funcional. 5. A atuação uniforme da instituição. 6. As recomendações de atuação funcional do CNMP. 7. O Ministério Público e a ética. 8. O CNMP e as Corregedorias. 9. Conclusões. Referências.

RESUMO: O Ministério Público brasileiro convive com sérios problemas não só no recrutamento como também na atuação funcional de seus membros, o que diminui a eficácia social de sua atuação no cumprimento de suas finalidades. Como instituição e como órgão do Estado, o Ministério Público necessita de controles internos e de controles externos para o correto adimplemento de suas funções constitucionais.

ABSTRACT: *The Brazilian Public Prosecution coexists with serious problems not only in recruiting but also in the functional activity of its members, which reduces the social effectiveness of its work in fulfilling its purposes. As an institution and as a state agency, the Brazilian Public Prosecution needs internal and external controls to obtain the due performance of their constitutional functions.*

PALAVRAS-CHAVE: Ministério Público brasileiro. Corregedorias. Controles internos. Controles externos.

KEYWORDS: *Brazilian Public Prosecution. Internal and external controls over the institution.*

¹ Professor Emérito da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo. Procurador de Justiça aposentado. Ex-Presidente da Associação Paulista do Ministério Público.

1. INTRODUÇÃO

Tendo a Constituição de 1988 destinado o Ministério Público brasileiro à defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, a instituição passou a desempenhar um importante papel na retomada ética do nosso País. Foram-lhe conferidos efetivos poderes não só para zelar pelo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, como também para promover as medidas necessárias à sua garantia, assim como para proceder às investigações pertinentes e para promover as ações civis e penais em defesa do patrimônio público e social e dos outros graves interesses cuja tutela lhe foi cometida.

Mercê de sua atual destinação, o Ministério Público passou a ser responsável pela defesa dos mais altos valores sociais, tendo assumido papel de protagonismo na luta pelo resgate da probidade pública em nosso País.

Isso não dispensa, ao contrário, antes supõe, um rigoroso sistema de controles internos e externos sobre a instituição, observados os princípios deontológicos adequados.

2. PROBLEMAS ATUAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Não obstante o notável crescimento que tem vivido o Ministério Público brasileiro pós-88, está ele muito longe de esgotar seu potencial institucional, convivendo ainda com uma série de problemas que precisam ser enfrentados e vencidos.

À vista do contato profissional direto com os membros da instituição, é possível afirmar que, descontados os extremos, que sempre são raros, a média da atuação do Ministério Público é mais modesta do que seria desejável, tanto em primeira como em segunda instâncias.

Uma série de fatores concorre para isso, mas, por certo, um dos principais decorre dos vícios ou defeitos da própria formação profissional, que começa nas faculdades e depois se mantém no isolamento cultural que vivem muitos de seus membros durante a carreira, no mais das vezes aprendendo apenas as lições dos casos concretos, não raro pela maneira mais difícil.

Nas faculdades, além da proliferação mal controlada e da baixa qualidade dos cursos jurídicos, ainda há questões curriculares que mereceriam maior atenção, quer para que os programas sejam efetivamente cumpridos, quer para dar aos formandos visão não só teórica como prática das questões fundamentais em cada área do Direito, quer, ainda, para incluir o estudo de ciências auxiliares que serão indispensáveis para o exercício de diversas áreas jurídicas — como noções de Administração e Contabilidade, de Psicologia das relações humanas e aprofundamento de ética forense.

Por outro lado, falhas no recrutamento para o ingresso na Instituição também costumam ocorrer.

Inserida entre as chamadas “carreiras jurídicas”, a do Ministério Público costuma ser bem procurada pelos profissionais do Direito. Para isso, uma série de razões concorre.

De um lado, é evidente que não se pode negar o aspecto vocacional. De outro lado, porém, há aqueles que buscam a Instituição por representar uma das carreiras de ponta do funcionalismo público, significando uma opção profissional e remuneratória que muitos — senão a maioria — dos candidatos não conseguiriam encontrar na atividade privada. Não que seja um mal em si mesmo ser a carreira das mais competitivas no mercado de trabalho, pelo contrário. O mal consiste em buscar a carreira apenas por esse motivo.

Mas, por uma razão ou por outra, eis o candidato diante do concurso de ingresso ao Ministério Público. Ao examiná-lo, vamos ver a realidade. Confirma-se que o problema do correto recrutamento não começa no concurso de ingresso. Passa antes pelas faculdades deficientes ou mal cursadas; passa até mesmo, ainda mais cedo, pelos problemas estruturais de Ensinos Fundamental e Médio do País.

Na qualidade de examinador de concursos de ingresso ao Ministério Público em mais de um Estado da Federação, verifica-se que, de forma inacreditável, estão com diplomas de bacharéis em Direito diversas pessoas que mal sabem escrever. E, afora o notável desconhecimento da língua pátria, depara-se com o desconhecimento jurídico. Questões simplesmente elementares são obstáculos intransponíveis para muitos candidatos.

Vencido o concurso de ingresso, não raro temos o promotor que não quer morar na sua comarca. Outros se tornam os promotores do “nada a opor”, do “nada a requerer”, do “pelo prosseguimento”, ou os promotores “bonzinhos, populares”, amigos de todos, especialmente dos poderosos.

Quem buscar no Ministério Público mais do que isso, também deverá oferecer mais. Deve dispor de condições para uma dedicação teleológica, conexas com os fins da instituição. Deverá estar pronto para viver com os comarcãos e conviver com dificuldades próprias de uma instituição ainda em formação; deverá ser especialmente sensível à defesa dos interesses da coletividade como um todo. E, é claro, não basta ser honesto: isso é pressuposto, não qualidade. É preciso ser um homem inteiro e independente, sem compromisso senão com a lei e com sua consciência, capaz, portanto, de exercitar contra quem quer que seja os poderes que a lei lhe conferiu.

De ordem material, também há problemas. Não raro, o promotor é a própria promotoria de Justiça — o que é um absurdo. A cada promotor deveria corresponder uma efetiva promotoria de Justiça: esta deveria ser uma pequena organização com infraestrutura mínima que dotasse o titular da promotoria de secretários, de estagiários bem remunerados, de advogados, de peritos e

investigadores. Dotando-se cada promotor de infraestrutura mínima, por certo não seriam necessários tantos promotores, mas sua eficiência seria maior.

E não fora tudo isso, ainda há os problemas do relacionamento dos promotores com juízes, com advogados, com a polícia e até mesmo com seus próprios colegas.

