

ESCOLHA E EXONERAÇÃO DO PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA EM PORTUGAL E POSSÍVEIS REPERCUSSÕES NO EXERCÍCIO DA INVESTIGAÇÃO CRIMINAL

Rodrigo da Silva Brandalise*

Sumário: 1. Introdução. 2. Da atuação penal. 3. Modelos de Ministério Público. 3.1 Atuação do Ministério Público ligada ao Poder Judiciário ou com ligações mistas. 3.2 Atuação do Ministério Público ligada ao Poder Executivo. 3.3 Atuação do Ministério Público sem ligações com os poderes constituídos. 4. O Ministério Público em Portugal. 4.1 Regramento atual. 4.2 Estrutura ministerial. 5. Escolha e exoneração do Procurador-Geral da República e as repercussões. 6. Considerações finais. Referências.

1 Introdução

Consequência da evolução da distribuição dos Poderes, o Ministério Público consolidou-se dentro da estrutura estatal, que já não segue rigidamente o padrão tripartido estabelecido por Montesquieu,¹ iluminista que, entretanto, já

* Mestrando em Ciências Jurídico-Criminais da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Promotor de Justiça em Canoas, RS.

¹ Na atualidade, percebe-se a divisão entre os Poderes como um processo de distribuição e de integração racionalizada das várias funções e organismos do Estado, com o objetivo de evitar-se o exercício arbitrário do poder concedido e preservar sua eficiência, sempre em vista do respeito aos direitos e liberdades fundamentais (NOVAES, Jorge Reis. *Os princípios constitucionais estruturantes da República Portuguesa*. Coimbra: Coimbra Editora, 2011. p. 34).

saudava a existência de uma procuradoria pública que velasse pelos cidadãos e perseguisse os crimes em nome do príncipe, o que afastava a função dos delatores.²

Em que pesem alguns registros de atividades ministeriais embrionárias desde a antiguidade, há confortável consenso de que a noção atual do Ministério Público é uma das heranças da Revolução Francesa, quando o órgão deixa de defender os interesses do soberano e passa a exercer funções de defesa do Estado e, por que não dizer, da sociedade como um todo.

Durante o período de evolução até os dias atuais, nota-se que várias atribuições/competências lhe foram atribuídas nos diferentes Estados. Mas deve-se observar que, independentemente do Estado a ser considerado, a atuação criminal pelo Ministério Público é uma constante,³ o que lhe marca a relevância e traz a maior identificação social.⁴ Tanto assim é que Jorge Figueiredo Dias e Manuel da Costa Andrade⁵ adjetivam-no como “*gatekeeper* do sistema jurisdicional de resposta ao crime”.

Entretanto, não há uma configuração universal de Ministério Público nos diversos países, o que pode ensejar prejuízo na atuação em âmbito transnacional em tão relevante área, notadamente pela forma como sua Chefia se relaciona com os demais Poderes.

A partir de tais considerações, o presente estudo tem por finalidade analisar a relação entre o Procurador-Geral da República e o Poder Executivo em Portugal e as possíveis consequências a partir das regras que regem a escolha e a exoneração do primeiro. Ou seja, pode a direção da investigação criminal e do exercício da ação penal pelo Ministério Público em Portugal ser afetadas por ingerência do Poder Executivo na atuação do Procurador-Geral da República, apesar da autonomia constitucional e estatutariamente estabelecida? Encontra o Ministério Público em Portugal todas as exigências para que este trabalho seja adequadamente exercido? Para tanto, além de uma digressão sobre a atuação penal desse órgão, serão apresentados modelos de Ministério Público, analisada a evolução histórica do Ministério Público lusitano e as regras que

² MONTESQUIEU, Charles de Secondat. *Do espírito das leis*. Trad. Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martin Claret, 2010. p. 97. (Coleção a obra-prima de cada autor – 9)

³ “[...] En la opinión pública y también en parte de la crítica jurídica, la Fiscalía permanece hasta hoy más bien como la abanderada de los intereses de persecución estatal [...]” (ROXIN, Claus. *Pasado, presente y futuro del derecho procesal penal*. 1ª ed. 1ª reimpr. Santa Fé: Rubinzal/Culzoni, 2009. p. 10).

⁴ “Não significa isto que não reconheça a existência de uma dominante penal nas atribuições do Ministério Público. Sustento-a expressa e firmemente, por entender que *é o processo penal que determina a natureza do Ministério Público [...]*” (RODRIGUES, José Narciso de Cunha. *Em nome do povo*. Coimbra: Coimbra Editora, 1999. p. 14 – grifo nosso).

⁵ DIAS, Jorge Figueiredo; ANDRADE, Manuel da Costa. *Criminologia: o homem delinquente e a sociedade criminógena*. Coimbra: Coimbra Editora, 1984. p. 471.

lhe estabelecem sua atual estruturação, com o propósito de realizar uma reflexão sobre o tema.

2 Da atuação penal

Há de ser mencionado que a atividade na seara criminal por parte do Ministério Público em Portugal acompanha a tendência mundial acerca do tema, visto que o ordenamento jurídico lhe confere primazia no exercício, ressalvadas infrações que demandam o oferecimento de queixa, como, por exemplo, no art. 49º e 52º do Código de Processo Penal (CPP) português. Tal exercício é realizado sem outras restrições.

Aliás, tamanha é a relevância da atuação no processo criminal que o Ministério Público nem sequer é tido como parte processual, mas como colaborador na descoberta da verdade e na realização do Direito (art. 53º do já citado CPP), com a necessidade de observar o critério de estrita objetividade. Tanto assim é que lhe compete interpor recursos das decisões criminais, ainda que no exclusivo interesse da defesa (art. 53º, 2, “d”, do CPP). O exercício da ação penal é orientado pelo princípio da legalidade democrática.⁶ Apresenta uma atividade que não é administrativa de *per se*, mas que busca a verdade e a realização do Direito.

Com isso, Miranda e Medeiros⁷ dizem que o Ministério Público é, antes de tudo, sujeito processual que detém a atribuição de decidir sobre o que será remetido para resposta formal criminal.⁸ O Ministério Público realiza, portanto, a administração de forma concreta das políticas criminais, seja quando deduz a acusação, seja quando caminha pelo arquivamento do expediente investigatório.

Segundo Cunha Rodrigues,⁹ entende-se ser o Ministério Público órgão autônomo de administração da Justiça, por ser independente dos Tribunais, como já posto acima, apesar de conectado a estes em razão de suas funções.

⁶ Art. 219º, nº 1, da Constituição da República Portuguesa; e art. 1º do Estatuto do Ministério Público.

⁷ MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui. *Constituição portuguesa anotada*. Coimbra: Coimbra Editora, 2007. tomo 3, p. 209.

⁸ “[...] fue un avance decisivo el que la guarda de la ley fuese confiada a la Fiscalía en todos los aspectos, no sólo frente al Tribunal, sino también frente a la policía; no sólo para agravar, sino también para favorecer al acusado.” (ROXIN, C. *Pasado, presente y futuro del derecho procesal penal*, op. cit., p. 17).

⁹ José Narciso da Cunha Rodrigues, no seu artigo “Sobre o princípio da igualdade de armas”, *Revista Portuguesa de Ciência Criminal* (ano 1, n. 1, jan./mar. 1991, Diretor Jorge de Figueiredo Dias, p. 86), explica que, no exercício da ação penal, o Ministério Público atua como órgão de justiça, com o fito de conformar os valores de liberdade e de segurança com a sustentação do princípio da legalidade. Tal entendimento é compartilhado por DIAS, Jorge de Figueiredo. *Direito Processual Penal*. Coimbra: Coimbra Editora, 1984. v. 1, p. 368.

Tudo isso a demonstrar o papel de relevo tanto do Ministério Público na seara criminal, como da própria seara criminal ao Ministério Público. Como ensinam Jorge Figueiredo Dias e Manuel da Costa Andrade,¹⁰ o Ministério Público atua como “juiz e polícia”, assim como é a instância de controle mais aproximada da definição de política criminal. Desta forma, entendem estes autores que a dimensão política da atividade do Ministério Público não pode colidir com o caráter dual então mencionado.

Nessa senda, exerce o Ministério Público um poder e um dever que lhe são próprios, embasados na legalidade, sempre com o fim de garantia do exercício maior da democracia, seja na fase investigativa, seja na processual.¹¹

3 Modelos de Ministério Público

Para o presente trabalho, relevante a visualização de outros modelos de Ministério Público ocidental.¹²

Dado que o Estado detém o monopólio da ação penal e com o firme propósito de evitar o desequilíbrio na proteção de indivíduos com maior poder de influência em detrimento dos demais, o Ministério Público é organizado de maneira a efetivar referida proteção de forma igualitária. Assim, é possível dividir o Ministério Público como segue, de acordo com o interesse de organização estatal: atuação do Ministério Público ligada ao Poder Judiciário ou com ligações mistas; atuação do Ministério Público ligada ao Poder Executivo; atuação do Ministério Público sem ligação com os Poderes constituídos.

Antes, porém, convém salientar que a vinculação aos Poderes, notadamente o Executivo, faz com que a atuação ministerial penda para a discricionariedade no exercício da ação penal (o controle/*accountability* é procedido pela manifestação daquele Poder, explicitadas por suas diretrizes); quanto maior sua independência em relação aos Poderes, maior a obrigatoriedade nesse mesmo exercício (forma de controle/*accountability*).

¹⁰ DIAS, Jorge Figueiredo; ANDRADE, Manuel da Costa. *Criminologia – o homem delinquente e a sociedade criminógena*. Coimbra: Coimbra Editora, 2011 (reimpressão), p. 482.

¹¹ MESQUITA, Paulo da. *Processo penal, prova e sistema judiciário*. Coimbra: Coimbra Editora, 2010. p. 262-263.

¹² No tópico em questão, embasou a presente pesquisa, dentre outras obras que serão indicadas especificamente ao longo do texto: KERCHÉ, Fábio. Agências responsáveis pela ação penal: um estudo comparativo. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 54, maio 2005, p. 127-141; PERRODET, Antoinette. O acusador público. In: DELMAS-MARTY, Mireille (Org.). *Processos penais da Europa*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 433-480.

3.1 Atuação do Ministério Público ligada ao Poder Judiciário ou com ligações mistas

A expressão máxima da ligação ao Poder Judiciário é demonstrada pelo Ministério Público na Itália.

O Ministério Público italiano compreende um fenômeno raro nas estruturas ministeriais ao redor do mundo, pois que é o retrato da consequência fascista.

Em suma, compreende uma magistratura, com as mesmas garantias concedidas aos juízes, que se diferencia pelas funções exercidas por magistrado (definidas aos *magistrati giudicanti* e aos *magistrati requirente*, com papéis intercambiáveis no curso da carreira), mas a carreira e a forma de ingresso são idênticas, regidas pelo mesmo estatuto.¹³ Todos estão submetidos à orientação e à disciplina do *Consiglio Superiore della Magistratura*, responsável pelo autogoverno da magistratura e da qual faz parte também o Procurador-Geral do Tribunal Supremo.¹⁴

O Ministério Público é independente politicamente.¹⁵ Conforme o regramento italiano, o Procurador-Geral da Corte Suprema de Cassação desempenha o papel de defender o interesse geral e a aplicação da lei ante esta corte, cujos membros assumem a própria determinação com base no contraditório e não em função de instruções previamente recebidas (autonomia e dever de objetividade).¹⁶

A atuação baseia-se no princípio da legalidade/obrigatoriedade da ação penal dada sua independência,¹⁷ que funciona como controle da atividade ministerial e surge como proteção de influências externas sobre si mesma, pois o integrante do Ministério Público observará a lei elaborada e executará o que vem por ela determinado.¹⁸

¹³ KERCHÉ, F. Agências responsáveis pela ação penal, op. cit., p. 129.

¹⁴ ITÁLIA. Art. 104 da Constituição Italiana. Disponível em: <http://www.educazioneadulti.brescia.it/certifica/materiali/6.Documenti_di_riferimento/La%20Costituzione%20in%2015%20lingue%20%28a%20cura%20della%20Provincia%20di%20Milano%29/CostituzioneItaliana-Portoghese.pdf>. Acesso em: 07 mar. 2012.

¹⁵ Ibidem, Art. 104 da Constituição Italiana. Disponível em: <http://www.educazioneadulti.brescia.it/certifica/materiali/6.Documenti_di_riferimento/La%20Costituzione%20in%2015%20lingue%20%28a%20cura%20della%20Provincia%20di%20Milano%29/CostituzioneItaliana-Portoghese.pdf>. Acesso em: 07 mar. 2012.

¹⁶ LÓPEZ LÓPEZ, Alberto Manuel. *El Ministerio Fiscal español*. Madrid: Colex, 2001. p. 61, 63 e 64.

¹⁷ ITÁLIA. Art. 112 da Constituição Italiana. Disponível em: <http://www.educazioneadulti.brescia.it/certifica/materiali/6.Documenti_di_riferimento/La%20Costituzione%20in%2015%20lingue%20%28a%20cura%20della%20Provincia%20di%20Milano%29/CostituzioneItaliana-Portoghese.pdf>. Acesso em: 07 mar. 2012.

¹⁸ KERCHÉ, F. Op. cit., p. 129.

Entretanto, há outros exemplos de ligação com o Poder Judiciário, mas com forte participação do Poder Executivo.

Como primeiro exemplo dessa condição, cita-se a Holanda. O Ministério Público, neste caso, é entendido como integrado ao Poder Judiciário,¹⁹ já que encarregado de vigiar o cumprimento das leis.

