

**UNIDADE, INDIVISIBILIDADE E INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL: ANÁLISE
SISTÊMICA DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO
BRASILEIRO**

**UNITY, INDIVISIBILITY AND FUNCTIONAL INDEPENDENCE: A SYSTEMIC
ANALYSIS OF THE CONSTITUTIONAL PRINCIPLES OF THE BRAZILIAN PUBLIC
PROSECUTOR'S OFFICE**

**UNIDAD, INDIVISIBILIDAD E INDEPENDENCIA FUNCIONAL: ANÁLISIS SISTÉMICO
DE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DEL MINISTERIO PÚBLICO BRASILEÑO**



10.56238/revgeov17n2-067

Joaquim Ribeiro de Souza Junior

Doutorando em Direito

Instituição: Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS)

E-mail: joaquimjunior33@gmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-3488-5508>

RESUMO

O artigo examina os princípios institucionais do Ministério Público brasileiro — unidade, indivisibilidade e independência funcional — à luz da hermenêutica constitucional e da teoria dos direitos fundamentais de Robert Alexy. Depois de distinguir regras e princípios, analisa-se como essas diretrizes estruturam a atuação ministerial, asseguram coerência interna e protegem a imparcialidade do órgão acusatório. A pesquisa, de cunho bibliográfico-documental e abordagem qualitativa, revisita a evolução histórica do princípio do Promotor Natural, superando a figura do “promotor de encomenda”, e avalia o papel do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) na concretização desses valores. Conclui-se que a efetividade dos princípios depende de uma governança que una autonomia funcional a mecanismos democráticos de controle, prevenindo tanto a captura interna quanto interferências externas indevidas.

Palavras-chave: Ministério Público. Unidade. Indivisibilidade. Independência Funcional. Promotor Natural.

ABSTRACT

This paper examines the institutional principles governing Brazil's Public Prosecutor's Office — unity, indivisibility, and functional independence — through constitutional hermeneutics and Robert Alexy's theory of fundamental rights. After distinguishing rules from principles, the study shows how these directives shape prosecutorial action, ensure internal coherence, and safeguard impartiality. Using a qualitative, bibliographic-documentary approach, the article traces the historical development of the natural prosecutor principle, which replaced politically appointed “ad hoc prosecutors,” and assesses the National Council of the Public Prosecutor's Office (CNMP) in implementing these values. Findings indicate that the effectiveness of the principles hinges on governance that reconciles functional autonomy with democratic oversight mechanisms, preventing both internal capture and undue external interference.



Keywords: Public Prosecutor's Office. Unity. Indivisibility. Functional Independence. Natural Prosecutor.

RESUMEN

El artículo examina los principios institucionales del Ministerio Público brasileño —unidad, indivisibilidad e independencia funcional— a la luz de la hermenéutica constitucional y de la teoría de los derechos fundamentales de Robert Alexy. Tras distinguir entre reglas y principios, se analiza cómo estas directrices estructuran la actuación ministerial, aseguran la coherencia interna y protegen la imparcialidad del órgano acusador. La investigación, de carácter bibliográfico-documental y enfoque cualitativo, revisita la evolución histórica del principio del Promotor Natural, superando la figura del “promotor a la carta”, y evalúa el papel del Consejo Nacional del Ministerio Público (CNMP) en la concreción de estos valores. Se concluye que la efectividad de los principios depende de una gobernanza que articule la autonomía funcional con mecanismos democráticos de control, previniendo tanto la captura interna como injerencias externas indebidas.

Palabras clave: Ministerio Público. Unidad. Indivisibilidad. Independencia Funcional. Promotor Natural.



1 INTRODUÇÃO

A Constituição da República de 1988 reformulou o Ministério Público (MP) como instituição permanente, incumbida da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Para garantir que tal missão seja cumprida de modo eficaz e imparcial, o constituinte estabeleceu, no § 1.º do art. 127, os princípios da unidade, da indivisibilidade e da independência funcional. Esses comandos normativos representam verdadeiros mandados de otimização, na acepção alexyana, condicionando toda intervenção ministerial às balizas do Estado Democrático de Direito.

Apesar de sua aparente convergência, os referidos princípios suscitam tensões práticas: a unidade institucional pode colidir com a independência decisória do promotor; a indivisibilidade, embora necessária à continuidade do serviço, impõe desafios à garantia do promotor natural; e a independência funcional, se absolutizada, pode fragilizar a accountability interna e social. Some-se a isso a criação, pela Emenda Constitucional 45/2004, do CNMP, que introduziu novos vetores de controle externo e planejamento estratégico.

Diante desse cenário, o presente artigo objetiva (i) revisitar os fundamentos teóricos que distinguem regras e princípios, (ii) analisar cada postulado constitucional do MP à luz da doutrina e da jurisprudência, (iii) discutir a evolução do princípio do Promotor Natural e (iv) avaliar o papel do CNMP na harmonização das diretrizes institucionais. Metodologicamente, adota-se pesquisa bibliográfica integrada a exame documental de normas constitucionais e infraconstitucionais, com abordagem qualitativa e hermenêutica.

A relevância do estudo reside em oferecer uma visão sistêmica que auxilie operadores jurídicos na aplicação coerente dos princípios, prevenindo desvios como a figura histórica do “promotor de encomenda” e fortalecendo a confiança social no Ministério Público.

2 PRINCÍPIOS INSTITUCIONAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO

A Teoria dos Direitos Fundamentais, elaborada pelo jurista Robert Alexy e publicada em 1985, foi de suma importância para a compreensão das diferenças entre regras e princípios. Segundo tal teoria, regras e princípios são normas, tendo em vista que revelam expressões deônticas, indicando ordem, permissão, proibição, ou seja, o dever ser. Contudo, são diferentes, na medida em que os princípios são considerados “mandados de otimização”, ordenando a realização de determinada ação na maior medida viável, levando-se em conta as possibilidades jurídicas e fáticas. Já as regras são precisas e definitivas, de modo que são cumpridas ou não, não havendo um meio termo.