Não são raras, infelizmente, as crises de autoridade entre promotores e juízes. Poderia parecer que são mais frequentes em pequenas cidades; a verdade, porém, é que elas existem em cidades de todos os tamanhos e até nas capitais — a diferença é que os problemas se diluem para o público, na proporção direta do tamanho das cidades. Contudo, nessas desinteligências, muitas delas causadas por dificuldade de relacionamento, autoritarismo ou mero espírito de emulação, sempre quem sai perdendo é a população, atingida diretamente pelas desinteligências de servidores mal preparados, que colocam acima dos interesses sociais suas divergências pessoais, indeferindo aquilo que deveriam deferir ou recorrendo daquilo que deveriam aceitar, apenas porque o ato objeto da discordância é fruto de uma competição intelectual, profissional ou pessoal.

Embora seja conhecido como “magistratura em pé” e tenha prerrogativas semelhantes e uma carreira estruturada à índole da magistratura, o Ministério Público não pode ser com esta confundido nem abrir mão de sua identidade para propositadamente confundir-se com a magistratura, como na Itália. Entre nós, as respectivas carreiras em substância são autônomas e distintas, em especial quanto à natureza de suas funções e, sobretudo, quanto ao aspecto psicológico que deve nortear a atuação de seus membros. Embora o dinamismo e a iniciativa não sejam apanágio pessoal ou exclusivo dos membros do Ministério Público, na verdade, visto em si mesmo, é mais acentuado o dinamismo de uma instituição, pois a ela compete denunciar, provar, convencer, postular e combater; à outra cabe receber ou recusar, sopesar e resolver. Pode-se falar até mesmo num perfil psicológico correspondente a cada uma das funções, havendo conseqüentemente desvios, quando, nas respectivas funções, o promotor quer se fazer de juiz, e o juiz se comporta como promotor.²

E, agora, examinemos o relacionamento do promotor com o advogado. Esquecendo o promotor de que seu próprio ofício é muito mais uma advocacia de interesses da coletividade que uma magistratura, o órgão do Ministério Público não raro procura sobrepor-se ao advogado, aguçado por disputas estéreis. Normalmente quem paga a conta dessas quizilas é o cliente do advogado, castigado com a intransigência do promotor ou de seu patrono. No fundo, tirantes as garantias e os predicamentos que aproximam o promotor da magistratura, sob o aspecto do ofício desempenhado, a função da qual o Ministério Público mais se aproxima, certamente é a do advogado. Ambas as funções constituem múnus

² A propósito, tivemos o caso de um juiz que, inconformado com o arquivamento de um inquérito policial já determinado pelo procurador-geral de Justiça na forma do art. 28 do CPP, recusou a ordem de arquivamento e passou a agir de ofício; impetramos *habeas corpus para corrigir a ilegalidade*, e o tribunal local, deferindo a ordem, fez ver o óbvio: “juiz é juiz, não é órgão acusador” (RT, 508/319).

público de igual nobreza: a natureza das funções, a forma dos trabalhos, a maneira de deduzir as pretensões em juízo — tudo isso lhes é similar: o Ministério Público nada mais é do que advocacia de partido —, o partido dos interesses sociais e individuais indisponíveis. O entendimento entre esses profissionais deve, pois, ser alto e sereno.

Também não raro se veem atritos entre colegas da mesma instituição ministerial: ora são vaidades feridas, ora exploração que o titular tenta exercer sobre o substituto, ora fuga do serviço de um em detrimento de outro.

Por último, uma palavra sobre o relacionamento com a polícia. Se é o promotor de Justiça o titular do *ius puniendi* estatal, não se compreende como a polícia possa fazer seu trabalho praticamente sem contato algum com o órgão do Ministério Público, ou até mesmo esforçando-se para inviabilizar o controle externo que a Constituição exigiu que este impusesse sobre aquela. Divididas em lutas irreais, como disputa de poder ou equiparações de vencimentos, instituições que deveriam voltar-se para o combate à criminalidade acabam relacionando-se com dificuldade, olvidando-se que para os bons policiais deveria ser ponto de honra lutar ao lado do Ministério Público para coibir a corrupção e a violência, que tanto maculam o trabalho policial, e que fazem com que a população não destine à polícia o sentimento de respeito e de confiança que existe em países mais desenvolvidos.

A razão de todo esse quadro de dificuldades pode ser buscada de certa forma dentro da própria sociedade. Sem maiores divagações sociológicas ou filosóficas, mas buscando dizer o mínimo dentro de um trabalho que não pretende ultrapassar os limites jurídicos, acreditamos ser um fenômeno cultural aquele que presenciamos, quando se aceita e se segue o eterno mau exemplo dos governantes, dos políticos, das autoridades e dos poderosos que tratam a lei com um desrespeito marcante. Isso nos faz crer que o maior subdesenvolvimento do País ainda é o cultural.

3. NECESSIDADE DE CONTROLE EXTERNO SOBRE O MINISTÉRIO PÚBLICO

Mesmo antes da Constituição atual, os membros do Ministério Público já se submetiam a mecanismos de *controle interno* exercidos pelas próprias Corregedorias locais, afóra alguns mecanismos excepcionais de *controle externo*, como a participação da Ordem dos Advogados do Brasil nos concursos de ingresso à carreira ou o controle de investidura e destituição dos chefes do Ministério Público, que cabe aos Poderes Executivo e Legislativo.

Durante os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, por poucos votos não se impôs, desde logo, um controle externo mais efetivo sobre o Poder Judiciário e o Ministério Público, o que só veio a ser concretizado anos depois, por meio da Reforma Constitucional de 2004. No tocante ao Ministério Público, a Emenda Constitucional nº 45/2004 impôs novos controles à Instituição e a seus

agentes, somando-se aos antigos controles já existentes. No tocante ao Ministério Público, a emenda constitucional criou amplo controle externo da Instituição e de seus membros, a ser realizado pelo Conselho Nacional do Ministério Público.

Hoje, portanto, apesar da independência funcional e das autonomias da instituição, ou até precisamente por causa delas, podem e devem os membros do Ministério Público ser responsabilizados pelo exercício irregular da função: respondem por erros ou abusos que cometam não só sob o aspecto disciplinar (infrações funcionais), como também sob o aspecto político (crimes de responsabilidade), sob o aspecto civil (no campo indenizatório) e, finalmente, sob o aspecto penal (crimes comuns). Têm, porém, indenidade pessoal quando ajam no exercício regular das funções. Nesta hipótese, mesmo que causem danos a terceiros, só responsabilizarão o Estado, pois o contrário seria tolher-lhes a ação, que, por escolha da Lei Maior, deve ser a mais livre possível, como é próprio dos agentes políticos.

No tocante ao controle externo do Poder Judiciário e do Ministério Público, impõe-se recordar que essa ideia já vinha de longa data. De fato, entre os Poderes de Estado, é o Judiciário o mais hermético, por ser totalmente alheio a qualquer forma de controle democrático — seus membros ingressam sob concurso e têm investidura vitalícia, ao contrário dos membros do Executivo e do Legislativo, cujos mandatos são submetidos a eleições periódicas. Ora, dessa mesma limitação de legitimidade democrática sofre o Ministério Público, aspecto que passou a assumir maior relevo a partir de 1988, pois agora ele não só alcançou as mesmas garantias do Poder Judiciário, como ainda detém o exercício direto de uma parcela da soberania estatal.³

Assim, aquilo que o constituinte originário não fez em 1988, a chamada Reforma do Judiciário, introduzida pela Emenda Constitucional nº 45, acabou fazendo em 2004, ao criar o Conselho Nacional de Justiça e o Conselho Nacional do Ministério Público, aquele para controle dos órgãos do Poder Judiciário (menos do próprio Supremo Tribunal Federal), este para controle dos órgãos do Ministério Público Nacional.

