UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO

GABRIEL LINO DE PAULA PIRES

O perfil da atuação do Ministério Público Brasileiro:

Os princípios institucionais da independência funcional, da unidade e da indivisibilidade sob a
ótica da segurança jurídica

Tese de Doutorado

Orientador: Professor Titular Fernando Dias Menezes de Almeida

São Paulo

2018

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO

GABRIEL LINO DE PAULA PIRES

O perfil da atuação do Ministério Público Brasileiro:

Os princípios institucionais da independência funcional, da unidade e da indivisibilidade sob a
ótica da segurança jurídica

Tese apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para a obtenção do título de Doutor em Direito, na área de concentração Direito do Estado, sob a orientação do Professor Titular Fernando Dias Menezes de Almeida.

São Paulo
2018

“Para que o Espírito nos leve para as solidões interiores, como Jesus para o deserto, temos de lhe ofertar as nossas. Sem recolhimento não há inspiração. Mas sob o círculo de luz da lâmpada, como num firmamento, todos os astros do pensamento se reúnem”
(SERTILLANGES, *A vida intelectual*, p. 53).

*Dedico esta obra à minha família, que me impulsiona
no caminho estreito que escolho pela vastidão da vida.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, pela força que nos concede e que flui pelos dons e virtudes humanas, para que concorram em condições minimamente justas com as tantas faltas também muito humanas.

À minha esposa Natacha, que deposita em mim tamanha confiança, certa de que eu estarei lá, para sustenta-la, assim como ela me sustenta. Aos meus filhos Alice e Daniel, pequenos seres de Deus que vieram iluminar dias e noites, dando sentido a cada ato, a cada momento. À minha mãe, Albertina, cuja presença física entenece nossos dias. Ao meu pai, Irineu, cuja presença espiritual ilumina meus passos.

Ao Professor Fernando Dias Menezes de Almeida, por sua gentileza no trato, por sua compreensão acerca das dificuldades e limitações deste aprendiz, por sua honestidade científica. Quando pela primeira vez estive na Faculdade de Direito do Largo São Francisco, ainda pleiteando vaga no processo de seleção para ingresso no programa de mestrado, ouvi de colegas candidatos: “você escolheu o melhor professor para lhe orientar”. O tempo comprovou aquela informação, pois me permitiu conhecer e reconhecer um professor na mais pura essência do termo, alguém que ensina pelo exemplo.

Ao Ministério Público do Estado de São Paulo, instituição que carrega os ônus e os bônus da grande expectativa que a sociedade brasileira lhe deposita. Nela, ao lado de valorosos promotores e servidores, posso exercer a dádiva de trabalhar pelo outro e de lutar por uma sociedade mais livre, mais justa, de fato solidária.

De modo especial, aos órgãos da Administração Superior do Ministério Público do Estado de São Paulo (Procuradoria-Geral de Justiça, Conselho Superior do Ministério Público e Corregedoria-Geral do Ministério Público), que depositaram confiança no desenvolvimento e na conclusão deste trabalho, autorizando afastamentos para a frequência a disciplinas do programa de doutorado, bem como para a redação final da tese.

Também devo agradecer especialmente aos colegas Promotores de Justiça Silvio Martins Barbatto e Pedro Romão Neto, grandes amigos, sempre dispostos a prestar apoio na realização desta pesquisa, substituindo-me no exercício de minhas funções no GAEMA quando necessário.

Ao Centro Universitário Antônio Eufrásio de Toledo de Presidente Prudente, minha eterna gratidão, pela decisiva contribuição para minha própria história. Aos companheiros professores dessa instituição, com os quais compartilho diuturnamente as artes de ensinar e de

aprender. Em especial, agradeço ao Professor Doutor Sérgio Tibiriçá Amaral, incentivador dos estudos de um grande número de juristas, dentre os quais me incluo.

Agradeço também ao Professor Doutor Paulo Eduardo D’Arce Pinheiro. Com a gentileza que lhe é peculiar, atendeu-me sempre que foi por mim procurado – e foram diversas ocasiões –, oferecendo-me em empréstimo valiosíssimas obras que serviram à pesquisa. Não apenas isso: dispendeu de seu tempo para indicar-me sua particular visão sobre fontes indispensáveis, verdadeiros clássicos, que minha cultura jurídica não me permitia ainda conhecer.

Também ao Professor Doutor Silas Silva Santos, jurista brilhante, que dedica a própria vida à evolução da ciência e à eficiente aplicação do direito. Suas contribuições foram decisivas para que meu pensamento avançasse. Meu agradecimento especial, porque dentre os milhares de afazeres que possui, reserva algum tempo para uma singela e verdadeira amizade.

Aos amigos Fernando Henrique Camargo Jardim e Pedro Augusto de Souza Brambilla, cujos conhecimentos, do primeiro na área da física, do segundo na língua inglesa, foram também imprescindíveis à conclusão do trabalho.