Nesse sentido, no conflito de regras, uma elimina a outra, verificando-se a invalidade de alguma delas. No que concerne à colisão entre princípios, um afasta o outro quando da solução da questão,



observando-se o contexto jurídico e fático de cada um deles. (JÚDICE, 2007)¹. Desse modo, infere-se que os princípios, em que pese serem dotados de maior generalidade e abstração, bem como estarem mais afetos ao contexto no qual são aplicados, exigindo-se uma ponderação quando da sua aplicação, possuem imperatividade tanto quanto as regras, possuindo caráter cogente²³⁴.

Nessa perspectiva, afirma-se que os princípios institucionais do Ministério Público, insculpidos no § 1º do artigo 127 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), a saber, unidade, indivisibilidade e independência funcional, são normas de aplicação imperativa pelo operador do direito, sob pena de se incorrer em inconstitucionalidade.

2.1 PRINCÍPIO DA UNIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O princípio em apreço reflete que os promotores de justiça são integrantes de um único Ministério Público, um mesmo organismo⁵. Assim, os membros executam as suas atribuições sem serem identificados de maneira a individualizá-los. Eles representam a instituição como um todo, que é una, possuindo apenas diferentes ramos com atribuições definidas.

Unidade, nos dizeres de Mazzilli (2008, p. 23), “significa que os membros do Ministério Público integram um só órgão sob a direção de um só chefe”. Em vista disso, há quem confunda o princípio em apreço com o princípio da indivisibilidade, que é diferente, de modo que se refere à

¹ Letícia Balsamão Amorim (2005, p. 56) aduz que “quando dois princípios estão em colisão, um dos dois princípios tem que ceder ante o outro. Mas isso não significa declarar inválido o princípio desprezado nem que no princípio desprezado haja que ser introduzida uma cláusula de exceção. O que vai determinar qual o princípio que deve ceder serão as circunstâncias. Isso quer dizer que, nos casos concretos, os princípios têm diferentes pesos e prevalece o princípio com maior peso”

² Carlos Roberto de Castro Jatahy (2008) ensina que “as Constituições são compostas de normas classificáveis em duas categorias principais: os princípios e as regras. As regras seriam aquelas normas que se aproximam do direito comum, isto é, têm os elementos necessários para investir alguém na qualidade de titular de um direito subjetivo. Já os princípios, apesar de não gerarem direito subjetivo desempenham função transcendental dentro da Constituição, dando feição de unidade ao Texto Constitucional e determinando-lhe as diretrizes fundamentais”.

³ Por esse ângulo, faz-se relevante o ensinamento do ministro do Supremo Tribunal Federal, Luís Roberto Barroso (2018, p. 26), o qual aduz que os “princípios constitucionais incidem sobre o mundo jurídico e sobre a realidade fática de diferentes maneiras. Por vezes, o princípio será fundamento direto de uma decisão. De outras vezes, sua incidência será indireta, condicionando a interpretação de determinada regra ou paralisando sua eficácia”

⁴ No que toca à relevância dos princípios, convém apresentar a ponderação de Paulo Bonavides (2011, p. 74), o qual elucida que “Postos no ponto mais alto da escala normativa, eles mesmos, sendo normas, se tornam, doravante, as normas supremas do ordenamento. Servindo de pautas ou critérios por excelência para a avaliação de todos os conteúdos normativos, os princípios, desde a sua constitucionalização, que é ao mesmo passo positivação no mais alto grau, recebem como instância valorativa máxima categoria constitucional, rodeada de prestígio e da hegemonia que se confere às normas inseridas na Lei das Leis. Com esta relevância adicional, os princípios se convertem, igualmente, em norma normarum, ou seja, norma das normas”

⁵ Registre-se que, a unidade institucional do Ministério Público deve ser uma construção democrática com ampla participação popular. Nesse sentido, Marcelo Goulart leciona que “a unidade institucional deve ser construída democraticamente. O Ministério Público deve estar aberto à sociedade e interagir com os demais sujeitos políticos coletivos que compõem a base de sustentação do projeto democrático. A construção democrática da unidade institucional supõe a participação da sociedade no processo de definição das prioridades institucionais. Antes de estabelecer as metas prioritárias dos Planos e Programas de Atuação, o Ministério Público deve consultar a sociedade. Essas metas devem refletir o que a sociedade quer e espera da atuação do Ministério Público. Cada Ministério Público – Estadual e da União, este em seus diversos ramos – deve definir modelos de consulta popular e de elaboração de Planos e Programas de Atuação, levando em consideração as suas especificidades e formas de organização espacial” (2021, p. 154)



atividade do promotor de justiça como agente procedimental-processual (GOULART, 2009), e, no momento oportuno, será melhor analisado.

Essencial esclarecer que, estar sob a direção de um só chefe não significa que exista uma relação de unidade entre o Ministério Público da União e o Ministério Público estadual, nem entre os Ministérios Públicos de Estados diferentes. Ocorre que cada Ministério Público tem um chefe, que define e guia as atividades da instituição.

Dessa maneira, o princípio da unidade revela que para cada função institucional conferida ao Ministério Público na Constituição, somente há um único ramo ministerial competente para executá-la. Jatahy (2008) Ou seja, apenas um determinado ramo é que detém a atribuição para atuar em um caso concreto⁶.