Entretanto, como o ministro da Justiça responde politicamente ante o Parlamento pelos atos do Ministério Público, há justificada dependência governamental, com a vedação de haver interferência em processos penais concretos ou contra pessoa determinada.²⁰ O mesmo ministro indica os cinco *Dutch Procurators General*, que, sob orientação do ministro da Justiça, estabelecem as indicações gerais de atuação do Ministério Público.²¹ Na estrutura orgânica, a Chefia do Ministério Público é exercida pelo Procurador-Geral do Tribunal Supremo, nomeado em caráter vitalício e independente no exercício de suas funções.²²

Como consequência de tal vínculo com o Poder Executivo, caracteriza-se pelo exercício discricionário da ação penal.²³

A Espanha mostra exemplo semelhante ao holandês, porque a Constituição de 1978 diz que o Ministério Público está ligado ao Poder Judiciário. O chefe da organização ministerial é o *Fiscal General del Estado*, que pode dar instruções gerais e ordens específicas aos demais integrantes. Entretanto, o *Fiscal General del Estado* é indicado pelo governo, com a oitiva do Conselho-Geral do Poder Judiciário, e é nomeado pelo Rei. Nesse caso, a hierarquia garante a interferência do Poder Executivo no Ministério Público, seja por atuação do Ministro da Justiça, seja do *Presidente del Gobierno*.²⁴

Importante citar a situação na Alemanha. Caso bem típico de vinculação ao Poder Executivo, mas também visto como órgão de administração da Justiça.²⁵ É regido pelo dever de objetividade/legalidade, com possibilidade de atuar em favor do imputado.

¹⁹ Ibidem, p. 130.

²⁰ LÓPEZ LÓPEZ, A.M. Op. cit., p. 51.

²¹ KERCHE, F. Op. cit., p. 130.

²² Ele não está obrigado a seguir ordens do Ministro da Justiça, visto que atua em defesa da legalidade. As causas criminais que chegam ao Tribunal Supremo são sustentadas pelo Procurador-Geral do Tribunal de onde proveio a causa (LÓPEZ LÓPEZ, A. M. *El Ministerio Fiscal español*, op. cit., p. 51).

²³ KERCHE, F. Agências responsáveis pela ação penal, op. cit., p. 130.

²⁴ Ibidem, p. 130-1.

²⁵ Raoul Muhm diz que, conforme a maioria da doutrina e da jurisprudência alemã, o Ministério Público é visto como órgão de administração *sui generis* da Justiça, integrado ao Poder Executivo (MUHM, Raoul. Dependência do Ministério Público do Executivo na Alemanha. *Revista do Ministério Público*, ano 16, n. 61, jan/mar 1995, pp. 121-8). A ratificar: “[...] Es cierto que hoy la Fiscalía esta más ampliamente reconocida que en los siglos pasados como órgano de la administración de justicia [...]” (ROXIN, C. *Pasado, presente y futuro del derecho procesal penal*, op. cit., p. 11).

O Ministério Público alemão, por estar desenhado dentro de uma federação, tem dupla conformação, com semelhanças entre si. O Procurador-Geral de Justiça em âmbito federal (*Generalbundesanwalt*) responde pela gestão ao Ministro Federal da Justiça (*der Bundesjustizminister*), a quem está subordinado diretamente.²⁶

O Procurador-Geral da Justiça em âmbito federal é nomeado por ato do Presidente da República, após proposta do Ministro da Justiça, com aprovação da Câmara de Representação territorial alemã, da mesma forma como ocorre com os dezesseis integrantes das chamadas Procuradorias Superiores. Os Procuradores-Gerais (*Generalstaatsanwatschat*) de cada um dos Estados Federais (*Länder*) estão subordinados aos Ministros da Justiça de cada um deles.²⁷

Cada Ministério Público está governado pelo princípio da dependência hierárquica, com a possibilidade de avocação ou substituição pelo Procurador que exerça a superioridade hierárquica, mas é garantida a recusa da orientação (genérica ou específica) por convicção pessoal do agente. Entretanto, o Procurador pode ser removido ou substituído sem necessidade de justificação.²⁸

A ação penal é, em regra, obrigatória, mas se tem entendido possível a discricionariedade em determinadas circunstâncias, notadamente quando existir dificuldades processuais para o exercício da ação penal (conforme é possível deprender-se do § 170, II, StOP, a ação penal deve ser manejada uma vez presente um fato punível e a probabilidade de uma condenação ao final²⁹), o que demanda necessidade de maior esclarecimento das causas que justificaram o encerramento da investigação, exatamente porque demonstra a possibilidade de interferência externa. Há, ainda, a hipótese de encerramento da persecução penal, com o consentimento judicial, quando a imposição de pena não for uma alternativa realizável (§ 153, I, StOP).

Nos exemplos trazidos (italiano, holandês, espanhol e alemão), percebe-se em suma: (1) vinculação com o Poder Judiciário; (2) interferência do Poder Executivo, notadamente nos casos holandês, espanhol e alemão, pois existentes mecanismos mais visíveis para que tal aconteça. Já na situação italiana, tal ocorre de forma mais discreta,³⁰ seja pela presença de membros estranhos à estrutura no *Consiglio Superiore della Magistratura*, seja pelo fato de que há

²⁶ LÓPEZ LÓPEZ, A.M. Op. cit., p. 32.

²⁷ MUHM, Raoul. Op. cit., p. 124. Em Mecklemburgo, Brandemburgo e Schleswig-Holstein, são funcionários públicos que podem ser destituídos sem motivação alguma (LÓPEZ LÓPEZ, A. M. Op. cit., p. 33).

²⁸ MUHM, Raoul. Dependência do Ministério Público do Executivo na Alemanha, op. cit., p. 125.

²⁹ ROXIN, C. *Pasado, presente y futuro del derecho procesal penal*, op. cit., p. 20.

³⁰ O art. 69 da Lei de Organização Judicial italiana, alterado em 1946 e que ainda vige, estabelece que a atuação do Ministério Público será exercida sob a “superintendência”, não sob a “direção” do Ministro da Justiça, o que deu à instituição idênticas prerrogativas concedidas ao Poder Judiciário.

uma projeção política dos magistrados, mas sem a presença de mecanismos mais aparentes; (3) que é possível dizer que o controle/*accountability* é mais intenso, com alguma variação de grau, na Holanda, na Alemanha e na Espanha e não no sistema italiano (que dispõe de maior independência de controle na atuação).

3.2 Atuação do Ministério Público ligada ao Poder Executivo

Nestes casos, há similitude com o que já fora apontado acima, com exceção do sistema italiano.

O primeiro modelo de Ministério Público a ser considerado nesse contexto é o francês³¹. Neste, o Ministro da Justiça (*Garde des Sceaux*) é a “cabeça orgânica”³² do Ministério Público e, abaixo dele, estão os demais integrantes hierarquicamente organizados, conforme o art. 5º do Estatuto da Magistratura de 22 de dezembro de 1958.³³ É consequência da noção de que toda a fonte de poder emana do povo, representado pelo Governo, o que acaba por afetar, inclusive, o Poder Judiciário.

Em tal estrutura, o Procurador-Geral da Corte de Cassação (posto máximo do Ministério Público francês) e os Procuradores-Gerais da Corte de Apelação de Paris são nomeados por decreto do Conselho de Ministros, enquanto os demais integrantes da carreira (Ministério Público ante os Tribunais de Grande Instância e os Oficiais do Ministério Público ante os Tribunais de Polícia) são nomeados por decreto do Chefe de Estado. Em qualquer caso, a proposta é feita pelo Ministro da Justiça.³⁴

O Procurador-Geral ante a Corte de Cassação, apesar da posição, não exerce autoridade sobre os demais Procuradores-Gerais das Cortes de Apelação, mas as instruções do Ministro da Justiça somente podem ser repassadas por intermédio dele. Perante os tribunais, são eles independentes. Por tal razão, o Ministro da Justiça não poderá obrigar os membros do Ministério Público a atuar no caso de descumprimento de alguma normativa, mas poderá adotar providências disciplinares contra eles.³⁵

³¹ É considerada uma magistratura especial, com função de representação da sociedade, e requer a aplicação da lei em seu nome, dentre outras atribuições, com os mesmos requisitos para ingresso na carreira (PAES, José Eduardo Sabo. *O Ministério Público na construção do estado democrático de direito*. Brasília: Brasília Jurídica, 2003. p. 58-59).

³² LÓPEZ LÓPEZ, A. M. *El Ministerio Fiscal español*, op. cit., p. 46.

³³ Assim, o Procurador-Geral dirige o Ministério Público de cada Tribunal, pelo que rege os membros do corpo fiscal na correspondente jurisdição. Cumpre observar que, nas Cortes de Apelação e Cortes Criminais, os advogados-gerais e os substitutos do Procurador-Geral somente podem atuar por delegação do Procurador-Geral, expressa ou tácita (PAES, J. E. S. Op. cit., p. 61).

³⁴ LÓPEZ LÓPEZ, A. M. Op. cit., p. 47.

³⁵ *Ibidem*, p. 48.

Como se observa, caracteriza-se pela dependência hierárquica,³⁶ cujo topo da pirâmide é o Ministro da Justiça³⁷ (vertical e externa), além da hierarquia horizontal, já que cada delegação é chefiada por um Procurador da República e pela vinculação ao Executivo. Entretanto, a ordem do Ministro da Justiça não pode determinar o término de uma investigação, embora possa determinar o início.³⁸

Reside, também, a observância ao princípio da discricionariedade, com controle/*accountability* exercido por poder de Estado. E tal controle pode acontecer por substituição ao resistente a uma ordem e aplicação de medidas disciplinares que variam desde remoção, rebaixamento até exoneração.³⁹

Exemplos clássicos do sistema da *Common Law*, Inglaterra e País de Gales caracterizaram-se, inicialmente, pela iniciativa privada na persecução criminal. A figura do Crown Prosecution Service, a versão britânica do Ministério Público, surgiu somente em 1985, apesar da existência do *Director of Public Prosecutions* e do *Attorney General* em período anterior, com atuação criminal restrita.⁴⁰

A estrutura do *Crown Prosecution Service* vem assim definida:⁴¹

- *Attorney General* – autoridade legal de Estado e assessor legal do Executivo. Deve ser membro da Câmara dos Comuns (dado o sistema parlamentar britânico, pelo que, em cada mudança de governo, há modificação do titular) e *barrister* (advogado). É ele chefe da Ordem dos Advogados, mas não se confunde com a figura do ministro da Justiça;⁴²
- *Director of Public Prosecutions* – espécie de Diretor de Acusações Penais Públicas,⁴³ que atua sob supervisão do *Attorney General* e é por este designado;

³⁶ De salientar que a subordinação se faz nas manifestações escritas, a valer a máxima de que “si la plume est serve, la parole est libre”, motivo pelo qual o Ministério Público não recebe ordens para as manifestações orais em audiência (TRASSARD, Cédric. O Ministério Público em França. In: DIAS, João Paulo; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli. *O papel do Ministério Público: estudos comparados dos países latino-americanos*. Coimbra: Almedina, 2008. p. 142).

³⁷ O Procurador-Geral ante o Tribunal de Cassação somente pode receber ordens do Ministro da Justiça para: (1) introduzir recurso de revisão no interesse da lei contra os atos considerados ilegais; e (2) para propor processo de revisão de condenação penal definitiva.

³⁸ PERRODET, A. O acusador público, op. cit., p. 442.

³⁹ LAVOR, Miralda Dias Dourado de. *A defesa do regime democrático como função do Ministério Público brasileiro*. Lisboa: [s.n.], 2003. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídico-Políticas) – Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2005. p. 63.

⁴⁰ LÓPEZ LÓPEZ, A. M. *El Ministerio Fiscal español*, op. cit., p. 54.

⁴¹ Ibidem, p. 58-60.

⁴² PERRODET, A. Op. cit., p. 438.

⁴³ A polícia, nesse sistema, pode decidir livremente se inicia o processo judicial ou arquiva o expediente, pois não existe autoridade judicial ou administrativa que a possa obrigar exercer a ação penal, apesar da possibilidade legal de a *Crown Prosecutor Service* determinar diligências (LÓPEZ LÓPEZ, A. M. Op. cit., p. 55).

- *Chiefs Crown Prosecutors, Senior e Principal Crown Prosecutors e Crown Prosecutors* – funcionários públicos impedidos de criticar publicamente o Governo.

A escolha de tais membros é feita pelo próprio *Crown Prosecution Service*, com a necessidade de aprovação pelos comissários do serviço público civil. Entre eles, há subordinação hierárquica e necessidade de respeito às *directives*. Estão regidos pelo princípio da discricionariedade do exercício da ação penal, a partir das provas coletadas e da presença do interesse público. Seu controle/*accountability* é realizado perante o Parlamento.⁴⁴

O sistema determinado nos Estados Unidos também apresenta peculiaridades dignas de nota, após um princípio baseado na *Common Law*. E, assim como o sistema alemão, é dividido em organizações separadas, uma em âmbito federal, outra em âmbito estadual.

No âmbito federal (o sistema estadual será analisado posteriormente), o Ministério Público é chefiado pelo *United States Attorney General*, que também ocupa a função de Chefe do Departamento de Justiça, pelo que apresenta forte vinculação com o Poder Executivo, até por exercer funções administrativas de persecução e de política criminal. Sua nomeação é feita pelo Presidente da República, com o consentimento do Senado,⁴⁵ assim como do *Deputy Attorney General, Associate Attorney General e Solicitor General of the United States*, seus subordinados no departamento.⁴⁶

Entretanto, o sistema americano traz consigo um detalhamento de grande importância na figura do *Special Prosecutor/Independent Counsel*, que surge quando da necessidade de investigação de delitos imputados a todos os altos cargos do Poder Executivo, com caráter independente. É o *Attorney General* quem decide em quais casos há a necessidade de nomeação, mas cuja escolha é feita por uma comissão de juízes federais,⁴⁷ com o objetivo de que não haja mácula na atuação em vista da nomeação pelo Executivo.

⁴⁴ PAES, J. E. S. *O Ministério Público na construção do estado democrático de direito*, op. cit., p. 118-119.

⁴⁵ KERCHER, F. Agências responsáveis pela ação penal, op. cit., p. 134.

⁴⁶ PAES, J. E. S. *O Ministério Público na construção do estado democrático de direito*, op. cit., p. 123.