RESUMO

PIRES, Gabriel Lino de Paula. O perfil da atuação do Ministério Público Brasileiro: os princípios institucionais da independência funcional, da unidade e da indivisibilidade sob a ótica da segurança jurídica. 2018. 150 folhas. Doutorado. Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 15/05/2018. A tese versa sobre o modo de compatibilização entre os princípios institucionais do Ministério Público sob a ótica da segurança jurídica. Num método predominantemente dedutivo, partindo da missão constitucional atribuída ao Ministério Público e de acordo com os princípios também dados pela Constituição a tal instituição, investiga-se a influência do princípio da segurança jurídica sobre o regramento da atuação do *Parquet*. Identificando-se que os princípios institucionais da unidade e da indivisibilidade exercem uma função integrativa da atuação ministerial enquanto o princípio da independência funcional exerce um papel particularizador dessa atuação, propõe-se o reconhecimento da incidência do postulado da razoabilidade como uma exigência de equilíbrio entre os princípios institucionais. À vista da legislação que rege a atuação do Ministério Público, investiga-se a possibilidade de serem editadas teses e enunciados com entendimentos institucionais que garantam efetividade ao princípio da unidade. Passa-se, então, à reflexão acerca das possibilidades de construção de teses institucionais e de seus potenciais efeitos em relação à atuação dos membros do Ministério Público. Sugere-se a existência de uma determinada força influente, que orienta a atuação dos membros do Ministério Público num sentido unitário, impondo-lhes ainda um realçado dever de motivação, no caso de ser adotada solução jurídica distinta daquela sugerida pelo entendimento institucional. O trabalho busca estabelecer o modo de interpretação que dê efetividade a todos os princípios institucionais do Ministério Público, sem a eliminação de qualquer deles, dada a relevância de todos para a manutenção do modo de equilíbrio proposto.

Palavras-chave: Ministério Público. Equilíbrio entre os princípios institucionais. Dever de unidade. Teses institucionais. Força influente. Motivação.

SOMMARIO

PIRES, Gabriel Lino de Paula. Il profilo delle prestazioni del Pubblico Ministero brasiliano: i principi istituzionali di indipendenza funzionale, unità e indivisibilità dal punto di vista della certezza del diritto. 2018. 150 fogli. PhD. Facoltà di Diritto, Università di São Paulo, San Paolo, 15/05/2018. La tesi riguarda la compatibilità tra i principi istituzionali del pubblico ministero dal punto di vista della certezza del diritto. In un metodo prevalentemente deduttivo, basato sulla missione costituzionale attribuita alla Procura della Repubblica e in conformità con i principi dati anche dalla Costituzione a tale istituzione, viene indagata l'influenza del principio della certezza del diritto sulla regolazione della prestazione di Parquet. Identificando che i principi istituzionali di unità e indivisibilità esercitano una funzione integrativa dell'attività ministeriale mentre il principio di indipendenza funzionale gioca un ruolo particolare in questa performance, si propone di riconoscere l'incidenza del postulato della ragionevolezza come requisito di equilibrio tra principi istituzionali. In considerazione della normativa che disciplina l'operato della Procura della Repubblica, si esamina la possibilità di emettere tesi e dichiarazioni con intese istituzionali che garantiscano l'efficacia al principio di unità. Passiamo quindi alla riflessione sulle possibilità di costruire tesi istituzionali e i loro potenziali effetti in relazione alle prestazioni dei membri del pubblico ministero. Si suggerisce che vi sia una certa forza influente, che guida le prestazioni dei membri del Pubblico Ministero in senso unitario, imponendo loro un forte obbligo di motivazione, nel caso in cui venga adottata una soluzione legale diversa da quella suggerita dall'intesa istituzionale. Il lavoro cerca di stabilire le modalità di interpretazione che dia efficacia a tutti i principi istituzionali del Pubblico Ministero, senza l'eliminazione di nessuno di essi, data la rilevanza di tutti per il mantenimento delle modalità di equilibrio proposte.

Parole chiave: Procura della Repubblica. Equilibrio tra i principi istituzionali. Dovere di guidare tesi istituzionali. Forza influente. La motivazione.

ABSTRACT

The profile of the Brazilian Public Prosecutor's Office's performance: the institutional principles of functional independence, unity and indivisibility from legal certainty's perspective. 2018. 150 pages. Doctorate degree. Law School, University of São Paulo, 15/05/2018. The thesis is about the mode of compatibility between Brazilian Public Prosecutor's Office's institutional principles from legal certainty's perspective. In a predominantly deductive method, starting from the constitutional mission attributed to the Brazilian Public Prosecutor's Office and according to the principles also given by the Constitution to such institution, the work investigates the influence of the principle of legal certainty on the regulation of the *Parquet's* performance. Identifying that the institutional principles of unity and indivisibility exercise an integrative function of the Public Prosecutor's performance while the functional independence plays a special role of such a proceeding, it is proposed the incidence of the postulate of reasonableness as a requirement of balance between the institutional principles. On the basis of the legislation that rules the Brazilian Public Prosecutor's Office's procedure, it is investigated the possibility of being published thesis and statements with institutional understandings that guarantee effectiveness to the principle of unity. Then, it is reflected on the possibilities of building institutional thesis and their potential effects in relation to the performance of Brazilian Public Prosecutor's Officers. The essay suggests the existence of such a determined influent force, that guide the action of Brazilian Public Prosecutor's Officers as a unitary sense, imposing on them a strong duty of motivation, in the case of being adopted such a different juridical direction than the one suggested by the institutional knowledge. The work aims to establish a interpretation mode that gives effectiveness to all the institutional principles of the Brazilian Public Prosecutor's Office, with no elimination of any of them, given the relevance of all of them for the maintenance of the proposed equilibrium mode.