Nada obstante, vê-se que a Emenda Constitucional nº 45/2004 (Reforma do Judiciário), criou o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) ao adicionar o artigo 130-A ao texto da Carta Magna. Tal órgão possui, basicamente, a atribuição de controlar a atividade administrativa e financeira da Instituição, bem como analisar o cumprimento dos deveres funcionais dos membros que a integram⁷.

O mencionado órgão não faz parte da estrutura de nenhum poder estatal, assim como igualmente não compõe a estrutura do Ministério Público da União, muito menos do Ministério Público dos Estados. Trata-se de mais um mecanismo para a realização do controle externo⁸. Dessa

⁶ Sobre o tema, Emerson Garcia (2017, p. 21) assevera que “Ao dispor sobre a existência de um único Ministério Público, que abrangeria uma diversidade de instituições autônomas entre si, a Constituição de 1988 encampou “a unidade com inclusão da variedade”. A partir dessa conclusão, pode-se afirmar que o princípio da unidade, contemplado no § 1º do art. 127 da Constituição de 1988, atua como evidente reforço argumentativo, indicando que tanto o Ministério Público da União como os Ministérios Públicos dos Estados, cada qual em sua esfera de atribuições, atuam como partes indissociáveis de um único e mesmo corpo.”

⁷ Assim dispõe a norma: “Art. 130-A, § 2º Compete ao Conselho Nacional do Ministério Público o controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público e do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros, cabendo-lhe:

I - zelar pela autonomia funcional e administrativa do Ministério Público, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências;

II - zelar pela observância do art. 37 e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Ministério Público da União e dos Estados, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência dos Tribunais de Contas;

III - receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Ministério Público da União ou dos Estados, inclusive contra seus serviços auxiliares, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional da instituição, podendo avocar processos disciplinares em curso, determinar a remoção ou a disponibilidade e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa;

IV - rever, de ofício ou mediante provocação, os processos disciplinares de membros do Ministério Público da União ou dos Estados julgados há menos de um ano;

V - elaborar relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias sobre a situação do Ministério Público no País e as atividades do Conselho, o qual deve integrar a mensagem prevista no art. 84, XI” (BRASIL, 1988).

⁸ Nesse sentido: “assim como já ocorre sobre o Poder Judiciário ou quaisquer Poderes ou instituições do Estado, também sobre o Ministério Público deve mesmo existir alguma forma de controle externo, não para cercear a independência e a liberdade funcional da instituição e de seus agentes, mas para assegurar que estes prestem contas ao Poder Legislativo, à imprensa e à coletividade não só sobre o exercício de suas atividades-fim como sobre o exercício de suas atividades-meio. Afinal, a Constituição supõe publicidade e transparência nas atividades dos órgãos públicos, só obstada em casos excepcionais, em que da divulgação da providência possa resultar prejuízo à coletividade” (MAZZILLI, 2007, p. 15).



forma, o implemento do CNMP de modo algum feriu o princípio da unidade, na medida em que não intencionou sujeitar os Ministérios Públicos Estaduais ao MPU ou mesmo ao Conselho em epígrafe. (JATAHY, 2008)

Ademais, cabe examinar o novo viés conferido ao princípio da unidade. Trata-se de uma perspectiva mais política da atividade ministerial, de modo a influenciar os Planos e Programas de Atuação da Instituição. Nesse contexto, a unidade do Ministério Público deve ser edificada de maneira democrática. Para isso, recomenda-se que a sociedade se envolva no processo de definição das prioridades do Parquet, por meio de instrumentos e espaços de democracia participativa⁹.

Numa análise apressada seria possível discutir a suposta impossibilidade de coexistência entre princípio em tela e o princípio da independência funcional. Numa análise superficial, tais princípios podem parecer antagônicos e em constante colisão. Contudo, tal apontamento não merece prosperar, posto que tais normas possuem destinações distintas (GARCIA, 2017). Enquanto o primeiro princípio refere-se à instituição do Ministério Público em sua estrutura organizacional, o segundo destina-se, especificamente, aos membros.

2.2 PRINCÍPIO DA INDIVISIBILIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO

É deveras tênue a linha que separa o princípio institucional da indivisibilidade com o princípio da unidade anteriormente analisado. Contudo, fortalecendo as diferenças entre tais princípios, cumpre detalhar que a indivisibilidade institucional diz respeito à atividade do promotor de justiça, na medida em que permite a substituição dos membros entre si sem embaraçar a atividade ministerial.

Dessa forma, quando for o caso de um promotor de justiça, por exemplo, gozar de suas férias, licença, for afastado por algum impedimento ou suspeição, ele poderá ser substituído por outro membro sem prejudicar a execução da atividade ministerial, tendo em vista que os atos realizados pelos membros são praticados em nome do Ministério Público¹⁰. Ou seja, os promotores de justiça não se vinculam aos processos nos quais oficiam.

Assim, depreende-se que o princípio da indivisibilidade está contido no princípio da unidade, derivando deste, de modo a evitar uma cisão no Ministério Público. Assim, subdivisões no âmbito da Instituição não podem ser autônomas e devem sempre subordinação ao Chefe do Parquet. (GARCIA, 2017). Cumpre consignar que o princípio em tela possui firme relação com o Princípio do Promotor

⁹ Nessa orientação, Marcelo Pedroso Goulart (2009, p. 63) entende que “o princípio da unidade informa e orienta a atuação político-institucional do Ministério Público, que, através do conjunto de seus membros, de seus órgãos de execução e de Administração Superior, deve estar voltado à consecução do seu objetivo estratégico: a promoção do projeto de democracia participativa, econômica e social delineado na Constituição da República (a construção da sociedade livre, justa e solidária, na qual o desenvolvimento deve estar voltado, necessariamente, à erradicação da pobreza e da marginalização, à redução das desigualdades sociais e regionais e à promoção do bem comum).

