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 enternece 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 Prossecutor’s Office´s performance: the institutional principles of functional independence, unity and indivisibility from legal certanty´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 Prossecutor’s Office´s institutional principles from legal certanty´s perspective. In a predominantly deductive method, starting from the constitutional mission attributed to the Brazilian Public Prossecutor’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 ant indivisibility exercise an integrative function of the Public Prossecutor´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 Prossecutor’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 Prossecutor’s Officers. The essay suggests the existence of such a determined influent force, that guide the action of Brazilian Public Prossecutor’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 stablish a interpretation mode that gives effectiveness to all the institutional principles of the Brazilian Public Prossecutor’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 Prossecutor’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 *Parquet* 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 Discricionariedade 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, *de lege lata* 96
5.2 A força vinculante (*ou influente*) 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 intelegibilidade, 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.

CAPÍTULO I – O MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO (TRAÇOS CONSTITUCIONAIS DE UMA INSTITUIÇÃO AINDA JOVEM)

1.1. A missão da instituição

A missão atribuída a uma instituição tem sido tema dos mais valorizados pelas diversas áreas do conhecimento humano voltadas à compreensão e ao aperfeiçoamento da *gestão de recursos e pessoas* que a sociedade direciona a uma determinada finalidade.

Este conceito está inserido em tema mais amplo, qual seja, o da administração estratégica ou do *planejamento estratégico*[1].

O planejamento estratégico é o conjunto de processos administrativos que proporciona sustentação metodológica para se estabelecer a *melhor direção a ser seguida por determinada organização*, visando a aperfeiçoar o grau de interação com os fatores externos – não controláveis – e ao desenvolvimento de uma atuação inovadora e diferenciada[2].

O pensamento estratégico, concebido inicialmente sob a perspectiva da administração de empresas e do interesse no êxito destas no âmbito dos mercados, tem sofrido uma significativa expansão também para as estruturas e organizações públicas, preocupadas com o efetivo cumprimento de suas funções e com o aperfeiçoamento de sua atuação.

Já se reconhece a necessidade de observância do planejamento estratégico às instituições públicas do sistema de justiça[3].

Particularmente com relação aos Ministérios Públicos do Brasil, o planejamento estratégico vem sendo objeto de atenção da Administração Superior de algumas unidades há cerca de uma década[4].

---

[1] Não por outra razão, é a Resolução CNMP nº 147 de 2016, que *dispõe sobre o planejamento estratégico nacional do Ministério Público e estabelece diretrizes para o planejamento estratégico do Conselho Nacional do Ministério Público, das unidades e ramos do Ministério Público*, e que também conceitua: "missão: a razão de existir da instituição".

[2] Nesse sentido, OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. *Planejamento estratégico: conceitos, metodologia e práticas*. 31ª ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 17.

[3] 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.

Na formulação da estratégia de uma determinada instituição, um dos passos elementares e iniciais é justamente a identificação de sua *missão*.

Missão[5] pode ser definida como "uma forma de se traduzir determinado sistema de valores e crenças em termos de negócios e áreas básicas de atuação, considerando as tradições e filosofias administrativas" de determinada organização[6], pública ou privada.

No caso particular das instituições públicas, concebidas que são pelo próprio Direito, a identificação de sua missão passa necessariamente pela análise de sua *concepção legal*.

De outro lado, por força da supremacia da Constituição, a concepção legal de qualquer instituto deve partir, a rigor, de sua *concepção constitucional*. Com maior razão impõe-se tal método quando se trata de realizar estudo sobre o Ministério Público Brasileiro, instituição bastante jovem, cujas bases foram seriamente reformuladas pela Constituição de 1988[7].

Por essas razões, é na própria Constituição que se podem encontrar os elementos para definição da *missão do Ministério Público*.

Estão eles dispostos de modo abrangente, quase genérico, no *caput* do art. 127 da Constituição Federal de 1988:

> Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

---

[4] No MPSP, o sítio eletrônico da instituição apresenta como primeiro documento de planejamento estratégico Relatório datado do ano de 2007. Disponível em http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Subprocuradoria_Gestao/planejamento_estrategico/Relat%C3%B3rio%20Final%20Planejamento%20Estrat%C3%A9gico%202007.pdf . Acesso em 01.08.2017. Além disso, como já dito, o CNMP editou em 2016 a Resolução nº 147, cujo objeto é justamente o planejamento estratégico do Ministério Público do Brasil.

[5] Em sentido amplo, missão: "1. Incumbência que alguém deve executar a pedido ou por ordem de outrem; encargo (...) 2. Comissão ou conjunto de pessoas a quem se confere uma tarefa (...) 3. Dever a cumprir; obrigação (...)" (HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles. *Grande Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001, p. 1934). Ou ainda: "poder conferido a alguém para fazer alguma coisa: o homem teria uma missão para cumprir na Terra?" (SACCONI, Luiz Antonio. *Dicionário essencial da língua portuguesa*. São Paulo: Atual, 2001).

[6] *Op. cit.*, p. 111.

[7] Não se pode ignorar a circunstância de ser o Ministério Público Brasileiro uma instituição cujas feições foram severamente alteradas pela Constituição de 1988, ou seja, instituição que, da forma como delineada no texto constitucional vigente, sequer completou 30 anos. A relevância maior de tal constatação é o fato de que se trata de uma instituição ainda em franca construção. Ao perfil do direito, dinâmico por natureza, alia-se, pois, a juventude do Ministério Público, realçando-se assim a necessidade de conhecimento e reflexão sobre seu regramento.

A designação do Ministério Público como *instituição permanente* constitui resguardo da existência da própria instituição, assim garantida de modo perene, ao menos enquanto vigente a ordem constitucional instalada em 1988. A perenidade da instituição equivale, a nosso ver, a reconhecer que a sua existência configura uma das chamadas cláusulas pétreas, protegidas que devem estar da atuação desmedida dos poderes constituídos capazes de reformar a Constituição. Emerson Garcia sustenta esse pensamento:

> Além da necessária adequação material que deve existir entre tal preceito e a legislação infraconstitucional, o fato de o Constituinte originário ter considerado o Ministério Público uma Instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado traz reflexos outros, limitando, igualmente, o próprio poder de reforma da Constituição. Com efeito, partindo-se da natureza da atividade desenvolvida pelo Ministério Público, toda ela voltada ao bem-estar da coletividade, protegendo-a, em especial, contra os próprios poderes constituídos, a sua existência pode ser considerada como ínsita no rol dos direitos e garantias individuais, sendo vedada a apresentação de qualquer proposta de emenda tendente a aboli-la (art. 61, § 4º, IV, da CR/1988)[8].

Além disso, sua caracterização como *essencial à função jurisdicional*, a despeito de relevante, acabou por se mostrar insuficiente, diante das possibilidades que se abriram e se cumpriram na instituição após 1988. Sobre o tema, já anotou a doutrina:

> Sua inserção no capítulo sobre as funções essenciais à Justiça pode levar à ideia de que esteja vinculado à função jurisdicional, ao Poder Judiciário; no entanto, a Justiça, como valor e prática, se efetiva na sociedade não somente pela via jurisdicional. Cabe a todos os Poderes, órgãos e entidades estatais, a realização da Justiça com os mecanismos que lhes são próprios. O Ministério Público realiza a Justiça também por meio do exercício de suas funções extrajudiciais. Daí se apresentar reducionista a caracterização que lhe dá o art. 127 da Constituição Federal, quando menciona a presença essencial do Ministério Público ligado à função jurisdicional, nos moldes seguintes: 'O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos

[8] *Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico*. 3ª ed., rev., ampl, e atual.. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008, p. 46.

> interesses sociais e individuais indisponíveis'. Melhor teria sido a expressão essencial à realização da Justiça na sociedade[9].

De todo modo, são as *finalidades atribuídas à instituição*, definidas no próprio art. 127[10], que *constituem a missão do Ministério Público Brasileiro* e sobre as quais é preciso refletir para a construção de uma teoria própria do *Parquet*.

1.1.1 Suas macrofinalidades

A estruturação de uma instituição como o Ministério Público brasileiro tem em conta a necessidade de se protegerem determinados valores, de especial relevância na visão do Poder Constituinte Originário.

O conteúdo do art. 127 da Constituição Federal de 1988 confirma esta ideia e identifica os valores postos sob a tutela da instituição. Sem dúvida, é preciso considerar as expressões utilizadas no texto da Constituição, as quais podem ser e de fato são bastante diversas em outras Constituições, a depender do modelo de Ministério Público que se pretenda delinear na estrutura institucional de determinado Estado[11].

É possível, com base em tal dispositivo, identificar que a missão do Ministério Público está ligada à defesa: *(i) da ordem jurídica, (ii) do regime democrático e (iii) dos interesses sociais e individuais indisponíveis*.

Esse tríplice direcionamento impõe-nos refletir sobre o conteúdo de cada uma das finalidades, para só então conhecer a dimensão e o sentido que a Constituição deu ao Ministério Público.

1.1.1.1 A defesa da ordem jurídica

---

[9] MEDAUAR, Odete. *Controle da administração pública*. 2ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora RT, 2012, p. 167.

[10] Cujo conteúdo é reiterado pelo art. 176 do Código de Processo Civil: "Art. 176. O Ministério Público atuará na defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses e direitos sociais e individuais indisponíveis".

[11] Na Espanha, *exempli gratia*, é o art. 124 da Constituição que define: *"Artículo 124 El Ministerio Fiscal 1. El Ministerio Fiscal, sin perjuicio de las funciones encomendadas a otros órganos, tiene por misión promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley, de oficio o a petición de los interesados, así como velar por la independencia de los Tribunales y procurar ante éstos la satisfacción del interés social. 2. El Ministerio Fiscal ejerce sus funciones por medio de órganos propios conforme a los principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica y con sujeción, en todo caso, a los de legalidad e imparcialidad. (...)*" (grifo nosso).

A primeira finalidade apontada, *a defesa da ordem jurídica*, deve despertar cuidadosa reflexão, notadamente porque o pensamento jurídico contemporâneo convive com a predominância de teorias e tendências apontadas como inovadoras, tais como a constitucionalização do direito, a valorização do intérprete[12] e a concepção de uma legalidade de perfil mais amplo e ao mesmo tempo mais flexível.

É preciso, assim, investigar o conteúdo de tais disposições, sob pena de se mal compreender a missão do *Parquet*.

A tarefa de definir o conteúdo da expressão *ordem jurídica*, de fato, não é singela.

Veja-se que o próprio Código de Processo Civil sugere um conjunto de conteúdos possíveis, sem, porém, dar um exato tom sobre o aspecto material dessa expressão:

> Art. 178. O Ministério Público será intimado para, no prazo de 30 (trinta) dias, intervir como fiscal da ordem jurídica nas hipóteses previstas em lei ou na Constituição Federal e nos processos que envolvam:
> I - interesse público ou social;
> II - interesse de incapaz;
> III - litígios coletivos pela posse de terra rural ou urbana.
> Parágrafo único. A participação da Fazenda Pública não configura, por si só, hipótese de intervenção do Ministério Público.

Remete o Código a outras hipóteses ou previsões legais e ainda reúne conceitos indeterminados, cujo conhecimento do sentido também requer esforço interpretativo (*interesse público ou social*).

O que parece possível extrair da disposição do Código de Processo Civil é a ligação do dever de zelar pela ordem jurídica à função processual de *fiscal da lei* (ou *custos legis*).

---

[12] A doutrina há algum tempo anota preocupação com uma nova perspectiva de solução dos problemas jurídicos, com evidente valorização da figura do intérprete e deslocamento para este de parcela do poder do legislador: "Tradicionalmente, dentro de uma ótica liberal, ou liberal-burguesa, que está por trás da nossa ordem jurídico-política, nós verificamos uma clara separação entre trabalho de produção do direito e trabalho de aplicação do direito. O trabalho de produção do direito é um trabalho que fica a cargo do Legislativo, enquanto o trabalho de aplicação do direito fica a cargo do sistema de justiça, Tribunais e Ministério Público. Enquanto as normas são claras, este processo de divisão do trabalho também é claro, a norma é feita pelo Legislativo e aplicada pelo sistema de justiça. No entanto, quando se começa a verificar o uso abusivo dos princípios, percebe-se o rompimento desta estrutura ou desta divisão bastante lógica. Exatamente porque o princípio é muito aberto, no momento em que vai ser aplicado a um caso concreto pelo Judiciário, exige da parte do promotor, da parte do juiz, um fechamento de natureza lógica, um fechamento normativo. Ou seja, no momento em que o juiz aplica um princípio, interpretando-o, conferindo-lhe um sentido e tornando-o fechado, está legislando e com isso começa-se a verificar um fenômeno por meio do qual se rompe a divisão do trabalho entre a produção e a aplicação do direito. Sobrecarregando o trabalho do intérprete na ponta da linha, promotor e juiz tornam-se co-legisladores" (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. 81).

Note-se que a lei processual determina que o Ministério Público será intimado para intervir como *fiscal da ordem jurídica*, evidentemente quando não for autor da demanda.

O Código de 2015 fez atualizar as expressões anteriormente utilizadas, notando também a maior abrangência da expressão *fiscal da ordem jurídica* em relação à antiga expressão *fiscal da lei*[13].

Sob o aspecto do aperfeiçoamento dos termos utilizados, parece de fato louvável.

Não obstante, há que se ter o cuidado de observar que a expressão utilizada na Constituição Federal (*"zelar pela ordem jurídica"*) não se resume aos casos em que o Ministério Público atua como órgão interveniente e não como autor.

Em outras palavras, é possível vislumbrar situação em que o Ministério Público age como autor da ação justamente para a defesa da ordem jurídica (*exempli gratia*, é o que ocorre numa ação de inconstitucionalidade proposta pelo Procurador-Geral de Justiça ou pelo Procurador-Geral da República).

De outro lado, há quem aponte a relevância da atuação do Ministério Público como órgão interveniente (*custos legis*) em função dos interesses que se devem proteger e não propriamente em função da ordem jurídica objetivamente considerada.

Paulo Cezar Pinheiro Carneiro adverte:

> Como órgão interveniente, o MP atua como fiscal da lei (custos legis), exercendo os mesmos poderes e direitos processuais que as partes, ressalvado, obviamente, aqueles quando possível, de disposição do direito ou da ação. A legitimidade do MP para intervir, nesta qualidade, é ditada sempre pela lei. Seria possível grupar tal tipo de interveniência, do ponto de vista da predominância dos interesses em jogo, em duas espécies: na primeira, o MP intervém como fiscal de direitos ou interesses indisponíveis do grupo social, da coletividade, pouco importando que a ação se desenvolva entre duas pessoas individuais, como na ação de dissolução de sociedade conjugal, pois o destinatário da norma que determina tal intervenção do MP não é o cônjuge, mas a instituição do casamento; na segunda,

[13] O próprio Código de Processo Civil de 1973 utilizava essa expressão: "Art. 83. Intervindo como fiscal da lei, o Ministério Público (...)". A percepção da doutrina sobre o tema é esclarecedora: "O Ministério Público da Constituição Federal de 1988 é radicalmente novo como arranjo constitucional. A Constituição cidadã, superando os laços que prendiam o Ministério Público ao Poder Executivo e ao Poder Judiciário, criou uma instituição autônoma e independente, essencial à função jurisdicional, que visa à tutela dos direitos fundamentais. O CPC de 1973 não estava adequado a esse cenário constitucional, gestado na compreensão de que o interesse público se confundia com o interesse do Estado sua leitura exigia há muito uma interpretação conforme. Existia na lei processual um paradoxo metodológico entre o Ministério Público da lei, voltado a tutela da legalidade e do Poder Público, e o Ministério Público da Constituição, voltado à tutela dos direitos fundamentais" (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).

> o MP atuaria como fiscal predominantemente de interesse de determinadas pessoas ou classes de pessoas, destinatários específicos da norma que reclama a sua intervenção[14].

Neste panorama, vale ainda apontar que a atualização da expressão *fiscal da lei* acaba por acompanhar a tendência predominante no pensamento jurídico atual, de observar o instituto da lei como uma, e não como única ou última, das fontes do Direito. Certamente, ninguém nega que *lei formal* é instrumento que goza de importante valor e de certa primazia nos sistemas jurídicos de base romanística, tal como o sistema brasileiro (sistema de direito legislado, ou de *statute law*).

Contudo, o direito, enquanto complexo sistema normativo, não pode ser confundido ou, melhor dizendo, reduzido, à noção de lei[15]. Os textos legais representam apenas um dos mecanismos de atuação do direito vigente[16], embora, como já dito, de suma importância. Numa certa perspectiva, aliás, são apenas o ponto de partida para a definição do direito aplicável.