Keywords: Brazilian Public Prosecutor's Office. Balance of Institutional Principles. Duty of Unity. Institutional Thesis. Influent Force. Motivation.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	01
------------------	----

CAPÍTULO I – TRAÇOS CONSTITUCIONAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO (PARTE I) – A DIREÇÃO E O SENTIDO DADOS À JOVEM INSTITUIÇÃO

1.1 A missão da instituição	04
1.1.1 Suas macrofinalidades	07
1.1.1.1 A defesa da ordem jurídica	07
1.1.1.2 A defesa dos interesses sociais	13
1.1.1.3 A defesa do regime democrático	28
1.1.1.4 O inter-relacionamento entre as macrofinalidades	32
1.1.2 A separação da instituição em relação aos outros Poderes de Estado (a tendência de afastamento do Estado e aproximação da sociedade)	34

CAPÍTULO II – TRAÇOS CONSTITUCIONAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO (PARTE II) – O PERFIL DE ATUAÇÃO DEFINIDO PELOS PRINCÍPIOS INSTITUCIONAIS

2.1 Os princípios institucionais do Ministério Público Brasileiro	41
2.1.1 A unidade	43
2.1.2 A indivisibilidade	45
2.1.3 A independência funcional	47
2.2 O Ministério Público no panorama jurídico do Brasil na atualidade	51
2.2.1 A crescente relevância institucional do <i>Parquet</i>	51
2.2.2 A crescente atuação no campo extrajudicial	55
2.2.3 As responsabilidades correspondentes à relevância institucional	62

CAPÍTULO III - A RELEVÂNCIA DA NOÇÃO DE SEGURANÇA JURÍDICA NO DIREITO CONTEMPORÂNEO NO BRASIL

3.1 Complexidade social e significação do direito no mundo contemporâneo	64
3.2 A delimitação teórica da noção de segurança jurídica para esta tese	68
3.3 A segurança jurídica no aspecto da uniformização das decisões e soluções jurídicas	71

CAPÍTULO IV - A COMPATIBILIZAÇÃO ENTRE OS PRINCÍPIOS INSTITUCIONAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO, À LUZ DO PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA

4.1 A exigência de atuação uniforme e os postulados	75
4.2 O regramento da atuação do Ministério Público e a flexibilidade das soluções propostas pela instituição: fatores que agravam a complexidade da questão	78
4.3 Discrecionalidade do membro do Ministério Público e independência funcional	79
4.4 A distinção entre atividades-meio (ato/decisão administrativa) e atividades-fim (ato/decisão funcional), a relevância e as consequências da distinção	81
4.5 A interação equilibrada entre os princípios institucionais (independência funcional, unidade e indivisibilidade)	85
4.6 A atuação dos princípios institucionais na construção da norma de solução de cada caso apresentado ao Ministério Público	93

CAPÍTULO V - REFLEXOS DA LEITURA ADEQUADA DO PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL NA ATUAÇÃO CONCRETA DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO

5.1 A possibilidade de formulação de teses/entendimentos institucionais, <i>de lege lata</i>	96
5.2 A força vinculante (<i>ou influente</i>) das teses formuladas, no modo de equilíbrio proposto para interpretação e aplicação dos princípios institucionais do Ministério Público	100
5.3 O modo de construção das teses institucionais	113
5.4 Os órgãos incumbidos da efetivação dos princípios integrativos do Ministério Público pela edição de teses	120

CONCLUSÃO	126
------------------------	------------

BIBLIOGRAFIA	130
---------------------------	------------

INTRODUÇÃO

O Ministério Público é instituição recente no Brasil.

Ao menos do modo como o conhecemos hoje, o Ministério Público Brasileiro nasceu em 1988, com a Constituição Federal de 5 de outubro, documento que deu à instituição os contornos que lhe permitiriam cumprir – ao menos esforçar-se para cumprir – as finalidades que também a Carta lhe atribuiu.

Não são poucas e não são rasas as finalidades que lhe incumbem. Ao contrário, são finalidades que servem à própria sustentação da democracia social desenhada pelo Constituinte.

De modo paralelo e relacionado, nos anos que se seguiram à promulgação da Constituição, o fenômeno jurídico enfrentou severas alterações nas concepções predominantes, todas a conduzir a um panorama de certos riscos à segurança jurídica.

Alterações na concepção da própria legalidade, supervalorização dos princípios e de sua eficácia jurídica, transposição de poder jurídico do legislador para o intérprete, constitucionalização do Direito, todas elas tendências que colocam o jurista diante de um universo de possibilidades e – simultaneamente – de um abismo de riscos.

A crítica a uma certa letargia do direito – incapaz de fazer justiça – torna-se já uma crítica à desorganização do direito – que pode agora propiciar tudo, sem que se conheça previamente, portanto, a provável solução de cada caso, de cada conflito.

Esse novo panorama, de insegurança em relação às soluções jurídicas, já é objeto de preocupação da doutrina e de debate real no seio dos conflitos jurídicos.

O próprio sistema jurídico vem desenvolvendo mecanismos que minimizem a insegurança gerada pelas inúmeras possibilidades existentes no Direito.

A atuação do Ministério Público é, sem dúvida, mais um dado que compõe o plexo de situações e sujeições que o cidadão pode enfrentar em sua vida e em suas relações jurídicas.

Por isso mesmo, é mais um fator que deve se submeter a exigências de inteligibilidade, confiabilidade e calculabilidade para garantir ao cidadão as mínimas condições de segurança jurídica, o que a própria Constituição Federal ao seu modo destaca.

Não é só.

Ao delinear o perfil da atuação do Ministério Público Brasileiro, a Constituição Federal apontou três normas que devem lhe servir de princípios institucionais: a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional.

Reconhecendo força normativa ao conjunto de princípios referidos, é preciso compreender o modo de atuação de cada um deles e o inter-relacionamento que se dê entre eles.

Agindo a contento o princípio da unidade, serve ele também como veículo específico de atendimento ao princípio da segurança jurídica, evidentemente mais amplo.