¹⁰ Significa dizer que “A indivisibilidade é uma característica de todas as organizações formais. Seus membros, nessa qualidade, são indissociáveis da organização. É o que ocorre com o Ministério Público relativamente à sua indivisibilidade, a significar que seus membros, enquanto tais, exprimem a vontade da instituição, e não sua vontade individual” (ROCHA, 2001, p. 53).



Natural bem como com a garantia à inamovibilidade (JATAHY, 2008). Nesse sentido, o Princípio do Promotor Natural determina que será previamente definido em lei um órgão do Ministério Público para atuar nos casos que demandem a atuação ministerial.

Anteriormente podia-se vislumbrar a atividade dos “promotores de encomenda”, os quais eram escolhidos de forma discricionária pelo Procurador-Geral de Justiça. Todavia, para fazer valer o devido processo legal¹¹ e o direito de ser processado pela autoridade competente¹², reconheceu-se o Princípio do Promotor Natural, rechaçando designações casuísticas e com fins políticos, garantindo a inamovibilidade ao membro.

Assegurar a não existência de um “acusador de exceção” é de grande relevância, tendo em vista que integrantes da sociedade possuem o direito de serem processados por um promotor de justiça imparcial, neutro, que atua em determinado processo porque segue critérios previamente determinados por lei. Desse modo, o princípio da indivisibilidade possibilita a substituição dos membros entre si sem que macule a atividade do Parquet, não cabendo se falar em designação de promotor de encomenda, muito menos que se valide ato de promotor de justiça que atuou sem ter a devida atribuição.

Em que pese o princípio da indivisibilidade permitir a substituição dos promotores em suas atividades, pois representam o próprio Ministério Público, cumpre observar que a atribuição de cada membro possui limitações. Hugo Nigro Mazzilli (2001) entende que somente é possível aproveitar o ato praticado pelo órgão ministerial perante o juízo competente se não tiver havido o escopo de burlar o Princípio do Promotor Natural e se o ato for ratificado pelo órgão ministerial competente.

2.3 PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL

O princípio da independência funcional constante na Constituição Federal (BRASIL, 1988) garante aos membros ministeriais a não subordinação funcional a nenhum órgão ou poder, exercendo as suas atribuições e manifestando-se nos processos sempre de forma fundamentada, sujeitando-se somente à sua consciência e à ordem jurídica.

Tendo isso em vista, pode ser questionada a relação de hierarquia existente entre os promotores de justiça e o procurador-geral de justiça. Ocorre que os integrantes do Ministério Público se subordinam ao Chefe da Instituição somente no sentido administrativo¹³. Desse modo, no que toca às

¹¹ Nos termos do artigo 5º, LIV da Constituição “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal” (BRASIL, 1988)

¹² Ainda segundo a Constituição Federal, em seu artigo 5º, LIII, “ninguém será processado nem sentenciado senão pela autoridade competente” (BRASIL, 1988)

¹³ A respeito, Emerson Garcia (2017, p. 57) explica que “o princípio da independência funcional está diretamente relacionado ao exercício da atividade finalística dos agentes ministeriais, evitando que fatores exógenos estranhos ou não à Instituição, influam no desempenho de seu munus. Evita-se assim, que autoridades integrantes de qualquer dos denominados “Poderes da Estado”, ou mesmo os órgãos da Administração Superior do próprio Ministério Público, realizem qualquer tipo de censura ideológica em relação aos atos praticados”.



atribuições institucionais, os promotores de justiça não se submetem às recomendações dos órgãos superiores, apenas no âmbito administrativo.

Nessa perspectiva, a LONMP (BRASIL, 1993b), Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993) estabelece que os órgãos da Administração Superior sujeitam de modo não vinculativo os representantes ministeriais às suas recomendações. Tais recomendações podem ser provenientes tanto do Procurador-Geral de Justiça¹⁴, como do Conselho Superior do Ministério Público¹⁵ e da Corregedoria Geral do Ministério Público¹⁶. Cabe ressaltar que, em que pese as Procuradorias de Justiça¹⁷ não integrem a Administração Superior, podem elas publicar recomendações de caráter administrativo ou institucional, sem, de igual maneira, vincular o membro do Ministério Público.

De modo diferente se dá com as decisões administrativas provenientes da Administração Superior. De acordo com o artigo 43, XIV, da LONMP, é dever dos membros do Ministério Público “acatar, no plano administrativo, as decisões dos órgãos da Administração Superior do Ministério Público”. Assim sendo, infere-se que recomendações são diferentes das decisões administrativas, possuindo estas, caráter vinculante. Por conta disto, o princípio da independência funcional não engloba os preceitos administrativos, havendo a observância, no Parquet, do princípio hierárquico disciplinar-administrativo. (JATAHY, 2008)

Destarte, ao mesmo passo que o princípio da independência funcional visa fornecer maior proteção ao membro ministerial para que este officie nos feitos sem interferências externas, deve o promotor de justiça vincular-se às decisões administrativas provenientes da Administração Superior. Por este motivo é que o Procurador-Geral de Justiça tem autoridade conferida por lei¹⁸ para, por exemplo, fixar a atribuição de determinado promotor de justiça nos casos em que houver conflito de atribuição. Desta maneira, o promotor de justiça não pode declinar a atribuição em determinado processo e negar-se a atuar quando for determinado pelo Chefe da Instituição alegando violação ao princípio da independência funcional¹⁹.