⁴⁷ “[...] These special judges then appoint a Special Prosecutor, now known as an Independent Counsel, and that Independent Counsel then takes over the investigation from the Justice Department. Basically, it takes all the documents, and the whole case and conducts independently the investigation against that high level governmental official, so there can be no appearance of impropriety, no allegation of conflict, so that no one can say that the result of that investigation is somehow tainted because the people conducting it were not independent of the people they were investigating [...]” (SNOW, Thomas. Justice in the United States. In: *Cadernos da Revista do Ministério Público*, n. 6. Ministério Público: instrumento do Executivo ou órgão do Poder Judicial? IV Congresso do Ministério Público, 1994, p. 143).

Como é possível observar, o caso americano federal apresenta forte conotação política, com a crítica de que é usado como meio para aspirações eleitorais outras.⁴⁸ Também existe hierarquia dentro do Ministério Público norte-americano, mas são dotados de preponderante discricionariedade no exercício da atividade.⁴⁹

A Bélgica igualmente se caracteriza pela forte dependência ao Poder Executivo.⁵⁰ Conforme a Constituição deste país, no art. 153, o Rei, por proposta do Ministro da Justiça, nomeará todos os membros do Ministério Público perante Juizados e Tribunais. Está o Ministério Público sob a ingerência governamental (hierarquia externa), pois as funções ministeriais na Corte de Cassação são exercidas sob a autoridade do Ministro da Justiça, a quem é permitido, inclusive, determinar a investigação em um caso particular. O Ministério Público belga atua com base nos princípios da unidade e da dependência hierárquica, sendo que o cargo de Procurador-Geral é assumido por um dos membros. A ação penal é exercida com discricionariedade.⁵¹

Por último, no tópico, calha citar que Canadá e Escócia também são exemplos de referida ligação ao Poder Executivo.⁵²

3.3 Atuação do Ministério Público sem ligação com os poderes constituídos

No Brasil, o Ministério Público tem conformação diferenciada do exposto acima:

- 1) é considerado Instituição essencial à função jurisdicional do Estado,⁵³ não estando vinculado a nenhum dos Poderes;

⁴⁸ KERCHÉ, F. Op. cit., p. 135.

⁴⁹ Conforme Yue Ma: “A Suprema Corte declarou que a Constituição colocava o dever de executar as leis a cargo do poder executivo. Para assegurar que os promotores, enquanto autoridades do poder executivo, desempenhassem suas funções de maneira apropriada, os tribunais não deveriam interferir indevidamente em suas tomadas de decisão.” (“Explorando as origens da ação penal pública na Europa e nos Estados Unidos”. *Revista do Conselho Nacional do Ministério Público*, n. 1. Modelos de Ministério Público. Brasília, jun. 2011, p. 35).

⁵⁰ Apesar de o Código Judicial belga dizer que o Ministério Público é um órgão judicial, integrado por magistrados.

⁵¹ LÓPEZ LÓPEZ, A.M. *El Ministerio Fiscal español*, op. cit., p. 34-35.

⁵² KERCHÉ, F. Agências responsáveis pela ação penal, op. cit., p. 132-134.

⁵³ Nos dizeres de Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo: “O constituinte de 1988 optou por conferir um elevado *status* constitucional ao Ministério Público, autonomizando-o em relação aos demais Poderes: desvinculou a instituição dos capítulos do Poder Legislativo, do Poder Executivo e do Poder Judiciário, atribuindo-lhe a responsabilidade pelo devido respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia [...]. Erigiu ainda à condição de crime de responsabilidade do Presidente da República os atos que atentem contra o livre exercício do Ministério Público, à carreira e à garantia de seus membros [...]”. (AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. *O Ministério Público no Brasil*. In: DIAS, J. P.; AZEVEDO, R. G. *O papel do Ministério Público*, op. cit., p. 231).

- 2) é uno, indivisível e dotado de independência funcional⁵⁴ (não há hierarquia entre os membros, apenas no que diz respeito às questões administrativas), bem como é dotado de autonomia⁵⁵ funcional e administrativa. Aos membros, é garantida a vitaliciedade, a inamovibilidade e a irredutibilidade de subsídios;⁵⁶
- 3) o Procurador-Geral da República (Ministério Público da União) e os Procuradores-Gerais de Justiça dos Estados (Ministério Público dos Estados) devem ser membros de carreira das instituições e estar em atividade funcional, para fins de que haja vínculo com a Instituição que comandam. A duração do mandato é de dois anos, com possibilidade de recondução por mais dois anos, obedecidas as regras de eleição previstas;⁵⁷
- 4) a nomeação do Procurador-Geral da República é feita pelo Presidente da República, após aprovação pela maioria dos membros do Senado Federal; a nomeação dos Procuradores-Gerais de Justiça dos Estados é feita pelos Governadores, após a formação de lista tríplice pelos integrantes dos membros do Ministério Público dos Estados, sem a participação dos outros Poderes;⁵⁸
- 5) a exoneração obedece a formalidades rígidas que impedem a simples vontade do detentor da Chefia do Poder Executivo,⁵⁹ o que traz maior autonomia e independência para o exercício do cargo e para a própria Instituição.

No caso brasileiro, cumpre frisar que vigem os princípios da legalidade e da obrigatoriedade da ação penal pública.

O sistema argentino também se enquadra em tal definição. Com a reforma constitucional de 1994, o Ministério Público Federal ganhou atributos de Poder de Estado, pois passou a ser órgão autônomo, autárquico e independente

⁵⁴ “A independência consiste na liberdade de apreciação da matéria institucional durante o exercício de suas funções quando da apreciação dos fatos e da interpretação do Direito, o que livra o agente do Ministério Público de qualquer embaraço na formação de seu convencimento”. (JÚNIOR, José Jesus Cazetta. A independência funcional dos membros do Ministério Público e sua tríplice garantia constitucional. In: ALVES, Airton Buzzo; RUFINO, Almir Gasquez; SILVA, José Antônio Franco (Org.). *Funções institucionais do Ministério Público*. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 37).

⁵⁵ “Autonomia é o poder para dar direção própria aos assuntos que lhe digam respeito, dotando-o de capacidade de administração própria, sem ingerência externa”. (JÚNIOR, J. J. C. Op. cit., p. 36-37).

⁵⁶ Constituição da República Federativa do Brasil, artigo 127, §§ 1º e 2º; Constituição Federal do Brasil, artigo 128, § 5º, inc. I, alíneas “a”, “b” e “c”.

⁵⁷ Constituição da República Federativa do Brasil, artigo 128, §§ 1º e 3º.

⁵⁸ Idem.

⁵⁹ Em ambos os casos, a decisão final é do Poder Legislativo (CRFB, art. 128, §§ 2º e 4º). E, no caso do Rio Grande do Sul (Estado-membro brasileiro), o início do processo de destituição do Procurador-Geral de Justiça somente se dá por proposta do Colégio de Procuradores de Justiça (órgão do Ministério Público – Lei Orgânica do Ministério Público daquele Estado, artigo 8º, inciso II).

dos demais Poderes (art. 120 da Constituição argentina⁶⁰). Recebeu, igualmente, autonomia funcional e financeira.

O Procurador-Geral da República tem função processual na Suprema Corte, além de funções administrativas exigidas pelo Ministério Público, inclusive quanto ao estabelecimento de diretrizes de política e de persecução criminal.

É orientado pelos princípios da hierarquia, unidade de atuação, coerência institucional e objetividade.⁶¹ Saliente-se que a hierarquia somente resulta em orientações ao subordinado se o superior participou da instrução processual.⁶²

O Procurador-Geral da Nação e o Defensor-Geral da Nação integram a estrutura ministerial e chefiam o Ministério Público Fiscal e o Ministério da Defesa respectivamente. São designados pelo Poder Executivo, com aprovação de dois terços dos membros presentes do Senado Federal, conforme art. 5º da Lei Orgânica do Ministério Público Federal argentino. Reportam-se ao Poder Legislativo sobre a atuação da Instituição, conforme art. 32 da mesma lei.⁶³

É de ser observado que o Ministério Público nas províncias é organizado em cada uma delas, assim como na Cidade Autônoma de Buenos Aires, com alguns detalhamentos nesta, mas que não fazem parte do presente trabalho.⁶⁴

Por último, mas não menos relevante, há de ser relatado que os *District Attorneys*, conforme o sistema americano, também não estão vinculados aos Poderes constituídos, visto que eleitos diretamente pelos cidadãos americanos da região onde atuarão. O controle/*accountability* não é feito, apenas, pelo conteúdo legal, mas também pelos eleitores, dada a franca possibilidade de o cargo ser utilizado para destinos políticos outros. Da mesma forma como explicado quanto em âmbito federal, possuem os *District Attorneys* alto grau de discricionariedade na atuação, inclusive com a possibilidade de negociação de penas.⁶⁵

⁶⁰ “El Ministerio Público es un órgano independiente con autonomía funcional y autarquía financiera, que tiene por función promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad de los intereses generales de la sociedad, en coordinación con las demás autoridades de la República. Está integrado por un procurador general de la Nación y un defensor general de la Nación y los demás miembros que la ley establezca. Sus miembros gozan de inmunidades funcionales e intangibilidad de remuneraciones”. (Constituição Nacional da República Argentina, art. 120. Disponível em: <<http://www.senado.gov.ar/web/interes/constitucion/ministerio.php>>. Acesso em: 22 mar. 2012).

⁶¹ MARCHISIO, Adrián. O Ministério Público Federal na República Argentina. *Revista do Conselho Nacional do Ministério Público*, n. 1. Modelos de Ministério Público. Brasília, junho/2011, p. 173.

⁶² *Ibidem*, p. 174.

⁶³ Disponível em: <<http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/dip/textos%20actualizados/L24946-6-4-06.pdf>>. Acesso em: 22 mar. 2012.

⁶⁴ MARCHISIO, A. Op. cit., p. 167.

⁶⁵ KERCHER, F. Agências responsáveis pela ação penal, op. cit., p. 135.

Relevante mencionar que, na Venezuela, o Ministério Público está inserido dentro do Poder Cidadão, que é distinto daqueles que formam a tripartição clássica dos Poderes de Estado.⁶⁶

Em suma, há diferentes formas de apresentação do Ministério Público a ser visualizadas e que podem trazer maior ou menor interferência na atuação precípua criminal que, como já citado acima, dá ao Ministério Público ares de poder de Estado.

4 O Ministério Público em Portugal

4.1 Regramento atual

Com a Revolução de Abril, em 1974, houve mudança na compreensão estrutural do Ministério Público. A Constituição, as leis e os Estatutos que a seguiram estabeleceram o atual sistema de escolha (nomeado pelo Presidente da República, sob proposta do Governo). Assim, compete ao Procurador-Geral da República a administração da Instituição, inclusive no que diz respeito à nomeação e ao exercício da ação disciplinar. Há a consagração da autonomia, hierarquia, responsabilidade e estabilidade.⁶⁷

Na Constituição da República portuguesa, encontram-se estabelecidas as regras da autonomia ministerial⁶⁸ e da subordinação hierárquica (art. 219, 1 e 4).

A autonomia,⁶⁹ pelo Estatuto do Ministério Público (art. 2º, 2), caracteriza-se pela vinculação a critérios de legalidade e objetividade e pela exclusiva

⁶⁶ São cinco os poderes na Venezuela: Executivo, Legislativo, Judiciário, Cidadão e Eleitoral (LAVOR, M. D. D. *A defesa do regime democrático como função do Ministério Público brasileiro*, op. cit., p. 56).

⁶⁷ Até aquela ocasião, o Ministério Público estava organizado em forma de pirâmide, com o Procurador-Geral da República no vértice, respondendo perante o Executivo, dada a dependência, a responsabilidade e a amovibilidade (COSTA, Eduardo Maia. O modelo português do Ministério Público: autonomia e centralismo. *Revista do Ministério Público*, ano 16, jul./set. 1995, n. 63, p. 151).

⁶⁸ Surgida com a revisão constitucional de 1989, visto que, quando da redação da Constituição de 1976, houve hesitação em conceder-lhe tal instituto (COSTA, E. M. Op. cit., p. 152).

⁶⁹ Como consta em decisão do Tribunal Constitucional português, nos Processos nº 268/09 e 287/09, Acórdão 305/2011: “O que equivale a dizer que o atributo da autonomia do Ministério Público se traduz, antes de mais, numa ‘autonomia externa’. Por fim, essa autonomia externa é a garantia de isenção e objectividade, traduzindo para este corpo de magistrados o dever de agir através de uma subordinação exclusiva à lei e ao Direito. Mais adiante, o mesmo acórdão demonstra que [...] a invocada ‘autonomia pessoal’ ou ‘interna’ dos agentes do Ministério Público não é garantida pela Constituição. [...] pois é seguro que a autonomia que o legislador constituinte aí pretendeu reconhecer de forma expressa foi a autonomia externa ou institucional do Ministério Público [...]”.

sujeição dos magistrados do Ministério Público às diretivas, ordens e instruções ali previstas.⁷⁰

Já a hierarquia⁷¹ vem definida no art. 76, 3, do Estatuto do Ministério Público e consiste na subordinação dos membros aos magistrados de grau superior, nos termos do Estatuto em questão, e na consequente obrigação de acatamento por aqueles das diretivas, ordens e instruções recebidas. Ressalte-se que há a possibilidade de recusa⁷² às diretivas, mas isso possibilita a avocação do procedimento ou a distribuição para outro magistrado (art. 79, 2 e 4, do Estatuto). Ainda, a recusa injustificada das diretivas pode ensejar a punição do membro do Ministério Público (art. 79, 6, do Estatuto).

No que tange ao Procurador-Geral da República, este é responsável pelo exercício da Procuradoria-Geral da República, órgão superior do Ministério Público.

