

O CNMP e a independência do MP brasileiro¹

Hugo Nigro Mazzilli, professor emérito da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo

O Ministério Público (MP) não foi formalmente erigido pela Constituição de 1988 como Poder do Estado, mas dela recebeu garantias de Poder: viu assegurada sua simetria constitucional com o Poder Judiciário na forma de investidura de seus agentes, nas carreiras, nos subsídios, nas garantias, nas vedações e até nos impedimentos.

Controles são necessários e salutares numa democracia, desde que sob critérios equilibrados. Assim, a Emenda Constitucional n. 45/2004 impôs controles externos sobre as carreiras irmãs Magistratura e Ministério Público, criando o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP).

A despeito do nome, nem o CNJ nem o CNMP são órgãos do Judiciário ou MP, pois o poder constituinte não lhes deu qualquer ato da atividade-fim dessas instituições; ao contrário, vedou-o, pois são órgãos de natureza administrativa, destinados ao controle da atividade administrativa, financeira e disciplinar da Magistratura e do MP (MCAgRgMS 28.598-DF, STF Pleno). E, longe de o CNMP poder desfigurar as autonomias e independência funcional do MP, a Constituição dele exige o contrário: que ele zele pela autonomia funcional e administrativa do MP (art. 130-A, § 2º, II).

Pois hoje se encontra em andamento no Congresso uma Proposta de Emenda Constitucional, a PEC 5/2021, que, sob várias redações alternativas, no fundo procura contrariar a vontade do constituinte originário, ao propor que o CNMP possa doravante rever e desconstituir atos da atividade-fim dos membros do MP. Em sua cambiante e por enquanto última versão, a PEC 5 propõe que o CNMP possa desconstituir atos administrativos da instituição que constituam violações do dever funcional dos membros, após a devida apuração em procedimento disciplinar, preservada a independência funcional e assegurada a apreciação judicial.

Ora, mesmo essa última proposta é um atentando à independência e às autonomias da instituição. Como o MP não é órgão jurisdicional, tudo o que faz é ato administrativo: uma denúncia, um termo de ajustamento de conduta, a instauração e os atos de que é composto um inquérito civil, um procedimento de investigação criminal, um acordo de não persecução cível ou penal — tudo isso são atos administrativos do MP. E a PEC 5 pretende que o CNMP possa “desconstituir esses atos”...

Ora, o CNMP não é órgão do Ministério Público para poder praticar atos da atividade-fim da instituição, que a Constituição expressamente proíbe sejam praticados por quem não integre a instituição (art. 129, § 2º).

A proposta da PEC 5 ultrapassa de muito as finalidades do CNMP e usurpa, pois, as funções constitucionais do MP. Usurpa até as do Judiciário, a quem

1. Artigo publicado em <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/o-cnmp-e-a-independencia-do-mp-brasileiro/>, acesso em 16-10-2021.

incumbe com exclusividade apreciar as denúncias e recursos ofertados pelo MP, ou dar exequibilidade ou não aos acordos firmados pela instituição, ou controlar a legalidade dos atos e procedimentos por este praticados. Nem se diga que a PEC ressalva a apreciação judicial, porque estaria, no mínimo, colocando o CNMP como uma nova instância processual...

Admitir a PEC 5 seria inviabilizar as tarefas constitucionais do MP: como um órgão sem autonomia e sem independência poderia desincumbir-se da defesa da ordem jurídica? Como um órgão sem independência poderia defender direitos sociais contra poderosos? Como uma instituição subalterna poderia defender com independência o próprio regime democrático — altíssima destinação que o poder constituinte originário deu ao Ministério Público, e para que a pudesse cumprir assegurou-lhe autonomias e independência funcional (art. 127, *caput* e §§ 1º e 2º)?! Como uma instituição sem autonomia e sem independência funcional poderia zelar para que os próprios Poderes Públicos respeitassem os direitos constitucionais (art. 129, II)? Como o MP poderia mover a ação penal pública tanto contra ricos como pobres, tanto contra poderosos como contra pessoas comuns, se sobre seus agentes pende a espada de Dâmoçles que lhes retire a independência e os faça trabalhar apenas sob o viés político do CNMP?!

Para nos valermos de expressões de Otto Bachof, uma emenda constitucional que isso fizesse seria uma *norma constitucional inconstitucional*, ante o conflito patente entre a vontade do poder constituinte originário e a do poder constituinte derivado — este último um poder limitado.

Seria, ademais, rasgar tratados internacionais que o Brasil subscreveu, que visam a evitar o risco concreto de intimidação dos membros da Magistratura e do MP, para que possam adimplir na sua plenitude suas atribuições funcionais, embora de forma necessariamente responsável, mas sem intimidação, embaraço, interferências indevidas ou exposição injustificada a responsabilidade de qualquer natureza (*Guidelines on the Role of Prosecutors*, adotadas pelo 8º Congresso das Nações Unidas para a prevenção do crime e tratamento dos delinquentes, 1990; Princípios de Bangalore, de 2001).

Admitir a PEC 5 seria o primeiro passo; o passo seguinte será enquadrar o Poder Judiciário, permitindo que o CNJ possa desconstituir atos judiciais...

Enfim, o que se espera dos congressistas é o aprimoramento funcional do Ministério Público, e não sua desfiguração. O que se espera é que não vejam equivocadamente o Ministério Público como uma corporação de funcionários subalternos, e sim como uma instituição, criada pelo poder constituinte originário, com uma ideia a realizar em proveito do bem comum, e que precisa de garantias para poder fazer isso.

O povo que a tudo acompanha saberá ser reconhecido aos Deputados e Senadores que tiverem a elevada visão de Estado para recusar essa PEC 5/2021, como em tempo recente já o fez, ao posicionar-se contra a famigerada PEC 37/2011, que também pretendia esvaziar as atribuições do Ministério Público na investigação criminal.

Enfim, a população é que será a verdadeira prejudicada com o amesquinamento das garantias do MP.