¹⁴ De acordo com a Lei nº 8.625/1993 (BRASIL, 1993b), em seu art. 10, “Compete ao Procurador-Geral de Justiça: XII - expedir recomendações, sem caráter normativo aos órgãos do Ministério Público, para o desempenho de suas funções”

¹⁵ Nos termos do artigo 15 da Lei nº 8.625/1993 (BRASIL, 1993b), “Ao Conselho Superior do Ministério Público compete: X - sugerir ao Procurador-Geral a edição de recomendações, sem caráter vinculativo, aos órgãos do Ministério Público para o desempenho de suas funções e a adoção de medidas convenientes ao aprimoramento dos serviços”

¹⁶ O artigo 17 da Lei nº 8.625/1993 (BRASIL, 1993b) estabelece que “A Corregedoria-Geral do Ministério Público é o órgão orientador e fiscalizador das atividades funcionais e da conduta dos membros do Ministério Público, incumbindo-lhe, dentre outras atribuições: IV - fazer recomendações, sem caráter vinculativo, a órgão de execução”

¹⁷ O artigo 20 da Lei nº 8.625/1993 (BRASIL, 1993b) dispõe que “Os Procuradores de Justiça das Procuradorias de Justiça cíveis e criminais, que oficiem junto ao mesmo Tribunal, reunir-se-ão para fixar orientações jurídicas, sem caráter vinculativo, encaminhando-as ao Procurador-Geral de Justiça”.

¹⁸ O artigo 10 da Lei nº 8.625/1993 (BRASIL, 1993b) prevê que “Compete ao Procurador-Geral de Justiça: X - dirimir conflitos de atribuições entre membros do Ministério Público, designando quem deva officiar no feito”

¹⁹ Mazzilli comenta que “sob o aspecto administrativo, devem os membros do Ministério Público acatar as decisões dos órgãos da administração superior. Assim, a solução de conflito de atribuições, a revisão de promoção de arquivamento de inquérito civil ou inquérito policial, a imposição de medidas disciplinares - são decisões que obrigam ao atendimento. Mas nenhum procedimento ou manifestação podem impor os órgãos de administração superior ao membro da instituição no



Ademais, da análise do princípio da independência pode-se depreender também que os membros do Parquet são imunes em relação à responsabilidade por conta de seus atos praticados durante o exercício de suas funções institucionais. A respeito, Zanetti Jr (2018) ressalta que os agentes políticos, incluindo promotores de justiça, possuem liberdade funcional, de forma assemelhada à independência dos juízes, ficando a salvo da responsabilidade civil, exceto se tiverem atuado com culpa grosseira, má fé ou abuso de poder.

Entretanto, cumpre esclarecer que apesar do princípio da indivisibilidade anteriormente estudado permitir a substituição de membros no mesmo processo judicial tendo em vista estarem eles representando a própria instituição, isso não significa que o promotor de justiça substituinte vai estar subordinado ao teor das manifestações do substituído. Isto posto, pelo princípio da independência funcional o membro do Ministério Público que substitui o outro, não é obrigado a seguir a mesma linha de pensamento jurídico anteriormente utilizada.

Outrossim, insta salientar que o princípio da independência funcional se diferencia da autonomia funcional, nos termos em que esta se refere ao Ministério Público enquanto instituição, de modo que confere a necessária liberdade de atuação em face de outros Órgãos e Poderes do Estado. Nesta senda, pela autonomia funcional, o Ministério Público sujeita-se somente à Constituição e às leis.

De maneira diversa é a independência funcional, posto que se refere a um atributo dos agentes públicos no âmbito do próprio Ministério Público, isto é, consagra liberdade de atuação aos membros da mesma instituição. Desse modo, por exemplo, por conta da autonomia funcional, o Ministério Público delibera acerca da não promoção da ação penal pública, contudo é em virtude da independência funcional que um promotor de justiça pode propugnar pela absolvição de um réu, ainda que seu colega de instituição tenha apelado em favor da condenação. (MAZZILLI, 2013)

Assim, oportuno se faz esclarecer que a liberdade conferida aos representantes ministeriais fruto do princípio da independência funcional poderia ensejar inúmeros abusos, por isso, afirma-se que ela não é absoluta, na medida em que a legislação constitucional e infraconstitucional observa limites para a sua aplicação²⁰. Tal conjuntura evidencia que não há direito de caráter absoluto, que não seja possível de sofrer eventuais balizamentos.

tocante ao exercício das funções institucionais, sempre que o ato dependa da decisão e da convicção deste último, o qual é garantido por irrestrita independência funcional. Assim, não se pode determinar ao membro do Ministério Público: peça a procedência ou improcedência, recorra ou deixe de recorrer, opine desta ou daquela forma” (2008, p. 15)

²⁰ Sobre o tema, José Eduardo Sabo Paes (2003, p. 65) entende que “admitir limites à independência não significa negá-la, e sim assegurar o seu efetivo exercício dentro de padrões legais, fundados em pressupostos éticos e lógicos, sob pena de, não o fazendo, submetermos as premissas e a destinação institucional do Ministério Público. Se fosse absolutamente ilimitada, a independência funcional, também seria ilimitada a possibilidade de abuso. Em si mesma a liberdade, um dos postulados básicos da democracia, sujeita-se também a limites previstos em lei. Não fosse assim, sob o manto da liberdade e da independência funcional, o Promotor ou o Juiz poderiam arbitrariamente negar cumprimento à própria Constituição Federal, que é o fundamento não só da ordem jurídica como até mesmo de suas investidas; ou então poderiam sustentar, sem a menor razoabilidade, apenas fundados em abstrações ou especulações genéricas, qualquer quebra da ordem jurídica.



Desse modo, o membro não pode legitimar atos que violem o seu dever de bem defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis, conforme limita a Constituição Federal (BRASIL, 1988)²¹. Nessa orientação, também se encontra a LONMP, que em seu artigo 41, inciso V, estabelece que o membro do Ministério Público, quando no exercício de suas funções, “goza de inviolabilidade pelas opiniões que externar ou pelo teor de suas manifestações processuais ou procedimentos, nos limites de sua independência funcional”. Aqui, o legislador expressamente manifestou a existência de limites para o exercício da liberdade ministerial.