Quanto ao tema em comento:

- 1) o Procurador-Geral da República é nomeado e exonerado pelo Presidente da República por sugestão do Governo (CRP, art. 133, m; e art. 131 do Estatuto). A demissão independe de falta funcional e não obedece à formalidade maior do que a sugestão do gabinete do Primeiro-Ministro e a manifestação do Presidente da República, mesmo antes do término do mandato de seis anos;
- 2) o cargo de Procurador-Geral da República pode ser ocupado por qualquer pessoa do povo, não necessitando esta ser membro de carreira da Instituição (art. 131, 3 a 7, do Estatuto do Ministério Público). Ou seja, o Chefe da Instituição pode não ter nenhuma vinculação histórica com ela, nem mesmo conhecê-la, visto que não há determinação de aptidão técnica para o cargo;

⁷⁰ “De acordo com a Exposição de Motivos da PPL113/VII, da qual originou o Estatuto do Ministério Público, procede-se a uma classificação inovadora dos poderes directivos, distinguindo entre o poder directivo genérico, que se traduz na faculdade de emissão de directivas, e o poder directivo específico, traduzido na faculdade de emitir ordens e instruções. Enquanto as directivas passam a competir apenas ao Procurador-Geral da República, por iniciativa própria ou sob a proposta dos procuradores-gerais distritais, as ordens e instruções pertencerão também aos procuradores-gerais distritais ou magistrados equiparados e aos procuradores da República. Com esta distinção, pretende-se a concentração dos modos de uniformização dos procedimentos que a indiferenciação e pulverização por distritos judiciais tem vindo a prejudicar”. (MARÇALO, Paula. *Estatuto do Ministério Público anotado*. Coimbra: Coimbra Editora, 2011. p. 48).

⁷¹ Há de se compreender que a hierarquia pode ser externa, quando houver relação de dependência com outros Poderes do Estado, ou *interna*, quando há uma regra de subordinação dentro do próprio órgão, independentemente da existência da hierarquia externa (MARCHISIO, A. O Ministério Público Federal na República Argentina, op. cit., p. 174).

⁷² Não por mera divergência, mas por limites de escolha nos quais interferem valores e tensões de consciência. Quando forem emitidas pelo Procurador-Geral, a recusa somente ocorrerá por ilegalidade (CUNHA RODRIGUES, José Narciso. Sobre o modelo de hierarquia na organização do Ministério Público. *Revista do Ministério Público*, ano 16, n. 62, abr./jun. 1996, p. 22).

- 3) o Ministro da Justiça pode comparecer às reuniões do Conselho Superior do Ministério Público quando entender oportuno, inclusive para fazer comunicações ou solicitar informações (art. 32 do Estatuto). E poderá requisitar,⁷³ por intermédio do Procurador-Geral da República, a qualquer integrante do Ministério Público, relatórios e informações de serviço e solicitar ao Procurador-Geral da República inspeções, sindicâncias e inquéritos, designadamente aos órgãos de polícia criminal.

Todas essas situações, combinadas com os poderes do Procurador-Geral da República e com base no dever de hierarquia dos demais membros do Ministério Público, mostram que, sim, o Poder Executivo pode interferir na forma de orientação da política criminal ministerial e tornar o chefe ministerial mero representante do Governo dentro do órgão que deve servir como defensor da legalidade democrática e da igualdade de acesso ao Poder Judiciário.⁷⁴ Nesse diapasão, importante considerar, por exemplo, as atribuições que competem ao Departamento Central de Investigação e de Acção Penal (DCIAP).⁷⁵

Talvez por tantos motivos, haja a necessidade de discutir se, de fato e de direito, pertence o Ministério Público português ao Poder Executivo ou se faz parte de um poder judicial, seja pela colocação topográfica constitucional, seja pela simetria com o Judiciário.

Relevante mencionar que a forma de ingresso à carreira do Ministério Público em Portugal é o concurso público, nos termos da Lei nº 02/2008, na condição de Procuradores Adjuntos (Estatuto do Ministério Público, art. 119º).

Calha citar que os critérios de escolha e de exoneração do Chefe do Ministério Público português influenciaram os demais países lusófonos, com exceção do Brasil (como será mostrado adiante) e de Angola, onde há proposta do Conselho Superior da Magistratura do Ministério Público.⁷⁶

⁷³ Art. 80 do Estatuto do Ministério Público.

⁷⁴ Como consta no relatório do Acórdão nº 305/2011 do Tribunal Constitucional de Portugal: “17. Recorde-se, a propósito, os sabidos ensinamentos do Prof. Alberto dos Reis, citado no parecer em anexo, que dizia “a ameaça de perda do lugar leva naturalmente o magistrado a condescender com imposições e a deferir pedidos que, em circunstâncias desafogadas, abertamente repudiaria”.

⁷⁵ Dentre outras, dirigir a investigação em crimes de branqueamento de capitais, corrupção, peculato, participação econômica em negócio, administração danosa em unidade econômica do sector público, ou seja, os que mais afetam a Administração Pública, conforme o Estatuto.

⁷⁶ LAVOR, M. D. D. *A defesa do regime democrático como função do Ministério Público brasileiro*, op. cit., p. 54.

4.2 Estrutura ministerial

Importa referir, neste momento, que a estrutura do Ministério Público em Portugal é assim concebida, conforme artigo 7º e 8º do Estatuto do Ministério Público:

- 1) são órgãos do Ministério Público – a Procuradoria-Geral da República, as Procuradorias-Gerais Distritais e as Procuradorias da República;
- 2) são agentes do Ministério Público – o Procurador-Geral da República, o Vice-Procurador-Geral da República, os Procuradores-Gerais Adjuntos, os Procuradores da República e os Procuradores Adjuntos.

Ainda dentro do Ministério Público, vem prevista a existência do Departamento Central de Investigação e Acção Penal, destinado à coordenação e direcção da investigação e prevenção da criminalidade violenta, altamente organizada ou de especial criminalidade,⁷⁷ bem como de departamentos de investigação e acção penal em cada sede de distrito judicial.⁷⁸

Mostra-se, pois, uma desconcentração coordenada, pois há uma solução hierárquica (o grau superior dirige a atividade daquele que se encontra em patamar inferior dentro da Instituição⁷⁹) compatível com a autonomia (embasada na legalidade e na sujeição às diretivas, ordens e instruções) de iniciativa de vários órgãos.⁸⁰

O poder de obediência admite recusa, mas a recusa resultará em substituição do magistrado ou avocação do procedimento/processo, conforme o Estatuto do Ministério Público, como já mencionado acima. Aqui, a concentração do poder diretivo genérico hierárquico-funcional compete ao Procurador-Geral da República, enquanto a atuação na área de gestão cabe ao Conselho Superior do Ministério Público, sendo que a atribuição do primeiro funciona como instância conformadora no que tange à atividade criminal. Sua intervenção é a primeira fonte que embasará a atuação dos agentes do Ministério Público. Igualmente, quanto à hierarquia, do Procurador-Geral da República partem os princípios orientadores, o conteúdo estatutário da relação intraorgânica dos membros e as regras de atribuição/competência, de divisão interna e de titulares.⁸¹ Assim, é possível concluir que os integrantes do Ministério Público não dispõem da mesma garantia de independência dada aos juizes em Portugal, determinada pelo art. 103 da Constituição da República portuguesa.

⁷⁷ Estatuto do Ministério Público, art. 46º, n. 1.

⁷⁸ Ibidem, art. 70º.

⁷⁹ MESQUITA, P. D. *Processo Penal, prova e sistema judiciário*, op. cit., p. 274.

⁸⁰ Ibidem, p. 273.

⁸¹ Ibidem, p. 268.

O poder diretivo consiste em comandos vinculativos de aplicação generalizada e abstrata, bem como em orientações genéricas sobre a atividade dos magistrados, com o fito de determinar instrumentos de uniformização.⁸²

O Estatuto explicita que o Procurador-Geral da República está vinculado à Instituição, aos chefados e, no caso português, subordinados, tanto de forma orgânica como material. É ele o presidente do órgão superior, a Procuradoria-Geral da República. Não constitui figura anômala e dissociada da realidade orgânica.

No exercício, tem o Procurador-Geral da República funções de cunho processual e/ou político (além de presidir a Procuradoria-Geral da República, representa o Ministério Público no Supremo Tribunal de Justiça, Tribunal Constitucional, Supremo Tribunal Administrativo, Supremo Tribunal Militar e Tribunal de Contas).⁸³

É importante ressaltar que o Supremo Tribunal de Justiça detém a competência de julgar o Presidente da República, o Presidente da Assembleia da República e o Primeiro-Ministro nos crimes cometidos quando do exercício das funções, bem como dos próprios integrantes do Ministério Público em Tribunais, dentre outras (art. 43º e 44º da Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais em Portugal).

E, como presidente da Procuradoria-Geral da República, compete-lhe promover a defesa da legalidade democrática; dirigir, coordenar e fiscalizar a atividade do Ministério Público; emitir diretivas, ordens e instruções a que deve obedecer à atuação dos respectivos magistrados; além de inspecionar ou mandar inspecionar os serviços do Ministério Público e ordenar a instauração de inquérito, sindicâncias e processos criminais ou disciplinares aos magistrados.⁸⁴ Portanto, está ele umbilicalmente vinculado ao Ministério Público, inclusive no que diz respeito ao exercício de funções de execução de grande relevo, como visto supra. É o Procurador-Geral da República quem responde pela unidade de procedimentos, a partir da emissão de diretivas genéricas, ordens e/ou instruções, sendo, pois, responsável por tal estrutura monocrática.⁸⁵

Do que fora exposto, não se pode concordar com o raciocínio de que a Chefia do Ministério Público venha a ser um órgão distinto do restante para

⁸² Ibidem, p. 269 e nota de rodapé de n. 28 da mesma página.

⁸³ Art. 12º, 1, “a”, do Estatuto do Ministério Público, além das demais previsões ali elencadas.

⁸⁴ Art. 12º, 2, “a”, “b” e “f”, do Estatuto do Ministério Público.

⁸⁵ PEREIRA, Rui. O domínio do inquérito pelo Ministério Público. In: *Jornadas de Direito Processual Penal e direitos fundamentais*. Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e Conselho Distrital de Lisboa da Ordem dos Advogados, com a colaboração do Goethe Institut. PALMA, Maria Fernanda (Coord.). Coimbra: Almedina, 2004. p. 119-133.

quem exerce tal *mínus*.⁸⁶ Não se pode considerar tal cargo como órgão político, com a confiança do Poder Executivo. Antes de tudo, o Ministério Público tem a expressão da confiança de todos os subordinados. É para eles que a função deve ser exemplarmente cumprida, sob pena de prejuízo irremediável à referida atividade como um todo.⁸⁷

5 Escolha e exoneração do Procurador-Geral da República e as repercussões

Não há dúvidas de que o Ministério Público detém parte da soberania estatal, especialmente quando se observa a titularidade da ação penal que lhe é atribuída.⁸⁸ Entretanto, sua legitimidade (bem como a do Poder Judiciário) é conferida não pelo resultado do exercício do voto, mas advém do próprio Estado Democrático de Direito.

Após as apresentações anteriores, resta a pergunta de relevância ao presente estudo: podem a direção da investigação criminal e do exercício da ação penal pelo Ministério Público em Portugal ser afetada por ingerência do Poder Executivo na atuação do Procurador-Geral da República, apesar da autonomia constitucional e estatutariamente estabelecida?

Indaga-se como equalizar a forma de escolha e exoneração de Chefias do Ministério Público, dadas as possíveis consequências dos vários critérios existentes e/ou possíveis (escolha direta pelos membros; indicação do Poder Executivo ou Legislativo, com ou sem participação dos integrantes do Ministério Público nesta indicação; exonerações *ad nutum* por Chefias de outros Poderes ou após procedimento iniciado anteriormente, dentre outras). O nó górdio do problema é a manutenção da independência funcional e institucional do Procurador-Geral em vista daquele que o escolheu.⁸⁹

Da pergunta decorre que:⁹⁰

⁸⁶ BASTARRECHE BENGUA, Tomás. *Constitución y Ministerio Público*: Holanda, Italia y Espanha. Pamplona: Thomson Reuters (Legal) Limited/Aranzadi, 2011. p. 256.

⁸⁷ “O PGR, sendo o único Magistrado do Ministério Público cuja nomeação emana dos órgãos políticos, não é um agente político, antes o mais alto Magistrado desse órgão do Estado e, como tal, com um estatuto em tudo idêntico ao dos demais Magistrados do Ministério Público.” (RAPOSO, Amável. O Procurador-Geral: estatuto legal e projecção mediática. *Estudos em homenagem a Cunha Rodrigues*. Coimbra: Coimbra, 2001. v. 1, p. 719).

⁸⁸ MAZZILLI, Hugo Nigro. A independência do Ministério Público. *Revista dos Tribunais*, n. 729/388, 1996. Disponível em: <<http://www.mazzilli.com.br/>>. Acesso em: 23 mar. 2012.

⁸⁹ *Ibidem*.

⁹⁰ CLUNY, António Francisco. Pensar o Ministério Público hoje. *Cadernos da Revista do Ministério Público*, Lisboa, Edições Cosmos, 1997, n. 8, p. 131-132.

- a forma de recrutamento dos magistrados do Ministério Público e do Poder Judiciário respeita um sistema similar de concurso. Entretanto, o critério de determinação de Chefia já não tem similaridade, dado que respeita metodologia e paradigmas diversos (o Poder Judiciário escolhe o Chefe por si e dentre seus integrantes, em descompasso com o Ministério Público, como já assinalado);
- tal situação diferencia a legitimidade do Procurador-Geral da República e demais integrantes do Ministério Público, notadamente no que se refere à responsabilidade política;
- é relevante considerar se a responsabilidade política afeta a todos os magistrados do Ministério Público ou se fica limitada a seu chefe.

O supramencionado ressalta a necessidade de compreensão do fenômeno ora em análise, visto que afeta, diretamente, a imagem institucional do “defensor da legalidade democrática” nos termos da Constituição da República portuguesa. Mostra-se a obrigação em conhecer a responsabilidade política do Chefe do Ministério Público, pois a ele, dentre outras, é conferida a competência de emitir diretivas, ordens e instruções a que deve obedecer a atuação dos respectivos magistrados e inspecionar ou mandar inspecionar os serviços do Ministério Público e ordenar a instauração de inquérito, sindicâncias e processos criminais ou disciplinares aos magistrados,⁹¹ sem esquecer as funções processuais que lhe foram afetas e mencionadas anteriormente.