Nota-se ainda que o Direito é também integrado por outros elementos e aspectos a serem obrigatoriamente considerados, tais como, (i) a Constituição e os efeitos que dela irradiam para todo o sistema jurídico[17], (ii) a jurisprudência dos Tribunais Judiciários

---

[14] *O ministério público no processo civil e penal: promotor natural, atribuição e conflito*. Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 12.

[15] Essa distinção é notada na Constituição alemã: "Artigo 20 [Princípios constitucionais – Direito de resistência] (1) A República Federal da Alemanha é um Estado federal, democrático e social. (2) Todo o poder estatal emana do povo. É exercido pelo povo por meio de eleições e votações e através de órgãos especiais dos poderes legislativo, executivo e judiciário. (3) O poder legislativo está submetido à ordem constitucional; os poderes executivo e judiciário obedecem à lei e ao direito. (4) Contra qualquer um, que tente subverter esta ordem, todos os alemães têm o direito de resistência, quando não houver outra alternativa" (grifo nosso).

[16] "El hecho de que los elementos que forman la definición jurídica de la justicia estén hoy recogidos en las Constituciones, es decir, estén 'constitucionalizados', sienta también en este caso, como ya sucedió con los derechos, las condiciones para la superación de la sunda gran 'reducción' del positivismo jurídico del siglo XIX: la reducción de la justicia a la ley. El positivismo jurídico, al negar la existencia de 'niveles' de derecho diferentes de la voluntad recogida en la ley, se cerraba intencionalmente la possibilidad de una distinción jurídicamente relevante entre ley y justicia" (ZAGREBELSKY, Gustavo. *El derecho dúctil:* Ley, derechos, justicia. 9ª ed. Madrid: Editorial Trotta, 2009. p. 96)

[17] Especialmente numa época em que se aponta a tendência de constitucionalização do Direito: "Nesse ambiente, a Constituição passa a ser não apenas um sistema em si – com a sua ordem, unidade e harmonia –, mas também um modo de olhar e interpretar todos os demais ramos do direito. Este fenômeno, identificado por alguns autores como *filtragem constitucional*, consiste em que toda a ordem jurídica deve ser lida e apreendida sob a lente da Constituição, de modo a realizar os valores nela consagrados. Como antes já assinalado, a constitucionalização do direito infraconstitucional não tem como sua principal marca a inclusão na Lei Maior de normas próprias de outros domínios, mas, sobretudo, a reinterpretação de seus institutos sob uma ótica constitucional" (BARROSO, Luís Roberto. A constitucionalização do direito e suas repercussões no âmbito administrativo. *In* ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Direito Administrativo e seus novos paradigmas*. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p.43).

assim como de órgão administrativos de julgamento[18], (iii) diversos outros instrumentos infralegais componentes da pirâmide normativa[19].

Nessa linha de raciocínio, é preciso notar que o Ministério Público recebe da Constituição a incumbência de zelar pela *ordem jurídica*, noção aparentemente mais ampla e integrada também, mas não somente, pelo instrumento lei.

Não por outra razão, diante de situação de incompatibilidade de lei editada em relação ao texto constitucional, o próprio Ministério Público tem a função de pugnar para que a lei seja declarada inconstitucional, inválida, e, em consequência, extirpada do mundo jurídico[20]. *Extirpa-se a lei, preserva-se a ordem jurídica*.

A busca do sentido de *ordem jurídica*, portanto, deve partir desse pressuposto, da visão ampliada desse conceito.

A nosso ver, uma segunda ampliação deve ser feita, ne medida em que se observa que a noção de ordem jurídica deve manter relação com o *ordenamento como um todo e não com uma ou outra norma, isoladamente consideradas*.

Bobbio já advertia que os estudiosos do Direito debruçavam-se com mais atenção sobre o fenômeno da *norma jurídica* do que sobre o conjunto ou sistema de normas que formam o *ordenamento jurídico*[21]. Refletia, porém, que uma *definição satisfatória do Direito* somente seria possível se o jurista se colocar do ponto de vista do *ordenamento jurídico*[22].

Nesta perspectiva, o ordenamento jurídico pode ser conceituado como sistema[23] de normas que regulam as relações sociais, de modo a impor ou conferir aos diversos sujeitos deveres, obrigações, sujeições, prerrogativas e faculdades, posições exercitáveis pelos

---

[18] *A fortiori*, quando se trata de uma tendência de crescente implantação de mecanismos de valorização dos precedentes judiciais no Direito brasileiro.

[19] A Administração Pública, de modo geral, edita uma série de atos normativos infralegais, os quais integram uma noção ampliada de legalidade/ordem jurídica (resoluções, regulamentos, portarias, instruções etc.).

[20] Decorrência natural da rigidez e da supremacia da Constituição Federal.

[21] BOBBIO, Norberto. *Teoria do Ordenamento Jurídico*. 10ª ed. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1999, p. 20.

[22] *Op. Cit.*, p. 22

[23] Bobbio refletiu sobre os diversos possíveis significados da própria expressão *sistema jurídico*: um primeiro, que aproxima o conjunto de normas que compõem o ordenamento a um sistema dedutivo, considerando, portanto, que as normas jurídicas mantêm sua unidade por derivarem de princípios comuns a todas elas; o segundo, que vincula o ordenamento a um sistema indutivo, por considerar que as normas e decisões jurídicas concretas ou particulares devem conduzir à identificação de normas e princípios gerais; e finalmente um terceiro significado, em que "sistema" equivaleria a um todo harmônico, a um conjunto de normas que se caracterizam pelo relacionamento de compatibilidade entre elas, do que se exclui, portanto, a possibilidade de se perpetuarem no sistema as incompatibilidades (BOBBIO, Norberto. *Teoria do Ordenamento Jurídico*. 10ª ed. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1999. p. 75-81). Ainda sobre a noção de sistema jurídico, menciona-se a paradigmática obra de CANARIS, Claus Wilhelm. *Pensamento sistemático e conceito de sistema na Ciência do Direito*. 2ª ed., Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1996.

indivíduos seja espontaneamente seja por meio da coerção de que o próprio sistema dispõe[24].

Parece-nos relevante a abordagem do conceito de *ordenamento ou de sistema jurídico*, para compreender que a tarefa atribuída ao Ministério Público é a de defender que o funcionamento desse sistema ocorra da maneira *ordenada pela Constituição*.

Nesse sentido, a *ordem jurídica*, a ser defendida pela atuação do Ministério Público *tem um significado qualitativo, ou qualificativo, do funcionamento do ordenamento jurídico*.

Assim, mostra-se possível a aproximação dos conceitos de ordenamento jurídico (como sistema ou conjunto complexo de normas jurídicas) e de *ordem jurídica* (como qualificativo do ordenamento que se mantém em um equilibrado funcionamento dos mecanismos criados pelo próprio Direito, para defesa da legalidade e da legitimidade dos atos, processos e institutos em geral).

Esta seria, para nós, uma terceira e derradeira ampliação necessária: a ordem jurídica a ser defendida pelo Ministério Público reclama a observação não somente da legalidade (direito posto) mas certamente da legitimidade (direito pressuposto)[25].

A necessidade de observação do aspecto da legitimidade decorre propriamente da predominância no pensamento jurídico contemporâneo de uma perspectiva do Direito que o considera um sistema aberto, apto a captar, traduzir e organizar as mudanças e aspirações sociais.

Assim ensina Canotilho sobre o sistema jurídico português, algo, a nosso ver, perfeitamente aplicável ao sistema jurídico brasileiro:

---

[24] Não se olvida que é possível atribuir ao vocábulo *Direito* múltiplos significados, dentre os quais podem ser destacados: o de sistema normativo e o de ciência. Evidentemente, outros significados podem ser atribuídos ao termo direito, a depender das conexões etimológicas e das opções epistemológicas que se façam. Telles Junior qualifica a palavra direito como uma expressão plurívoca (de vários significados) da espécie analógica (cujos significados distintos são conexos entre si), concluindo a seu modo: "Sendo analógico (e, portanto, plurívoco), o termo Direito não pode ser definido com uma única definição. Para ser corretamente definido, esse termo exige tantas definições quantas são as realidades que a palavra Direito designa" (TELLES JR., Goffredo. *Iniciação na Ciência do Direito*. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 374). Também Reale ensinou: "'Direito' significa, por conseguinte, tanto o ordenamento jurídico, ou seja, o sistema de normas ou regras jurídicas que traça aos homens determinadas formas de comportamento, conferindo-lhes possibilidades de agir, como o tipo de ciência que o estuda, a Ciência do Direito ou Jurisprudência" (REALE, Miguel. *Lições preliminares de direito*. 17ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 1990. p. 62).

[25] É a observação de Eros Grau, que por si próprio cunhou as expressões: "Dotado de legitimidade, sim, é o direito posto que corresponde ao direito pressuposto" (*O direito posto e o direito pressuposto*. 7ª ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros Editores, 2008, p. 89). E sobre a obra de Grau assenta-se o entendimento de atualizada doutrina sobre a missão o Ministério Público: "O Ministério Público está comprometido à defesa da ordem jurídica, como dita o art. 127 da Constituição da República, e a ordem jurídica que resultou do longo processo de redemocratização está comprometida com o respeito a dois valores substanciais: o da legalidade e o da legitimidade. O Direito posto e o Direito pressuposto" (ROSA, Márcio Fernando Elias, *op. cit.*, p. 215).

> (...) O sistema jurídico do Estado de direito democrático português é um sistema normativo aberto de regras e princípios. Este ponto de partida carece de 'descodificação': (1) é um sistema jurídico porque é um sistema dinâmico de normas; (2) é um sistema aberto porque tem uma estrutura dialógica (Caliess), traduzida na disponibilidade e 'capacidade de aprendizagem' das normas constitucionais para captarem a mudança da realidade e estarem abertas às concepções cambiantes da verdade e da justiça; (3) é um sistema normativo, porque a estruturação das expectativas referentes a valores, programas, funções e pessoas, é feita através de normas; (4) é um sistema de regras e de princípios, pois as normas do sistema tanto podem revelar-se sob a forma de princípios como sob a sua forma de regras[26].

A ordem jurídica a se preservar, seria, assim, marcada essencialmente (i) pela perspectiva do ordenamento jurídico (não somente da norma), (ii) pela noção de juridicidade ou de legalidade ampla (não restrita aos textos da lei formal) e (iii) pelo zelo ao aspecto da legitimidade do Direito (não somente da legalidade dos comportamentos).

Essa configuração realça ainda mais a relevância que se possa dar a aspectos de coerência e unidade do sistema jurídico, particularidades do princípio geral da segurança jurídica, a ser melhor explorado no capítulo III.

1.1.1.2 A defesa dos interesses sociais

Remete também o art. 127 da Constituição Federal à defesa dos *interesses sociais e dos interesses individuais indisponíveis* pelo Ministério Público.

Cumpre-nos, em primeiro lugar, assentar nosso entendimento sobre o significado de interesse, conceito que de fato nos parece essencial à investigação aqui proposta[27].

---

[26] CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 1159. E novamente Eros Grau: "É que a necessidade de revelação (captação) dos padrões histórico-culturais da sociedade induz que dotado de autoridade é o legislador capaz de reconhecer as aspirações sociais e o interesse social, onde esboçada a ideia de uma sociedade ideal" (*op. cit.*, p. 89). Aliás, o direito, as ciências e os fenômenos culturais em geral invariavelmente acabam por captar e receber a influência do contexto histórico que os cerca: "A história da ciência muitas vezes é narrada como uma série de grandes avanços, revoluções e lampejos de genialidade dos cientistas. Mas sempre há um antes, um depois e um contexto histórico. O desenvolvimento científico não se dá no vazio nem numa torre de marfim. A ciência sempre foi parte do mundo em que é praticada, e este mundo está sujeito a todas as complexidades da política, da personalidade, da paixão e do lucro" (MOSLEY, Michael; LYNCH, John. *Uma história da ciência: experiência, poder e paixão*. Rio de Janeiro: Zahar, 2011, p. 9).

[27] "El Derecho protege intereses, valora intereses y regula mediante reglas de procedimento la composición de intereses. El interés es, en consecuencia, un objeto central del pensamiento jurídico" (SCHMIDT-

Valemo-nos das lições de Mancuso, que propõe a compreensão do tema a partir da distinção entre uma acepção *laica* (ampla) e acepções *técnicas* (estritas) da expressão[28].

Sem dúvida, *interesse* (em sentido amplo) pode representar uma numerosa gama de *relações fáticas* entre um sujeito e um determinado objeto (material ou imaterial), de modo que se poderia afirmar amplamente que o interesse pode corresponder a uma posição ou uma aspiração acerca de um bem, de uma conquista, de uma nova situação.

SCHMIDT-ASSMANN também ressalta:

> En un sentido muy general, el interés se puede definir como la relación de un sujeto con un objeto. 'Los intereses son consustánciales al ser humano como persona'. El concepto de interés pertenece en primer término a la esfera psíquica del individuo y de ahí trasciende a la esfera social. De esta última lo toman la filosofia y las ciencias sociales, económicas y jurídicas. Se trata, pues, de un concepto interdisciplinar por naturaleza[29].

Numa acepção ligeiramente mais restrita, sem olvidar da existência de outros critérios de definição de interesse[30], para nosso estudo, adotamos a ideia que se pode extrair de Carnelutti, segundo a qual o interesse pode ser visto como uma relação entre um determinado sujeito (com suas necessidades) e o respectivo objeto que pode satisfazê-las (dotado de utilidades)[31].

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, p. 159)..

[28] MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Interesses difusos: conceito e legitimação para agir.* 6ª ed. rev., atual. e ampl.. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004, p. 19-26.

[29] (*op. cit.*, p. 160).

[30] Há quem efetue a distinção entre interesse e direito subjetivo, sob a perspectiva da posição do cidadão e do próprio Estado em relação à legislação em geral, distinguindo-se posições subjetivas em que há interesse direto dos cidadãos de outras, em que o destinatário imediato é a autoridade pública e os cidadãos são apenas atingidos reflexamente: "Si ha, così, diritto perfetto, quando la norma è emanata in considerazione di interessi amministrativi, che toccano, in via primaria, la pubblica autorità, alla quale spetta di attuarli, e, in via subordinata e condizionata, i singoli individui, il cui interesse si esaurisce nel pretendere che l'attuazione da parte della pubblica amministrazione sai conforme a legge" (AZARA, Antonio; EULA, Ernesto. *Novissimo Digesto Italiano*. Vol. VIII. Terza Edizione. Turim: Vnione Tipografico – Editrice Torinese, 1957, p. 852). Outros vários critérios distintivos entre direito subjetivo e interesse podem ser referidos, tais como aqueles baseados no sujeito a quem se atribui o poder de fazer cumprir determinada norma ou na existência ou não de discricionariedade da autoridade para atender ou não ao interesse ou direito (Idem, p. 853).

[31] CARNELUTTI, Francesco. Teoria Geral do Direito. São Paulo: Lejus, 1999, p. 88. Importante apontar que o autor ressalta o caráter externo da relação a que se pode chamar de interesse: "O interesse é uma relação. Esta verdade transparece da própria palavra, que é uma das mais expressivas: *quod inter est* não pode ser senão uma relação. Como dizer isto e recordar-se que as relações são também elementos da situação, isto é, aspectos da realidade estaticamente considerada, deu-se com a primeira razão do erro daqueles (e são maioria) que fazem do interesse um juízo, qualquer coisa, portanto, que estaria dentro de não foram de nós, sem pensarem, de um modo geral, que, se assim fosse, ou não haveria guerra ou esta seria reduzida a uma raridade, pois seria bastante difícil que os homens atirassem uns contra os outras apenas por uma questão de

Nesta perspectiva, impõe-se reconhecer que o interesse compõe a estrutura interna do próprio direito subjetivo. É esta mesma a ideia contida em célebre lição de Ihering[32]. Dentre um sem número de interesses imagináveis pelo legislador e pelo intérprete, somente aqueles aos quais a ordem jurídica vigente confere proteção podem ser objeto de tutela jurídica[33].

Certamente, porém, não é qualquer interesse que pode ser defendido pela atuação do Ministério Público Brasileiro, mas somente aqueles interesses qualificáveis como *sociais ou individuais indisponíveis*[34].

De pronto, é possível observar que o Ministério Público não é uma organização voltada ou vocacionada à defesa de interesses individuais disponíveis, o que se reserva, na estrutura constitucional brasileira, à advocacia. Ao contrário disso, as finalidades atribuídas ao *Parquet* tornam a defesa de interesses tipicamente privados (por isso, disponíveis) algo absolutamente incompatível com o exercício das funções ministeriais.