A independência funcional representa conquista histórica da instituição e dos próprios cidadãos e desempenha importante papel na solução justa dos conflitos e na desconcentração do poder que se exerce pelo Ministério Público, razão pela qual não se podem desprezar tais pontos de vista. De outro lado, os princípios da unidade e da indivisibilidade devem exercer um papel de integração e uniformização da atuação do Ministério Público, para que não se trate de um mero arremedo de instituição jurídica, sujeita à avaliação pessoal das prioridades sociais.

A pesquisa foi, portanto, projetada para a investigação das possibilidades de eficácia dos princípios institucionais do Ministério Público, de modo a garantir à instituição uma atuação consentânea com o desenho constitucional que lhe foi dado e com o princípio da segurança jurídica.

O tema foi abordado numa perspectiva predominantemente dogmática do Direito, pela análise do ordenamento jurídico vigente no Brasil, de sua interpretação predominante pelo Poder Judiciário e da doutrina construída sobre os diversos pontos enfrentados. Não obstante, evidentemente não se despreza a validade e a relevância de outras perspectivas também adotadas, como a perspectiva histórica, a filosófica e a política.

No Capítulo I, tratou-se de modo preponderante das grandes finalidades institucionais do Ministério Público. Fez-se a investigação sobre o conteúdo possível de cada uma das finalidades dadas ao órgão: a defesa da ordem jurídica, dos interesses sociais e do regime democrático. Estabeleceu-se em conclusão a necessidade de se extrair certa unidade de sentido em decorrência da compreensão conjunta das três macrofinalidades referidas. Por fim, dada a influência do perfil político da instituição no desempenho de suas atividades precípuas, abordou-se ainda no capítulo inicial a separação da instituição em relação aos outros Poderes de Estado, refletida como uma tendência de afastamento do Estado e de aproximação da sociedade.

No Capítulo II, ainda no plano da compreensão do regramento constitucional do órgão, identificaram-se e abordaram-se os princípios institucionais do Ministério Público Brasileiro: unidade, indivisibilidade e independência funcional. Ainda no mesmo capítulo, discorreu-se sobre o Ministério Público no panorama jurídico atual do Brasil, destacando-se sua crescente relevância institucional – e as responsabilidades que dela decorrem – e sua crescente atuação no campo extrajudicial.

O Capítulo III foi concebido para uma adequada compreensão do princípio da segurança jurídica, na perspectiva que lhe é dada nesta tese, especialmente a partir dos ricos estudos desenvolvidos por Humberto Ávila, em obra de referência sobre o tema.

No Capítulo IV, fez-se propriamente o enfrentamento da necessidade de compatibilização entre os princípios institucionais do Ministério Público, à luz do princípio da segurança jurídica. Neste exercício, foram abordadas questões como: a exigência de atuação uniforme dos membros do Ministério Público e os postulados; a posição jurídica do Ministério Público e a flexibilidade das soluções propostas pela instituição; a distinção entre a discricionariedade do membro do Ministério Público e a independência funcional; a distinção entre atividades-meio (ato/decisão administrativa) e atividades-fim (ato/decisão funcional), a relevância e as consequências da distinção. Propôs-se, ainda, com o especial viés de ineditismo que deve caracterizar a tese, um modo de interação equilibrada entre os princípios institucionais e de atuação de todos eles na construção da norma de solução de cada caso apresentado ao Ministério Público.

Finalmente, o Capítulo V traz conclusões sobre as consequências ou ainda os reflexos da leitura adequada do princípio da independência funcional na atuação concreta dos membros do Ministério Público. Referido capítulo contém reflexões sobre: a possibilidade de formulação de teses/entendimentos institucionais, *de lege lata*; a força vinculante (*ou influente*) das teses/entendimentos formulados, no modo de equilíbrio proposto para interpretação e aplicação dos princípios institucionais do Ministério Público; o modo de construção das teses institucionais; e os órgãos incumbidos da efetivação dos princípios integrativos do Ministério Público pela edição de teses/enunciados

As conclusões do trabalho foram expostas em tópico destacado, no qual são arroladas hipóteses especificamente investigadas e a tese cuja sustentação se entendeu possível.

CONCLUSÃO

A crescente relevância institucional do Ministério Público impõe à instituição redobrado cuidado na definição de suas prioridades e de seu modo de agir.

As conquistas constitucionais da instituição certamente não serão historicamente gratuitas, de modo que não resta alternativa válida ao órgão senão a de cumprir sua missão constitucional de modo eficiente.

O cumprimento eficiente de sua missão, sem dúvida, passa pela necessidade de observação da realidade social, política e jurídica do país, a permitir que possa a própria instituição captar a essência do pensamento dominante em determinada época e da direção em que a própria sociedade opta por caminhar.

Nessa esteira, a segurança jurídica se apresenta como princípio essencial ao pensamento político e jurídico dominante neste primeiro quarto do século XXI.

O desenvolvimento dos ideais de liberdade, tanto do cidadão individualmente considerado, como dos agentes econômicos que empreendem e geram as riquezas que propiciam os avanços sociais, conduz-nos a um momento em que a segurança jurídica é princípio que guia o Direito, mas é também finalidade do próprio Direito.

A compreensão de que o Ministério Público é instituição que se insere na realidade jurídica dos cidadãos, submetendo-se eles a uma série de consequências pela simples intervenção da instituição nos assuntos mais diversos, é um passo imprescindível para considerar que também o *Parquet* deve atentar ao princípio da segurança jurídica.

É nessa perspectiva que se devem interpretar os parâmetros normativos dados ao Ministério Público pela Constituição Federal.