Adicione-se ainda a ideia de que o Ministério Público deve exercer as funções com independência,⁹² não de forma abstrata, mas sim como condição para o efetivo exercício de funções, que, justamente, pressupõem a desvinculação de outros Poderes. Há de ser observado que a autonomia é o garante da Instituição como um todo. Deve-se considerar que a liberdade do exercício das funções do Ministério Público depende do distanciamento dos demais órgãos estatais.⁹³

⁹¹ Estatuto do Ministério Público, art. 12^o, “2”, “b”, parte final, e “f”.

⁹² “Mas constitui a meus olhos um erro – e, peço desculpa de o dizer, na verdade um erro primário, que desde sempre procurei denunciar – pensar que esta ‘dependência’ do MP serve as finalidades concretas de um processo penal mais completa e perfeitamente acusatório. Bem pelo contrário: a acusatoriedade do processo penal convida ou mesmo exige um MP independente do Executivo, um MP que não se constitua uma ‘parte’ processual e cujo êxito funcional não seja medido pelo número de condenações que obtenha, em suma, um MP autônomo. Aquilo que a dependência do MP convida e conduz não é a um processo mais caracterizadamente acusatório, é sim a um sistema processual penal dispositivo, civilístico, que põe definitivamente em causa, pelo menos no que respeita à criminalidade grave, as exigências públicas e comunitárias mínimas de defesa social. Um sistema este que continuo a pensar deve ser pura e simplesmente recusado”. (DIAS, Jorge de Figueiredo. *Autonomia e responsabilidade comunitária do Ministério Público: um equilíbrio difícil*. In: *25 Anos do Estatuto do Ministério Público* (sessão comemorativa), Procuradoria-Geral da República. Coimbra: Coimbra Editora, 2005. p. 74).

⁹³ MAZZILLI, H.N. A independência do Ministério Público, op. cit.

Em suma, exige-se um ponto de equilíbrio nas relações do Ministério Público com os outros Poderes, notadamente na imagem do Procurador-Geral, seja pelo exercício de funções administrativas, seja pelo exercício de funções em âmbito judicial. E, na situação portuguesa, com a especial nota de observância na hierarquia.

A Carta Magna portuguesa, no artigo 219, nº 1, estabelece que compete ao Ministério Público participar na execução da política criminal definida pelos órgãos de soberania e exercer a ação penal orientada pelo princípio da legalidade e defender a legalidade democrática.

O Estatuto do Ministério Público lusitano, no artigo 3º, estabelece ser competência sua a direção da investigação criminal, ainda que não por si realizada. Também cabe ao Ministério Público a promoção e a realização de políticas de prevenção criminal e a fiscalização da atividade processual dos órgãos de polícia criminal.

Aliás, consagra uma concepção recomendada no continente europeu (Recomendação 19/2000), pela qual o Ministério Público deve ser a autoridade pública encarregada da aplicação da lei quando o descumprimento importar em sanção penal, sempre com o objetivo de considerar os direitos individuais e a necessária eficácia do sistema penal.

Também recomenda que, para tal desiderato, o Ministério Público:

- decida sobre iniciar ou prosseguir com o procedimento criminal;
- exerça a ação penal;
- recorra de todas ou algumas decisões;
- aplique a política criminal nacional, conforme a realidade regional e local;
- conduza, dirija e/ou fiscalize o inquérito policial;
- zele pelas vítimas de crimes;
- decida sobre as alternativas ao procedimento criminal e fiscalize a execução das decisões dos Tribunais.

Na mesma linha, o art. 18 do “*Corpus Juris* contendo disposições penais para a proteção dos interesses financeiros da União Europeia” estabelece que o Ministério Público Europeu “est indépendant tant à l’égard des autorités nationales qu’à l’égard des organes communautaires (nº 2)”.⁹⁴

Outra não é a redação que consta na Declaração de Bordéus, nº 8, ao prever que um estatuto de independência do Ministério Público implica o princípio de que não seja o Ministério Público submetido, no exercício das funções, a influências ilegítimas ou a quaisquer pressões de origem exterior, com o pro-

⁹⁴ *Revista do Ministério Público*, ano 19, jan./mar. 1998, n. 73, p. 176.

pósito de garantir independência funcional⁹⁵ (independência já prevista no sistema brasileiro, argentino e italiano).

Para a persecução de tais atividades, vista a implicação na apuração das mais variadas formas de crimes e criminosos, exige-se necessária autonomia e independência ministerial antes os outros Poderes. Aliás, a natureza ministerial é entendida a partir de suas funções no processo criminal, suficientes para dar-lhe conotação de poder, tanto pelas faculdades e iniciativas quanto pelos adjetivos processuais do ato de acusar.⁹⁶

E aqui surge o problema posto no presente estudo: encontra o Ministério Público em Portugal todas as exigências para que esse trabalho seja adequadamente exercido?

Inegavelmente, o modelo português de Ministério Público mostra avanços ante os demais modelos europeus, especialmente pela autonomia consagrada. Entretanto, o Tribunal Constitucional português reconhece que tal autonomia não é equivalente à do Poder Judiciário,⁹⁷ apesar de parte da doutrina entender que hoje se trata de um órgão do Poder Judicial.⁹⁸

De novo, com base na Recomendação 19/2000:

- os Estados devem tomar medidas para assegurar que o Ministério Público exerça as funções sem ingerência injustificada;
- o Ministério Público deve dar conta, periódica e publicamente, de suas atividades, na generalidade e em particular, do modo como definiu as prioridades;
- quando houver vinculação ao Poder Executivo, deve esta ser consagrada conforme os mandamentos legais;

⁹⁵ Declaração de Bordéus. Disponível em: <<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE%282009%29OPI2&Language=lanPortuguese&Ver=original&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864>>. Acesso em: 30 mar. 2012.

⁹⁶ RODRIGUES, J. N. C. *Em nome do povo*, op. cit., p. 93.

⁹⁷ “[...] a Constituição não impõe que a magistratura judicial e a magistratura do Ministério Público tenham graus de autonomia interna equivalentes. Se os juízes são independentes e estão sujeitos apenas à lei, os magistrados do Ministério Público não poderão ser igualmente independentes no interior da estrutura em que operam, nem poderão ser deixados aí sozinhos com a lei como os juízes, já que isso pressuporia a personalização das funções institucionalmente fixadas àquela magistratura e a atribuição aos respectivos magistrados de uma titularidade difusa da ação penal, incompatível com a opção constitucional por um modelo de funcionamento hierarquizado do Ministério Público” (Acórdão do Tribunal Constitucional português, conforme notas 70 e 75).

⁹⁸ Gomes Canotilho e Vital Moreira ensinam que a Constituição portuguesa definiu o Ministério Público como um órgão caracterizado pela independência e que integra a organização judicial, dotado de autonomia, estatuto e governo próprios (*Fundamentos da Constituição*. Coimbra: Coimbra Editora, 1991. p. 79).

- qualquer instrução de caráter geral emanada do Governo deve revestir a forma escrita e seja publicada de modo conveniente;
- tais instruções devem ser acompanhadas de garantias suficientes de transparência e equidade de acordo com a legislação em vigor no país;
- o Ministério Público deve ser livre para submeter ao Tribunal a própria argumentação, mesmo quando tiver o dever de expressar por escrito as instruções recebidas;
- a natureza e o âmbito da independência do Ministério Público devem estar previstos em lei;
- o Ministério Público deve, em qualquer caso, estar em condições de proceder criminalmente, sem obstrução, contra agentes do Estado por crimes por estes cometidos, particularmente de corrupção, abuso de poder, violação grave dos direitos humanos e outros crimes reconhecidos pelo Direito Internacional.

Por ser a Chefia da Procuradoria-Geral da República competência do Procurador-Geral da República, com poderes de indicação de parte de seus subordinados, bem como dos departamentos de investigação e ação penal,⁹⁹ cabe questionar a autonomia nessa seara, pois:

- o Ministério Público responsabiliza-se a terceiros externos a sua estrutura, quais sejam, o Presidente da República e o Primeiro-Ministro;
- há possibilidade legal e constitucional de o cargo ser utilizado como forma de retribuição por simples apoio político a qualquer correligionário do Governo, visto que qualquer um do povo pode exercer o cargo, guardadas as devidas exigências previstas para a investidura;
- todas as possibilidades concedidas ao Ministro da Justiça autorizam uma forma de intervenção do Poder Executivo em âmbito ministerial, apesar de, no passado, tal interferência ter sido muito mais marcante – atualmente, foi dele retirado o poder de instrução genérica ao Ministério Público.

Como já dito anteriormente, o conjunto dessas situações, incluindo os poderes anteriormente descritos do Procurador-Geral da República e o dever de hierarquia, mostra que o Poder Executivo pode interferir na forma de orientação da política criminal e pode tornar o chefe ministerial mero representante do

⁹⁹ Apesar de ter de ser referendado pelo Conselho Superior do Ministério Público, a indicação do lugar de Procurador-Geral-Adjunto no Departamento Central de Investigação e Ação Penal e nos Departamentos de Investigação e Ação Penal nas comarcas sede de Distrito Judicial surge por proposta do Procurador-Geral da República, sendo que o Conselho somente pode vetar até dois nomes indicados, conforme regras previstas no Estatuto do Ministério Público, art. 127º, nº 01.

Governo dentro da Instituição, que deve velar pela legalidade democrática¹⁰⁰ e igualdade de acesso ao Poder Judiciário.¹⁰¹

Se é certo que, nos primórdios, o Ministério Público esteve vinculado ao Poder Executivo (como, aliás, o Poder Legislativo e o Poder Judiciário também já estiveram), hoje ele necessita ser visto como Instituição que garante o equilíbrio da estrutura constitucional do Estado,¹⁰² para fins de assegurar o respeito dos Poderes à legalidade.¹⁰³

Como já frisado, é nítido que houve evolução em Portugal em prol da autonomia. Mas há pontos que necessitam aperfeiçoamento, sob pena de causar prejuízo à objetividade e às necessidades exigidas para o pleno e correto exercício da função ministerial.

As regras insculpidas para escolha e exoneração do Procurador-Geral da República em Portugal ainda deixam remanescer resquícios de que este agente possa ser tratado como um “funcionário” do Poder Executivo,¹⁰⁴ por vezes preocupado em aceitar determinadas solicitações e/ou imposições governamentais com o propósito de preservar o cargo. E tal pode ser extensivo àqueles cargos de relevância na investigação e atuação criminal que dependem de designação do Procurador-Geral da República.

¹⁰⁰ Trata-se de papel crucial na preservação dos princípios da igualdade perante a lei, do direito à audição pública e justa por um tribunal independente e imparcial, para a efetiva justiça criminal justa e igualitária, para a proteção dos cidadãos contra o crime (Organização das Nações Unidas. Normas e princípios das Nações Unidas sobre prevenção ao crime e justiça criminal. Disponível em: <http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/projects/UN_Standards_and_Norms_CPCJ_-_Portuguese1.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2012, p. 335).

¹⁰¹ Fernando Fernandes acentua, apesar de na obra versar sobre um motivo de cunho apropriado, que sempre é possível fazer vingar a orientação do superior hierárquico, por meio do uso do poder de devolução e de substituição (FERNANDES, Fernando. *O processo penal como instrumento de política criminal*. Coimbra: Almedina, 2001. p. 519).

¹⁰² “En la ley básica del derecho de funcionarios de la federación se define el concepto de funcionarios públicos, según el § 31 I, 1, como ‘una función confiada, en cuyo ejercicio él debe estar en constante acuerdo con los puntos de vista políticos esenciales y los objetivos del gobierno’. Es evidente que la labor de un funcionario directivo de la Fiscalía no se describe correspondientemente con esta definición, pues él no debe llevar a cabo los puntos de vista políticos y los objetivos del gobierno, sino aplicar el derecho.” (ROXIN, C. *Pasado, presente y futuro del derecho procesal penal*, op. cit., p. 27).

¹⁰³ Apesar de falar sobre o Ministério Público brasileiro, José Eduardo Sabo Paes ensina que o Ministério Público é considerado órgão de relevância constitucional, sem estar integrado a nenhum dos Poderes, mas com eles exerce um sistema de freios e contrapesos necessário para a harmonização do sistema (PAES, J. E. S. *O Ministério Público na construção do estado democrático de direito*, op. cit., p. 261-262).

¹⁰⁴ “Externamente, con la única excepción del Publico Ministero italiano, el Ministro Fiscal está fuertemente vinculado al Ejecutivo. La dependencia gubernamental de la Fiscalía se articula, en unos casos, a través del Fiscal General, como órgano político de confianza del Gobierno (Alemania, EE.UU., Inglaterra o Portugal), y, em otros, nace directamente del titular del Departamento de Justicia, al que todos los Fiscales se hallan subordinados (Bélgica, Francia y Holanda).” (LÓPEZ LÓPEZ, A. M. *El Ministerio Fiscal español*, op. cit., p. 72).

Nesse sentido, é de ser observado que a exoneração *ad nutum* bem confirma a noção que é exposta nas Ciências Políticas, qual seja, que o temor da punição (perda do cargo) é essencial para que o agente (no caso, o Ministério Público) observe os desejos do principal (que seria o Poder Executivo em Portugal).¹⁰⁵ Assim, o chefe do órgão agente se anteciparia para estar sempre em consonância com a fonte principal.¹⁰⁶ Em Portugal, isto avulta quando se observa que o mandato é longo – seis anos –, pelo que é interesse do Procurador-Geral da República terminá-lo.

Como ensina Fernando Fernandes,¹⁰⁷ o poder de direção pode levar o Ministério Público a proteger interesses que não condizem com o processo penal, notadamente na seara política.