Sob o ponto de vista acadêmico, parece-nos não possa o Poder Constituinte derivado criar limitações e controles tais sobre um Poder de Estado, como é o caso do controle instituído pelo Conselho Nacional de Justiça, pois isso é próprio do Poder Constituinte originário. De fato, o novo controle alterou significativamente o equilíbrio entre os Poderes, submetendo a própria cessação da investidura dos integrantes do Judiciário ao novel Conselho, de que participam pessoas indicadas por outros Poderes e órgãos. Entretanto, por maioria, o Plenário do Supremo Tribunal Federal admitiu a constitucionalidade desses novos Conselhos (ADI nº 3.367, julgada em 2005).

Deixando, porém, de lado a questão acadêmica, insta dizer que, sob democracia, controles externos são salutares, pois fazem parte do sistema de

3 A propósito, v. MAZZILLI, Hugo Nigro. *Regime Jurídico do Ministério Público*, cap. 5, 8ª ed., São Paulo: Saraiva, 2014.

freios e contrapesos. O que normalmente provoca mais controvérsias é a forma de exercer o controle.

A Emenda Constitucional nº 45/2004 criou, pois, o Conselho Nacional de Justiça e o Conselho Nacional do Ministério Público para o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do Ministério Público, bem como para o controle do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros. Como citado, já havia algumas formas de controle externo sobre Ministério Público e magistratura mesmo antes da promulgação dessa emenda. Cuidemos apenas de demonstrá-lo no tocante ao Ministério Público: a) a atividade funcional do procurador-geral submete-se a controle externo no processo de investidura, *impeachment* e destituição; b) no concurso de ingresso há a salutar participação da Ordem dos Advogados do Brasil; c) a Constituição tempera a privatividade da ação penal pública com a ação penal subsidiária por parte da vítima ou dos sucessores, para contraste da inércia ministerial; d) a legitimidade do Ministério Público nunca é exclusiva nas ações civis públicas, o que permite seja sua eventual omissão suprida por órgãos governamentais, pelas associações civis e até pelo cidadão, por meio das ações diretas de inconstitucionalidade, das ações civis públicas, ou, no último caso, por meio da ação popular; e) em todos os atos de suas atividades-fim junto ao Poder Judiciário, a atuação ministerial é contrastada pelas partes e seus procuradores e pelas autoridades jurisdicionais; f) em todos os atos de suas atividades-meio, os órgãos do Ministério Público recebem 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; h) há controle recíproco entre os diversos Ministérios Públicos, pois eles detêm legitimidade concorrente e disjuntiva em diversas ações, ou podem agir em litisconsórcio, 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, e os Ministérios Públicos dos Estados podem, em alguns casos, atuar junto a Cortes Federais. Nessa linha, o Plenário do Supremo Tribunal Federal corretamente já admitiu que o procurador-geral de Justiça de um Estado ali fizesse sustentação oral.

Assim como já ocorre sobre o Poder Judiciário ou sobre quaisquer Poderes ou instituições do Estado, também sobre o Ministério Público, além dos naturais sistemas de controle interno (corregedorias da própria instituição), devem mesmo existir mecanismos de controle externo, não para cercear a autonomia, a independência e a liberdade funcionais da Instituição ou de seus agentes, mas para assegurar que estes prestem contas não só sobre o exercício das atividades-fim (como a promoção da ação penal ou da ação civil, em defesa dos valores que lhe incumbe zelar), como também sobre o exercício das atividades-meio (como as decorrentes da autonomia administrativa e financeira). Não é por outro motivo, aliás, que a Constituição supõe publicidade e transparência nos órgãos públicos, só obstadas em casos excepcionais, de que possa resultar prejuízo à privacidade das pessoas ou à coletividade.

Em busca, portanto, de mais amplo controle externo, a EC nº 45/2004 criou, à semelhança do Conselho Nacional de Justiça (art. 103-B), o Conselho Nacional do Ministério Público (art. 130-A), deu-lhes natureza exclusivamente administrativa, e, no tocante ao Conselho Nacional do Ministério Público, destinou o colegiado ao controle da atuação administrativa e financeira de todos os ramos do Ministério Público brasileiro, bem como ao controle do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros.

4. A INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL

Se de um lado a Emenda Constitucional nº 45/2004 conferiu ao Conselho Nacional do Ministério Público o poder de controle, de outro, o Poder Constituinte originário já tinha assegurado aos diversos ramos da Instituição a autonomia funcional e administrativa, bem como já lhes tinha assegurado o princípio da independência funcional. Assim, cabe perquirir: poderia o Conselho Nacional impor regras, metas ou planos de atuação na atividade-fim para os vários ramos do Ministério Público brasileiro? Caber-lhe-ia estabelecer diretrizes para a atuação funcional dos membros da Instituição, em suas atividades-fim? Em nome do princípio institucional da unidade, caber-lhe-ia o planejamento estratégico nacional para o Ministério Público brasileiro como um todo, ou para cada um de seus ramos específicos, dentro de uma política institucional voltada para a sociedade?

Afinal, poderia ser dito, a Constituição também assegura como princípios institucionais do Ministério Público a unidade e a indivisibilidade; assim, como os vários ramos do Ministério Público Nacional não têm chefia única, não seria próprio e até desejável que ao Conselho Nacional do Ministério Público coubesse a tarefa de uniformizar a ação institucional do Ministério Público em todo o País?

Ora, conforme determina a Constituição, o Ministério Público goza de autonomia administrativa e funcional, sendo princípio da instituição a independência funcional.