Não por outra razão, são estabelecidas as vedações do art. 128, § 5º, II, da Constituição Federal:

---

dissídio de opinião. (...). O interesse coloca-se, entre as relações, na categoria das relações de complementaridade, as quais, se o leitor bem se recorda, não são relações perceptíveis pelos sentidos, mas sim deduzíveis pela razão. Portanto, se a relação não é um juízo, este é necessário para revelar a sua existência" (Idem, p. 89).

[32] "Los derechos son interesses jurídicamente protegidos" (IHERING, Rudolf Von. *El Espíritu del Derecho Romano em las Diversas Fases de su Desarrollo*. Granada: Editorial Comadres, 1998, p. 1033).

[33] Ricardo Leonel analisa a questão sob o ponto de vista de sua utilidade e conclui no sentido de ser inócua no direito brasileiro a distinção entre direitos e interesses, seja porque se confere proteção a ambas as categorias, seja porque a própria legislação utiliza indistintamente as expressões. Observa ainda que na Itália a distinção tem relevância ímpar, pois produz efeitos com relação à divisão de competência entre a justiça comum e a justiça administrativa (LEONEL, Ricardo de Barros. Manual do processo coletivo. 3ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 79*)*. Sustentamos aqui que a distinção é relevante mesmo no direito brasileiro, especialmente porque a análise realizada nesta tese tem em conta que uma série infinita de *interesses* poderiam ser levados à apreciação do Ministério Público, de modo que os eventuais interessados pleiteariam a atuação da instituição em sua defesa, mas a instituição somente poderia atuar na defesa dos interesses em relação aos quais identifica sua própria vocação – conforme a locução constitucional "interesses sociais e individuais indisponíveis" e sua interpretação –, e observa proteção estabelecia pela ordem jurídica posta.

[34] CARNELUTTI formula relevante distinção acerca das partes do processo e do Ministério Público, ressaltando que o que impulsiona as partes é o seu interesse, ao passo que o que impulsiona o Ministério Público é o seu dever (CARNELUTTI, Francesco. *Lezioni di diritto processuale civile*. Padua: Cedam, 1933, vol. II, p. 226). Ousamos acrescer ao raciocínio, revelando certo paradoxo, que o dever de atuação do Ministério Público nasce das disposições do ordenamento que lhe dirigem comandos, tendo em conta justamente os interesses que se almejam proteger e que resultam da interpretação do direito vigente. No final das contas, a distinção principal estaria no caráter público da atuação do *Parquet,* o que deve eliminar de modo predominante o aspecto da vontade, para ressaltar o dever de buscar determinada finalidade – como ressaltou Ruy Cirne Lima (*Princípios de Direito Administrativo*. 7ª ed., rev. e reelaborada por Alberto Pasqualini. São Paulo: Malheiros Editores, 2007, p. 106).

> § 5º Leis complementares da União e dos Estados, cuja iniciativa é facultada aos respectivos Procuradores-Gerais, estabelecerão a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público, observadas, relativamente a seus membros: (...) II - as seguintes vedações: a) receber, a qualquer título e sob qualquer pretexto, honorários, percentagens ou custas processuais; b) exercer a advocacia; c) participar de sociedade comercial, na forma da lei; d) exercer, ainda que em disponibilidade, qualquer outra função pública, salvo uma de magistério; e) exercer atividade político-partidária; f) receber, a qualquer título ou pretexto, auxílios ou contribuições de pessoas físicas, entidades públicas ou privadas, ressalvadas as exceções previstas em lei.

A atuação do *Parquet* em favor de *interesses individuais indisponíveis* é há muito tempo conhecida na legislação e na práxis jurídica brasileiras, sendo representada pelas ações e intervenções que se dão para a adequada tutela de interesses de incapazes[35]. A rigor, a defesa de tais interesses é também uma escolha que se pode dizer política ou social, já que se trata de optar a sociedade por proteger este ou aquele interesse, caracterizando-o como indisponível. Note-se tal noção impregnada na observação de José Frederico Marques: "Órgão dos interesses indisponíveis, funciona o Ministério Público no processo civil para tutelar direitos subjetivos subtraídos do poder de disposição dos particulares"[36].

Nessa perspectiva, ao Ministério Público somente é dado exercer a tutela de interesses individuais quando o sistema jurídico os qualifica como indisponíveis. Isso, aliás, pode decorrer da condição do sujeito titular do direito (como ocorre com o incapaz) ou mesmo da própria natureza do direito debatido (como se reconhece, por exemplo, em relação ao direito à saúde ou a outros que possuem certa *relevância social objetiva*[37]).

De outro lado, apresenta-se como questão mais tormentosa aquela que diz respeito à identificação do conteúdo e do alcance da expressão *interesses sociais*.

Mancuso busca distinções entre o interesse social, o interesse geral e o interesse público. Formula distinção de amplitude entre os dois primeiros, considerando o interesse geral mais amplo do que o interesse social, que pode se referir somente a um grupo e não a toda a coletividade. Distingue o interesse público por liga-lo necessariamente à presença ou titularidade do Estado. De todo modo, ressalta a possibilidade de zonas de interface

---

[35] Conforme art. 178, II, do Código de Processo Civil.

[36] MARQUES, José Frederico. *Instituições de Direito Processual Civil, vol. II, 4ª ed.*. Rio de Janeiro: Forense, 1971.

[37] No STJ: "O Superior Tribunal de Justiça entende que, por se tratar de direito à saúde, o Parquet pode ajuizar Ação Civil Pública em defesa de direito individual indisponível" (REsp 1654321 / MG, Rel. Min. HERMAN BENJAMIN).

entre esses conceitos e refuta um certo rigor terminológico no tratamento dos interesses transindividuais em geral[38].

Mazzilli também aponta a possibilidade de hipóteses em que se identificam os chamados interesses difusos e o próprio interesse público[39].

Sem dúvida, a defesa dos *interesses sociais* pelo Ministério Público tem sua expressão maior no exercício da tutela dos chamados interesses difusos e coletivos (genericamente ditos metaindividuais ou transindividuais).

Na perspectiva de que os interesses sociais são aqueles que podem ser atribuídos – em caráter amplo – à sociedade globalmente considerada (interesse público), a determinados grupos sociais e/ou ainda aos cidadãos componentes de determinada coletividade, é preciso marcar os fatores de identificação desses interesses que, assim, seriam passíveis de defesa pela ação do Ministério Público.

Para tanto, o caminho que tomamos passa pela menção a algumas das mais percucientes lições acerca do interesse público.

Jean Rivero traça paralelo entre os interesses individuais e o interesse público, ressaltando:

> O fim da Administração: o interesse público (...) O motor da acção administrativa, pelo contrário, é essencialmente desinteressado: é a prossecução do interesse geral, ou ainda da utilidade pública, ou, numa perspectiva mais filosófica, do bem comum.
>
> O interesse geral não é, portanto, o interesse da comunidade considerada como uma entidade distinta dos que a compõem e superior a eles; é muito mais simplesmente, um conjunto de necessidades humanas – aquelas a que o jogo das liberdades não provê de maneira adequada e cuja satisfação, todavia, condiciona a realização dos destinos individuais. A delimitação do que entra no interesse gera varia com as épocas, as formas sociais, os dados psicológicos, as técnicas;

---

[38] *Op. cit.*, p. 27-26.

[39] "Nesse sentido mais abrangente de interesse público, com Renato Alessi vamos cindi-lo em duas subcategorias: o interesse público primário e o interesse público secundário. Com efeito, não há confundir o interesse do bem geral (interesse público primário), com o interesse da administração (interesse público secundário). Essa distinção evidencia que nem sempre está a coincidir o interesse do bem geral (interesse público primário) com o modo como os órgãos governamentais vêem o interesse público (interesse público secundário). E, nesse sentido, o interesse público primário (bem geral) pode ser identificado com o interesse social, o interesse da sociedade ou da coletividade como um todo, e mesmo com os mais autênticos e abrangentes interesses difusos (o exemplo, por excelência, do meio ambiente)" (MAZZILLI, Hugo Nigro. *O acesso à justiça e o Ministério Público*. 5ª ed., rev., ampl. e atual.. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 36).

> mas se o conteúdo varia, o fim continua o mesmo: a acção administrativa tende à satisfação do interesse geral[40].

Bandeira de Mello também contribui de maneira significativa para uma noção mais exata do interesse público, ao defini-lo como "o interesse resultante do conjunto dos interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da Sociedade e pelo simples fato de o serem"[41].

É fato também que podem ser encontradas na atualidade severas críticas às noções clássicas acerca do interesse público e à superioridade reconhecida *a priori* deste interesse em relação aos direitos individuais[42].

Adotamos, porém, por nos parecer imprescindível ao bom funcionamento dos sistemas jurídicos em geral, a perspectiva que reconhece a relevância de se conferir certa primazia ao interesse público – no sentido designado por Alessi como primário –, ainda que sua superioridade em relação a outros interesses e direitos não seja – e não deve ser – um princípio absoluto[43].

A própria organização da vida em sociedade induz ao pensamento de que se deva, como regra, privilegiar o interesse de todo o grupo, ao qual dão passagem interesses isolados dos indivíduos, sob pena de ser a própria vida coletiva um contrassenso[44].

---

[40] RIVERO, Jean. *Direito Administrativo*. Coimbra: Livraria Almedina, 1981, p. 14-15.

[41] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 26ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009, p. 61

[42] ÁVILA, Humberto Bergmann. 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. Também 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.

[43] De fato, parece ser necessário refletir sobre a afirmada "supremacia do interesse público", dado que nossa Constituição Federal determina especialíssima proteção sobre tantos direitos individuais. O próprio ordenamento jurídico, porém, e a própria Constituição, dão-nos exemplos de institutos e regras que expressam certa prevalência. É o que se vê no instituto da desapropriação, nas regras que definem os contornos do exercício do poder de polícia, dentre outras hipóteses. Talvez seja o caso de se nomear o referido princípio não mais como "supremacia do interesse público", mas como "relevância do interesse público". A clássica lição de Gaston Jèze: "En Francia, tres ideas capitales dominan, en la actualidad, toda la teoria general del funcionamiento de los servicios públicos, a saber: 1ª idea. – Subordinación de los intereses particulares al interés general a que responde el servicio público. Esta primera idea tiene una limitación em los otros dos principios actualmente dominantes; 2ª idea. – Sólo cabe sacrificar los intereses privados en la medida estrictamente necesaria al interés general; 3ª idea. – Debe pagarse uma indemnización siempre que el interés general del servicio público exija de una persona un sacrificio excepcional" (*Principios Generales del Derecho Administrativo*. Vol. III. Buenos Aires: Editorial Depalma, 1949, p. 4).

[44] De fato, de modo realçado nos últimos anos, parece a sociedade ter perdido com rapidez a perspectiva coletiva de seus problemas e dos caminhos que se possam adotar. A nos guiar por esta reflexão e a iluminar o desenvolvimento do texto, fica a lição sempre atual de Barbosa Moreira, embora não nos pareça tão claro que a tendência atual é a mesma observada pelo autor no início da década de 1980: "De velho poema inglês, notável pensador religioso do nosso século tirou o título de uma de suas mais conhecidas obras: 'No man is

Não se olvide ainda a problemática de se distinguir o interesse que é próprio da coletividade daqueles interesses que são qualificados como públicos simplesmente porque titularizados pela pessoa jurídica estatal.

É a célebre distinção feita por Renato Alessi entre interesse público primário e interesse público secundário, cujos conteúdos nem sempre coincidem:

> Como hemos puesto ya de relieve, función es el poder concebido em relación com la realización de determinados intereses. Tratándose del poder soberano, estará em relación com la realización de intereses públicos, colectivos. Estos interesses públicos, colectivos, cuya satisfacción está a cargo de la Administración, no sons implemente el interés de la Administración entendida como aparato organizativo, sino lo que se ha llamado el interés colectivo primario, formado por el conjunto de intereses individuales preponderantes en una determinada organización jurídica de la colectividad, mientras que el interés del aparato (si es que puede concebirse um interés del aparato unitariamente considerado) sería simplemente uno de los intereses secundarios que se hacen sentir en la colectividad y que pueden ser realizados solamente en caso de coincidencia com el interés colectivo primario y dentro de los limites de dicha coincidencia. La peculiaridade de la posición jurídica de la Administración pública radica precisamente en esto, en que su función consiste en la realización del interés colectivo, público, primario[45].

Aliás, a distinção interesse público primário e interesse público secundário não passou despercebida pelo legislador brasileiro, que inseriu importante menção no parágrafo único do art. 178 do Código de Processo Civil de 2015. Trata-se de norma que afirma que a mera participação da Fazenda Pública no processo não configura hipótese de intervenção do Ministério Público.

É questão bastante interessante, especialmente se relacionada à distinção teórica há pouco citada, sobre o interesse público, e suas subespécies primário e secundário.

---

na island' – Homem algum é uma ilha. O verso poderia servir de epígrafe a qualquer reflexão sobre as condições e as necessidades da vida contemporânea. Passageiros do mesmo barco, os habitantes deste irrequieto planeta vão progressivamente tomando consciência clara da alternativa essencial com que se defrontam: salvar-se juntos ou juntos naufragar. A história individual terá sempre, naturalmente, o seu lugar nos registros cósmicos; acima dela, porém, e em grande parte a condicioná-la, vai-se inscrevendo, em cores mais berrantes, a história coletiva. Os olhos da humanidade começam a voltar-se antes para o que diz respeito a todos, ou a muitos, do que para o que concerne a poucos, ou a um só" (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).

[45] ALESSI, Renato. *Instituciones de Derecho Administrativo, Tomo I, Traducción de la 3ª edición italiana*. Barcelona: BOSCH, Casa Editorial, 1970, p. 184-185.

Parece-nos ser possível afirmar que a presença da Fazenda Pública no processo sempre faria reconhecer que há alguma espécie de interesse público envolvido na causa. Não necessariamente, porém, o interesse público primário, podendo ser o caso de se discutir questão ligada mais diretamente ao interesse do Estado (pessoa jurídica), possivelmente não coincidente com o interesse da coletividade.

Nessa hipótese, não haveria obrigatoriedade de intervenção do Ministério Público, ao menos não por esta razão. É, aliás, o que se sustenta e se implementa há algum tempo, em termos de aperfeiçoamento institucional do Ministério Público, por meio da edição dos chamados *atos de racionalização da atuação no processo civil*.

Exemplifica-se com o Ato (N) Nº 313/03 - PGJ-CGMP (MPSP):

> Dispõe sobre a racionalização da intervenção do Ministério Público no processo civil. O PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA e o CORREGEDOR-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, no uso das atribuições que lhe são conferidas pela Lei Complementar Estadual n.º 734, de 26 de novembro de 1993, considerando: 1. a necessidade de racionalizar a intervenção do Ministério Público no Processo Civil, notadamente em função da utilidade e efetividade da referida intervenção em benefício dos interesses sociais, coletivos e individuais indisponíveis; 2. como decorrência, a imperiosidade de reorientar a atuação ministerial em respeito à evolução institucional do ministério Público e ao perfil traçado pela Constituição da República (artigos 127 e 129), que nitidamente priorizam a defesa de tais interesses na qualidade de órgão agente; 3. a justa expectativa da sociedade de uma eficiente, espontânea e integral defesa dos mesmos interesses, notadamente os relacionados com a probidade administrativa, a proteção do patrimônio público e social, a qualidade dos serviços públicos e de relevância pública, a infância e juventude, as pessoas portadoras de deficiência, os idosos, os consumidores e o meio ambiente; 4. a iterativa jurisprudência dos Tribunais pátrios, inclusive sumuladas, em especial dos Egrégios Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça; e 5. a exclusividade do Ministério Público na identificação do interesse que justifique a intervenção da Instituição na causa; Resolvem editar, na forma dos artigos 10, XII, da Lei Federal n.º 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, e artigos 19, inciso I, letra "d" e 42, inciso XI, da Lei Estadual Complementar nº 734 de 26 de novembro de 1993, respeitada a independência funcional dos membros da Instituição e, portanto, sem caráter vinculativo, o seguinte Ato: Art. 1º - Em matéria cível, intimado como órgão interveniente, poderá o membro da Instituição, ao verificar não se tratar de causa que justifique a intervenção, limitar-se a consignar concisamente a sua conclusão, apresentando, neste caso, os respectivos fundamentos. (...) Art. 3º -

> Perfeitamente identificado o objeto da causa e respeitado o princípio da independência funcional, fica facultada a intervenção ministerial nas seguintes hipóteses: (...) XI - Ação individual em que for parte a fazenda ou o poder público (estado, município, autarquia ou empresa pública), com interesse meramente patrimonial, disponível e sem implicações de ordem constitucional, a exemplo da execução fiscal e respectivos embargos, anulatória de débito fiscal, declaratória em matéria fiscal, repetição de indébito, consignação em pagamento, possessória, ordinária de cobrança, indenizatória, embargos de terceiro, despejo, ações cautelares e impugnação do valor da causa.