Os dispositivos podem, no mundo fático, prejudicar o esclarecimento da relação existente com o Poder Executivo em terras lusitanas. O mais relevante é afastar qualquer tipo de relação suspeita aos olhos daqueles que são os destinatários finais da atividade ministerial, que possui forte cunho social, mais estável que políticas governamentais que oscilam de acordo com as vontades externadas pelo voto periódico ou por maiorias parlamentares formadas na medida de interesses ocasionais.

Assim, a legitimação ministerial, por não ter relação com a representação popular, não se ampara na legitimação do governo. Ela surge a partir do cumprimento das leis penais, orgânicas e processuais vigentes.¹⁰⁸

Importante observar que o Ministério Público evoluiu para não mais estar vinculado ao Poder Executivo.¹⁰⁹ Hoje, o órgão exercita funções que também o

¹⁰⁵ A escolha cria a sensação de gratidão naquele que é indicado ao cargo, pelo que pode causar uma vituperação no exercício da chefia do Ministério Público, que pode ser exercida como uma agência política governamental. Para evitar a demissão, pode deixar de acusar autoridades, policiais, agentes financeiros, dentre outros (MARQUES, Paulo Edson. A Chefia e a independência do Ministério Público. In: Anais do VI Congresso Nacional do Ministério Público – Justiça e Constituinte, realizado em São Paulo, de 26 a 29 de junho de 1985. *Revista Justitia*, São Paulo, v. 131, n. 47, set. 1985, (especial), p. 88).

¹⁰⁶ KERCHER, Fábio. Autonomia e discricionariedade do Ministério Público no Brasil. In: *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 2, 2007, p. 266. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582007000200002>. Acesso em: 29 mar. 2012.

¹⁰⁷ FERNANDES, F. *O processo penal como instrumento de política criminal*, op. cit., p. 519.

¹⁰⁸ BASTARRECHE BENGUA, T. *Constitución y Ministerio Público*, op. cit., p. 256.

¹⁰⁹ “Al margen de casos concretos, en los que el M.F. defiende intereses de sujetos particulares, sobre todo en el campo civil, es claro que en esencia es un órgano defensor de la legalidad y de la justicia, intereses abstractos propios del Estado, no del Ejecutivo, y que por tanto y en la medida en que este último cuenta con sus propios abogados que lo defienden ante los Tribunales, debe sostenerse la configuración del M.F. como una Magistratura autónoma, independiente del Ministerio de Justicia e integrada en el ámbito jurisdiccional.” (MUÑOZ CALVO, José Luis. La independencia del Ministerio Fiscal em España. Su problemática. El llamado Consejo Fiscal. *El Poder Judicial*. Dirección General de lo Contencioso. Instituto de Estudios Fiscales. v. 3, p. 2156).

aproximam ao Poder Legislativo (é o verdadeiro tutor da legalidade que referido Poder estatal emana). Ainda, liga-se ao Poder Judiciário (porque é postulante ou requerente ante o órgão decisor, no qual, majoritariamente, exerce a atividade profissional).

A ratificar, a legitimação do Ministério Público, inclusive da Chefia, decorre da necessidade de cumprimento das leis penais, orgânicas e processuais vigentes. Ou seja, vem o Ministério Público legitimado para o cumprimento da legislação como um todo (penal dentre elas), na defesa daqueles valores essenciais sociais e como protetor de eventuais abusos do Estado. Assim, tem tanta legitimidade como os demais Poderes dentro do Estado Democrático de Direito. Legitimidade que não ocorre pelo contato com outros Poderes, como mencionado em doutrina.¹¹⁰

Por isso, não se pode admitir que um Procurador-Geral tenha a mais completa instabilidade no cargo (demissível *ad nutum*) conforme os interesses do Governo Parlamentar. Se comparado ao sistema brasileiro, por exemplo, em que a escolha do Procurador-Geral também é feita pelo Poder Executivo, nota-se que o sistema português necessita garantir maior estabilidade ao ocupante do posto máximo ministerial.

Aliás, Álvaro Laborinho Lúcio, então Ministro da Justiça, reconheceu que a organização institucional do Ministério Público, de forma hierárquica, não se iguala à independência dos juízes, bem como a forma de nomeação e exoneração do Procurador-Geral da República não respeita ao mesmo princípio da independência.¹¹¹

Convém observar que, mesmo no Brasil, há movimentos no sentido de alteração da forma de escolha. Na proposta de Emenda Constitucional nº 189/2007, objetiva-se a participação do Poder Legislativo na escolha do Procurador-Geral de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, tal como já acontece com os Procuradores-Gerais da República.¹¹² Já a proposta de Emenda Constitucional

¹¹⁰ CARVALHO, Inês Seabra Henriques de. *Em defesa da legalidade democrática: o estatuto constitucional do Ministério Público*. Lisboa: Minerva, p. 94. (Coleção Estudos sobre o Ministério Público. Sindicato dos Magistrados do Ministério Público)

¹¹¹ LÚCIO, Álvaro Laborinho. Discurso do Ministro da Justiça. In: *Cadernos da Revista do Ministério Público*, n. 6 – Ministério Público: instrumento do Executivo ou órgão do Poder Judicial? IV Congresso do Ministério Público, 1994, p. 27-32.

¹¹² BRASIL. Proposta de Emenda Constitucional nº 189/2007. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=376952>>. Acesso em: 23 abr. 2012. A propósito, foi ela aprovada na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados em 3 de maio de 2012. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=376952>>. Acesso em: 06 maio 2012.

nº 31/2009 prevê a escolha, para o mesmo cargo, a ser feita exclusivamente por parte dos integrantes do Ministério Público.¹¹³

O objetivo de tais propostas? Garantir e preservar a autonomia do Ministério Público. Como consta no parecer lançado pela Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal Brasileiro, em exame da última das duas propostas citadas, a autonomia do Ministério Público é de alta relevância para a livre atuação administrativa e funcional, o que força a desvinculação do órgão dos Poderes do Estado.¹¹⁴

Ou seja, mesmo onde o Ministério Público é dotado de autonomia funcional, administrativa e financeira, com independência funcional dos membros, busca-se a desvinculação da escolha dos Chefes, ao final, pelo Poder Executivo, justamente para garantir a independência da atuação e do próprio Judiciário.¹¹⁵ Há mais: o anseio de que se trate de opção unicamente de seus integrantes, justamente para demonstrar que o Ministério Público não está ajustado politicamente com nenhum Poder específico, em prol das atribuições de defesa da sociedade (não do Estado) que lhe foram conferidas.

Mas não se fique, apenas, na situação brasileira. Raoul Muhm,¹¹⁶ magistrado do Tribunal de Munique, escreveu que os membros do Ministério Público alemão (onde vige a hierarquia de forma bastante marcada, como já visto acima, e não há sequer independência pessoal dos representantes ministeriais) estavam a ser duramente criticados por apresentar “incapacidade” no exercício da ação penal pública contra personalidades do mundo político e econômico. Tal situação, inclusive, foi objeto de inquérito parlamentar no *Land* de Baden-Württemberg. Segundo descreve, apurou-se também grave ingerência do Poder Executivo no trabalho do Ministério Público na Baviera – há de ser lembrado que, no sistema alemão, há o poder de avocação do inquérito policial, o que pode ser feito com forte ingerência do Poder Executivo, que tem condições de, assim, determinar os rumos da atuação penal.

¹¹³ BRASIL. Proposta de Emenda Constitucional de nº 31/2009. Disponível em <<http://legis.senado.gov.br/mate-pdf/61418.pdf>>. Acesso em: 23 abr. 2012.

¹¹⁴ Disponível em <<http://legis.senado.gov.br/mate-pdf/83543.pdf>>. Acesso em: 23 abr. 2012.

¹¹⁵ LIBERATI, Edmondo Bruti. O estatuto e a estrutura da magistratura italiana. *Revista do Ministério Público*, ano 19, jan./mar. 1998, n. 73, p. 86.

¹¹⁶ MUHM, R. Dependência do Ministério Público do Executivo na Alemanha, op. cit., p. 121. O autor informa que há pretensão de reformar essa influência e aumentar a transparência da atividade ministerial, com o desiderato de dignificar mais a atividade, com a introdução de garantias e mecanismos de independência. Conclui no sentido de que o sistema alemão não se mostra idôneo para evitar as influências externas, nem de garantir a igualdade perante a lei (p. 127-128).

Quer-se um Chefe do Ministério Público, não um representante do Poder Executivo no comando da Instituição.¹¹⁷ A máxima de que a “pluma é serva, mas a palavra é livre”, ainda presente como explanado em ponto anterior, não se coaduna mais com a ideia dos fins a que se propõe o Ministério Público, visto que seus integrantes são detentores de uma missão superior ao interesse de um Governo¹¹⁸, que se caracteriza pela transitoriedade. Em Direito Penal, especialmente, lida-se com a vida, a liberdade, a reputação das pessoas, pelo que não pode o Ministério Público estar limitado a desmandos e interesses sazonais de uma Chefia do Poder Executivo, que também é transitória.¹¹⁹

Em situações em que existe interferência do Poder Executivo na cúpula ministerial, há, como consequência, o risco da perda da credibilidade. Por outro lado, devem os integrantes de Poder, partidários e correligionários ter em mente que a cogência da lei penal ser-lhes-á aplicada em igualdade com o cidadão comum. E tal certeza parte da estabilidade e da transparência exigida da Chefia da Instituição. Cabe compreender que a atuação na esfera penal não se confunde com o elemento político presente no Executivo, visto que há o respeito à igualdade entre os cidadãos, a separação dos Poderes, a independência dos tribunais¹²⁰ e ao Direito Penal em si.

Ainda em consonância com o ordenamento jurídico brasileiro em vigor, para que haja a destituição do Procurador-Geral de cada Ministério Público, exige-se a decisão pelo Poder Legislativo. No caso dos Estados-membros da

¹¹⁷ Montesquieu dizia que o Monarca que deixa de executar as leis quando mal aconselhado pode reparar o dano com a mudança do conselho ou corrigir o engano. Porém, quando tal acontece em um governo popular, disso somente poderá vir a corrupção da república, pelo que o Estado estará perdido (MONTESQUIEU, C. S. *Do espírito das leis*, op. cit., p. 39).

¹¹⁸ “It is an acknowledged principle in the United Kingdom and Canada that the Attorney-General in exercising most discretionary prerogative powers should not be subject to the direction of the cabinet. In Australia, the position is not so clear although there is sufficient recognition given to the principle for it to be considered at least a custom if not a convention. This independence of the Attorney-General arises from the fact that the Attorney must exercise the various powers and discretions in the public interest. As quasi-judicial powers, they are not to be exercised according to the political wishes of the cabinet or the party [...]” (CARNEY, Gerard. Comment – the role of the Attorney-General. *Bond Law Review*, v. 9: Iss. 1, article 1, 1997. Disponível em: <<http://epublications.bond.edu.au/blr/vol9/iss1/1>>. Acesso em: 25 mar. 2012, p. 3).

¹¹⁹ Edmondo Bruti Liberati (O estatuto e a estrutura da magistratura italiana, op. cit., p. 86) advoga que os magistrados do Ministério Público garantem a igualdade dos cidadãos perante a lei, motivo pelo qual devem exercer as funções de forma autônoma ao poder político.

¹²⁰ “In relation to those functions just mentioned, it would be more accurate to describe the Attorney as a guardian of the administration of justice. The administration of justice is of course an important aspect of protecting the public interest and it reflects the extent to which the Attorney does protect that interest. This was recognised by Lord Diplock in *Attorney-General v Times Newspaper Ltd* 37, in describing the Attorney-General as ‘the appropriate public officer to represent the public interest in the administration of justice’.” (CARNEY, G. Comment – the role of the Attorney-General, op. cit., p. 6).

Federação, tal destituição somente é analisada se for ela iniciada dentro do próprio Ministério Público; no caso do Ministério Público da União, é por iniciativa do Presidente da República (§ 2º do art. 128 da Constituição Federal da República do Brasil).

A forma de exoneração do Procurador-Geral talvez seja a garantia de maior jaez para efetivar a legitimação exigida para a proteção dos interesses sociais afetos ao Ministério Público, ao não ficar suscetível às opiniões de que agiu ou de que se omitiu em prol da manutenção do cargo. Ao fazer isso, protege-se o Ministério Público como um todo, dado que, ao chefiar a Instituição, acaba o Procurador-Geral por expô-la igualmente.

Outra crítica importante a ser feita é quanto ao fato de que a indicação pode recair em qualquer pessoa do povo. É absolutamente essencial que o Chefe do Ministério Público tenha vinculação imediata e necessária com órgão, até para que possa conhecer a realidade da atuação funcional sobre a qual passará a exercer a hierarquia e, por consequência, a exigir a subordinação prevista no ordenamento jurídico.¹²¹

Não se discute a capacidade individual dos que já foram escolhidos, nem as gestões que realizaram, pois que não é objetivo do presente trabalho. O que se quer dizer é que o Ministério Público necessita que a Chefia seja integrada não apenas orgânica, mas, especialmente, voluntária e historicamente com o órgão, dadas as missões que lhe são conferidas.

Se o método de escolha pelo Executivo, mesmo em outros países, já torna o Procurador-Geral sempre alvo de críticas de eventual submissão, com muito mais razão isso pode ocorrer quando o escolhido nunca cumpriu as funções enquanto representante do Ministério Público. Cabe buscar diminuição do risco de partidarização da Chefia ministerial, mesmo que isso traga fortes consequências no meio político em geral.

Essa situação, se mantida, apenas faz surgir o descrédito na Instituição, pois possibilita, fortemente, a aproximação do poder político.

Há de ser lembrado que o Ministério Público tenciona a aplicação imparcial das leis e, a partir daí, o combate de todas as formas de criminalidade.¹²²

¹²¹ “[...] temos de ter alguém que aceite aquele núcleo fundamental de princípios do MP, um MP democrático e não autocrático. [...] O MP não é um espaço para a confiança pessoal. Se há uma relação hierárquica, não há necessidade de haver uma confiança pessoal.” (CARDOSO, Rui. Entrevista CM: Presidente do Sindicato dos Magistrados do Ministério Público. *Correio da Manhã*, Lisboa, 23 abr. 2012, Sociedade, p. 19).