De um lado, em razão da autonomia, cada ramo do Ministério Público pode tomar as decisões que lhe caibam apenas subordinado à Constituição e às leis, e não a outros órgãos ou instituições do Estado. De outro lado, independência funcional significa a liberdade que os órgãos do Ministério Público têm para tomar decisões dentro dos limites da lei, sem estarem subordinados entre si. Contudo, autonomia e independência funcional não querem dizer arbítrio. Não pode cada membro do Ministério Público, invocando sua independência funcional ou seu papel de defensor do regime democrático, escolher que leis quer cumprir e que leis não quer cumprir. Nem o Ministério Público nem o Poder Judiciário têm legitimidade para dizer quais são as regras que a seu ver deveriam existir no País. Com Calamandrei, cabe dizer que, se o Ministério Público adverte que a lei foi violada, não lhe pode ser consentido abstenha-se de acionar ou de intervir para

fazer com que a lei se restabeleça,⁴ a não ser que — e o acréscimo é nosso — a própria lei lhe permita agir sob critérios de oportunidade e conveniência (como na transação penal do art. 98, I, da CF ou no compromisso de ajustamento de conduta da Lei nº 7.347/85). Em outras palavras, identificando o órgão do Ministério Público uma hipótese em que a lei lhe imponha agir, não há como não o fazer. Embora tenha liberdade para apreciar se ocorre hipótese de agir, identificada esta, não se pode recusar a fazê-lo, seja para propor a ação, seja para recorrer, seja mesmo para produzir uma prova ou praticar qualquer ato do ofício. Assim, a quebra do dever de agir é violação do princípio da obrigatoriedade, e ocorre não apenas quando o promotor diz que é caso de agir, mas não age, como também quando, por negligência ou dolo, diz não ser caso de agir, embora o exame do caso concreto evidencie, acima de dúvida, que a ação do Ministério Público era exigível. Esta observação é necessária, para não dar pretexto a que o dever de agir seja violado impunemente, apenas mudando-se a fundamentação da inércia (bastaria que o promotor se recusasse a agir dizendo que não identifica a hipótese de agir...). Assim, tanto viola o dever de agir o promotor que diz “aqui há crime na sua materialidade, são claros os indícios de autoria, não está extinta a punibilidade, não ocorre causa de isenção de pena nem excludente do crime, o agente não é inimputável, a lei exige que eu aja, mas ainda assim não vou agir”, como aquele outro que, por negligência ou dolo, não vê ou diz que não vê, ou simplesmente não quer ver o crime que está acima de dúvida evidenciado nos autos, e assim mesmo diz: “não vou agir”. Pouco importa que diga “reconheço ser caso em que a lei exige que eu aja, mas, fundado na liberdade funcional, não vou agir”, ou que diga “não identifico hipótese de agir e por isso não vou agir”. Se em ambas as situações a hipótese de agir decorrer clara em concreto, a recusa será abusiva.

Se em princípio é lícito que o membro do Ministério Público não aja quando não identificar hipótese em que a lei torne obrigatória sua atuação, não menos verdade é que, para admitir a licitude de sua recusa, deve estar fundada em adequados elementos fáticos e jurídicos. A liberdade e a independência funcionais existem, mas não se pode invocar levemente uma ou outra para justificar posições estritamente arbitrárias ou pessoais. Não pode o membro do Ministério Público invocar como um *bill* de indenidade sua suposta liberdade para violar a lei, sob pena de cairmos em petição de princípios: se em nome de um conceito absoluto de liberdade eu não pudesse cercear alguém, então eu também não poderia cercear nem mesmo quem violasse a própria liberdade. Ora, essa interpretação, sustentada em nome da liberdade, importaria afinal em negá-la.

É por isso que a liberdade e a independência funcionais são apanágios dos agentes políticos, não para tomarem a lei nos dentes e dela fazerem o que bem quiserem, e sim para que, nas esferas de suas atribuições, tomem responsabilmente as decisões últimas do Estado em matérias que a Constituição e as leis puseram em suas mãos. E nunca de forma arbitrária, mas sim sempre subordinados ao

4 CALAMANDREI, Piero. *Istituzioni di diritto processuale civile*, v. 2, § 126, Pádua, Cedam, 1943.

ordenamento jurídico, sujeitos, portanto, a um rigoroso mecanismo de controle e de responsabilidades. Em suma, os membros do Ministério Público (promotores e procuradores de Justiça, procuradores da República, procuradores do Trabalho, procuradores do Ministério Público Militar, procuradores do Ministério Público de Contas) e os órgãos do Ministério Público (incluindo os órgãos unipessoais ou os colegiados, como as Câmaras de Coordenação e Revisão, o Conselho Superior ou o Colégio de Procuradores), no exercício da atividade-fim, só estão adstritos ao cumprimento da Constituição e das leis. Exceto quando a própria lei o imponha (como nos casos do art. 28 do Cód. de Processo Penal ou do art. 9º da Lei nº 7.347/85, em que agem por delegação), não podem receber ordens funcionais como “proponha a ação”, ou “recorra”, ou “peça a condenação ou a absolvição neste ou naquele caso”, ou “sustente esta tese, e não aquela”. Entretanto, quando se trata da prática dos atos da atividade-meio, devem seguir as instruções e os regulamentos das autoridades administrativas competentes, como ao realizar despesas orçamentárias, ao expedir atos de promoções ou remoções etc.

Os órgãos do Ministério Público não estão obrigados a observar atos normativos, resoluções, portarias, instruções, ordens de serviço ou quaisquer comandos nem mesmo dos órgãos superiores da Administração no que diga respeito ao mérito do que devam ou não fazer “nos atos da atividade-fim”; aqui, é irrestrita a liberdade funcional. Essa característica decorre da natureza jurídica da relação que existe entre os membros do Ministério Público 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.⁵ Entretanto, reitere-se, *no exercício da atividade-meio*, devem seguir os atos regulamentares das autoridades administrativas competentes (se é caso de comunicarem o ajuizamento de alguns tipos de ações, se devem fazer relatórios do movimento da promotoria, como devem realizar e comprovar as despesas orçamentárias da unidade etc.).

Assim, quando a Constituição diz que são princípios institucionais do Ministério Público a unidade e a indivisibilidade, no mesmo dispositivo ela já os limita imediatamente com a independência funcional; com isso, reduz a unidade e a indivisibilidade às características próprias do Ministério Público brasileiro. Até mesmo é caso de questionar se teria agido com acerto o constituinte ao inserir no bojo da Lei Maior tais princípios da unidade e da indivisibilidade, limitados assim que foram a expressão tão peculiar. Lembremos que, antes de terem sido inseridos em sede legislativa, os princípios da unidade e da indivisibilidade do Ministério Público tinham apenas caráter doutrinário — e com esse caráter talvez devessem ter sido mantidos. De onde foi que a Constituição tirou a assertiva de que o Ministério Público brasileiro seria uno e indivisível? Não foi da Carta de Curitiba (1986),⁶

5 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 19ª ed., São Paulo: Malheiros, p. 66-7 e 74.