Desse modo, o interesse público que determina e justifica a atuação do Ministério Público é mesmo o chamado interesse público primário, identificado com o interesse da própria coletividade globalmente considerada[46], e assim passível de inclusão no conjunto dos chamados interesses sociais.

Veja-se agora a questão relativa aos chamados interesses transindividuais. Estes podem ser definidos como os interesses que suplantam a esfera individual dos cidadãos porque atingem, por uma ou outra razão, de um ou outro modo, um conjunto de indivíduos, maior ou menor conforme a situação concreta, identificáveis ou não conforme o panorama fático apresentado:

> Os interesses supra ou metaindividuais podem ser identificados como uma terceira categoria, situada propriamente entre os interesses privados e os públicos, mas com maior proximidade destes últimos, ou, sob outro enfoque, e considerando os públicos uma categoria mais abrangente, como uma modalidade diferenciada destes interesses[47].

---

[46] Evidentemente não se quer com isso que se adote uma postura reducionista dos problemas sociais. A interpretação real do que se considera interesse público é bastante complexa, notadamente numa sociedade heterogênea e desigual como a brasileira. Vale muito lembrar disso pelas palavras de Faria, que aponta a complexidade da realidade social no Brasil e enxerga um fenômeno que denomina "explosão de conflituosidade". Partindo do quadro observado no final da década de 1990, verificando os processos de brutal urbanização do país, de agravamento das desigualdades econômicas em termos de controle da renda pelos mais pobres e pelos mais ricos, de baixo crescimento econômico a partir da década de 1980 e de ampliação do quadro de eleitores, conclui: "Como é possível postular-se o princípio do interesse público numa sociedade tão dividida, tão desigual, marcada por uma lógica tão oportunista, fundada em um processo determinado pela espiral inflacionária? Quando examinamos esse quadro do ponto de vista econômico, social e político, de uma forma muito rápida, em uma sociedade como esta, não é fácil utilizar o princípio do interesse público como uma categoria totalizadora para o sistema jurídico. Em tal sociedade verificaremos um esgarçamento do contrato social" (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. 84-85).

[47] LEONEL, Ricardo. *op. cit.*, p. 89.

A própria Constituição Federal atribui ao Ministério Público a função de *promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos*[48].

A defesa dos chamados interesses transindividuais potencializou-se com o desenvolvimento dos instrumentos de tutela coletiva de direitos, implementados no Brasil a partir da década de 1980. Mencionam-se especialmente, por sua condição de instrumentos precursores, a Lei de Política Nacional de Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981), a Lei de Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/1985) e o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990).

Este último em especial forneceu ao direito positivo brasileiro a célebre classificação dos interesses transindividuais em três subespécies: interesses difusos, interesses coletivos *stricto sensu* e interesses individuais homogêneos[49].

As diferenças essenciais entre eles residem em três aspectos: a possibilidade de determinação dos sujeitos titulares; a possibilidade de divisão (ou quantificação) do objeto do direito; a origem do interesse.

As espécies mencionadas podem, portanto, ser diferenciadas do seguinte modo: (a) os interesses difusos pertencem a titulares indetermináveis, seu objeto não é divisível e a origem do interesse é marcadamente uma circunstância de fato; (b) os interesses coletivos pertencem a titulares que são determináveis, seu objeto também não é divisível e ressalta-se a existência de uma relação jurídica que une ou origina o referido grupo de pessoas; finalmente (c) os interesses individuais homogêneos pertencem a titulares que são determináveis, o seu objeto é propriamente divisível (quantificável) e possuem origem comum.

A rigor, a identificação do interesse de que se cuida exige a análise de determinado caso concreto e da exata pretensão a ser deduzida:

> Correntemente vê-se a afirmação de que o direito ao meio ambiente é difuso, o do consumidor é coletivo e que o de indenização por prejuízos particulares seria

---

[48] Art. 129, III, da Constituição Federal de 1988.

[49] Lei nº 8.078/1990 (CDC): "Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo. Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de: I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato; II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base; III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum".

> individual. A afirmação não está correta nem errada. Apenas há engano na utilização do método para a definição qualificadora do direito ou interesse posto em jogo. A pedra de toque do método classificatória é o tipo de tutela jurisdicional que se pretende quando se propõe a competente ação judicial. Da ocorrência de um mesmo fato podem originar-se pretensões difusas, coletivas e individuais[50].

Exemplificando: não basta mencionar que se trata de um caso de despejo de efluentes industriais sem tratamento em determinado rio. Há que se afirmar categoricamente a pretensão de que se trata, tal como (i) exigir a implantação de eficiente sistema de tratamento na indústria poluidora, cessando sua atividade até que seja cumprida tal obrigação de fazer, ou então (ii) condenar à indenização dos danos sofridos pelos moradores ribeirinhos que comprovem a dependência, ao tempo do dano ambiental, dos recursos advindos do rio para sua subsistência.

No primeiro caso (i), trata-se da defesa de interesse difuso, enquanto no segundo (ii), cuida-se de interesse individual homogêneo.

Outro exemplo: o conflito estabelecido entre consumidores e uma empresa concessionária de telefonia acerca de ser ou não devido determinado reajuste baseado em cláusula contratual, supostamente abusiva. Não cabe a pergunta "qual a espécie de interesse envolvido". Cabe, antes disso, a especificação da pretensão. Esclarecendo: (i) se o pleito é no sentido de se impor à empresa obrigação de não fazer que consista em se abster de inserir a cláusula referida nos contratos que vier a firmar no futuro, trata-se aqui de interesse ou direito difuso; (ii) se o pedido se refere à anulação da cláusula abusiva em todos os contratos já firmados, cuida-se de interesse coletivo; (iii) e se há pedido de condenação à restituição de todas as diferenças pagas em função do reajuste baseado na cláusula abusiva, este é um interesse individual homogêneo.

Esse modo de identificação da espécie de interesse pela perspectiva da pretensão, embora seja alvo de críticas[51], parece-nos bastante relevante do ponto de vista prático. Não se trata de subverter a ordem das coisas, reconhecendo a precedência da pretensão em relação ao interesse. Cuida-se apenas de um método eficaz para a análise científica da questão e a identificação precisa da espécie de interesse observada.

---

[50] 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. 245.

[51] BEDAQUE, José Roberto dos Santos. *Direito e processo: influência do direito material sobre o processo.* 2ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001, p. 34-35.

No que se refere aos interesses difusos, não há dúvida acerca da vocação do Ministério Público para a defesa de tais interesses. Os interesses difusos, por pertencerem a um conjunto indeterminável de pessoas, estão, como induz o próprio nome, espalhados ou disseminados pelo tecido social. É possível dizer que o grupo ou conjunto que constitui o sujeito desses direitos *não apresenta limites precisos*.

Por isso mesmo, os interesses difusos adequam-se com perfeição à expressão interesses sociais. O conjunto dos interesses difusos pertence integralmente ao conjunto maior dos chamados interesses sociais. Em outras palavras ainda: não há interesse difuso que não se caracterize como interesse social para o fim de se reconhecer competência legal para a atuação do Ministério Público em sua defesa.

Além disso, ressalta-se o aspecto da indivisibilidade do objeto do direito difuso. Mais do que isso, vale aqui fazer menção às lições de Barbosa Moreira[52], que cunhou a distinção entre o caráter essencial e o caráter acidental do aspecto coletivo de determinado interesse.

Ricardo Leonel traz explicação bastante percuciente sobre esta questão em relação aos interesses difusos:

> Recorde-se que os interesses difusos são caracterizados pela indivisibilidade do objeto, com a consequente comunhão de destino dos respectivos titulares, de modo que a satisfação de um só implica, por força, a satisfação de todos, assim como a lesão de um só constitui lesão à inteira coletividade[53].

---

[52] Sobre os interesses essencialmente coletivos: "Em muitos casos, o interesse em jogo, comum a uma pluralidade indeterminada (e praticamente indeterminável) de pessoas, não comporta decomposição num feixe de interesses individuais que se justapusessem como entidades singulares, embora análogas. Há, por assim dizer, uma comunhão indivisível de que participam todos os possíveis interessados, sem que se possa discernir, sequer idealmente, onde acaba a 'quota' de um e onde começa a de outro. Por isso mesmo, instaura-se entre os destinos dos interessados tao firme união, que a satisfação de um só implica de modo necessário a satisfação de todos; e, reciprocamente, a lesão de um só constitui, *ipso facto*, lesão da inteira coletividade". E sobre os interesses acidentalmente coletivos: "Noutras hipóteses, é possível, em linha de princípio, distinguir interesses referíveis individualmente aos membros da coletividade atingida, e não fica excluída *a priori* a eventualidade de funcionarem os meios de tutela em proveito de uma parte deles, ou até de um único interessado, nem a de desembocar o processo na vitória de um ou de alguns e, simultaneamente, na derrota de outro ou de outros. O fenômeno adquire, entretanto, dimensão social em razão do grande número de interessados e das graves repercussões na comunidade; numa palavra: do 'impacto de massa'. Motivos de ordem prática, ademais, tornam inviável, inconveniente ou, quando menos, escassamente compensadora, pouco significativa nos resultados, a utilização em separado dos instrumentos comuns de proteção jurídica, no tocante a cada uma das 'parcelas', consideradas como tais" (BARBOSA MOREIRA, José Carlos. *Temas de direito processual: terceira série*. São Paulo: Saraiva, 1984, p. 195-196).

[53] *Op. cit*, p. 94.

Essa reflexão permite observar que os interesses difusos são *coletivos por natureza*, na medida em que sua tutela ocorre sempre de modo a se proteger ou refletir simultaneamente a esfera de direitos de todos os indeterminados sujeitos que os titularizam.

O mesmo raciocínio poderia ser aplicado aos interesses coletivos, caracterizados também por uma indivisibilidade ínsita à sua própria natureza. A diferença essencial em relação aos difusos – além da determinabilidade dos sujeitos – é que a indivisibilidade do objeto advém ou se origina da existência de uma *relação jurídica de direito material comum*, de que participam todos os membros do grupo de pessoas considerado[54].

Diante dessa constatação, poder-se-ia afirmar que também os interesses coletivos em sentido estrito são *coletivos por natureza*, descartando-se a ideia de simples interesses individuais agrupados[55].

Por esta razão, o tratamento que se dá aos interesses difusos e coletivos, no que se refere à legitimidade do Ministério Público para sua defesa, é uniforme. É o que se encontra em nossa jurisprudência:

> Os direitos difusos e coletivos são transindividuais, indivisíveis e sem titular determinado, sendo, por isso mesmo, tutelados em juízo invariavelmente em regime de substituição processual, por iniciativa dos órgãos e entidades indicados pelo sistema normativo, entre os quais o Ministério Público, que tem, nessa legitimação ativa, uma de suas relevantes funções institucionais (CF art. 129, III)[56].

No entanto, a conclusão acima referida em relação aos interesses difusos e coletivos não pode ser transportada para os interesses individuais homogêneos. Note-se que aqui se cuida de interesses cujos titulares são determináveis e ainda cujo objeto correspondente é divisível entre os titulares (ou quantificável).

Por isso, é comum encontrar a observação de que os interesses individuais homogêneos são essencialmente individuais e só acidentalmente tutelados de maneira coletiva[57].

---

[54] LEONEL, Ricardo. *Op. cit.*, p. 99.
[55] Idem, ibidem, p. 99.
[56] STF, RE 631.111 / GO, Rel. Min. Teori Zavascki.
[57] "O tratamento processual coletivo conferido a estes interesses decorre da conveniência da aplicação a eles das técnicas de tutela coletiva. Sua implementação configura opção de política legislativa. Na essência, são interesses individuais e nada impede a demanda atomizada de cada qual dos titulares, com *v.g.*, obtenção de indenização a título pessoal pelos danos sofridos" (LEONEL, Ricardo. *Op. cit.*, p. 101).

Assim, com relação aos interesses individuais homogêneos, há que se observar que a sua defesa pelo Ministério Público deve passar pela verificação do próprio conteúdo do direito, com a reflexão sobre a efetiva existência de certa *relevância social objetiva*.

Trata-se de verificar se o direito de que se cuida tem objetivamente – segundo a própria ordem jurídica vigente e não segundo a apreciação pessoal do intérprete – uma relação de coerência e consequência para com as finalidades do Ministério Público e da própria sociedade brasileira (tal como estampada no documento político e jurídico que rege a vida social).

É nesse sentido que se deve compreender a tendência que se apresentou na jurisprudência nos últimos anos:

> 2. Já os direitos individuais homogêneos pertencem à categoria dos direitos subjetivos, são divisíveis, tem titular determinado ou determinável e em geral são de natureza disponível. Sua tutela jurisdicional pode se dar (a) por iniciativa do próprio titular, em regime processual comum, ou (b) pelo procedimento especial da ação civil coletiva, em regime de substituição processual, por iniciativa de qualquer dos órgãos ou entidades para tanto legitimados pelo sistema normativo.
> (...)
> 4. O art. 127 da Constituição Federal atribui ao Ministério Público, entre outras, a incumbência de defender "interesses sociais". Não se pode estabelecer sinonímia entre interesses sociais e interesses de entidades públicas, já que em relação a estes há vedação expressa de patrocínio pelos agentes ministeriais (CF, art. 129, IX). Também não se pode estabelecer sinonímia entre interesse social e interesse coletivo de particulares, ainda que decorrentes de lesão coletiva de direitos homogêneos. Direitos individuais disponíveis, ainda que homogêneos, estão, em princípio, excluídos do âmbito da tutela pelo Ministério Público (CF, art. 127).
> 5. No entanto, há certos interesses individuais que, quando visualizados em seu conjunto, em forma coletiva e impessoal, têm a força de transcender a esfera de interesses puramente particulares, passando a representar, mais que a soma de interesses dos respectivos titulares, verdadeiros interesses da comunidade. Nessa perspectiva, a lesão desses interesses individuais acaba não apenas atingindo a esfera jurídica dos titulares do direito individualmente considerados, mas também comprometendo bens, institutos o u valores jurídicos superiores, cuja preservação é cara a uma comunidade maior de pessoas. Em casos tais, a tutela jurisdicional desses direitos se reveste de interesse social qualificado, o que legitima a propositura da ação pelo Ministério Público com base no art. 127 da Constituição Federal. Mesmo nessa hipótese, todavia, a legitimação ativa do

> Ministério Público se limita à ação civil coletiva destinada a obter sentença genérica sobre o núcleo de homogeneidade dos direitos individuais homogêneos.
> 6. Cumpre ao Ministério Público, no exercício de suas funções institucionais, identificar situações em que a ofensa a direitos individuais homogêneos compromete também interesses sociais qualificados, sem prejuízo do posterior controle jurisdicional a respeito. Cabe ao Judiciário, com efeito, a palavra final sobre a adequada legitimação para a causa, sendo que, por se tratar de matéria de ordem pública, dela pode o juiz conhecer até mesmo de ofício (CPC, art. 267, VI e § 3.º, e art. 301, VIII e § 4.º)[58].

Aliás, há pelo menos duas décadas caminham na mesma direção os próprios mecanismos institucionais internos do MPSP:

> O Ministério Público está legitimado à defesa de interesses ou direitos individuais homogêneos de consumidores ou de outros, entendidos como tais os de origem comum, nos termos do art. 81, III, c/c o art. 82, I, do CDC, aplicáveis estes últimos a toda e qualquer ação civil pública, nos termos do art. 21 da Lei nº 7.347/85 (LACP), que tenham relevância social, podendo esta decorrer, exemplificativamente, da natureza do interesse ou direito pleiteado, da considerável dispersão de lesados, da condição dos lesados, da necessidade de garantia de acesso à Justiça, da conveniência de se evitar inúmeras ações individuais, e/ou de outros motivos relevantes.
> Fundamento: O Ministério Público tem legitimidade para tutelar interesses individuais homogêneos, assim entendidos aqueles de natureza divisível pertencentes a titulares determináveis e que tenham entre si um vínculo fático decorrente de sua origem comum (art. 81, parágrafo único, III, CDC). Nesses casos, considerada sua relevância social (decorrente, por exemplo, da natureza do interesse, da considerável dispersão ou condição dos lesados, da necessidade de garantia de acesso à Justiça, da conveniência de se evitar inúmeras ações individuais) são aplicáveis os instrumentos legais de tutela coletiva (e.g. inquérito civil, ação civil pública) – art. 81, parágrafo único, III e art. 83, CDC; art. 21, Lei nº 7.347/85. É o caso da tutela dos interesses individuais homogêneos dos consumidores (contratos bancários, consórcios, seguros, planos de saúde, TV por assinatura, serviços telefônicos, compra e venda de imóveis, mensalidades escolares, serviços de internet, etc.) e de quaisquer outros que reúnam as características acima apontadas[59].