Os princípios institucionais definidos no art. 127, § 2º, da Constituição Federal, devem, pois, ser interpretados e efetivados, com a influência do princípio da segurança jurídica, já aí funcionando como um sobreprincípio.

As normas que impõem uma atuação de acordo com a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional devem ser interpretadas de modo a que se estabeleça entre elas uma condição de mínimo equilíbrio.

É nessa linha de raciocínio que se propõe reconhecer a existência do postulado da *razoabilidade como equilíbrio*, em acréscimo aos particulares significados atribuídos à razoabilidade pela doutrina.

Note-se, porém, que em nenhum momento sustenta-se a necessidade ou sequer a pertinência de se estabelecer um sistema hierárquico no Ministério Público Brasileiro. Isso somente prejudicaria a atividade franca e destemida que se almeja na instituição e violaria a própria disciplina constitucional do Ministério Público.

O que se sustenta é a necessidade de se reconhecer força normativa ao princípio constitucional da unidade do Ministério Público, a compor com os outros dois princípios institucionais previstos na CF, um *modo de equilíbrio dinâmico* que dê o tom da atuação do *Parquet* brasileiro.

As teses institucionais construídas democraticamente no âmbito do Ministério Público devem servir de diretriz a todos os seus membros, os quais passam, assim, a ter entre seus deveres funcionais o de se orientar de acordo com tais diretrizes ou, excepcionalmente e à vista das circunstâncias do caso concreto, fundamentar densamente a adoção de outra alternativa de atuação.

Se é verdade que não se pode, no regime da independência funcional, reconhecer força vinculante às teses e enunciados institucionais, é também verdade que o princípio constitucional da unidade impõe reconhecer-lhes alguma força, sugerindo este trabalho que seja uma nomeada *força influente* das decisões.

Assim, pretende-se a sustentação da tese ao final disposta, traçando-se um caminho que passa pelas hipóteses a nosso ver demonstradas no trabalho:

- a independência funcional é princípio institucional do Ministério Público que estabelece proteção aos cidadãos, de modo a lhes garantir que o agente público responsável pela análise de determinado caso concreto agirá de acordo com o ordenamento jurídico vigente e a avaliação racional que faz dos fatos e normas envolvidas e não de acordo com determinação hierárquica de autoridade desprovida da possibilidade de ter acesso aos elementos concretos que impõem a solução justa do caso;

- a independência funcional, tal como as demais normas jurídicas, não é absoluta, havendo necessidade de compatibilizá-la com outras várias normas componentes do ordenamento jurídico, em especial os princípios institucionais da unidade e da indivisibilidade;

- o princípio da segurança jurídica impõe atuação uniforme do Ministério Público e, por isso, insere temperamentos na identificação do sentido e da extensão da independência funcional e dos demais princípios institucionais;

- os princípios institucionais do Ministério Público são princípios jurídicos de eficácia *pro tanto*, devendo sempre ser reservada determinada eficácia a tais normas, sem que ocorra a completa eliminação de qualquer delas;

- os princípios institucionais do Ministério Público cumprem a função de forças vetoriais que, agindo em sentidos contrapostos, acabam por gerar condição próxima a um *modo de equilíbrio dinâmico*;

- sugere-se o reconhecimento da existência de um particular sentido do postulado da razoabilidade: a *razoabilidade como equilíbrio*;

- nessa acepção, a razoabilidade consiste na norma que exige a escolha de alternativa interpretativa que, reconhecendo o caráter impositivo dos princípios jurídicos, propõe decisão/solução jurídica que represente a garantia de uma mínima efetivação de todos os princípios eventualmente em conflito;

- no caso dos princípios institucionais do Ministério Público, sabendo-se que por vezes podem eles funcionar como forças contrapostas – a unidade (e indivisibilidade) e a independência funcional –, a alternativa interpretativa que se deve buscar é aquela que dê cumprimento a ambos os princípios, ainda que em diferentes graus de efetivação, a depender da situação concreta apresentada;

- as teses, enunciados e diretrizes institucionais desenvolvidas no âmbito do Ministério Público possuem relevância ímpar na busca de uma atuação uniforme da instituição;

- não se pode reconhecer por completo, *de lege lata*, a força vinculante dos entendimentos institucionais desenvolvidos no âmbito do Ministério Público, mas é possível sustentar a existência de certa *força influente* de tais teses;

- a *força influente* funciona como vetor que impulsiona a atuação em determinada direção e sentido, maximizando o dever de motivação quando da adoção de medida díspar daquela orientação;

- nessa linha de raciocínio, vigora para os membros do Ministério Público o *dever de unidade*, que lhes impõe agir conforme a orientação única adotada na instituição ou fundamentar de maneira suficiente e adequada a atuação distinta;

- as teses institucionais devem ser construídas a partir de método democrático, que propicie a participação ampla dos órgãos do Ministério Público e da sociedade na formulação dos entendimentos que devem nortear a ação ministerial;

- os instrumentos legais de uniformização da atuação do Ministério Público devem ser efetivamente utilizados, sob pena de se fragmentar a ação da instituição, que assim perde poder político e social;

- as teses institucionais devem ser formuladas com parcimônia, aclarando um sentido de pensamento unitário na instituição, sem, porém, eliminar o espaço de interpretação/aplicação reservado a cada membro do Ministério Público e resguardado pela independência funcional;

Da confirmação dessas hipóteses, advém a conclusão que se expõe na seguinte TESE:

“os princípios institucionais da independência funcional, da unidade e da indivisibilidade do Ministério Público impõem que a atuação de cada membro da instituição se opere pela livre e coerente avaliação dos fatos e pela uniforme interpretação do direito vigente, a qual deve ter em consideração a perspectiva da segurança jurídica, de modo que os entendimentos/teses construídos no âmbito institucional produzam efeitos norteadores da atuação do Parquet, seja pela efetiva orientação da atuação dos diversos órgãos e membros, seja pela maximização do dever de motivação das manifestações proferidas em caso de não adoção dos entendimentos/teses institucionais”.