Assim, depreende-se que se a Constituição não tivesse estabelecido instrumentos para salvaguardar a livre atuação ministerial, de nada adiantaria a existência do Ministério Público no ordenamento jurídico brasileiro. Os princípios da independência funcional, da unidade e da indivisibilidade possuem o condão de fomentar o imparcial exercício dos membros, livres de influências e pressões internas (vindas de colegas hierarquicamente superiores nos cargos de atribuição dos membros) e externas (aquelas provocadas por outros órgãos de poder) e sem receio de possíveis retaliações ou ordens superiores que levam ao descrédito suas ações frente à sociedade.

No entanto, sob o argumento de independência funcional, o membro do Ministério Público não pode deixar de adotar determinada medida tida como prioritária pela Administração Superior da instituição em seu planejamento estratégico realizado após consulta à população²². Ressalte-se que o artigo 43 da Lei 8625/93 (BRASIL, 1993b) dispõe que “são deveres dos membros do Ministério Público, além de outros previstos em lei – XIV - acatar, no plano administrativo, as decisões dos órgãos da Administração Superior do Ministério Público”. Ademais, o aludido dispositivo, em seu inciso XI, também impõe o dever de “prestar informações solicitadas pelos órgãos da instituição”²³. Portanto, se

²¹ Acerca do princípio “em um primeiro plano, cumpre observar que o princípio da independência funcional não é um fim em si mesmo. Não é, igualmente, uma prerrogativa que se incorpora à pessoa dos membros do Ministério Público no momento em que tomam posse em seus cargos. Trata-se de mero instrumento disponibilizado aos agentes ministeriais com vistas à consecução de um fim: a satisfação do interesse público, sendo esta a razão de ser do Ministério Público, a exemplo do que se verifica em relação a qualquer órgão estatal. A partir dessa singela constatação, torna-se possível afirmar que o principal prisma de análise desse importante princípio deve ser a sua associação à atividade finalística da Instituição, pressuposto de concretização do interesse público. Com isso, o plano de aferição deve ser afastado da pessoa do agente, sendo irrelevantes os sentimentos e aspirações, legítimos ou não, a ele inerentes, não devendo ser confundidas a vaidade da pessoa do agente com a prerrogativa do cargo por ele ocupado. Esta é indispensável, aquela não. A independência funcional orna o cargo, que se destina ao exercício da atividade ministerial, elemento concretizador do interesse público”. (GARCIA, 2017, p. 52)

²² Nestes termos: “As metas, prioridades e ações definidas nos Planos e Programas de Atuação decorrem da necessidade de o Ministério Público cumprir, por força de imposição constitucional genérica, os seus objetivos estratégicos. Por ser assim, esses Planos e Programas contemplam, necessariamente, hipóteses de atuação obrigatória e vinculam os membros do Ministério Público. O membro que deixa de observar as metas, prioridades e ações estabelecidas nos Planos e Programas de Atuação não pode invocar, em sua defesa, o princípio da independência funcional, pois esse princípio não pode servir de escudo àqueles que deixam de cumprir objetivos institucionais constitucionais e democraticamente definidos” (GOULART, 2021, p. 159)

²³ Imprescindível a advertência de Marcelo Goulart acerca da necessidade de se combinar o princípio da independência funcional com o objetivo estratégico do Ministério Público. O autor salienta que “da relação que se estabelece entre a independência funcional e o objetivo institucional emerge o verdadeiro sentido desse princípio. A independência funcional, antes de ser uma garantia do membro do Ministério Público, é uma garantia da sociedade, pois instituída para dar ao povo a segurança de contar com um agente político que, no exercício das funções de defesa dos interesses sociais, possa atuar com independência, imune às pressões do poder. A independência funcional garante a imunidade do membro do Ministério



determinado projeto institucional for considerado estratégico e prioritário, o membro do Ministério Público não pode recusar adesão.

Público às pressões externas e intrainstitucionais, mas não o libera para agir com base em juízos estritamente subjetivos e pautas pessoais. A imunidade decorrente desse princípio garante independência sim, mas para atuar de acordo com o objetivo estratégico. No exercício de suas atribuições, o membro do Ministério Público vincula-se à estratégia institucional e aos compromissos assumidos, via Constituição, com a sociedade brasileira. Quando se fala em dever de obediência à consciência, não se está tratando de uma consciência espontânea ou contingente (falsa consciência); mas, sim, de uma consciência autêntica, emancipada e universal (verdadeira consciência). Trata-se de uma consciência ética, informada pelos valores universais da democracia e constituída no âmbito do movimento catártico que faz superar, no membro do Ministério Público, o momento corporativo (particularista) pelo momento ético-político (transformador)” (2021, p. 157-158)



REFERÊNCIAS

ABBOUD, Georges. Processo constitucional brasileiro. 4ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2020

ALMEIDA, Gregório Assagra de. O Ministério Público no Neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social. Disponível em: <<http://www.unifafibe.com.br/revistasonline/arquivos/revistajuridicafafibe/sumario/5/14042010170607.pdf>> acesso em 23 de mai. de 2025.

AZEVEDO, Eurico de Andrade. Autonomia administrativa e financeira do Ministério Público. Justitia 60 anos, 1999.

BARCELLOS, Ana Paula de. O direito a prestações de saúde: complexidades, mínimo existencial e o valor das abordagens coletiva e abstrata. Revista da Defensoria Pública, p. 133, 2008.

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. (Syn) thesis, v. 5, n. 1, p. 23-32, 2012.