---

[58] STF, RE nº 631.111 / GO, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI. No mesmo sentido, diversos julgados do STJ (REsp nº 990922 / RS; REsp 1602907 / PR; AgInt no AREsp 56712 / RJ; REsp 1554153 / RS, dentre outros).
[59] Súmula nº 7 do Conselho Superior do Ministério Público do Estado de São Paulo.

Assim, reconhece-se a legitimidade do Ministério Público para defesa de interesses individuais homogêneos quando se trata de questões que envolvam, *v. g.*, reajustes de mensalidades escolares e de modo geral direitos ligados ao tema da educação, assim como questões relativas ao sistema público de saúde ou a planos privados de assistência à saúde, conflitos relativos a sistemas públicos como o sistema de seguro obrigatório de veículos (DPVAT), dentre outras matérias que apresentem claro *interesse coletivo* ou *relevância social objetiva*[60]. Fora dessas hipóteses, não havendo circunstâncias que apontem esta relevância, os interesses individuais homogêneos estariam fora do âmbito de atuação do Ministério Público, por não se inserirem no sentido da expressão constitucional utilizada no art. 127 (*interesses sociais)*.

1.1.1.3 A defesa do regime democrático

É imprescindível ainda abordar a disposição do art. 127 da Constituição Federal que estabelece competir ao Ministério Público a *defesa do regime democrático*.

De início, não se pode negar a complexidade de se definir a própria democracia. A exposição de Manoel Gonçalves em obra clássica nos permite observar que no curso da história das sociedades, dos estados e do próprio direito a noção de democracia variou substancialmente, ora sendo ligada à titularidade do poder, ora ao exercício do poder, oscilando entre visões de caráter material e outras de sentido mais formal.

Permitimo-nos acatar o pensamento do ilustre constitucionalista, assim condensado:

> A democracia contemporânea, do ângulo jurídico, pode ser resumida nalguns princípios. Ou seja: 1) ela tem o povo como fonte de todo poder – **princípio da soberania popular**; 2) todavia, o povo não exerce o poder, mas o faz por meio de representantes – **princípio representativo** – embora excepcionalmente o exerça; 3) tal poder é, ademais, limitado por freios e contrapesos e, sobretudo, pelo reconhecimento de direitos fundamentais em favor dos seres humanos – **princípio da limitação do poder**[61].

---

[60] No mesmo sentido, 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, p. 182. O próprio Supremo Tribunal Federal tem enunciado de sua súmula nesse sentido (nº 643): "O Ministério Público tem legitimidade para promover ação civil pública cujo fundamento seja a ilegalidade de reajuste de mensalidades escolares".

[61] FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Princípios fundamentais do direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 51.

De outro lado, é corrente a ideia de que o restabelecimento das bases constitucionais de um regime democrático e o fortalecimento do Ministério Público são traços notáveis da Constituição de 1988 que mantêm íntima relação.

A construção de um regime verdadeiramente democrático exige também a instituição de um Ministério Público forte e independente[62]. Não que seja o Ministério Público o órgão ungido do poder de salvar os cidadãos de todos os perigos. É que, a rigor, a sociedade necessita de mecanismos de controle sobre si própria e especialmente sobre os entes públicos e privados dotados de poder para direcionar e delinear as mais relevantes decisões acerca da vida social. O Ministério Público tem funcionado modernamente como um desses importantes mecanismos:

> Não se deve a uma mera casualidade o fato de o mesmo texto constitucional que implementou o Estado democrático de Direito no Brasil ter sido responsável pela nova essência do Ministério Público. Na verdade, nos países que tiveram processos constituintes similares ao brasileiro também foram concebidas instituições destinadas primordialmente à defesa dos interesses da sociedade, especialmente em face de violações perpetradas pelo Poder Público, como o ombudsman ou o defensor do povo[63].

Evidentemente, buscam-se no texto constitucional os contornos do Estado Democrático Brasileiro, conforme logo aponta o art. 1º da Constituição de 1988.

Ao fundar a República, a Constituição estabelece que ela deve ter o conteúdo de um Estado Democrático de Direito, estabelecendo também seus fundamentos:

> Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre

---

[62] "Há, sim, uma estreita ligação entre democracia e um Ministério Público forte e independente. Já um Ministério Público forte mas submisso só poderia convir a governos totalitários. Embora história traga exemplos de Ministério Público forte (mas não independente) em regimes autoritários, na verdade, um Ministério Público realmente voltado à defesa dos interesses da coletividade (e não do governo ou dos governantes) somente poderá vicejar e produzir frutos para esta sob regime democrático, sob pena de prestar-se a servir à exceção e ao arbítrio, não à coletividade" (MAZZILLI, Hugo Nigro. *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, p. 111-112).

[63] RODRIGUES, Geisa de Assis. *Ação Civil Pública e Termo de Ajustamento de Conduta:* Teoria e Prática. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 65.

> iniciativa; V - o pluralismo político. Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Não menos importante é o art. 3º da Carta, que define os objetivos da nossa República:

> Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

São, sem dúvida, princípios balizadores e orientadores da atuação de qualquer ente público e, no caso específico, do Ministério Público. Este núcleo composto pelos arts. 1º e 3º da Constituição Brasileira tem fundamental relevância para a atuação do Ministério Público pois diz de modo geral *qual é a democracia que incumbe à instituição defender*.

E não se pode negar que é preciso buscar na interpretação sistemática da Constituição a própria definição das específicas normas relativas ao *Parquet*[64].

Sem dúvida, a democracia a ser defendida pelo Ministério Público deve ter o perfil que lhe é impresso pela Constituição Federal de 1988: aliados à noção de democracia sob o aspecto formal[65] convergem ainda os fatores componentes das concepções do Estado

---

[64] Aliás, é importante frisar que as causas determinantes para a intervenção do Ministério Público "são as desvendadas por todo o sistema constitucional, principiando pelos fundamentos e objetivos da República que o Estado constituiu. A Instituição do Ministério Público não encontra nos seus limites a sua razão de ser" (ROSA, Márcio Fernando Elias. O Ministério Público e a defesa do regime democrático, da ordem jurídica e dos interesses sociais e individuais indisponíveis: Anotações. *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, p. 215).

[65] Sob uma perspectiva formal, Bobbio caracteriza a democracia como "um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos". E prossegue: "No que diz respeito aos sujeitos chamados a tomar (ou a colaborar para a tomada de) decisões coletivas, um regime democrático caracteriza-se por atribuir este poder (que estando autorizado pela lei fundamental torna-se um direito) a um número muito elevado de membros do grupo". Ainda segundo Bobbio, "'número muito elevado' é uma expressão vaga. No entanto, os discursos políticos inscrevem-se no universo do 'aproximadamente' e do 'na maior parte das vezes' e, além disto, é impossível dizer 'todos' porque mesmo no mais perfeito regime democrático não votam os indivíduos que não atingiram uma certa idade. A onicracia, como governo de todos, é um ideal-limite" (BOBBIO, Norberto. *O Futuro da Democracia.* 10ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2006. p. 30-31). É o que se implementa em nosso regime, pelo art. 1º, parágrafo único, da Constituição Federal: "Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição".

Social, da dignidade da pessoa humana[66], da participação social na condução da *res publicae*[67] e do pluralismo que caracteriza a sociedade contemporânea, essencialmente complexa[68].

Nossa democracia semidireta[69] tem essas características marcantes e delas não pode se afastar, sob pena de propiciar a construção de uma outra nação, que não aquela delineada e retratada no texto constitucional.

---

[66] "O princípio jusnaturalista no qual se baseia o pensamento de liberdade e igualdade determina: toda pessoa tem, por força de sua mera existência humana, a prerrogativa ao respeito de sua dignidade humana. Isso significa: não se pode matar, torturar, escravizar ou denegrir a pessoa humana – sejam quais forem os motivos finais. O princípio da dignidade humana coloca um limite absoluto, intransponível a todas as ponderações finalistas da fundamentação jurídica. Ele compõe o sentido contrário à fundamentação jurídica por mera racionalidade utilitarista" (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, p. 284). Bastante semelhante é a noção de contramajoritarismo, bastante reiterada no discurso jurídico contemporâneo no plano internacional: "É bem mais forte agora o reconhecimento de que, embora entre os direitos da maioria se deva incluir o de determinar a política geral do Estado, eles não podem se estender a ponto de invadir uma certa gama de direitos individuais irredutíveis e, consequentemente, também os direitos das minorias" (KELLY, John M. *Uma breve história da teoria do direito ocidental*. Tradução de Marylene Pinto Michael. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2010, p. 521). Também no Brasil: "O debate, na sua essência, é universal e gravita em torno das tensões e superposições entre constitucionalismo e democracia. É bem de ver, no entanto, que a ideia de democracia não se resume ao princípio majoritário, ao governo da maioria. Há outros princípios a serem preservados e há direitos da minoria a serem respeitados. Cidadão é diferente de eleitor; governo do povo não é governo do eleitorado. No geral, o processo político majoritário se move por interesses, ao passo que a lógica democrática se inspira em valores. E, muitas vezes, só restará o Judiciário para preservá-los. O déficit democrático do Judiciário, decorrente da dificuldade contramajoritária, não é necessariamente maior que o do Legislativo, cuja composição pode estar afetada por disfunções diversas, dentre as quais o uso da máquina administrativa nas campanhas, o abuso do poder econômico, a manipulação dos meios de comunicação" (BARROSO, Luís Roberto Barroso. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo*. São Paulo: Ed. Saraiva, 2009, p.389).

[67] "Uma das mais significativas aplicações do princípio democrático no Estado de Direito contemporâneo consiste na abertura democrática do exercício da soberania popular, o que significa dizer, revela-se na ampliação, possível, útil, desejável e equilibrada, da participação popular no exercício do poder, fugindo às normas estanques da participação popular exclusivamente mediante representantes populares eleitos" (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. 80).

[68] A complexidade da sociedade contemporânea e, talvez em maior grau, da sociedade brasileira é simultaneamente elemento reconhecido e integrante no nosso sistema constitucional e fator que dificulta e por vezes impede o regular funcionamento das próprias instituições jurídicas, sujeitas à pressão e à influência dos diversos setores e grupos com interesses díspares ou ainda antagônicos. Os ensaios de Campilongo, reunidos em obra recentemente editada, fornecem um panorama dessas tensões (CAMPILONGO, Celso Fernandes. *O direito na sociedade complexa*. 2ª ed., São Paulo: Saraiva, 2011, p. 51-64, 65-67 e 75-83).

[69] "Com a democracia semidireta, a alienação política da vontade popular faz-se apenas parcialmente. A soberania está com o povo, e o governo, mediante o qual essa soberania se comunica ou exerce, pertence por igual ao elemento popular nas matérias mais importantes da vida pública. Determinadas instituições, como o referendum, a iniciativa, o veto e o direito de revogação, fazem efetiva a intervenção do povo, garantem-lhe um poder de decisão de última instância, supremo, definitivo, incontrastável. (...) Acrescenta-se, portanto, à participação política certa participação jurídica, isto é, ao povo se reconhece, para determinadas matérias, esfera de competência em que ele diretamente, observando formas prescritas pela ordem normativa, cumpre atos cuja validez fica assim sujeita ao seu indispensável concurso" (BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 10ª ed. rev. e atual. São Paulo: 2000, p. 275).

Não se olvide ainda que o próprio Ministério Público, como instituição garantidora do regime democrático, pode ser considerado, por assim dizer, instrumento de defesa e manutenção do próprio Estado Constitucional Brasileiro, integrando o âmbito de incidência das chamadas cláusulas pétreas[70].

Como reflexo disso, o Ministério Público deve conformar sua atuação, de modo a sempre considerar tais aspectos, que estão certamente na base do regime jurídico brasileiro e que sustentam a própria existência da instituição.

1.1.1.4 O inter-relacionamento entre as macrofinalidades

Há que se reconhecer que as finalidades atribuídas ao Ministério Público pelo art. 127 da Constituição Federal representam, na verdade, diferentes perspectivas sobre as relações sociais e as regras que se lhes impõem.

São, a rigor, diferentes dimensões de observação e análise dos problemas e conflitos jurídicos.

A *finalidade ministerial de defesa da ordem jurídica* advém de *uma perspectiva nitidamente objetiva do fenômeno jurídico*. Ao Ministério Público é dado empreender esforços para a defesa da validade e da eficácia (em última análise, da autoridade) do direito vigente (aqui utilizado como sinônimo de ordem jurídica). Não se dá realce aqui ao aspecto subjetivo do direito, a quem se defende, mas propriamente ao que se defende, justamente a aplicação do direito vigente. Trata-se da *dimensão objetiva* da função do Ministério Público.

Já a *finalidade ministerial de defesa de determinados interesses* (sociais e individuais indisponíveis) tem em conta a *perspectiva subjetiva dos fenômenos jurídicos*. O Ministério Público deve, então, reunir recursos e se direcionar à defesa dos interesses de pessoas e grupos cuja proteção, com certa primazia, foi determinada pelo direito vigente. Trata-se da *dimensão subjetiva* da função do Ministério Público.

As duas dimensões citadas, porém, não estão apartadas e exercem mútua influência.

A atuação do Ministério Público que tem em conta a imediata defesa da ordem jurídica deve observar certamente se nas determinadas situações concretas que se apresentam há interesses subjacentes passíveis de defesa pela instituição. Exemplifica-se

---

[70] Nesse sentido, o pensamento de Eduardo Ritt (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. 37).

com a menção a variados processos em que se aponta a ocorrência de ilegalidade (afronta à ordem jurídica), muito embora não atue o Ministério Público por entender que estão ausentes as espécies de interesses defensáveis pela instituição (por exemplo, mandado de segurança para restituição de veículo apreendido por infração a norma de trânsito)[71].

De outro lado, a atuação do Ministério Público que visa à imediata defesa de interesses sociais ou individuais indisponíveis deve necessariamente passar pela verificação do direito vigente, a possibilitar a conclusão de que o direito alberga as pretensões que se delineiam na situação concreta apresentada. Exemplificando, determinado grupo de pessoas pode ter interesse na obtenção de um bem da vida e solicitar a atuação do Ministério Público. O órgão, porém, deve certamente verificar se o interesse de que se trata encontra proteção na ordem jurídica vigente, sem o que não será possível demandar.

Isso demonstra que as dimensões objetiva e subjetiva da disciplina de atuação do Ministério Público exercem mútua influência e refletem assim a complexidade dessa questão[72].

Do ponto de vista lógico, não há surpresa na constatação desse inter-relacionamento, especialmente porque se pode considerar que a simples manutenção da ordem jurídica representa de algum modo o cumprimento de um relevante interesse da sociedade e que o próprio ordenamento jurídico é a forma estabelecida para proteção dos interesses que a sociedade opta por proteger[73].

---

[71] Nessa linha de raciocínio são fundamentados os atos normativos editados internamente pelo Ministério Público para a racionalização e atualização de sua atuação no processo civil, como o já citado Ato (N) Nº 313/03 - PGJ-CGMP, de 24 de junho de 2003 – Dispõe sobre a racionalização da intervenção do Ministério Público no processo civil. O PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA e o CORREGEDOR-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, no uso das atribuições que lhe são conferidas pela Lei Complementar Estadual n.º 734, de 26 de novembro de 1993, considerando: 1. a necessidade de racionalizar a intervenção do Ministério Público no Processo Civil, notadamente em função da utilidade e efetividade da referida intervenção em benefício dos interesses sociais, coletivos e individuais indisponíveis; 2. como decorrência, a imperiosidade de reorientar a atuação ministerial em respeito à evolução institucional do ministério Público e ao perfil traçado pela Constituição da República (artigos 127 e 129), que nitidamente priorizam a defesa de tais interesses na qualidade de órgão agente; 3. a justa expectativa da sociedade de uma eficiente, espontânea e integral defesa dos mesmos interesses, notadamente os relacionados com a probidade administrativa, a proteção do patrimônio público e social, a qualidade dos serviços públicos e de relevância pública, a infância e juventude, as pessoas portadoras de deficiência, os idosos, os consumidores e o meio ambiente; (...)".

[72] "Há muito consagrado como instituição fiscal da lei, a destinação constitucional do Ministério Público deve ser compreendida à luz dos demais dispositivos da Lei Maior que disciplinam sua atividade, e, em especial, à luz de sua finalidade de zelar pelos interesses sociais, pelos interesses individuais indisponíveis e pelo bem geral" (MAZZILLI, 2007, *op. cit.*, p. 111).