¹²² Como consta nas Normas e Princípios das Nações Unidas sobre Prevenção ao Crime e Justiça Criminal: “Promotores deverão dar a devida atenção ao processo de crimes cometidos por agentes públicos, em especial corrupção, abuso de poder, violações graves aos direitos humanos e outros crimes reconhecidos por lei internacional e, onde autorizado por lei ou consistente com práticas locais, para a investigação de tais infrações”. Disponível em: <http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/projects/UN_Standards_and_Norms_CPCJ_-_Portuguese1.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2012, p. 338.

Por óbvio, há interesses de grupos tidos como hegemônicos que se sentem ameaçados com o fortalecimento do Ministério Público, e tais desígnios, em verdade, acabam por preservar resquícios de séculos anteriores na determinação da Chefia ministerial.

Ademais, caso nunca tenha cumprido referidas funções, as regras de subordinação podem ser prejudicadas pelo desconhecimento, que, no mais das vezes, só é diminuído com o passar do tempo. E tal passar do tempo pode, nem sequer, coincidir com o término do mandato, visto que o Procurador-Geral pode ser exonerado a qualquer período.

Também deve ser analisado que a ingerência do Ministro da Justiça, ainda que mitigada no atual estágio estatutário, também se mostra prejudicial à persecução das funções ministeriais exigidas, pois traz mais um estranho à composição ministerial que pode manejar interesses no *Parquet*, dados os poderes de que dispõe por lei e que já foram mencionados no presente trabalho. De ser considerado que os Procuradores da República que compõem o Departamento Central de Investigação e Acção Penal necessitam ser aprovados por portaria do Ministro da Justiça,¹²³ o que reforça a percepção de interferência do Poder Executivo no âmbito das investigações ministeriais (especialmente de criminalidade violenta, altamente organizada e de especial complexidade, em que estão incluídas as violações contra o erário público).

A cumulação de funções judiciais, de governo e de intervenção hierárquica por parte do Procurador-Geral da República sensibiliza-lhe a responsabilidade política e, por extensão, a de todos os integrantes do Ministério Público. A isso, deve ser acrescida a insuficiência de clarificação adequada de competências dos órgãos ministeriais dentro do Código de Processo Penal, o que também contribui para a incidência de mecanismos de responsabilidade política na atuação concreta.¹²⁴

Reconhece-se o fortalecimento do Conselho Superior do Ministério Público dentro do atual Estatuto,¹²⁵ órgão plural, independente da Procuradoria-Geral de Justiça e que possui competências de gestão (carreira) e de disciplina. Inobstante, mesmo nele há de ser observado que não se percebe a ausência de influências externas: cinco dos integrantes são escolhidos na Assembleia da República e dois pelo Ministro da Justiça. Pondere-se, por relevante, que a constituição do Conselho é, predominantemente, de integrantes do Ministério Público, conforme o art. 15 do Estatuto.

¹²³ Estatuto do Ministério Público, art. 46º, nº 2. O mesmo é válido para os Departamentos de Investigação e Acção Penal, de acordo com o art. 72º, nº 05. A interferência é presente e de forma direta, pois o Conselho Superior do Ministério Público, em ambas as situações, apenas propõe nomes.

¹²⁴ CLUNY, A.F. Pensar o Ministério Público hoje, op. cit., p. 132-3.

¹²⁵ Como garante do equilíbrio entre a hierarquia e a autonomia do Ministério Público (CARVALHO, I. S. H. *Em defesa da legalidade democrática*, op. cit., p. 100).

Referidas indicações podem agravar o quadro de influência externa. António Cluny já esboçava, ainda no século passado, a necessidade de fortalecimento da democracia no âmbito ministerial, com a indicação de dois caminhos que tinha por relevantes na ocasião.¹²⁶

- o primeiro estaria embasado no aumento dos poderes do Conselho Superior do Ministério Público,¹²⁷ inclusive no que tange à fixação das orientações gerais e na fiscalização concreta e processual;¹²⁸
- no segundo, a participação do Parlamento na escolha do Procurador-Geral da República, com maioria qualificada, já que órgão vocacionado para a fiscalização, o que aconteceria, também, no âmbito do órgão destinado à defesa da legalidade democrática.

Não se olvida a necessidade de *accountability*,¹²⁹ visto que há tarefas desempenhadas pelos Tribunais (atuação processual), pelo Conselho Superior (em matéria administrativa e disciplinar) e pelo Governo (definidor de política criminal e detentor de parcela importantíssima na escolha e na exoneração do Procurador-Geral da República) que estão a determinar forte influência no Ministério Público português.

Entretanto, a questão relacionada à *accountability* não pode alijar os integrantes do Ministério Público da escolha da Chefia e, mais ainda, da exoneração. Se for entendido que o Procurador-Geral da República, com poderes hierárquicos, funciona como elo entre o Executivo e a Instituição, os demais integrantes estarão, apesar da inscrição constitucional e estatutária de autonomia, sempre à mercê das intenções rotuladas de “política criminal” que possam, ou não, afetar interesses outros que não respondem pela proteção social à qual se destina o Ministério Público.

As formas de controle (*accountability*) podem ser adaptadas e, por vezes, até estendidas, como ocorre com o exemplo brasileiro.¹³⁰

¹²⁶ CLUNY, António Francisco. O Ministério Público e o Poder Judicial. *Cadernos da Revista do Ministério Público*, n. 6. Ministério Público: Instrumento do Executivo ou órgão do Poder Judicial?, IV Congresso do Ministério Público, 1994, p. 54-55.

¹²⁷ Opinião também comungada por COSTA, E. M. O modelo português do Ministério Público, op. cit., p. 157.

¹²⁸ Ainda que algumas modificações pontuais nesse sentido tenham acontecido na competência do Conselho Superior do Ministério Público, dado que a Lei nº 60/98 alterou a competência que, originariamente, vinha descrita no Estatuto.

¹²⁹ MESQUITA, P. D. *Processo Penal, prova e sistema judiciário*, op. cit., p. 265.

¹³⁰ A título de exemplo, o Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, Brasil, possui vários controles da própria atuação, seja jurídica, seja funcional, seja administrativa, a listar: Corregedoria-Geral do Ministério Público (atividade de orientação e fiscalização); Poder Judiciário (atividade jurisdicional); Conselho Superior do Ministério Público (atividade disciplinar, administrativa e extrajudicial); Tribunal de Contas (análise financeira e contábil); Poder Legislativo (a quem o Procurador-Geral de Justiça presta contas anualmente, conforme Constituição Estadual, além de votar o orçamento da Instituição e demais projetos de lei a ela referentes); Poder Exe-

6 Considerações finais

O objetivo do presente trabalho não foi criticar a gestão e as pessoas que exerceram e exercem o cargo de Procurador-Geral da República, mas fazer uma análise acadêmica do contexto português.

Importante ressaltar, novamente, que a autonomia do Ministério Público não é relevante apenas para a caracterização interna, mas como independência do Poder Judiciário¹³¹, cuja principal característica é a inércia¹³².

Há diversos modelos de Ministério Público desenhados pelos ordenamentos jurídicos, certamente todos cercados de virtudes e críticas.

No caso concreto, qual seja, o exame do modelo português, este é visto como diferenciado dos demais casos europeus, inclusive tido como forma de evolução do tratamento ministerial. Contudo, o sistema ainda é suscetível a críticas, reconhecidamente porque não foi possível desvincular-se a figura do Procurador-Geral da República das interferências externas do Poder Executivo de modo maior.¹³³

cutivo (que faz a escolha do Procurador-Geral de Justiça, após lista tríplice formada pelos membros do Ministério Público Estadual, bem como atua nas votações dos projetos de lei relevantes ao Ministério Público); membros do Ministério Público (que formam a lista tríplice, conforme ordem de votação, bem como a correição permanente exercida pelos Procuradores de Justiça sobre as atividades dos Promotores de Justiça de 1º Grau); Controladoria e Auditoria Geral do Estado (também na matéria financeira, contábil e licitatória); Conselho Nacional do Ministério Público (com participação plural e com atribuição sobre todos os Ministérios Públicos existentes no Brasil, cujas atribuições diferem do Conselho Superior do Ministério Público, e que tem atuação na esfera administrativa e correicional); sem esquecer da fiscalização oficiosa exercida por advogados, mídia e população em geral, que pode representar contra os integrantes do Ministério Público em razão da conduta deles. Assim, não é possível concordar com a opinião de que há baixo controle da atividade ministerial no Brasil, como exposto em comentários acerca do Ministério Público (notadamente, KERCHE, Fábio. Agências responsáveis pela ação penal, *op. cit.*, pp. 127 e SS). Basta ver a decisão do Conselho Superior do Ministério Público pela demissão de um ex-Procurador-Geral de Justiça e de uma Promotora de Justiça, ambos do Distrito Federal brasileiro, conforme narrado em <<http://noticias.pgr.mpf.gov.br/noticias/noticias-do-site/cnmp/cnmp-decide-pela-demissao-de-deborah-guerner-e-leonardo-bandarra>>. Aliás, Émerson Garcia resalta o caráter híbrido de controle disciplinar, administrativo e fiscalizador do Conselho Nacional do Ministério Público (GARCIA, E. A autonomia do Ministério Público: entre o seu passado e o seu futuro. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.25537>>. Acesso em: 31 maio 2012).

¹³¹ A legitimidade depende de isenção, igualdade, celeridade e eficácia (RODRIGUES, J.N.C., Sobre o modelo de hierarquia na organização do Ministério Público, *op. cit.*, p. 27).

¹³² MEDEIROS, Rui; MOUTINHO, José Lobo. O novo mapa judiciário perante o estatuto constitucional do Ministério Público. Sindicato dos Magistrados do Ministério Público. Lisboa. Parecer datado de 16 fev. 2009, pp. 26-7.

¹³³ “Pode-se, assim, dizer que, apesar da evolução registrada, a Constituição portuguesa não seguiu as sugestões, vindas de vários lados, no sentido da independência dos agentes do Ministério Público e, portanto, da equiparação, nesse aspecto, a magistrados judiciais.” (MEDEIROS, R.; MOUTINHO, J. L. *Op. cit.*, p. 32).

É certo que a hierarquia tem pontos positivos, já que se trata de uma maneira de uniformizar a atuação para fins de que não existam cumprimentos diferenciados das funções.

Porém, calha ressaltar:

- 1) que a hierarquia não pode ser vista como valor supremo em si, uma vez que o Ministério Público é constituído por pessoas que pretendem a aplicação do Direito em diferentes regiões de Portugal, embasados na efetivação da justiça e nos princípios da legalidade, objetividade e imparcialidade. Afinal, se o procedimento determinado for adequado, nada há de ser anotado; entretanto, se não o for, estará completamente prejudicada a atuação ministerial;¹³⁴
- 2) que ainda existem vestígios de influências muito antigas na organização do Ministério Público em Portugal (as relações com o Executivo, a possibilidade de qualquer um do povo exercer a Chefia do órgão, a instabilidade no exercício do cargo) que podem remontar a um período em que o Ministério Público era contemplado como defensor do interesse estatal.

Mesmo que haja a possibilidade de recusa, limitadora dos poderes diretivos,¹³⁵ a própria hierarquia pode ser utilizada como maneira, por vezes velada e discreta, de proteção desse terceiro interesse, desde que venha a ser dissimulada dentro das nomeações que cabem ao Procurador-Geral da República para órgãos de relevância na área da persecução criminal.¹³⁶ É necessário um Ministério Público que se mostre ágil e receptivo às necessidades sociais para que haja o devido cumprimento de funções. Tem o Ministério Público de apresentar a efetiva capacidade de atuar contra decisões governamentais e de administração que vulnerarem os interesses sociais e os direitos fundamentais. É o Ministério Público um órgão com funções distintas do Executivo e do Judiciário, com estrutura própria, com o dever de postular perante o último, inclusive contra o primeiro. Daí a noção da necessária autonomia.¹³⁷

Conclui-se, assim, ser relevante para a fixação da imagem ministerial que haja aperfeiçoamento do sistema, não apenas quanto às sugestões citadas em doutrina e aqui referidas, mas para que a escolha e a exoneração do Chefe do Ministério Público sejam feitas com maior envolvimento do próprio Ministério Público e, por que não, do Poder Legislativo (se necessário), com o objetivo

¹³⁴ COSTA, E. M. O modelo português do Ministério Público, op. cit., p. 153-154.

¹³⁵ CARVALHO, I. S. H. *Em defesa da legalidade democrática*, op. cit., p. 98-99.

¹³⁶ “[...] o legislador numa ponderação equilibrada entre os valores da unidade e da liberdade optou por admitir nestes casos uma derrogação especial ao princípio da estabilidade processual, consagrando a substituição dispositiva reactiva à recusa de obediência.” (MESQUITA, P. D. *Processo Penal, prova e sistema judiciário*, op. cit., p. 278).

¹³⁷ BASTARRECHE BENGÓA, T. *Constitución y Ministerio Público*, op. cit., p. 257-259.

de trazer mais transparência a tão relevantes decisões¹³⁸ e, ao final, garantir a independência do Procurador-Geral da República no exercício das funções.¹³⁹

Há de ser observado que os poderes concedidos ao Procurador-Geral da República estão previstos em lei e podem ser utilizados. Entretanto, se ainda não o foram, é porque, possivelmente, há certo receio em assinar a ordem que venha a manifestar proteção de interesse estranho ao Ministério Público. Mas os poderes existem!¹⁴⁰ E, por existirem, podem ser utilizados a qualquer momento.

E, se receio há em assinar qualquer ordem nesse sentido, pode ocorrer a pior forma de atentado às razões ministeriais: a persuasão auricular, por contatos telefônicos ou conversas de bastidores, nas quais nada resta registrado. Porém, podem ser as de maior efeito deletério, inclusive sob a ameaça externa de prejuízos com relação aos acessos orçamentários necessários à atuação ministerial.