BIBLIOGRAFIA

ABBOUD, Georges. Do genuíno precedente do stare decisis ao precedente brasileiro: os fatores histórico, hermenêutico e democrático que os diferenciam. In DIDIER Jr., Fredie; et. al. *Precedentes*. Salvador: Editora Juspodivm, 2015, p. 399-405.

_____. *Processo Constitucional Brasileiro*, 2ª ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

ALESSI, Renato. *Instituciones de Derecho Administrativo, Tomo I, Traducción de la 3ª edición italiana*. Barcelona: BOSCH, Casa Editorial, 1970.

ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de; AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do; LEAL, Roger Stiefelmann; HORBACH, Carlos Bastide (coord.). *Direito Constitucional, Estado de Direito e Democracia: Homenagem ao Prof. Manoel Gonçalves Ferreira Filho*. São Paulo: Quartier Latin, 2011.

ASSAGRA DE ALMEIDA, Gregório. O Ministério Público como fiscal da ordem jurídica na Constituição 1988 e no Novo CPC para o Brasil. In GODINHO, Robson Renault; COSTA, Susana Henriques da (coord.). *Ministério Público*. Salvador: Juspodivm, 2017, p. 141-174.

ÁVILA, Humberto. Repensando o “Princípio da supremacia do interesse público sobre o particular”. In *O Direito Público em tempos de crise: estudos em homenagem a Ruy Ruben Ruschel*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999, p. 99-127.

Segurança Jurídica: entre permanência, mudança e realização no Direito Tributário. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

_____. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 12ª ed. ampl. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

AZARA, Antonio; EULA, Ernesto. *Novissimo Digesto Italiano*. Vol. VIII. Terza Edizione. Turim: Vnione Tipografico – Editrice Torinese, 1957.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 26ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

BARBOSA MOREIRA, José Carlos. A proteção jurídica dos interesses coletivos. *In Revista de Direito Administrativo*. Vol. 139. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1980, p. 1-10.

BARBOSA MOREIRA, José Carlos. *Temas de direito processual: terceira série*. São Paulo: Saraiva, 1984.

BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. *Precedentes judiciais e segurança jurídica: fundamentos e possibilidades para a jurisdição constitucional brasileira*. São Paulo: Saraiva, 2014.

BARROSO, Luís Roberto Barroso. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo*. São Paulo: Ed. Saraiva, 2009.

BERMANN, George A.; PICARD, Etienne. *Introdução ao direito francês*. Tradução Teresa Dias Carneiro; revisão técnica Francisco Bilac M. Pinto Filho e Monique Geller Moszkowicz. 1ª ed. brasileira. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

BOBBIO, Norberto. *O Futuro da Democracia*. 10ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2006. p.

_____. *Teoria do Ordenamento Jurídico*. 10ª ed. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1999.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 10ª ed. rev. e atual. São Paulo: 2000.

Brasil, MPSP. *Relatório de Planejamento Estratégico do ano de 2007*. Disponível em http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Subprocuradoria_Gestao/planejamento_estrateg

ico/Relat%C3%B3rio%20Final%20Planejamento%20Estrat%C3%A9gico%202007.pdf .
Acesso em 01.08.2017.

BRITTO, Carlos Ayres. *Do parto ao porto*, Folha de São Paulo, edição de 25 de setembro de 2017, p. A3.

CAMBI, Eduardo; DOTTI, Rogéria; PINHEIRO, Paulo Eduardo d'Arce; MARTINS, Sandro Gilbert; KOZIKOSKI, Sandro Marcelo. *Curso de Processo Civil Completo*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. *O direito na sociedade complexa*. 2ª ed., São Paulo: Saraiva, 2011.

CANARIS, Claus Wilhelm. *Pensamento sistemático e conceito de sistema na Ciência do Direito*. 2ª ed., Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1996.

CANILLAS, Fernando Alamillo. *El Ministerio Fiscal Español*. Madrid: Editorial Colex, 1990.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Tradução e revisão de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988 (reimpressão de 2002).

CARMONA, Rafael Selau. Administração estratégica no Poder Judiciário: o planejamento estratégico do Conselho Nacional de Justiça. In: PENTEADO, Luiz Fernando Wowk; PONCIANO, Vera Lúcia Feil. *Curso Modular de Administração da Justiça: Planejamento estratégico*. São Paulo: Conceito Editorial, 2012, p. 465-487.

CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. *O ministério público no processo civil e penal: promotor natural, atribuição e conflito*. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

CARNELUTTI, Francesco. *Lezioni di diritto processuale civile*. Vol. II. Padua: Cedam, 1933.

CARNELUTTI, Francesco. *Teoria Geral do Direito*. São Paulo: Lejus, 1999.

CARVALHO E MARINHO, Hugo Chacra. A independência funcional dos juízes e os precedentes vinculantes. In DIDIER Jr., Fredie; et. al. *Precedentes*. Salvador: Editora Juspodivm, 2015, p. 87-97.

CRUZ E TUCCI, José Rogério. In BUENO, Cássio Scarpinella (coord.). *Comentários ao Código de Processo Civil*. São Paulo: Saraiva, 2017.

CUTNELL, John. D; JOHNSON, Kenneth W. *Física*, v. 1. Rio de Janeiro: LTC, 2014.