[73] "*Coi suoi imperativi l'ordinamento giuridico si rivolge unicamente ad uomini. Come ogni diritto deriva da uomini, così anche ai suoi precetti uomini soltanto sono sottoposti. E sono gl'interessi dela società e pertanto interessi umani quelli, a tutelare i quali mirano i divieti, a promuovere i quali mirano i comandi. Nè l'ordinamento giuridico emana i suoi precetti ala cieca e senza scopo; e neppure è suo fine quello di mettere ala prova l'oddedienza dei soggetti di diritto. Non è l'obbedire che gli sta a cuore, bensì le sue conseguenze.*

Mas há ainda uma terceira dimensão de análise da atuação ministerial, qual seja, a *dimensão valorativa*, aquela que dá fundamento ético a todas as outras normas que regem a atuação do *Parquet* e até mesmo às outras macrofinalidades: *a defesa do regime democrático*.

Se os interesses sociais devem ser interpretados à luz da ordem jurídica vigente e se a defesa da ordem jurídica tem em vista a proteção de determinados interesses sociais, ambas as finalidades citadas são erigidas e impregnadas do *componente democrático do Estado brasileiro*, com todas as essenciais características já citadas (noção formal de democracia pelo governo da maioria, aliada aos elementos relacionados à concepção Social do Estado, ao fundamento da dignidade da pessoa humana, à ampliação o quanto possível da participação social na condução da coisa pública e ao pluralismo que caracteriza a sociedade contemporânea e que deve ser respeitado – preservado – pelo ordenamento jurídico).

Note-se que as três dimensões abordadas se inter-relacionam e constituem, em verdade, uma *unidade complexa que representa a verdadeira missão do Ministério Público*. Em outras palavras, não se trata de três distintas e apartadas finalidades, mas de uma missão única, que se constitui a partir de três diferentes perspectivas dos fenômenos jurídicos e sociais que se apresentem.

1.1.2 A separação da instituição em relação aos outros Poderes de Estado (a tendência de afastamento do Estado e aproximação da sociedade)

A compreensão, portanto, da missão do Ministério Público, a partir do sentido unitário que se forma pela integração das três macrofinalidades atribuídas à instituição, permite ainda notar um movimento historicamente empreendido pelo *Parquet*: o

---

Esso (ordinamento) tende ad evitare ciò che è vietato, a conseguire ciò ch'è imposto. I suoi precetti sono soltanto um mezzo per tale scopo. Questo esso desidera: questo, cioè, esso stima conforme al proprio interesse – l'interesse dela società determina la statuizione del diritto. Ciò non esclude che sovente possano essere anzitutto tutelati e promossi particolari interessi dei singoli; così che qui in fato l'interesse dela generalità solo mediatamente viene in considerazione. Anzi, non è neppure ecluso che la società umana mossa da um sentimento di protezione per le bestie assuma in certa guisa anche la tutela di esse e com ciò intenzionalmente e consapevolmente promuova il benessere dele stesse. Ma questo demostra ancora una volta che gl'interessi dela società, ai quali serve il diritto, non sono sempre da concepirsi come interessi material. Come ogni norma deve scaturire dall'idea, vivente nella società, di ciò che sai giusto, così si può anche pensare che tuto l'interesse dela collettività all'attuazione dei proprii precetti riposi unicamente su l'appagamento dell'impulso di giustizia (Gerechtigkeitstrieb), che há fato sorgere queglie stessi precetti" (THON, Augusto. *Norma Giuridica e Diritto Soggettivo: indagini di teoria generale del diritto*. Traduzione del Prof. Alessandro Levi. Seconda Edizione. Padova: Cedam, 1951, p. 13-14).

movimento de migração que afastou o Ministério Público do comando, do controle e da influência dos Poderes de Estado[74], numa concomitante aproximação da instituição em relação à sociedade civil.

A concepção tradicional acerca do Ministério Público europeu era bem distinta:

> Il Pubblico Ministero, l'abbiamo piu volte detto, è l'organo statale permanente per l'esercizio dell'azione penale in via più o meno exclusiva, investito spesso di attribuzioni nel campo della giurisdizione civile nei casi in cui siano in gioco pubblici interessi. Secondo i concetti moderni, pressochè generalmente accolti nelle varie legislazioni, esso rappresenta il potere executivo presso l'autorità giudiziaria (potere giudiziario) ed è organizzato gerarchicamente sotto la direzione del Ministro della Giustizia[75].

O Ministério Público brasileiro, tendo origem nos procuradores da coroa nos Estados monárquicos europeus, evoluiu da condição de procurador/defensor do rei, passando pelo estágio em que funcionou como procurador/defensor do Estado, até atingir seu patamar atual, de procurador/defensor da sociedade:

> O deslocamento do papel de defensor do Estado para a condição de fiscal e guardião dos direitos da sociedade produz transformações no discurso e nas práticas dos promotores e procuradores de justiça, tendo sido a resultante de um longo processo de autorreforma, caracterizado pela luta de líderes e organizações profissionais do Ministério Público para criar legislações que, ao mesmo tempo em que reconheciam os novos direitos difusos e coletivos, conferiam atribuições ao Ministério Público para a defesa judicial desses direitos[76].

---

[74] "Na verdade, a inserção do Ministério Público no quadro institucional brasileiro pela Carta Constitucional desafia a clássica teoria de tripartição dos poderes" (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. 137).

[75] SIRACUSA, Francesco. *Il Pubblico Ministero: Parte Generale.* Torino: Unione Tipografico-Editrice Torinese, 1929, p. 190. Também a referência à França aponta no mesmo sentido: "In Francia, ad esempio, il pubblico ministero è posto alle dipendenze del governo ed in particolare del Ministro della giustizia. I suoi uffici sono organizzati in forma unitaria e gerarchica com capi subordinati più o meno diretamente al ministro, al quale compete il potere di sorveglianza e di disciplina, oltre naturalmente la possibilità di influenziare in modo incisivo la progressione in carriera dei magistrati addetti ala funzione requerente" (GUARNIERI, Carlo. *Magistratura e Politica in Italia: pezi senza contrapesi. IBologna: Società Editrice Il Mulino, 1992,* p. 53).

[76] AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. O Ministério Público no Brasil. *In* DIAS, João Paulo (coord.). *O Papel do Ministério Público*: estudo comparado dos países latino-americanos. Coimbra: Almedina, 2008. p. 245.

Ainda hoje, em muitos países, o Ministério Público persiste na representação dos entes estatais. *V. g.*, a disposição da Constituição Portuguesa (art. 219º) é no sentido de que *ao Ministério Público compete representar o Estado e defender os interesses que a lei determinar*[77].

O Ministério Público Brasileiro, no entanto, adotou caminho diverso, buscando inspiração em figuras como o *ombudsman*[78], aliando a suas *históricas funções de promoção da ação penal pública e de fiscal da lei* em favor dos interesses sociais e individuais indisponíveis novas atribuições como as de *zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição*, promovendo as medidas necessárias a sua garantia (art. 129, II) e de *promover o inquérito civil e a ação civil pública*, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (art. 129, III).

Não por outra razão, a própria Constituição proíbe que o Ministério Público exerça a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas (art. 129, IX). Já em 1993, Teori Zavascki apontava:

> (...) no que interessa ao específico tema da atuação do Ministério Público, é possível, desde logo e à luz do próprio texto constitucional, descartar qualquer sinonímia entre 'interesses sociais' e 'interesses de entes públicos', já que, em

---

[77] A despeito dessa disposição constitucional em Portugal, ressalta-se que com a revisão da Constituição em 1992 foi expressamente estabelecido "que o Ministério Público detém um estatuto próprio e uma autonomia funcional. Tal autonomia, no entanto, já estava consagrada na sua Lei Orgânica de 1978 (Lei nº 39/78, de 5 de julho) e foi mantida nas seguintes (sendo reforçada pela Lei nº 23/92, de 20 de Agosto). 'A autonomia do Ministério Público vale face ao Governo e também face à magistratura judicial. Na sua primeira vertente ela significa que ele não depende hierarquicamente do Governo, o qual não lhe pode dirigir ordens ou instruções nem influir no respectivo governo e administração' (Canotilho e Moreira, 1993: 80)" (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. 35-36).

[78] "A palavra *Ombudsman* vem do idioma sueco e significa literalmente *homem encarregado de missão pública*, intermediário, representante. Na sua acepção atual, no âmbito do direito público, *Ombudsman* designa um sistema de controle da Administração Pública. O vocábulo nem sempre é utilizado, em outros ordenamentos, para denominar a figura equivalente ou similar ao *Ombudsman* da Suécia. Por exemplo, na França usa-se a palavra *Mediateur*; para o inglês aparece traduzido como *Solicitor General* ou *Prosecutor of Civil Affairs*. Outras denominações são utilizadas em países onde esse instrumento de controle foi adotado, tal como *Provedor de Justiça* e *Defensor do Povo*. Sem considerar os particularismos nacionais, *Ombudsman*, em essência, é um meio de controle da Administração, derivado, em geral, do Parlamento. Nada tem a ver com os procedimentos habituais de petições ou recursos administrativos. É possível apresentar ao *Ombudsman* reclamações contra a Administração, e sobre tais casos ele tem o poder, no mínimo, de emitir parecer" (MEDAUAR, Odete. *Controle da administração pública.* 2ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora RT, 2012. p. 148. grifo do autor).

> relação a estes há vedação expressa de patrocínio pelos agentes ministeriais (CF, art. 129, IX)[79].

Não se despreze a relevância dessa questão, que mantém relação direta com a legitimidade do Ministério Público para agir em defesa dos valores insculpidos na própria Constituição. É que muitas das violações apontadas em relação à ordem jurídica, aos interesses sociais e ao regime democrático podem advir da atuação do próprio Estado, de maneira que a vinculação funcional e hierárquica do Ministério Público em relação ao Poder Executivo ou a outro Poder de Estado poderia conduzir a sério questionamento sobre a isenção e a severidade da atuação do *Parquet*[80].

Nesse sentido, a verdadeira separação entre o Ministério Público e os demais poderes de Estado só se possibilitaria atingir pelo estabelecimento de um mecanismo jurídico de emancipação da instituição para o exercício livre de suas atribuições constitucionais.

Para tanto, à instituição a Constituição assegurou *autonomia funcional*[81], para que o *Parquet* realize sua atividade-fim, consistente na defesa dos interesses sociais, sem interferências externas, em especial, sem interferências dos outros órgãos e poderes do Estado.

Com efeito, por conta da autonomia funcional que a Constituição atribui ao Ministério Público, a instituição pode – e deve – por si mesma, evidentemente à luz da lei e da Constituição, traçar suas prioridades, suas diretrizes de atuação, seu modo de agir. Em outras palavras, "a autonomia funcional é da Instituição do Ministério Público, ou seja,

---

[79] *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, p. 38.

[80] Veja-se que em 1984, portanto antes de ser dado novo desenho constitucional à instituição, Barbosa Moreira advertia, reiterando reflexão crítica de Cappelletti sobre a opção legislativa de se atribuir ao Ministério Público a legitimidade para agir na defesa de interesses transindividuais: "Resta dizer algumas palavras sobre a solução *c* (legitimação de órgãos estatais). Diversos inconvenientes se têm visto nela; parece-nos que o seu principal defeito, no sistema jurídico brasileiro, tal qual é, seria o de tornar praticamente ineficaz o funcionamento da tutela dos 'interesses difusos' todas as vezes (e não serão poucas) que a ameaça ou a lesão provenha do Poder Público. Ao Ministério Público, em nosso país, não se asseguram de modo cabal as condições de independência de atuação de que precisaria para eventualmente enfrentar a Administração em juízo. Basta ver que, tanto no plano federal quanto no estadual, os seus chefes (Procurador-Geral da República e Procuradores-Gerais de Justiça dos Estados, respectivamente) são nomeados e podem ser demitidos *ad nutum* pelos chefes do Poder Executivo (Presidente da República, Governadores dos Estados)" (BARBOSA MOREIRA, José Carlos. *Op. cit.*, 1984, p. 204).

[81] Art. 127, § 2º, da Constituição Federal: "§ 2º Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa, podendo, observado o disposto no art. 169, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas ou de provas e títulos, a política remuneratória e os planos de carreira; a lei disporá sobre sua organização e funcionamento".

consiste na liberdade que tem de exercer seu ofício em face de outros órgãos do Estado, subordinando-se apenas à Constituição e às leis (...)”[82].

Essa forma de organização propicia que se elimine da essência do Ministério Público eventuais noções – historicamente registradas – de hierarquia ou de vinculação entre a instituição e o governo e deve conduzir o Ministério Público ao desenvolvimento e à execução, não de políticas de governo, mas de políticas de atuação que visem à realização dos fins do Estado Constitucional Brasileiro, de modo pretensamente apartidário[83].

Ao mesmo tempo em que se afasta da interferência do Governo no mérito de sua atuação, o Ministério Público necessita aproximar-se da sociedade, a quem sua atuação deve servir.

---

[82] MAZZILLI, Hugo Nigro. 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, p. 241)

[83] O relato de Ibsen Pinheiro constitui importante registro histórico: “Não foi fácil chegar ao novo perfil da instituição. Eu sei porque estava na Constituinte e, designado pelo líder Mário Covas, coordenei a elaboração do texto dos artigos 127, 128 e 129 que compõem a base do Ministério Público na Constituição Federal, conduzindo também a pesada negociação que a precedeu, não apenas entre as lideranças políticas, mas muito mais com as corporações interessadas, especialmente as polícias civil e militar, a magistratura e a advocacia. Entre dois amores balançou o coração da Constituinte. Os da direita, conservadores, queriam conservar, naturalmente. Defendiam o mesmo Ministério Público esboçado na França do século 14 e que se subia ao Parquet para representar, pelos *procureurs du Roi*, os interesses do monarca; até que Luiz XIV escancarou e, sendo ele o Estado, por assim dizer publicizou os promotores. Mas nada que fosse além da defesa do Estado, embora já embrionasse o conteúdo democrático do monopólio da ação penal pública. Particularmente dura (e surpreendente) foi a negociação com o Ministério Público! Seu segmento federal, hoje de longe o mais visível, opôs-se tenazmente às mudanças, engajando na luta sua associação representativa e todos os seus líderes, inclusive um prestigiado Procurador-Geral da República, tudo porque defendia encarniçadamente o poderzinho de representar judicialmente a União, o que às vezes o empurrava esquizofrenicamente para os dois lados do balcão, na ponta autora e na parte ré de um mesmo feito. Na esquerda havia também adversários da mudança, porque suas lideranças preferiam a solução ascética (e poética) do ombudsman escandinavo que, como se sabe, funciona muito bem... na Escandinávia. Por fim preponderou a proposta que vinha dos Ministérios Públicos dos Estados avalizada por uma experiência que há muito valorizava a independência funcional e principalmente a distinção entre o fiscal da lei e o procurador do Estado. São Paulo, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Paraná e Rio de Janeiro conduziram essa luta, com apoio de todas as estruturas estaduais. Logo, o perfil do Ministério Público que está aí não é casual, nem acidental, mas produto de muita reflexão, muito entendimento, algumas concessões de partes a partes (dada a diferença no mecanismo de provimento do cargo de Procurador-Geral na União e nos estados, assim como a expressão ‘controle externo da atividade policial’) e sobretudo muita clareza na ideia-força que moveu a proposta vitoriosa: desenhar uma instituição estatal que não fosse do governo, mas da sociedade, não mais apenas para a histórica função institucional de acusar, mas também a de defender ‘a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis’ (art. 127). Ou ainda, como reza o art. 129, ‘zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia’” (PINHEIRO, Ibsen. *Ministério Público novo de guerra*. Artigo publicado no Jornal Zero Hora de 06/09/2000, *apud* RODRIGUES, Geisa de Assis, *op. cit.*, p. 69).

A aproximação do Ministério Público em relação à sociedade civil, aos movimentos sociais organizados e aos cidadãos em geral é objeto de preocupação e advertência já há algum tempo[84].

Não obstante, a efetivação de tal propósito encontra barreiras e preconceitos por vezes relacionados ao histórico atrelamento do Ministério Público ao Poder Judiciário e da sempre relevante necessidade de se manter isenção e imparcialidade em relação aos grupos sociais e aos seus interesses[85].

É preciso, porém, evoluir para além da estagnação que tal receio possa gerar.

A aproximação do Ministério Público em relação à sociedade civil é inevitável e imprescindível ao cumprimento do perfil que se expressou no texto constitucional[86]. Ouvir

---

[84] GOULART, Marcelo. *Elementos para uma teoria geral do Ministério Público*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013, p. 113.