Não se pode esperar que todos os integrantes desse processo tenham sempre comportamentos magnânimos quando as regras estão ali dispostas para legitimar intenções outras.

Afinal, os Estados devem assegurar que o Ministério Público exerça funções sem ingerência injustificada, de forma a privilegiar-lhe a autonomia em vista das necessidades sociais hoje reclamadas.¹⁴¹ E isso principia pela Chefia,

¹³⁸ CARVALHO, I. S. H. Op. cit., p. 95-6. A autora cita, como aperfeiçoamento do sistema, a escolha por maioria qualificada da Assembleia da República ou a nomeação pelo Conselho Superior do Ministério Público (pela composição plural). Cumpre citar que, na América do Sul, por exemplo, há escolhas que envolvem o Poder Legislativo, Executivo e Judiciário (Colômbia, Chile e Paraguai); Poder Executivo e Legislativo (Uruguai); Poder Legislativo e Judiciário (Equador); e Legislativo (Bolívia) (LAVOR, M. D. D. *A defesa do regime democrático como função do Ministério Público brasileiro*, op. cit., p. 56-57).

¹³⁹ Nesse sentido, decisão da Suprema Corte do Canadá: “The gravity of the power to bring, manage and terminate prosecutions which lies at the heart of the Attorney General’s role has given rise to an expectation that he or she will be in this respect fully independent from the political pressures or the government [...]. It is a constitutional principle in this country that the Attorney General must act independently of partisan concerns when supervising prosecutorial decisions.” (Krieger v. Law. Society of Alberta, [2002] 3 S.C.R. 372 at paras. 29-30, 168 C.C.C. (3d) 97, 217 D.L.R. (4th) 513, apud ROACH, Kent. Prosecutorial independence and accountability in terrorism prosecutions. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1646657>. Acesso em: 29 mar. 2012”.

¹⁴⁰ Apesar de Claus Roxin (*Pasado, presente y futuro del derecho procesal penal*, op. cit., p. 32) explicitar que a faculdade de determinação de ordens externas seja cuidadosamente manejada, não é possível confiar, puramente, na tradição, pois a legitimidade legal para a influência está presente nos textos.

¹⁴¹ “[...] In particular, it matters the extent to which prosecutors are insulated from political pressure and can assess the merits of criminal cases without a particular political agenda. Clearly, the possibility of capture by government interests is highest when the prosecutors belong to the executive branch and is minimal when the prosecutors belong to the judicial branch.” (GAROUPA, Nuno. The economics of Prosecutors. *Social Science Research Network Electronic Paper Collection*. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1928968>. Acesso em: 26 maio 2012).

pois, mais uma vez, na lição de Cunha Rodrigues, está ela empenhada na “condução de uma grande orquestra”, pelo que o detentor de tal cargo pode apresentar-se com um forte poder de atuação, mas também convive com as condições de um juiz (e também de um Procurador da República) em início de sua carreira; sujeita-se à ascensão e ao declínio das grandes figuras; e é responsável por tornar mais responsável a atuação de cada um dos magistrados que dirige.¹⁴²

Referências

ARGENTINA. Constituição Nacional da República Argentina, art. 120. Disponível em: <<http://www.senado.gov.ar/web/interes/constitucion/ministerio.php>>. Acesso em: 22 mar. 2012.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. O Ministério Público no Brasil. In: DIAS, João Paulo; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli (Coord.). *O papel do Ministério Público: estudos comparados dos países latino-americanos*. Coimbra: Almedina, 2008. p. 223-248.

BASTARRECHE BENGUA, Tomás. *Constitución y Ministerio Público*: Holanda, Italia y Espanha. Pamplona: Thomson Reuters (Legal) Limited/Aranzadi, 2011.

BRASIL. Proposta de Emenda Constitucional de nº 31/2009. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/mate-pdf/61418.pdf>>. Acesso em: 23 abr. 2012.

_____. Proposta de Emenda Constitucional nº 189/2007. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=376952>>. Acesso em: 23 abr. 2012.

CANOTILHO, Gomes; MOREIRA, Vital. *Fundamentos da Constituição*. Coimbra: Coimbra Editora, 1991.

CARDOSO, Rui. Entrevista CM: Presidente do Sindicato dos Magistrados do Ministério Público. Correio da Manhã, Lisboa, 23 abr. 2012, Sociedade, p. 18-19.

CARNEY, Gerard. Comment – the role of the Attorney-General. *Bond Law Review*, v. 9: Iss. 1, article 1, 1997. Disponível em: <<http://epublications.bond.edu.au/blr/vol9/iss1/1>>. Acesso em: 25 mar. 2012.

CARVALHO, Inês Seabra Henriques de. *Em defesa da legalidade democrática: o estatuto constitucional do Ministério Público*. Lisboa: Minerva. (Coleção Estudos sobre o Ministério Público. Sindicato dos Magistrados do Ministério Público)

CLUNY, António Francisco. O Ministério Público e o Poder Judicial. Cadernos da *Revista do Ministério Público*, n. 6. Ministério Público: Instrumento do Executivo ou órgão do Poder Judicial?, IV Congresso do Ministério Público, p. 37-55, 1994.

_____. Pensar o Ministério Público hoje. *Cadernos da Revista do Ministério Público*, n. 8. Lisboa: Cosmos, 1997.

COSTA, Eduardo Maia. O modelo português do Ministério Público: autonomia e centralismo. *Revista do Ministério Público*, ano 16, n. 63, p. 151-157, jul./set. 1995.

¹⁴² RODRIGUES, J. N. C. *Em nome do povo*, op. cit., p. 25-26.

DECLARAÇÃO DE BORDÉUS. Disponível em: <<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE%282009%29OP12&Language=lanPortuguese&Ver=original&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864>>. Acesso em: 30 mar. 2012.

DIAS, Jorge de Figueiredo. Autonomia e responsabilidade comunitária do Ministério Público: um equilíbrio difícil. In: *25 Anos do Estatuto do Ministério Público* (sessão comemorativa), Procuradoria-Geral da República. Coimbra: Coimbra Editora, 2005. p. 71-85.

_____. *Direito Processual Penal*. Coimbra: Coimbra Editora, 1984. v. 1.

DIAS, Jorge Figueiredo; ANDRADE, Manuel da Costa. *Criminologia: o homem delinquente e a sociedade criminógena*. Coimbra: Coimbra Editora, 1984.

_____. *Criminologia: o homem delinquente e a sociedade criminógena*. Coimbra: Coimbra Editora, 2011 (reimpressão).

FERNANDES, Fernando. *O processo penal como instrumento de política criminal*. Coimbra: Almedina, 2001.

GARCIA, Êmerson. A autonomia do Ministério Público: entre o seu passado e o seu futuro. Disponível em <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.25537>>. Acesso em: 31 maio. 2012.

GAROUPA, Nuno. The economics of Prosecutors. *Social Science Research Network Electronic Paper Collection*. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1928968>. Acesso em: 26 maio 2012.

ITÁLIA. Art. 104 da Constituição Italiana. Disponível em: <http://www.educazioneadulti.brescia.it/certifica/materiali/6.Documenti_di_riferimento/La%20Costituzione%20in%2015%20lingue%20%28a%20cura%20della%20Provincia%20di%20Milano%29/CostituzioneItaliana-Portoghese.pdf>. Acesso em: 07 mar. 2012.

_____. Art. 112 da Constituição Italiana. Disponível em: <http://www.educazioneadulti.brescia.it/certifica/materiali/6.Documenti_di_riferimento/La%20Costituzione%20in%2015%20lingue%20%28a%20cura%20della%20Provincia%20di%20Milano%29/CostituzioneItaliana-Portoghese.pdf>. Acesso em: 07 mar. 2012.

JÚNIOR, José Jesus Cazetta. A independência funcional dos membros do Ministério Público e sua tríplice garantia constitucional. In: ALVES, Airton Buzzo; RUFINO, Almir Gasquez; SILVA, José Antônio Franco (Org.). *Funções institucionais do Ministério Público*. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 35-69.

KERCHE, Fábio. Agências responsáveis pela ação penal: um estudo comparativo. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 54, p. 127-141, maio 2005.

_____. Autonomia e discricionariedade do Ministério Público no Brasil. In: *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 2, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582007000200002>. Acesso em: 29 mar. 2012.

LAVOR, Miralda Dias Dourado de. *A defesa do regime democrático como função do Ministério Público brasileiro*. 2003. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídico-Políticas) – Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2005.

LIBERATI, Edmondo Bruti. O estatuto e a estrutura da magistratura italiana. *Revista do Ministério Público*, ano 19, n. 73, p. 85-98, jan./mar. 1998.

LÓPEZ LÓPEZ, Alberto Manuel. *El Ministerio Fiscal español*. Madrid: Colex, 2001.

LÚCIO, Álvaro Laborinho. Discurso do Ministro da Justiça. *Cadernos da Revista do Ministério Público*, n. 6 – Ministério Público: instrumento do Executivo ou órgão do Poder Judicial? IV Congresso do Ministério Público, p. 27-32, 1994.

MA, Yue. Explorando as origens da ação penal pública na Europa e nos Estados Unidos. *Revista do Conselho Nacional do Ministério Público*, n. 1. Modelos de Ministério Público. Brasília, p. 11-41, jun. 2011.

MARÇALO, Paula. *Estatuto do Ministério Público anotado*. Coimbra: Coimbra Editora, 2011.

MARCHISIO, Adrián. O Ministério Público Federal na República Argentina. *Revista do Conselho Nacional do Ministério Público*, n. 1. Modelos de Ministério Público. Brasília, jun. 2011, p. 174-202.

MARQUES, Paulo Edson. A chefia e a independência do Ministério Público. In: *Anais...* do VI Congresso Nacional do Ministério Público – Justiça e Constituinte, realizado em São Paulo, de 26 a 29 de junho de 1985. *Revista Justitia*, São Paulo, v. 131, n. 47, p. 87-92, set. 1985 (especial).

MAZZILLI, Hugo Nigro. A independência do Ministério Público. *Revista dos Tribunais*, n. 729/388, 1996. Disponível em: <<http://www.mazzilli.com.br/>>. Acesso em: 23 mar. 2012.

MEDEIROS, Rui; MOUTINHO, José Lobo. O novo mapa judiciário perante o estatuto constitucional do Ministério Público. Sindicato dos Magistrados do Ministério Público. Lisboa. Parecer datado de 16 fev. 2009.

MESQUITA, Paulo Dá. *Processo Penal, prova e sistema judiciário*. Coimbra: Coimbra Editora, 2010.

MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui. *Constituição portuguesa anotada*. Coimbra: Coimbra Editora, 2007. tomo 3.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat. *Do espírito das leis*. Trad. Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martin Claret, 2010 (Coleção a obra-prima de cada autor – 9)

MUHM, Raoul. Dependência do Ministério Público do Executivo na Alemanha. *Revista do Ministério Público*, ano 16, n. 61, p. 121-128, jan./mar. 1995.

MUÑOZ CALVO, José Luis. La independencia del Ministerio Fiscal em España. Su problemática. El llamado Consejo Fiscal. *El Poder Judicial*. Dirección General de lo Contencioso. Instituto de Estudios Fiscales. 1983. v. 3.

NOVAIS, Jorge Reis. *Os princípios constitucionais estruturantes da república portuguesa*. Coimbra: Coimbra Editora, 2011.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Normas e princípios das Nações Unidas sobre prevenção ao crime e justiça criminal. Organização das Nações Unidas. Disponível em <http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/projects/UN_Standards_and_Norms_CPCJ_-_Portuguese1.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2012.

PAES, José Eduardo Sabo. *O Ministério Público na construção do estado democrático de direito*. Brasília: Brasília Jurídica, 2003.

PEREIRA, Rui. O domínio do inquérito pelo Ministério Público. In: PALMA, Maria Fernanda (Coord.). *Jornadas de Direito Processual Penal e direitos fundamentais*. Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e Conselho Distrital de Lisboa da Ordem dos Advogados, com a colaboração do Goethe Institut. Coimbra: Almedina, 2004. p. 119-133.

PERRODET, Antoinette. O acusador público. In: DELMAS-MARTY, Mireille (Org.). *Processos penais da Europa*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 433-480.

PORTUGAL. Tribunal Constitucional. Processos nº 268/09 e 287/09. Acórdão nº 305/2011. Disponível em: <<http://dre.pt/pdf2sdip/2011/08/147000000/3176031773.pdf>>. Acesso em: 22 abr. 2012.

RAPOSO, Amável. O Procurador-Geral: estatuto legal e projecção mediática. *Estudos em homenagem a Cunha Rodrigues*. Coimbra: Coimbra Editora, 2001. v. 1, p. 709-729.

ROACH, Kent. Prosecutorial independence and accountability in terrorism prosecutions. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1646657>. Acesso em: 29 mar. 2012.

RODRIGUES, José Narciso de Cunha. *Em nome do povo*. Coimbra: Coimbra Editora, 1999.

_____. Sobre o modelo de hierarquia na organização do Ministério Público. *Revista do Ministério Público*, ano 16, n. 62, p. 11-31, abr./jun. 1996.

_____. Sobre o princípio da igualdade de armas. *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, ano 1, n. 1, p. 77-103, jan./mar. 1991.

ROXIN, Claus. *Pasado, presente y futuro del derecho procesal penal*. 1. ed. 1. reimpr. Santa Fé: Rubinzal/Culzoni, 2009.

SNOW, Thomas. Justice in the United States. *Cadernos da Revista do Ministério Público*, n. 06. Ministério Público: instrumento do Executivo ou órgão do Poder Judicial? IV Congresso do Ministério Público, p. 135-145, 1994.

TRASSARD, Cédric. O Ministério Público em França. In: DIAS, João Paulo; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli. *O papel do Ministério Público: estudos comparados dos países latino-americanos*. Coimbra: Almedina, 2008. p. 125-165.