BARROSO, Luís Roberto. Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 9º Ed. São Paulo: Saraiva Educação. 2020.

BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. Malheiros: São Paulo, 2011.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10 de outubro de 2022.

BRASIL. Lei 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17347orig.htm>. Acesso em: 10 de outubro de 2022.

BRASIL. Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993a. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm>. Acesso em: 10 de outubro de 2022.

BRASIL. Lei 8.625, de 12 de fevereiro de 1993b. Lei Orgânica Nacional do Ministério Público. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm>. Acesso em: 10 de outubro de 2022.

CABRAL, Antônio do Passo. Juiz natural e eficiência processual: flexibilização, delegação e coordenação de competências no processo civil. Universidade do Estado do Rio de Janeiro: Tese apresentada ao concurso para professor titular de Direito Processual Civil, 2017.

COSTA, Susana Henriques da; FERNANDES, Débora Chaves Martines. Processo coletivo e controle judicial de políticas públicas–Relatório Brasil. WATANABE, Kazuo (Org.), 2017.

CHIAVENATO, Idalberto. Introdução à teoria geral da administração: uma visão abrangente da moderna administração das organizações / Idalberto Chiavenato. - 10., rev. e atual. - São Paulo: Atlas, 2020.



DAHER, Lenna Luciana Nunes. Ministério Público resolutivo e o tratamento adequado dos litígios estruturais. 1ª Ed. 1. reimp. – Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2021.

DA PONTE, Antonio Carlos e DEMERCIAN, Pedro Henrique. Algumas Considerações sobre o Ministério Público no Direito Estrangeiro. Revista Jurídica ESMP-SP, v. 10, 2016: 15-40.

DE FREITAS, Enrico Rodrigues. Termo de ajustamento de conduta em razão da morte de João Alberto Freitas no Supermercado Carrefour: um exemplo de boa prática institucional. Revista da Defensoria Pública da União, n. 16, p. 265-269, 2021.

DIAS, Lucas Albuquerque. Ativismo judicial: aspectos históricos e conceituais Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 19 nov 2021. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/47213/ativismo-judicial-aspectos-historicos-e-conceituais>. Acesso em: 09 nov 2021.

DIDIER JR, Fredie; CABRAL, Antonio do Passo; CUNHA, Leonardo Carneiro da. Por uma nova teoria dos procedimentos especiais: dos procedimentos às técnicas. 3ª ed. São Paulo: JusPodivm, 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 33. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2020.

FERRAZ, Antonio Augusto Mello de Camargo. Ministério Público. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 1999.

FISS, Owen. As formas de justiça. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da. O processo para solução de conflitos de interesse público. Salvador: JusPodivm, 2017.

FISS, Owen. As bases políticas e sociais da adjudicação. Direito como razão pública: processo, jurisdição e sociedade. Carlos Alberto de Salles (trad). 2ª ed. Curitiba: Juruá, 2017b.

FISS, Owen. Two models of adjudication. In: DIDDIER JR, Fredie; JORDÃO, Eduardo Ferreira. Teoria geral do processo: panorama doutrinário mundial. Salvador: Juspodivm, 2007.

FONTES, Paulo Gustavo Guedes. O controle da Administração pelo Ministério Público. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

GARCIA, Emerson. Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

GARCIA, Monique Julien. A origem do Ministério Público e sua atuação no direito comparado. Revista jurídica ESMP-SP, V.10, 2016: 133-155. Disponível em: https://es.mpsp.mp.br/revista_esmp/index.php/RJESMPSP/article/view/44/27. Acesso em: 16 mar. 2022.

GOULART, Marcelo Pedroso. Ministério público: estratégia, princípios institucionais e novas formas de organização. In LIVIANU, R., coord. Justiça, cidadania e democracia [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2009. pp. 158-169. ISBN 978-85-7982-013-7. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/ff2x7/pdf/livianu-9788579820137-14.pdf> Acesso em: 23 mar. 2022.

GOULART, Marcelo Pedroso. Elementos para uma teoria geral do ministério público. 2ª ed. São Paulo: D'Plácido. 2021.



JATAHY, Carlos Roberto de Castro. Curso de Princípios Institucionais do Ministério Público. 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008.

JATAHY, Carlos Roberto de Castro. 20 Anos de Constituição: O Novo Ministério Público e suas perspectivas no Estado Democrático de Direito. In: Chaves, Cristiano (Cord.). Temas Atuais do Ministério Público. A atuação do Parquet nos 20 anos da Constituição Federal. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

JÚDICE, Mônica Pimenta. Robert Alexy e a sua teoria sobre os princípios e regras. Revista Consultor Jurídico, 2 de março de 2007. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2007-mar-02/robert_alexey_teorias_principios_regras>. Acesso em: 22 mar. 2025.

JOBIM, Marco Félix. Medidas estruturantes na jurisdição constitucional: da Suprema Corte estadunidense ao Supremo Tribunal Federal. 3ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2022.

JOBIM, Marco Félix. Teoria, história e processo. 2ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2022.

LIMA, Renata Murta de. A atuação extrajudicial do Ministério Público no período de pandemia: estudo de caso do município de Baturité – Ceará. Escola Superior do Ministério Público do Ceará - Ano 12, nº2 / Jul./Dez. 2020 / Fortaleza-CE. Disponível em: <<https://revistaacademica.mpce.mp.br/revista/article/view/46/40>> acesso em 23 de mai. de 2025.

MACEDO JÚNIOR, RP. A evolução institucional do ministério público brasileiro. SADEK, MT., org. In Uma introdução ao estudo da justiça. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010: 65-94. Disponível em: <<https://books.scielo.org/id/4w63s/pdf/sadek-9788579820328-06.pdf>>. Acesso em: 17 mar. 2022.