[85] Idem, ibidem, p. 120. Vale mencionar que o Ministério Público Brasileiro é instituição juridicamente distinta e organicamente separada do Poder Judiciário. O apontamento se faz válido porque em outros ordenamentos jurídicos, especialmente na Europa, encontram-se exemplos em que o Ministério Público faz parte do mesmo corpo orgânico dos Juízes. Nesse sentido: "O Ministério Público italiano é órgão judiciário, do qual é um ramo, juntamente com a Magistratura" (SZNICK, Valdir. *O Ministério Público no Direito Italiano*. *In* Revista dos Tribunais, vol. 499. São Paulo: Editora RT, maio de 1977, p. 276). Esse panorama também leva a reflexões críticas sobre a imparcialidade do julgador: "In tutto questo contesto – che peraltro abbiamo dipinto solo a grandi linee – come si può affrontare il problema del rapporto fra giudice e pubblico ministero e dela separazione delle carriere? La mia tesi è che, a lungo andare, um corpo unico di magistrati – che svolge funzioni giudicanti e requirenti – indebolisce la posizione del giudice perchè, oltre ad accentuare la distanza dela magistratura dalle altre profissioni legali, impedisce ala logica triadica di dispiegare pienamente i suoi effetti. Per logica triadica io mi referisco ad um fatto ben noto: a quella struttura del processo – o almeno di quello a struttura acusatória – per cui um terzo interviene nella controversia fra due parti al fine di risolverla. Questo tipo di procedura ha la proprietà di facilitare la risoluzione della controversia, perche protege l'imparzialità – e soprattutto l'immagine d'imparzialità – del terzo giudicante" (GUARNIERI, Carlo. 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. 43).

[86] O Conselho Nacional do Ministério Público editou a recomendação nº 61 (de 25 de julho de 2017), em que aponta expressamente o caminho da aproximação do Ministério Público em relação aos movimentos sociais, recomendando: "Art. 1º A promoção de encontros com os movimentos sociais pelas unidades e ramos do Ministério Público Brasileiro, com objetivo de, notadamente: I – aproximar os membros do Ministério Público das demandas da sociedade por meio do diálogo aberto, informal, leal e transparente; II – identificar demandas e tendências na defesa dos Direitos Fundamentais; III – auxiliar os membros do Ministério Público a tomar conhecimento de eventuais ameaças a Direitos Fundamentais; IV – contribuir para o aprofundamento da democracia e da participação social, capacitação das lideranças dos movimentos sociais sobre os serviços prestados pelo MP na defesa dos direitos e sobre o modo de acessá-los; V – estabelecer as metas institucionais em temas de reconhecida relevância social, reunindo-se esforços orçamentários e estruturais, tais como comissões, grupos de trabalho, forças-tarefa e outros, a fim de garantir o alcance de resultados". A própria recomendação nº 61 ainda define: "Art. 2º (...) Parágrafo único. Para efeitos desta recomendação, considera-se movimento social, toda manifestação coletiva e organizada da sociedade civil para fins lícitos, com o fito de obter visibilidade e conferir voz política a demandas objetivamente identificáveis, tais como preservação do meio ambiente, moradia, reforma agrária, defesa dos direitos de minorias, proteção do consumidor, proteção do trabalhador, acesso à justiça, combate à corrupção, fomento e qualificação da prestação de serviços públicos essenciais, defesa dos direitos da pessoa com deficiência, atenção aos idosos, preservação da infância e juventude, combate ao racismo e a violência doméstica, resguarda à educação e à saúde, entre outras. Art. 3º Os encontros com movimentos sociais promovidos pelas unidades do Ministério Público devem prezar pela laicidade do Estado, pelo direito à liberdade de crença religiosa, pelo tratamento igualitário às pessoas, independente do gênero, da orientação sexual, da convicção política ou opção

os reclamos, olhar para os interesses dos cidadãos e dos grupos, é por certo necessário. Atendê-los ou agir em seu favor é decisão a ser responsável e motivadamente tomada pelos membros da instituição, diante do elemento de caráter formal que também condiciona sua atuação: agir para defender *interesses sociais* que estejam devidamente albergados pela *ordem jurídica*.

---

partidária. (...) Art. 6º Os movimentos sociais poderão ser convidados a participar da elaboração do Planejamento Estratégico do Ministério Público Brasileiro, nos termos previstos na norma de regência".

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

Após definir a missão do Ministério Público, indicando as finalidades às quais a instituição deve servir, a Constituição Federal arrola os princípios institucionais que devem marcar a sua atuação. Tais princípios estão apontados no § 1º do art. 127:

> Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.
> § 1º - São princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional.

A doutrina jurídica nacional faz frequente referência aos três princípios institucionais do Ministério Público[87], definindo-os de maneira bastante objetiva:

- independência funcional: poder de livre decisão dos membros do Ministério Público, dentro dos limites da lei, sem subordinação a outros membros ou órgãos da instituição;

- unidade: o Ministério Público é instituição una, submetida a chefia única;

- indivisibilidade: os membros do Ministério Público podem se substituir uns aos outros, sem que haja prejuízo para as funções ministeriais.

Não obstante, a compreensão sobre o sentido e o alcance das referidas normas está longe de ser simples, seja porque são todos eles designados por expressões que se podem considerar indeterminadas – o que propicia uma série de interpretações possíveis –, seja porque o fato de serem tais princípios intimamente relacionados entre si exige do intérprete

---

[87] Por todos, veja-se a obra de MAZZILLI, Hugo Nigro. *Regime Jurídico do Ministério: 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.

também o amplo conhecimento do sistema jurídico e dos mecanismos de superação de situações de aparentes antinomias e/ou perplexidades[88].

Fato é que a atuação conjunta dos três princípios apontados é o que deve conferir o tom da atuação do Ministério Público, trazendo importantes consequências ao perfil da instituição. Nessa linha de raciocínio, buscar-se-á compreender o significado e o alcance de cada um dos princípios, no seu particular modo de atuar e de simultaneamente conviver com os outros princípios institucionais, sem eliminá-los ou prejudicá-los.

Se são três os princípios institucionais que norteiam a atuação do Ministério Público, o desenvolvimento de uma adequada interpretação e aplicação de cada um e de todos eles deve nos conduzir a uma confluência dos referidos comandos, a propiciar um *único vetor de movimento equilibrado*[89].

Fazemos, ainda, um esclarecimento sobre a nomenclatura dada neste trabalho aos princípios institucionais, especialmente quando do enfrentamento das questões relativas ao inter-relacionamento entre eles.

Optamos por designar os *princípios da unidade e da indivisibilidade* como *princípios integrativos* da atuação do Ministério Público.

A palavra *integrativo* designa o que é *"capaz de integrar, próprio para integrar"* e o verbo *integrar* significa *"incluir(-se) um elemento num conjunto, formando um todo coerente"*, *"adaptar (alguém ou a si mesmo) a um grupo, uma coletividade"* ou ainda *"unir-se, formando um todo harmonioso"*[90].

Já que os princípios da unidade e da indivisibilidade apontam no sentido de dar uma atuação uniforme à instituição, independentemente de posições e entendimentos particulares de cada um dos membros da instituição, entendemos adequada essa designação.

Ao *princípio da independência funcional*, para cumprir o ideal de distinção em relação aos princípios integrativos acima ditos, atribuímos o nome de *princípio particularizador* da atuação do Ministério Público.

---

[88] Mazzilli recentemente apontou a complexidade da questão, lembrando que "o próprio Anteprojeto Afonso Arinos falava em independência funcional ' sem prejuízo da unidade e da indivisibilidade da Instituição' (...)" (*op. cit.*, 2013, p. 240).

[89] Permitimo-nos fazer já aqui esta referência ao equilíbrio entre os princípios institucionais, antecipando-nos ao desenvolvimento propriamente feito no tópico 4.4.

[90] HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles. *Grande Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001, p. 1630.

Particularizador é naturalmente *"o que particulariza"* e *particularizar* é *"descrever ou mencionar com particularidade"*, *"distinguir ou mencionar especialmente"*, *"distinguir especificamente; individualizar"*, *"revelar caracteres distintivos"*, *"singularizar(-se), destacar(-se)"*[91].

Já que ao *princípio da independência funcional* reserva-se a função de preservar certo espaço de decisão a cada um dos membros do Ministério Público, em cada um dos casos de suas competências, livrando-os de quaisquer interferências no exercício destas, cumpre, a nosso ver, este papel de *particularizar a atuação ministerial*, em certa contraposição aos chamados *princípios integrativos* (*unidade e indivisibilidade*).

2.1.1 A unidade

A unidade do Ministério Público é comumente conceituada como o princípio que versa ser a instituição uma só e dotada de uma única chefia administrativa. Trata-se, portanto, de uma unidade meramente formal, que expõe e explica uma tal vinculação administrativa entre todos os órgãos e agentes que compõem o Ministério Público. Esse modo de conceituar a unidade nos parece pouco profícuo.

Além disso, no ordenamento brasileiro, sequer é absolutamente correta a afirmação feita. Isso porque no sistema jurídico brasileiro, existem, em verdade, vários Ministérios Públicos. Só se pode pensar na unidade formal acima descrita interna e exclusivamente com relação a cada um desses Ministérios Públicos[92].

Não obstante, nenhum efeito significativo produz, em termos de regramento de atuação da instituição, reconhecer que unidade significa que se trata de uma só instituição sob uma só chefia, se, aliás, como dito, sequer isso se pode dizer com certeza com relação ao Ministério Público Brasileiro.

A tomar por base a ideia de que os princípios são normas que impõem a busca de um estado ideal de coisas por meio da adoção de comportamentos, processos e normas

---

[91] HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles. *Grande Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001, p. 2139.

[92] "Só há unidade dentro de cada Ministério Público. Unidade alguma existe entre o Ministério Público Federal e os dos Estados, nem entre o de um Estado e o de outro. Nem há unidade entre os diversos ramos do Ministério Público da União. Embora o *caput* do art. 128 da Constituição fale que 'o Ministério Público' abrange o da União e o dos Estados, dando uma ideia de unidade entre todos eles, na verdade, a unidade que se pode conceber entre o primeiro e os demais é mais conceitual que efetiva: só quer dizer que o ofício que todos eles exercem é o mesmo ofício de *ministério público*, a que aludem as leis. Mas, num Estado federado como o nosso, seria irreal falar numa verdadeira unidade entre o Ministério Público de um Estado e o de outro, ou entre estes e o Ministério Público da União" (MAZZILLI, Hugo Nigro. *Regime jurídico...*, p. 116).

tendentes a cumprir tal finalidade, é preciso avançar na compreensão do princípio da unidade.

Nessa esteira, a Constituição, ao definir como princípio institucional a unidade, pretende que se reconheça que ao Ministério Público se impõe certa unidade de atuação, *unidade de direção e sentido*.

A ideia de unidade do Ministério Público que entendemos deva ser compreendida e difundida – pois decorrente da construção constitucional da instituição – pressupõe e impõe também que a instituição deve atuar com coerência e uniformidade em seus entendimentos e ações. Os membros do Ministério Público devem atuar, tanto quanto possível, na mesma direção e no mesmo sentido, no que se refere à defesa de teses, entendimentos e normas eleitos institucionalmente como prioritários.

Não se concebe possa ser eficiente e coerente uma instituição cujos membros não ajam em defesa das mesmas prioridades. Não se cogita de uma instituição democrática aquela que está posta aos sabores dos entendimentos individuais de cada um dos seus membros[93]. É, portanto, ínsita à noção de unidade as ideias de coerência e uniformidade.

Finalmente, a doutrina que mais recentemente observa e teoriza sobre o Ministério Público vem apontando o cuidado que se deve ter com a compatibilização entre os princípios de unidade/indivisibilidade e independência funcional:

> Por outro lado, havendo choque entre os princípios da indivisibilidade e da independência funcional, ou seja, em caso de discordância quanto à correção da decisão entre os órgãos ministeriais que estejam atuando em conjunto (litisconsórcio ativo facultativo – artigo 5º, § 5º, da Lei nº 7.347/85 e artigo 210, § 1º, da Lei nº 8.069/90), como incumbe ao Ministério Público a promoção da ação civil pública para a proteção de interesses difusos e coletivos (CF, art. 129, inciso III), deve ser admitido, apenas e tão-somente, o recurso interposto pelo órgão ministerial que comporte máxima amplitude de defesa dos interesses massificados, rejeitado qualquer outro recurso do Ministério Público por ausência de interesse recursal[94].

---

[93] Para uma visão crítica acerca de uma perspectiva patrimonialista da independência funcional, ver 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.

[94] 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. 103.

Essa perspectiva conduz certamente a importantes efeitos com relação à própria atuação funcional e aos deveres dos membros do Ministério Público, que devem todos, por dever funcional, aderir aos programas, projetos e teses desenvolvidos pela instituição, ao menos que se possa extrair do próprio ordenamento jurídico a fundamentação adequada e suficiente para uma atuação que seja divergente em relação a tais atos.

Ressalte-se ainda que vale registrar a ideia da existência de duas perspectivas distintas sobre a unidade institucional: (i) a *unidade sincrônica*[95], que se refere à necessidade de atuação uniforme na consideração do conjunto de variados órgãos e membros do Ministério Público que atuam ao mesmo tempo – ou na mesma época –, em diferentes casos concretos, diferentes conflitos, diferentes comarcas etc.; (ii) a *unidade diacrônica*[96], relativa à necessidade de atuação uniforme na consideração de diferentes órgãos e membros do Ministério Público que atuam ao longo do tempo – em diferentes épocas –, num mesmo caso concreto, num mesmo conflito, numa mesma comarca.

Contudo, o alcance de cada um dos princípios institucionais e o modo como devem eles se integrar é tema que será melhor desenvolvido nos capítulos IV e V.

2.1.2 A indivisibilidade

Já a indivisibilidade, corolário da unidade, impõe que a organização de mecanismos jurídicos para que os membros do Ministério Público possam, nas circunstâncias apropriadas, agir em substituição uns aos outros, sem que isso traga qualquer prejuízo às funções ministeriais[97].

---

[95] "Sincrônico adj. 1 que ocorre, existe ou se apresenta precisamente ao mesmo tempo; simultâneo, tautócrono 2 relativo a ou próprio de sincronismo ou de sincronia 3 relativo a um conjunto de fatos que coincidem no tempo, sem levar em conta o processo evolutivo (...)" (HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles. *Grande Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001, p. 2577).

[96] "Diacrônico *adj.* 1 relativo à diacronia 2 *p. ext.* relativo ao estudo ou à compreensão de um fato ou de um conjunto de fatos em sua evolução no tempo (...)" (HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles. *Grande Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001, p. 1029).

[97] Há, porém, quem atribua outro significado à indivisibilidade, relacionado ao aqui proposto, mas ligeiramente distinto dele: "O princípio da indivisibilidade, em verdade, deve ser compreendido no sentido de que não se deve admitir a atuação simultânea e transversal, em um mesmo processo, de dois órgãos do Ministério Público com a mesma função. A regra tem importância principalmente quando estamos diante de órgãos com atribuições concorrentes: havendo, por exemplo, mais de um órgão de execução do Ministério Público com atribuições na área do meio ambiente em determinada Comarca, é vedada, em razão do princípio da indivisibilidade, a apresentação de várias alegações finais elaboradas por Promotores de Justiça diferentes, ainda que todas elas busquem a procedência do pedido formulado na ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público" (ZENKNER, Marcelo. Reflexões Processuais dos Princípios Institucionais da Unidade e da Indivisibilidade – Revisitando as Atribuições dos Órgãos de Execução do Ministério Público

Dizer que o Ministério Público é indivisível equivale a reconhecer o caráter público das atribuições, manifestações, poderes e deveres legais, os quais em hipótese alguma são entregues à propriedade e/ou titularidade privada dos agentes públicos que circunstancialmente ocupam cargos específicos. É dizer, o Ministério Público é indivisível porque seus agentes representam uma unidade orgânica e assim são todos juridicamente substituíveis, sem qualquer prejuízo à função pública[98].

É certo ainda que essas substituições não são absolutamente livres ou desregradas.

Há no Ministério Público, como de resto ocorre em qualquer órgão público, inúmeras regras acerca das competências legais dos Promotores e Procuradores, as quais devem ser observadas na condução dos trabalhos da instituição.