DIAS, João Paulo (coord.). *O Papel do Ministério Público: estudo comparado dos países latino-americanos*. Coimbra: Almedina, 2008.

DIAS, João Paulo; FERNANDO, Paula; LIMA, Teresa Maneca. O Ministério Público em Portugal. In DIAS, João Paulo (coord.). *O Papel do Ministério Público: estudo comparado dos países latino-americanos*. Coimbra: Almedina, 2008, p. 27-69.

ECO, Umberto. *Como se faz uma tese*. Tradução de Gilson Cesar Cardoso de Souza. 23ª ed. São Paulo: Perspectiva, 2010.

FARIA, José Eduardo. A definição do interesse público. In SALLES, Carlos Alberto de. *Processo civil e interesse público: o processo como instrumento de defesa social*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003, p. 79-90.

FERRAZ, Anna Candida da Cunha. A Projeção da Democracia Participativa na Jurisdição Constitucional no Brasil: As Audiências Públicas e sua Adoção no Modelo Concentrado de Constitucionalidade. In: ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de; AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do; LEAL, Roger Stiefelmann; HORBACH, Carlos Bastide (coord.).

Direito Constitucional, Estado de Direito e Democracia: Homenagem ao Prof. Manoel Gonçalves Ferreira Filho. São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 75-120.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Princípios fundamentais do direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2009.

FISHER, Howard D. *O sistema jurídico alemão e sua terminologia*. Tradução Regina Lyra; Revisão Técnica Francisco Bilac M. Pinto Filho. Rio de Janeiro: Forense, 2013

GARCIA, Emerson. *Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico*. 3ª ed., rev., ampl, e atual.. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008.

GOULART, Marcelo. *Elementos para uma teoria geral do Ministério Público*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013.

GRAU, Eros. *O direito posto e o direito pressuposto*. 7ª ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

GUARNIERI, Carlo. *Magistratura e Politica in Italia: pezi senza contrapesi*. IBologna: Società Editrice Il Mulino, 1992.

_____. Pubblico Ministero e Giudice: funzioni e carriere in discussione. In ASSOCIAZIONE TRA GLI STUDIOSI DEL PROCESSO PENALE. *Pubblico Ministero e Riforma Dell'Ordinamento Giudiziario*. Milão: Dott. A. Giuffrè Editore, 2006, p. 39-53.

HART, Herbert Lionel Adolphus. *O conceito de direito*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009.

HAWKING, Stephen W.. *Uma breve história do tempo*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2015.

HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles. *Grande Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

JÈZE, Gaston. *Principios Generales del Derecho Administrativo*. Vol. III. Buenos Aires: Editorial Depalma, 1949.

KAGAN, The Limits of Morality, Oxford: Clarendon, 1989.

KELLY, John M. *Uma breve história da teoria do direito ocidental*. Tradução de Marylene Pinto Michael. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2010.

KRIELE, Martin. *Introdução à teoria do estado: os fundamentos históricos da legitimidade do estado constitucional democrático*. Tradução de Urbano Carvelli. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2009.

LARENZ, Karl. *Metodología de la Ciencia del Derecho*. Barcelona: Ariel Derecho, 2010.

LEONEL, Ricardo de Barros. *Manual do processo coletivo*. 3ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

LIMA, Ruy Cirne. *Princípios de Direito Administrativo*. 7ª ed., rev. e reelaborada por Alberto Pasqualini. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto. Evolução Institucional do Ministério Público Brasileiro. In: FERRAZ, Antônio Augusto Mello de Camargo. *Ministério Público: instituição e processo*. São Paulo: Atlas, 1999.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Interesses difusos: conceito e legitimação para agir*. 6ª ed. rev., atual. e ampl.. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Entre Independência Institucional e Neopatrimonialismo: a Distorção da Doutrina do “Promotor Natural”. In: RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves (org.). *Ministério Público: reflexões sobre princípios e funções institucionais*. São Paulo: Atlas, 2010, p. 135-163.

MARTINS-COSTA, Judith. Almiro do Couto e Silva e a re-significação do princípio da segurança jurídica na relação entre o estado e os cidadãos. In ÁVILA, Humberto (org.). *Fundamentos do Estado de Direito: estudos em homenagem ao Professor Almiro do Couto e Silva*. São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p. 120-148.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses*. 25ª ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

_____. *O acesso à justiça e o Ministério Público*. 5ª ed., rev., ampl. e atual.. São Paulo: Saraiva, 2007.

_____. Os limites da autonomia e da independência funcionais no Ministério Público Brasileiro. In: SABELLA, Walter Paulo; DAL POZZO, Antônio Araldo Ferraz; BURLE FILHO, José Emmanuel (coord.). *Ministério Público: vinte e cinco anos do novo perfil constitucional*. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

_____. *Regime jurídico do Ministério Público: análise do Ministério Público na Constituição, na Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, na Lei Orgânica do Ministério Público da União e na Lei Orgânica do Ministério Público Paulista*. 6ª ed., rev., ampl. e atual.. São Paulo: Saraiva, 2007

MCNEELY, Ian F.; WOLVERTON, Lisa. *A reinvenção do conhecimento: de Alexandria à internet*. Rio de Janeiro: Record, 2013.

MEDAUAR, Odete. *Controle da administração pública*. 2ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora RT, 2012.

MENEZES DE ALMEIDA, Fernando Dias. Atos administrativos normativos: algumas questões. In: MEDAUAR, Odete; SCHIRATO, Vitor Rhein. *Os caminhos do ato administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MOSLEY, Michael; LYNCH, John. *Uma história da ciência: experiência, poder e paixão*. Tradução Ivan Weisz Kuck; revisão técnica José Claudio Reis. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.