6 Cf. <<http://www.mazzilli.com.br/pages/informa/ccuritiba.pdf>>. A propósito, v. ainda a tese que apresentamos em 1987 ao VII Congresso Nacional de Ministério Público, *A Carta de Curitiba e a Constituinte*, disponível em: <<http://www.mazzilli.com.br/pages/artigos/curitibaconst.pdf>>. Acesso em: 17 maio 2016.

pois o próprio Ministério Público Nacional já tinha recusado o confuso apotegma, que foi trazido pela primeira vez para texto vigente da legislação brasileira pela Lei Complementar nº 40/81. E de onde a própria Lei Complementar nº 40/81 tirou essa assertiva? Tirou-a da doutrina local, que, influenciada pela doutrina francesa, falava num Ministério Público uno e indivisível — e, coerentemente, hierarquizado. Ora, a doutrina francesa era calcada num Estado unitário, em que o Ministério Público era supostamente uno, e o procurador-geral concentrava nas mãos o poder de avocação e delegação; assim, lá era praxe falar-se em *Parquet* uno e indivisível e, mais, hierarquizado; contudo, mesmo no Ministério Público francês, a concepção de unidade e indivisibilidade do Ministério Público não mais vinha sendo entendida em valor absoluto.⁷

A doutrina brasileira há muito viera repetindo esses princípios sem maior crítica, pondo em relevo a chefia da instituição (princípio da unidade e da hierarquia), bem como destacando a suposta unicidade da função (a permitir a substituição, a delegação e a avocação). Isso se explicava porque, desde os códigos napoleônicos do começo do século XIX, a cultura francesa tivera difusão muito grande no mundo ocidental, e, na área do Direito, isso alcançara maior impacto principalmente nos países de tradição cultural semelhante, baseada no Direito Romano. No Brasil, essa influência não foi diferente, mas a importação desses princípios foi feita sem maior cuidado, ou seja, sem que se atentasse para as peculiaridades locais. No Brasil, Estado federado, esses princípios do Ministério Público francês precisavam ser repensados para que pudessem ser compreendidos de acordo com a nossa realidade. E isso só começou a ser feito a partir da Carta de Curitiba (1986).⁸

Consequentemente, a Constituição de 1988, ao lado dos princípios da unidade e da indivisibilidade do Ministério Público brasileiro, longe de inserir o princípio hierárquico, ao contrário, recusou-o de maneira tão forte e expressa, que, em vez de apenas omiti-lo, registrou, ao contrário, ser princípio institucional do Ministério Público o da “independência funcional”. Superou, portanto, os conceitos clássicos de unidade e indivisibilidade, pois que a chefia do Ministério Público passou a ser apenas administrativa, agora sem caráter hierárquico funcional no tocante ao exercício da atividade-fim.

É preciso, pois, dar adequada dimensão aos conceitos de unidade e indivisibilidade, em face das peculiaridades de Ministério Público brasileiro.

5. A ATUAÇÃO UNIFORME DA INSTITUIÇÃO

Como a Constituição e as leis impõem finalidades a serem desempenhadas pelo Ministério Público, torna-se necessária coerência em sua atuação nacional.

7 RASSAT, Michèle-Laure. *Le Ministère Public entre son passé et son avenir*, Paris, LGDJ, 1967, p. 83.

8 Cf. nota de rodapé nº 5, *retro*.

Entretanto, como conciliar as autonomias e a independência funcional no Ministério Público com uma vontade institucional direcionada a um fim? Como obter atuação uniforme e integrada não só entre os vários ramos do Ministério Público, como também entre os diversos agentes do mesmo ramo?⁹

Em primeiro lugar, é preciso deixar claro que quem tem de assegurar a unidade de fim do Ministério Público não são seus próprios membros nem os atos regulamentares de cada ramo da instituição nem o Conselho Nacional do Ministério Público. Cabe à Constituição e às leis fixar os fins ou os objetivos do Ministério Público, e apenas a elas. Elas é que fixam os limites e os fins da atuação ministerial. Assim, por exemplo, se a lei considera prioridade a criança e o adolescente, ou se estabelece a primazia do interesse público sobre o interesse privado, ou se dá precedência aos réus presos em relação aos réus soltos, ou se dá prioridade às crianças e aos adolescentes ou aos idosos, então a vontade institucional já está afirmada; não pode ser negada pelos órgãos e agentes da instituição nem pode ser alterada por planos de atuação funcional. Em segundo lugar, como já exposto, para obter atuação mais harmônica e coerente da instituição em seus diversos níveis, é preciso repensar a estrutura administrativa do Ministério Público brasileiro para atender às atuais exigências sociais.¹⁰

6. AS RECOMENDAÇÕES DE ATUAÇÃO FUNCIONAL DO CNMP

Poderia o Conselho Nacional do Ministério Público ditar políticas funcionais de atividades-fim para os diversos ramos do Ministério Público brasileiro?

Que possa propor rumos finalísticos para o Ministério Público brasileiro, na sua atividade-fim, parece-nos até desejável; que possa impô-los, não.

A atuação do CNMP, circunscrita aos limites constitucionais, não pode substituir a dicção legal nem interferir nas autonomias do Ministério Público ou na independência funcional de seus membros no exercício da atividade-fim. Mesmo que os planos de atuação funcional proviessem desse colegiado, a conclusão não seria diferente, pois o poder de controle do CNMP tem limites, seja diante da independência funcional dos membros da instituição, seja, sobretudo, diante da autonomia funcional de cada ramo do Ministério Público. Considere-se, ademais, que foi a própria Constituição que cometeu ao CNMP zelar pelas autonomias do Ministério Público (art. 130-A, § 2º, I).

As metas de atuação do Ministério Público não são estabelecidas por planos administrativos de atuação, quer provenham estes de cada ramo do Ministério Público ou do CNMP, que não têm a função de estabelecer as atividades-fim do Ministério Público ou seus limites. Tais metas são aquelas fixadas na Constituição e nas leis. Elas é que dizem o que é o Ministério Público e para o que ele serve,

9 Para o exame aprofundado dos princípios institucionais da unidade, indivisibilidade e independência funcional do Ministério Público, v. *nosso Regime Jurídico do Ministério Público*, cap. 5, 8ª ed., São Paulo: Saraiva, 2014.

10 A respeito dessa questão já nos detivemos em maior extensão em *nosso Regime Jurídico do Ministério Público*, op. cit.

enquanto instituição, com um fim a realizar no meio social, e como é que seus agentes o farão para bem desincumbir-se do múnus que lhes foi cometido. As prioridades funcionais já estão estabelecidas na lei e nas decisões dos seus órgãos de execução, em decorrência não apenas da autonomia institucional, como também da liberdade e da independência funcionais, que são próprias de seus membros, na qualidade de agentes políticos.

O CNMP tem finalidades e limites próprios que lhe foram cometidos pelo Poder Constituinte derivado, como os já referidos controles administrativo, financeiro e disciplinar do Ministério Público Nacional. A par disso, cremos possa ter o Conselho um importante papel prospectivo, embora sem caráter coercitivo. Ao exercer o controle externo sobre os diversos ramos do Ministério Público, é possível que se depare com problemas pontuais ou gerais e aponte soluções; assim, de todo desejável expeça considerações ou recomendações a respeito. Ainda que não possa vincular as instituições autônomas nem os agentes do Ministério Público às suas recomendações “no exercício da atividade-fim”, terão elas importante valor político, que pode e deve ser bem aproveitado.