MACHADO, Antônio Cláudio da Costa. A intervenção do Ministério Público no processo civil brasileiro – 2ª Ed. rev. e atual. - São Paulo: Saraiva, 1998.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz e MITIDIERO, Daniel. Curso de processo civil: teoria do processo civil, volume 1, 7ª Edição, São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2022

MARINONI, Luiz Guilherme. Tutela inibitória e tutela de remoção do ilícito. Jus Navigandi, Teresina, ano, v. 8, 2019.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. Controle da Administração Pública pelo Ministério Público. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

MAZZILLI, Hugo Nigro. Princípios institucionais do Ministério Público brasileiro. Artigo publicado na Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul, n. 731 jan./2013 – abr/2013. Disponível em: <<http://www.mazzilli.com.br/pages/artigos/princinst.pdf>> Acesso em: 28 mar. 2022.

MAZZILLI, Hugo Nigro. A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo. 32ª ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2021.

MAZZILLI, Hugo Nigro. Introdução ao Ministério Público. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

MAZZILLI, Hugo Nigro. O acesso à justiça e o Ministério Público. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

MAZZILLI, Hugo Nigro. Regime Jurídico do Ministério Público. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2001.



MAZZILLI, Hugo Nigro. Funções institucionais do Ministério Público. Revista Forense, Rio de Janeiro, v. 86. n. 310. p. 518. abr./jun. 1990. Disponível em:
<<http://www.mazzilli.com.br/pages/artigos/rf310.pdf>> Acesso em: 25 abr. 2025.

MAZZILLI, Hugo Nigro. Funções institucionais do ministério público. APMP, 1991.

MAZZILLI, Hugo Nigro. O Ministério Público na Constituição de 1988. São Paulo: Saraiva, 1989.

McNEESE, Tim. Dred Scott v. Stanford. New York: Chelsea House, 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes. “Parecer sobre o Ministério Público”. Justitia n. 123/1083, 1983.

MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. Revista do Serviço Público, v. 51, n. 2, p. 105-119, 2000.

MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 40 ed. São Paulo: Atlas, 2024.

NUNES, Dierle; TEIXEIRA, Ludmila. Acesso à justiça democrático. Brasília: Gazeta Jurídica, 2013.

OSNA, Gustavo. Processo civil, cultura e proporcionalidade: análise crítica da teoria processual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

PAES, José Eduardo Sabo. O Ministério Público na Construção do Estado Democrático de Direito. Brasília Jurídica: 2003.

PINTO, Ronaldo Batista. O Ministério Público: origens históricas, seu nascedouro no Brasil e sua posição nas Constituições pátria. Revista Associação Paulista do Ministério Público, Ano XX, Nº 60, 2015: 86-91.

RAMOS, Letícia Ferreira. Análise histórico-evolutiva do ativismo judicial no Brasil e no mundo com enfoque na atuação do STF. Campinas: PUC-Campinas, 2021. Disponível em:
<http://repositorio.sis.puccampinas.edu.br/bitstream/handle/123456789/14673/cchsa_direito_tcc_ramos_lf.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso em: 11 jul 2025.

RANGEL, Paulo. Investigação criminal direta pelo Ministério Público: visão crítica. 3ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

REZENDE, Joffre Marcondes de. EPIDEMIA, ENDEMIA, PANDEMIA. EPIDEMIOLOGIA. Revista de Patologia Tropical, vol. 27, p. 153-155, jan-jun., 1998. Disponível em:
<<https://www.revistas.ufg.br/iptsp/article/download/17199/10371>> Acesso em: 20 jun. 2025.

RODRIGUES, Ana Luíza de Moraes. Ativismo judicial - causas e fundamentos. Revista de Doutrina e Jurisprudência. 51. Brasília. 107 (1). P. 141-152 / JUL- dez 2015. Disponível em: <
<https://revistajuridica.tjdft.jus.br/index.php/rdj/article/view/44>> Acesso em 11 jul 2025.

SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos fundamentais sociais e mínimo existencial – notas sobre um possível papel das assim chamadas decisões estruturantes na perspectiva da jurisdição constitucional. In: Sérgio Cruz Arenhart, Marco Félix Jobim e Gustavo Osna (org). Processos estruturais. 4ª ed. São Paulo: JusPodivm, 2025.

SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 18ª Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2024.



SARLET, Ingo Wolfgang; MITIDIERO, Daniel; MARINONI, Luiz Guilherme. Curso de direito constitucional. 12ª Ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2024.

SARMENTO, Daniel. A proteção judicial dos direitos sociais: alguns parâmetros ético-jurídicos. Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, p. 553-586, 2008.

SILVA, Joseane Suzart Lopes da. O ministério público e o acesso à justiça em face dos interesses e direitos transindividuais: em busca da resolutividade. Revista Cidadania e Acesso à Justiça, Salvador, v. 4, n. 1, p. 114 – 135, jan/jun. 2018. Disponível em: <<https://core.ac.uk/download/pdf/210567093.pdf>>. Acesso em: 23 mai. 2025.

SILVA, Cátia Aida. Justiça em jogo: novas facetas da atuação dos promotores de justiça. Edusp, 2001.

SOUZA JUNIOR, Joaquim Ribeiro de; LOPES, Marco Túlio Rodrigues. O processo estrutural como instrumento de harmonização da intervenção judicial na concretização de direitos fundamentais com a realidade socioeconômica. Facit Business and Technology Journal, v. 1, n. 29, 2021.

VITORELLI, Edilson. Processo civil estrutural: teoria e prática. 5ª Ed. São Paulo: JusPodivm, 2025.

ZANETI JR, Hermes. O Ministério Público e as Normas Fundamentais do Direito Processual Civil Brasileiro. Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro nº, v. 68, p. 147, 2018.