NERY JUNIOR, Nelson. *O Ministério Público e sua legitimação para a defesa do consumidor em juízo*. In *Justitia*. Vol. 160. São Paulo: Procuradoria-Geral de Justiça de São Paulo, 1992, p. 244-250.

NEVES, A. Castanheira, *Digesta: Escritos acerca do Direito, do Pensamento Jurídico, da sua Metodologia e Outros*. Coimbra: Coimbra Editora, 1995.

NUSSENZVEIG, Herch Moisés. *Curso de física básica*. São Paulo: Edgard Blücher, 1981.

MÜLLER, Friederich. *Métodos de Trabalho do Direito Constitucional*, 2ª edição. São Paulo: Editora Max Limonad, 2000.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. *Planejamento estratégico: conceitos, metodologia e práticas*. 31ª ed. São Paulo: Atlas, 2013.

O Estado de São Paulo, Quebrou-se o mito, Editorial, edição de 20 de setembro de 2017, p. A3.

OÑATE, Flavio López de. *La certeza del derecho*. Buenos Aires: Ediciones Jurídicas Europa-América, 1953.

PIRES, Gabriel Lino de Paula. *Ministério Público e controle da Administração Pública: enfoque sobre a atuação extrajudicial do Parquet*. Birigui, SP: Editora Boreal, 2016.

REALE, Miguel. *Lições preliminares de direito*. 17ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 1990.

RITT, Eduardo. O Ministério Público Brasileiro e sua Natureza Jurídica: uma Instituição com Identidade Própria. In RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves (org.). *Ministério Público: reflexões sobre princípios e funções institucionais*. São Paulo: Atlas, 2010, p. 13-42.

RIVERO, Jean. *Direito Administrativo*. Coimbra: Livraria Almedina, 1981.

RODRIGUES, Geisa de Assis. *Ação Civil Pública e Termo de Ajustamento de Conduta: Teoria e Prática*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

ROSA, Márcio Fernando Elias. O Ministério Público e a defesa do regime democrático, da ordem jurídica e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. In SABELLA, Walter Paulo; DAL POZZO, Antônio Araldo Ferraz; BURLE FILHO, José Emmanuel (coord.). *Ministério Público: vinte e cinco anos do novo perfil constitucional*. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

SABELLA, Walter Paulo; DAL POZZO, Antônio Araldo Ferraz; BURLE FILHO, José Emmanuel (coord.). *Ministério Público: vinte e cinco anos do novo perfil constitucional*. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

SACCONI, Luiz Antonio. *Dicionário essencial da língua portuguesa*. São Paulo: Atual, 2001.

SARMENTO, Daniel. Supremacia do interesse público? As colisões entre direitos fundamentais e interesses da coletividade. In ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Direito Administrativo e seus novos paradigmas*. Belo Horizonte: Fórum, 2008, 97-144.

SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard. *La Teoría General del Derecho Administrativo como Sistema: objeto y fundamentos de la construcción sistemática*. Madrid: Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, 2003.

SERWAY, Raymond A.. *Princípios de física*. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 6ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

SIMON, John Anthony. *Considerações sobre o Ministério Público Norte-Americano*. In: Revista dos Tribunais, vol. 640. São Paulo: Editora RT, fevereiro de 1989, p. 7-18.

SIRACUSA, Francesco. *Il Pubblico Ministero: Parte Generale*. Torino: Unione Tipografico-Editrice Torinese, 1929.

STRECK, Lenio Luiz; NUNES, Dierle; CUNHA, Leonardo Carneiro da. *Comentários ao Código de Processo Civil*. São Paulo: Saraiva, 2016.

SZNICK, Valdir. *O Ministério Público no Direito Italiano*. In Revista dos Tribunais, vol. 499. São Paulo: Editora RT, maio de 1977, p. 276-278.

TELLES JR., Goffredo. *Iniciação na Ciência do Direito*. São Paulo: Saraiva, 2001.

THON, Augusto. *Norma Giuridica e Diritto Soggettivo: indagini di teoria generale del diritto*. Traduzione del Prof. Alessandro Levi. Seconda Edizione. Padova: Cedam, 1951.

WOLFF, Hans J.; BACHOF, Otto; STOBER, Rolf. *Direito Administrativo. Vol. 1*. Trad. António F. de Sousa. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2006.

YOUNG, Hugh D. *Física I*. São Paulo: Addison Wesley, 2008.

ZAGREBELSKY, Gustavo. *El derecho dúctil: Ley, derechos, justicia*. 9ª ed. Madrid: Editorial Trotta, 2009.

ZANETI JR., Hermes. Código de Processo Civil 2015: Ruptura do Paradoxo entre o Ministério Público da Legalidade e o Ministério Público Constitucional. In GODINHO, Robson Renault; COSTA, Susana Henriques da (coord.). *Ministério Público*. Salvador: Juspodivm, 2017, p. 45-62.

ZAVASCKI, Teori Albino. *O Ministério Público e a Defesa de Direitos Individuais Homogêneos*. In Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul, nº 29. Porto Alegre: RT, 1993.

ZENKNER, Marcelo. Reflexões Processuais dos Princípios Institucionais da Unidade e da Indivisibilidade – Revisitando as Atribuições dos Órgãos de Execução do Ministério Público Brasileiro. In FARIAS, Cristiano Chaves de; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson. *Temas atuais do Ministério Público: A Atuação do Parquet nos 20 anos da Constituição Federal*. 2ª ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2010, p. 93-119.