A força política da recomendação, ainda que desprovida de caráter sancionatório, decorrerá do cuidadoso levantamento de dados a respeito de um problema afeto ao Ministério Público local ou nacional. Assim, por exemplo, o CNMP não pode ditar a política penal ou ambiental para os Ministérios Públicos, mas pode fazer o levantamento de um problema que conduza a uma saudável recomendação a ser apresentada a um ou aos diversos ramos da Instituição. Afinal, a atividade disciplinar ou correccional do CNMP não tem apenas caráter punitivo, e sim também tem caráter de orientação.

A recomendação naturalmente terá peso e valor pela sua qualidade intrínseca, desde que apresente propostas objetivas e viáveis. Considerar detidamente a recomendação convém a todos, ao Conselho, ao Ministério Público e à própria coletividade, destinatária final dos trabalhos institucionais. A sociedade será não só beneficiária, como aliada do Conselho na identificação e na cobrança de solução para os problemas apontados.

Suponha-se que o CNMP identifique um problema na área dos direitos fundamentais, ligado às condições carcerárias em determinado local. Suponha-se ainda que o Conselho faça levantamento adequado da situação, recomendando providências concretas e factíveis, como o remanejamento de presos para vagas existentes, a interdição de presídio, ou correções de irregularidades pontuais. Não se trata de fazer recomendações vagas ou abstratas, como esta: “o Ministério Público deverá combater as condições inadequadas dos presídios locais”, ou como esta: “o Ministério Público deverá zelar pelos direitos dos presos”. Sob esse aspecto genérico, a lei já basta, pois ela já assegura os direitos fundamentais. Seria, pois, inútil fizesse recomendações tais, pois a lei já diz isso: os prisioneiros têm direitos constitucionais e legais, e o Ministério Público já deve zelar por isso, obrigado que está a fazer as visitas periódicas às cadeias. Mas se o CNMP

fizer um levantamento concreto, apontando que em determinadas cadeias há problemas identificados, para cuja correção existem soluções indicadas, como a transferência de presos para locais concretos onde haja vagas — nesse caso, haveria como cobrar providências e até mesmo responsabilidades, se o membro do Ministério Público destinatário da recomendação se omitisse, não tomando essas nem outras providências quaisquer. Haveria cobrança institucional e até social, pois as recomendações seriam viáveis, e seriam divulgadas na própria comarca. Tudo isso sugere que recomendações tais sejam consideradas, ou, se não, que haja motivo idôneo para recusá-las, sob pena de considerar-se a hipótese de falta de atendimento aos deveres funcionais.

É, pois, possível ter em mente o importante papel político do CNMP no planejamento de ações dos Ministérios Públicos locais. Deve, ainda, fazê-lo com habilidade e prudência, para não desrespeitar, nem de longe, as autonomias institucionais e a independência funcional, pelas quais ele deve ser o primeiro a zelar.

Assim, se o problema denunciado pelo CNMP continuar existindo, e se nada estiver sendo feito pelo órgão de execução para enfrentá-lo, ainda que caminhos haja para tanto, então este último não poderá invocar a independência funcional como justificativa para se omitir no cumprimento de deveres funcionais. A independência funcional existe para resguardá-lo ao seguir por um caminho entre alternativas viáveis e legais, não para que possa impunemente se omitir ou puramente descumprir dever funcional e, depois, dizer: “eu faço o que quero, não faço o que não quero, pois tenho independência funcional”. Ora, se há dever legal descurado, a omissão ou a inércia geram responsabilidade.

Verdade seja dita: há promotores que se escondem atrás da independência funcional como desculpa para a falta de amor ao trabalho. Ora, a independência funcional, bem utilizada, é saudável, porque garante o promotor contra indevidas pressões externas ou até mesmo oriundas de setores da própria instituição. Garantido por esse princípio, o membro do Ministério Público pode melhor servir a lei, nos limites de sua consciência. Tão importante é o princípio, que foi inscrito na própria Constituição. Assim, a independência funcional existe e precisa ser respeitada; contudo, os deveres funcionais também existem, e também precisam ser satisfeitos. Se, dentro dos limites da independência funcional, o agente do Ministério Público escolhe entre opções válidas sem violar dever funcional algum, ninguém pode puni-lo, ainda que escolha o caminho que o CNMP, o corregedor-geral, o chefe da instituição ou até mesmo a maioria dos membros da instituição não escolheriam. Agindo dentro dos limites da lei, sua decisão deve ser respeitada. Sua independência funcional vale tanto quanto a do juiz que absolve ou condena de acordo com sua livre e motivada convicção — o tribunal pode até reformar a sentença, mas não pode puni-lo, se o juiz não tiver violado dever funcional algum. Entretanto, se o juiz faltou com os deveres funcionais, seja ao condenar, seja ao absolver, sua independência funcional não o eximirá de responsabilidade.

Tomemos um exemplo. Suponhamos que, num crime de gravidade, o promotor de Justiça desista da produção de toda a prova de acusação para pedir a absolvição do réu por falta de provas que ele próprio dispensou. Mesmo que para isso ele invoque sua independência funcional, poderá antes ter faltado com seu dever funcional. No caso, a independência funcional não lhe seria escusa; ele tinha o dever de produzir a prova. Se, mais do que omisso, foi ativo ao frustrar o dever legal de zelo, eficiência e probidade, então terá faltado com o dever funcional. No caso, a questão não consistiria em saber se ele tem ou não independência funcional — isso todos os membros do Ministério Público têm, quando no exercício da atividade-fim. A questão consistiria em verificar se, em concreto, ele descumpriu dever funcional.

Temos visto com frequência promotores e procuradores se queixarem da invocação de independência funcional por outros colegas (nunca os vi se queixarem da própria independência funcional). Dizem que é um absurdo que um promotor que mal chega a uma comarca ou promotoria invoque a independência funcional para descumprir metas e planos traçados pelos primeiros, para uma atuação tradicional e consolidada da promotoria.

Em si mesmo, o argumento não impressiona. Não é porque uma posição seja praticamente incontroversa, tradicional, talvez até sumulada pelo mais alto tribunal do País, que não possa ser contestada. Fosse assim, e um dia o próprio Supremo Tribunal Federal não teria revogado sua Súmula nº 394, velha de quase quarenta anos, que, numa assertiva antirrepublicana, assegurava foro por prerrogativa de função mesmo para quem não mais tivesse função pública alguma. Não se pode punir o promotor só porque ele não segue a cartilha da maioria. Por quê? Porque ele pode ter razão! Nada impediria, pois, que um advogado, sozinho, questionasse essa súmula que vinha sendo incontroversamente aplicada há décadas pela Suprema Corte — pois ele teria razão! Mas a súmula não se tornou inconstitucional apenas no dia da revogação; tinha sido inconstitucional aqueles anos todos, não fosse a rebeldia de um operador do Direito que resolveu enfrentar a opinião prevalente, até do próprio tribunal, e a súmula ainda estaria em vigor. Ou então, pensemos no célebre caso *Betts versus Brady*, quando em 1963 a Suprema Corte Norte-Americana acolheu a petição de um simples preso para admitir que todos os réus têm direito a advogado no processo criminal, ao contrário do que vinha dizendo sua própria jurisprudência solidificada há décadas!

Só porque a maioria dos membros de uma promotoria pensa de uma maneira, isso não é motivo para impor um procedimento a um membro do Ministério Público que pense diferentemente, pois, desde que este aja dentro da lei e sustente posição jurídica razoável e fundamentada, terá plena liberdade para defendê-la, garantida por sua independência funcional. Todavia, se sustentar algo ilegal, se cometer abuso de poder, desvio de finalidade ou prevaricação, ou se se omitir no cumprimento dos deveres do cargo, aí o membro do Ministério Público cometerá falta funcional, e o princípio da independência funcional não irá socorrê-lo.

A independência funcional não é garantia para omissão nem para descumprimento de dever legal. Se não dermos ao juiz, ao promotor ou ao advogado a possibilidade de exercer com liberdade seus misteres, o que inclui lutar contra o que entendam fundamentadamente errado, ainda que estejam a contrariar posições pacíficas nas próprias instituições a que pertencem, estiolariamos o desenvolvimento do Direito.¹¹ Bem usada, a independência funcional é garantia para a sociedade; mal usada, não é escusa para sanções disciplinares. Assim, se o promotor disser: “eu não vou fazer prova nestes autos, não quero apurar fatos que em tese são criminosos e quero pedir a absolvição do réu por falta dessas mesmas provas”, então vamos punir o promotor, porque aí não se trata de questão de independência funcional, e sim de violação de dever funcional. Terá faltado com os deveres do cargo, de zelo, de eficiência, de probidade.

Enfim, não será enfraquecendo o princípio da independência funcional que obteremos melhor e mais harmônica atuação dos membros da instituição. Ao contrário: é possível respeitá-lo, e, ao mesmo tempo, cobrar o cumprimento dos deveres funcionais.

Muitas vezes, os méritos do princípio da independência funcional são contestados: o procurador-geral pode sentir-se contrariado quando o promotor resiste a planos de atuação funcional; o corregedor-geral também, quando o promotor o invoca para se exculpar de faltas funcionais; os órgãos administrativos da instituição também, quando promotores desconsideram projetos e planos gerais; os próprios colegas também, quando novos promotores chegam às comarcas e não dão continuidade a planos especiais de atuação ou ao acompanhamento de casos concretos. Em todos esses casos pode surgir a grita surda para que o princípio da independência funcional não tenha todo esse alcance. São esses os que querem independência para eles próprios e vinculação para os outros.

Necessário, sim, é que os membros do Ministério Público cumpram efetivamente as prioridades da lei e que haja eficientes mecanismos de controle e responsabilidade em razão de sua atuação ou omissão.

7. O MINISTÉRIO PÚBLICO E A ÉTICA

Para que o membro do Ministério Público bem desempenhe seus altos encargos, é indispensável atenha-se a princípios éticos próprios à instituição.

Parafraseando Ruy de Azevedo Sodré — que se referia à ética profissional do advogado —, poderíamos dizer que a ética profissional dos membros do Ministério Público é a parte da moral que trata das regras de sua conduta funcional, ou,

11 Nesse sentido, incorre em inconstitucionalidade o Código de Processo Civil de 2015, quando procura dar poder legiferante em tese aos tribunais. Cf. MAZZILLI, H. N. *O processo coletivo e o Código de Processo Civil de 2015*, RT 958/331.

em outras palavras, é o conjunto de princípios morais que regem sua conduta funcional.¹²

Ainda não se editou um código de ética para o Ministério Público, mas princípios éticos já existem. Alguns, analogicamente, podem e devem ser buscados, *mutatis mutandis*, no Código de Ética e Disciplina da OAB; outros, no Código de Ética da Magistratura Nacional; outros, ainda, em lições já consagradas pela experiência e até pela aprovação em congressos de promotores — como o conhecido Decálogo do Promotor de Justiça, de César Salgado; o mais decorre de princípios jurídicos ou mesmo morais, que informam a atuação da Administração Pública e, especialmente, do trabalho do próprio Ministério Público.

Alguns princípios éticos dos advogados aplicam-se ao membro do Ministério Público: a) preservar, em sua conduta, a honra, a nobreza e a dignidade da profissão, zelando pelo seu caráter de essencialidade e indispensabilidade; b) atuar com destemor, independência, honestidade, decoro, veracidade, lealdade, dignidade e boa-fé; c) velar por sua reputação pessoal e profissional; d) empenhar-se, permanentemente, em seu aperfeiçoamento pessoal e profissional; e) contribuir para o aprimoramento das instituições, do Direito e das leis; f) estimular a conciliação entre os litigantes, prevenindo, sempre que possível, a instauração de litígios; g) pugnar pela solução dos problemas da cidadania e pela efetivação dos seus direitos individuais, coletivos e difusos, no âmbito da comunidade; h) valer-se do Direito como meio para mitigar as desigualdades e encontrar soluções justas, e aplicar a lei como instrumento para assegurar a igualdade de todos. Ao mesmo tempo, devem abster-se de: a) utilizar influências indevidas; b) patrocinar interesses ligados a atividades estranhas à sua atuação funcional; c) vincular seu nome a empreendimentos de cunho manifestamente duvidoso; d) emprestar concurso aos que atentem contra a ética, a moral, a honestidade e a dignidade da pessoa humana; e) entender-se diretamente com a parte adversa que tenha patrono constituído, sem o conhecimento deste.

Da mesma forma, a ética dos magistrados também supõe qualidades que se devem exigir dos membros do Ministério Público: a) independência; b) imparcialidade; c) transparência; d) integridade pessoal e profissional; e) diligência e dedicação; f) cortesia; g) prudência; h) sigilo profissional; i) conhecimento e capacitação; j) dignidade, honra e decoro.

O conhecido Decálogo do Promotor de Justiça, de César Salgado, contém princípios deontológicos que devem ser considerados:

I — Ama a Deus acima de tudo e vê no homem, mesmo desfigurado pelo crime, uma imagem e semelhança do Criador; II — Sê digno de tua grave missão. Lembra-te de que falas em nome da lei, da justiça e da liberdade; III — Sê probo. Faze de tua consciência profissional um escudo invulnerável às paixões e aos interesses; IV — Sê sincero. Procura a verdade e confessa-a, em qualquer circunstância; V — Sê justo. Que teu parecer dê a cada um

12 SODRÉ, Ruy de Azevedo. Ética profissional e estatuto do advogado. São Paulo: LTr, 1984, p. 39.

o que é seu; VI — Sê nobre. Não convertas a desgraça alheia em pedestal para teus êxitos e cartaz para a tua vaidade; VII — Sê bravo. Arrosta os perigos com destemor, sempre que tiveres um dever a cumprir, venha o atentado de onde vier; VIII — Sê cortês. Nunca te deixes transportar pela paixão. Conserva a tua dignidade e a compostura que o decoro de tuas funções exige; IX — Sê leal. Não macules tuas ações com o emprego de meios condenados pela ética dos homens de honra; X — Sê independente. Não te curves a nenhum poder, nem aceites outra soberania senão a da lei.

Em feliz síntese, anotou Ruy Sodré: “de todas as virtudes que devem concorrer para o fiel desempenho da missão do promotor, nenhuma sobrepõe a probidade. As demais derivam dela e nela se fundem”.¹³

A falta de probidade no exercício das funções pode revelar-se não apenas no concussionário ou no prevaricador, mas também num sem-número de infrações éticas, dolosas ou culposas, que comprometem o *munus* ministerial. Assim, com razão verberou Octacílio Paula Silva:

não residir na sede da comarca onde trabalha; não comparecer regularmente ao horário forense; não atender convenientemente as partes; não exercer as funções em toda a sua plenitude, negligenciando aspectos da parte assistencial; não participar de atividades da carreira (congressos, encontros, reuniões, cursos); não lutar para repelir influências da política e do apadrinhamento, que aviltam a carreira e amesquinham os seus componentes. São alguns dos vícios e das falhas que ocorrem em nossas carreiras. Em certas regiões registram-se dedicação a outras atividades lucrativas (sobretudo rurais, e até mesmo no comércio e na indústria), em detrimento do cargo e do prestígio da instituição.¹⁴

As leis instituem diversos deveres dos membros do Ministério Público, que também integram seus valores éticos. De sua parte, além da obrigação de manter ilibada conduta pública e particular e de zelar pelo prestígio da Justiça, por suas prerrogativas e pela dignidade de suas funções, a LOMPU e a LONMP impõem inúmeros deveres aos membros do Ministério Público.

8. O CNMP E AS CORREGEDORIAS

A despeito do nome, o CNMP não é órgão do Ministério Público, pois não tem suas finalidades nem suas funções, e não exerce qualquer ato de sua atividade-fim. Tanto o CNJ como o CNMP são órgãos de natureza exclusivamente administrativa, destinados ao controle da atividade administrativa, financeira e disciplinar da magistratura e do Ministério Público. A pretexto, porém, de exercer o poder regulamentar, não podem expedir normas gerais e abstratas, em face da reserva de lei. O simples fato de a Constituição admitir que expeçam atos regulamentares (arts. 103-B, § 4º, I, e 130-A, § 2º, I) não lhes dá o poder de editar

13 SODRÉ, Ruy de Azevedo. *Ética profissional e estatuto do advogado*. São Paulo: LTr, 1984, p. 139.

14 SILVA, Octacílio Paula. *Ministério Público*. São Paulo: *Sugestões Literárias*, 1981. p. 320.

leis materiais. *A fortiori*, não pode o CNMP suspender a execução de lei em tese, ou negar-lhe vigência, como seria a recusa ou a proibição de aplicar dispositivos das leis locais de Ministério Público, em forma indireta de controle concentrado de leis.

A título de interpretar a lei ou de facilitar sua execução, o regulamento não pode, enfim, criar novas exigências, novos limites ou novas condições que a lei não criou. Se o regulamento vai além do conteúdo da lei que deve regulamentar, o caso é de ilegalidade; se ele cria norma nova e autônoma, o caso é de inconstitucionalidade. Por via de consequência, o CNMP não pode obviamente invadir funções típicas do Poder Judiciário nem extrapolar o poder regulamentar, dispondo sobre a atividade-fim do Ministério Público, invadir a autonomia e a independência funcional da instituição e de seus membros, pelas quais deve zelar, e inovar na ordem jurídica. Contudo, o CNMP pode deliberar dentro de suas atribuições constitucionais, inclusive por meio de medidas liminares.

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 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, a disponibilidade ou a 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 Constituição.

O CNMP deverá apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Ministério Público da União e dos Estados. A provação deve partir de legítimo interessado, ou qualquer do povo poderia provocar o Conselho? Pensamos que restringir o direito de representação apenas a quem tenha legítimo interesse no sentido técnico da expressão seria impedir que o CNMP pudesse exercer mais amplamente suas elevadas funções, o que reverteria em sérios danos ao interesse público.

Qual a natureza da competência do CNMP: autônoma ou subsidiária?

Em situação parelha à do CNMP, o Plenário do STF decidiu corretamente — embora por maioria de um único voto — que a competência disciplinar do CNJ é autônoma, e não subsidiária, em relação à competência disciplinar e correcional da própria magistratura.

O CNMP escolherá, em votação secreta, um corregedor nacional, dentre os membros do Ministério Público que o integrem, vedada a recondução. Compete-lhe, além das atribuições que lhe forem conferidas pela lei, mais 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.

Sujeitam-se os membros do Ministério Público de Contas à fiscalização do Conselho Nacional do Ministério Público? A resposta é positiva, pois a este compete o controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público enquanto instituição, sem distinção alguma entre seus ramos; conseqüentemente, isso inclui o controle do cumprimento dos deveres funcionais de todos os seus membros.

9. CONCLUSÕES

Mercê de sua atual destinação, o Ministério Público passou a ser responsável pela defesa dos mais altos valores sociais, tendo assumido justo e necessário papel de protagonismo na luta pelo resgate da moralidade pública em nosso País.

Isso não o dispensa, ao contrário, supõe um rigoroso sistema de controles internos e externos sobre a instituição. Controles externos são especialmente necessários e saudáveis, não para diminuir as autonomias institucionais nem para inviabilizar a independência funcional, mas sim para orientar ou até mesmo punir, se necessário, os agentes da instituição em busca da mais completa observância dos princípios deontológicos que informam sua atuação.

REFERÊNCIAS

CALAMANDREI, Piero. *Istituzioni di diritto processuale civile*, Pádua, Cedam, 1943.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *A Carta de Curitiba e a Constituinte: VII Congresso Nacional do Ministério Público, AMMP/Conamp, abr. 1987*. Disponível em: <<http://www.mazzilli.com.br/pages/artigos/curitibaconst.pdf>>.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *O processo coletivo e o Código de Processo Civil de 2015*, RT, 958/331.

_____. *Regime jurídico do Ministério Público*, 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*, 19ª ed., São Paulo: Malheiros, 1994.

RASSAT, Michèle-Laure. *Le Ministère Public entre son passé et son avenir*, Paris, LGDJ, 1967.

SILVA, Octacílio Paula. *Ministério Público*. São Paulo: Sugestões Literárias, 1981.

SODRÉ, Ruy de Azevedo. *Ética profissional e estatuto do advogado*. São Paulo: LTr, 1984.