O próprio Supremo Tribunal Federal reconhece a existência do chamado princípio do promotor natural:

> O postulado do Promotor Natural, que se revela imanente ao sistema constitucional brasileiro, repele, a partir da vedação de designações casuísticas efetuadas pela Chefia da Instituição, a figura do acusador de exceção. Esse princípio consagra uma garantia de ordem jurídica, destinada tanto a proteger o membro do Ministério Público, na medida em que lhe assegura o exercício pleno e independente do seu oficio, quanto a tutelar a própria coletividade, a quem se reconhece o direito de ver atuando, em quaisquer causas, apenas o Promotor cuja intervenção se justifique a partir de critérios abstratos e pré-determinados, estabelecidos em lei. A matriz constitucional desse princípio assenta-se nas clausulas da independência funcional e da inamovibilidade dos membros da Instituição. O postulado do Promotor Natural limita, por isso mesmo, o poder do Procurador-Geral que, embora expressão visível da unidade institucional, não deve exercer a Chefia do Ministério Público de modo hegemônico e incontrastável. Posição dos Ministros CELSO DE MELLO (Relator), SEPÚLVEDA PERTENCE, MARCO AURÉLIO e CARLOS VELLOSO. Divergência, apenas, quanto a aplicabilidade imediata do princípio do Promotor

---

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. 103).

[98] Por razões óbvias, nas formulações teóricas sobre o Ministério Público, nota-se significativa influência do pensamento contido na chamada Teoria do Órgão: "O ordenamento jurídico também pode concentrar mais fortemente (*fester zusammenschließen)* uma unidade socialmente organizada, tratando-a como sujeito de imputação não apenas em diferentes normas jurídicas especiais, mas em geral, à qual também deverá ser imputada a conduta dos seus titulares de órgãos (*Organwalter*), isto é, tomando a conduta dos titulares dos órgãos como conduta própria da organização. Assim, em sentido jurídico, nem os membros dos órgãos, nem os titulares de interesses (por exemplo, os membros) actuam enquanto pessoas, mas juridicamente actua a unidade organizada" (WOLFF, Hans J.; BACHOF, Otto; STOBER, Rolf. *Direito Administrativo. Vol. 1*. Trad. António F. de Sousa. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2006. p. 541)

> Natural: necessidade da "interpositio legislatoris" para efeito de atuação do princípio (Ministro CELSO DE MELLO); incidência do postulado, independentemente de intermediação legislativa (Ministros SEPÚLVEDA PERTENCE, MARCO AURÉLIO e CARLOS VELLOSO). – Reconhecimento da possibilidade de instituição do princípio do Promotor Natural mediante lei (Ministro SYDNEY SANCHES). – Posição de expressa rejeição a existência desse princípio consignada nos votos dos Ministros PAULO BROSSARD, OCTAVIO GALLOTTI, NÉRI DA SILVEIRA e MOREIRA ALVES[99].

Não obstante, há também regras administrativas que expressa ou implicitamente apontam as soluções para os casos em que as substituições se fazem necessárias (como exemplos, citam-se atos que regulam substituições automáticas de um membro pelo outro em caso de rápidos e necessários afastamentos; atos que regulam designações de membros para suprir a ausência transitória de outros em casos de férias ou licenças etc.).

O que nos parece bem marcado pelo princípio da indivisibilidade é a prevalência do interesse público no bom cumprimento das funções ministeriais, a despeito das trajetórias, opiniões e posturas pessoais dos membros da instituição. Pode ser ele visto como uma especificação dos princípios da indisponibilidade do interesse público e da impessoalidade.

A rigor, nota-se que a indivisibilidade, como uma aparente decorrência da unidade, acaba por complementá-la e formar com ela uma noção de sentido único da atuação do Ministério Público, que é uma só instituição, a despeito de sua numerosa composição.

Por essa razão, como já adiantado no item 2.1, optamos por designar os *princípios da unidade e da indivisibilidade* como *princípios integrativos* da atuação do Ministério Público, já que ambos apontam no sentido de dar uma atuação uniforme à instituição, independentemente de posições e entendimentos particulares de cada um dos membros da instituição.

2.1.3 A independência funcional

O significado comumente atribuído à independência funcional é o de garantia que protege os membros da instituição contra interferências quaisquer em sua atividade-fim. Em contraposição à noção de hierarquia, os membros do Ministério Público não devem

---

[99] STF, Tribunal Pleno, HC 67759, rel. Min. Celso de Mello, julgado em 06/08/1992. No mesmo sentido, HC 103.038, rel. min. Joaquim Barbosa, j. 11-10-2011, 2ª T, DJE de 27-10-2011.

obediência a ordens superiores no exercício de suas funções precípuas. Se a autonomia funcional é da instituição, a independência funcional é de cada um de seus membros.

Em célebre frase, diz-se que o membro do Ministério Público somente *deve obediência à Constituição, às leis e à sua consciência*. O simbolismo dessa assertiva retrata a intenção constitucional de conferir certa garantia de atuação livre aos membros do *Parquet*. Buscou-se, ao que parece, a desconcentração no interior da instituição do poder de interpretar os fatos e as normas e de fazer agir o direito.

Historicamente originada de órgãos ligados ao governo e, por consequência, também impregnada de noções de hierarquia, a instituição do Ministério Público construída em 1988 absorveu a preocupação de se prevenirem interferências de órgãos da Administração Superior do Ministério Público no trabalho dos Promotores de Justiça, o que se buscou evitar justamente pelo reconhecimento da independência funcional.

A ideia de se prevenirem tais interferências foi bem acolhida no texto constitucional de 1988, passando a constituir grande bandeira institucional, por se revelar importante instrumento de preservação do interesse público na distribuição equitativa da justiça.

Nem todos os Ministérios Públicos dos Estados Nacionais do Ocidente conhecem essa realidade de atuação. O Ministério Público norte-americano, por exemplo, está longe de adotar esse perfil, refletindo uma organização bem mais próxima da hierarquia[100]. Na Espanha, em oposição à independência funcional, aponta-se a dependência hierárquica como elemento componente da atuação do Ministério Público[101]. Na Alemanha, também

---

[100] "Enfim, verificamos que a legislação estadual define, em linhas gerais, as tarefas do Ministério Público estadual; mas a estrutura e a forma em que muitas dessas tarefas são cumpridas variam de acordo com o pulso de cada Procurador-Geral. O Procurador-Geral, por ser eleito, tem legitimidade para mudar sua estrutura na forma que entenda melhor cumpra a dupla função de defender o Estado e promover o interesse público. É ele o responsável, perante a comunidade, pela atuação de todo o Ministério Público; em compensação, tem ele plena autoridade dentro da Instituição. Consequentemente, cada Ministério Público Estadual vai refletir a personalidade e as ideias próprias do Procurador-Geral" (SIMON, John Anthony. Considerações sobre o Ministério Público Norte-Americano. *In:* Revista dos Tribunais, vol. 640. São Paulo: Editora RT, fevereiro de 1989, p. 15).

[101] "El alcance y significación del principio de legalidad lo establece con precisión el. Art. 6 del Estatuto al disponer que 'por el principio de legalidad, el Ministerio Fiscal actuará con sujeción a la Constitución, a las leyes y demás normas que integran el ordenamiento jurídico vigente, dictaminando, informando y ejercitando, en su caso, las acciones procedentes u oponiéndose a las indebidamente actuadas en la medida y forma en que las leyes lo establezcan'. En realidad es, en esencia, el mismo principio que rige la actividad enjuiciadora desarollada por los integrantes del Poder Judicial, respecto de los cuales el art. 117.1 de la Constitución dice que serán independientes y estarán 'sometidos únicamente al imperio de la Ley'. Pero hay una importante diferencia de matiz. Porque en el art. 117.1 de la Constitución no se hablas de la 'Judicatura', sino, individualmente, de los Jueces y Magistrados, es decir, de las personas que integram esa Institución. En cambio, cuando se trata del Ministerio Fiscal, ese principio de legalidad se refiere estrictamente a la Institución, y no diretamente a sus miembros, los Fiscales, de los que, en cambio, la propria Constitución dispone que estarán sujetos a 'dependencia jerárquica'" (CANILLAS, Fernando Alamillo. *El Ministerio Fiscal Español*. Madrid: Editorial Colex, 1990, p. 29).

não se identifica o reconhecimento de garantia semelhante à independência funcional[102]. No berço do Ministério Público ocidental, a França, também vige o princípio hierárquico[103]. Portugal também não foge à regra[104].

Já o Ministério Público brasileiro buscou caminho diverso:

> Por isso, além da autonomia funcional, a Constituição também assegura aos agentes do Ministério Público a independência funcional. Os membros do Ministério Público (promotores e procuradores) e os órgãos do Ministério Público (tanto os órgãos individuais quanto os órgãos colegiados, como o Conselho Superior ou o Colégio de Procuradores), no exercício da atividade-fim, só estão adstritos ao cumprimento da Constituição e das leis; não estão obrigados a observar portarias, instruções, ordens de serviço ou quaisquer comandos nem mesmo dos órgãos superiores da própria instituição, no que diga respeito ao que devam ou não fazer. Estamos a referir-nos aqui à plena liberdade no exercício da atividade-fim (se, p. ex., é caso de dar ou não denúncia, se é caso de pedir condenação ou absolvição, ou de recorrer ou não): nesse ponto, é irrestrita a liberdade funcional. Entretanto, na atividade-meio, devem os membros do Ministério Público seguir os avisos, instruções e regulamentos das autoridades administrativas competentes da própria instituição (se, p. ex., é caso de comunicarem o ajuizamento de alguns tipos de ações ou se devem fazer relatórios do movimento de processos ou do atendimento ao público pela Promotoria). Excetuados os casos expressamente previstos na lei, na sua atividade-fim os membros ou os órgãos do Ministério Público não podem receber ordens como proponha a ação, ou deixe de propor, ou recorra, ou não recorra, ou sustente esta tese e não aquela. (...) O princípio da independência funcional opõe-se, pois, e precisamente, ao princípio da hierarquia[105].

---

[102] "Os membros do Ministério Público (Staatsanwaltschaft) são funcionários públicos (Beamte) e têm o dever de obedecer aos seus superiores: § 146 do GVG. A Fiscalização é exercida pelo Ministério da Justiça federal e órgãos estaduais de fiscalização (Dienstaufsicht) (§ 147 do GVG), mas os limites da influência política sobre os membros do Ministério Público permanecem obscuros" (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, p. 447).

[103] Nesse sentido: 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, p. 163.

[104] 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. 36-37.

[105] MAZZILLI, Hugo Nigro. *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. p. 202-203.

Maximizou-se, assim, a liberdade de ação dos membros do Ministério Público, encorajando-os a lançar mão de todos os importantes instrumentos de atuação que a lei confere à instituição.

Sem dúvida, protegidos de interferências externas e internas em seu trabalho, os membros do Ministério Público poderiam, com mais confiança e destemor, exercer as funções que o próprio Direito lhes determina, na busca da defesa das grandes finalidades estabelecidas no art. 127 da Constituição Federal.

Longe, porém, de se revelar uma unanimidade entre os estudiosos, a interpretação que confere valor absoluto à independência funcional vem acarretando severas críticas à instituição, justamente por causar na sociedade uma impressão – sabidamente equivocada – de exercício desregrado ou incontrolado dos poderes do Ministério Público[106].

Em meio às críticas citadas, encontra-se com frequência a menção e o estranhamento à ausência de unidade na atuação dos membros do Ministério Público.

De outro lado, há, com relação ao tema da independência funcional dos membros do Ministério Público, uma postura muito próxima ao ceticismo que Humberto Ávila menciona com relação à própria segurança jurídica[107].

Apresenta-se o princípio da independência funcional quase sempre de modo positivo, ressaltando-se, para tanto, seu fundamento e suas funções.

Quando, porém, o debate chega à questão relativa aos problemas ou patologias verificadas em função da aplicação absoluta desse princípio, sem maior rigor investigativo conclui-se de pronto que se trata de princípio que não pode sucumbir, que a independência funcional é um valor que deve preponderar e que os eventuais problemas verificados devem por isso ser suportados.

---

[106] Editorial do jornal *O Estado de São Paulo* fez críticas enfáticas à instituição, justamente atacando-lhe as questões da autonomia e da independência funcionais: "Outro sério problema institucional trazido pela Constituição de 1988 foi o tratamento dado ao Ministério Público, contemplado com uma autonomia que, a rigor, é incompatível com a ordem democrática. Num Estado Democrático de Direito, não deve existir poder sem controle, interno e externo. Não há pode absoluto. Explicitamente, a Constituição de 1988 não confere poderes absolutos ao Ministério Público, mas, da forma como ele está organizado, sem hierarquia funcional, cada membro da instituição torna-se a própria instituição" (*O Estado de São Paulo, Quebrou-se o mito*, Editorial, edição de 20 de setembro de 2017, p. A3). A despeito de certas impropriedades técnicas que o texto revela, com remissões verdadeiramente incorretas acerca da disciplina constitucional e legal do Ministério Público, a referência ao texto vale somente para apontar a atualidade e a relevância do tema da estrutura funcional do Ministério Público e da independência de seus membros.

[107] "De um lado, o estudo da segurança jurídica é apresentado com elevado grau de ceticismo. (...) Enfim, e em outras palavras, estudar a segurança jurídica seria incumbência destinada ao insucesso, pela impossibilidade mesma de se chegar a resultados práticos minimamente satisfatórios. A insegurança jurídica é, portanto, apresentada como um problema insolúvel. E a segurança jurídica, por consequência, como uma ilusão. Porque a segurança jurídica não é atingível, não há razão para perder tempo com o seu estudo – uma conduta fatalista e renunciatória acaba sendo inevitável" (ÁVILA, Humberto. *Segurança Jurídica: entre permanência, mudança e realização no Direito Tributário*. São Paulo: Malheiros Editores, 2011, p. 67-68).

Não parece ser este o melhor caminho científico ou interpretativo a ser adotado.

Cuida-se nesta tese, portanto, de buscar critérios objetivos e previsíveis para futuros problemas interpretativos, de modo a posicionar a independência funcional em consonância com o regime constitucional vigente, em convivência minimamente harmônica com o princípio da unidade institucional do Ministério Público[108].

Por fim, ressalta-se, como já se antecipou ao final do item 2.1 deste trabalho, que ao *princípio da independência funcional*, atribuímos o nome de *princípio particularizador* da atuação do Ministério Público, já que a ele se reserva a função de preservar certo espaço de decisão a cada um dos membros do Ministério Público, em cada um dos casos de suas competências, livrando-os de quaisquer interferências no exercício destas, cumprindo, a nosso ver, este papel de *particularizar a atuação ministerial*, em certa contraposição aos chamados *princípios integrativos* (*unidade e indivisibilidade*).

2.2 O Ministério Público no panorama jurídico do Brasil na atualidade

Dentro da normatização constitucional dada à instituição em 1988, o Ministério Público Brasileiro vem desempenhando sua atuação em diversas áreas do direito de modo a desenvolver – propositalmente ou não – duas curvas (movimentos) nitidamente perceptíveis: um movimento de crescente relevância entre as instituições jurídicas brasileiras; e um movimento de crescente atuação no campo extrajudicial.

São duas tendências intimamente relacionadas, que se revelam causa e consequência mútuas, como a seguir se almeja refletir e concluir.

2.2.1 A crescente relevância institucional do Parquet

O Ministério Público brasileiro vem, especialmente desde 1988, assumindo papel de destaque em diversas áreas do direito. Uma instituição tradicionalmente ligada ao

---

[108] "É precisamente porque há uma fixação doutrinária na busca da certeza jurídica, como solução prévia e abstrata para problemas interpretativos posteriores e concretos, que se deve modificar o foco da 'segurança de significado' (Bedeutungssicherheit) para a 'segurança de critérios' (Kriteriensicherheit) a fim de fornecer, de antemão, parâmetros prévios e abstratos para problemas interpretativos posteriores e concretos. (...) Como adverte von Arnauld, a Ciência do Direito, em vez de se conformar com a falta de efetividade do Direito, deve funcionar exatamente como uma espécie de contraponto da Modernidade, capaz de restaurar uma das funções tradicionais do Direito: assegurar expectativas. (...) Desse modo, o problema não está propriamente com a segurança jurídica, mas com uma maneira específica de compreendê-la: se em vez de um conceito dualista (tudo ou nada) e classificatório se admite um conceito verificável de modo gradual, o seu exame assume outro patamar" (Idem, ibidem, p. 71-73).

exercício de funções vinculadas ao Judiciário e não raras vezes confundida com o próprio Judiciário adquiriu vida e imagem próprias, de modo que não somente os estudiosos do direito, como agora também a própria sociedade se interesse e volta os olhos ao Ministério Público[109].

A imprensa noticia diariamente a atuação do Ministério Público em áreas como a defesa do meio ambiente, dos direitos do consumidor, dos idosos, das pessoas com deficiência, dos interessados no mercado mobiliário, cidadãos usuários dos serviços públicos etc. Crescem em números e em relevância os exemplos de atuação ministerial de combate à corrupção. Intervém o *Parquet* em questões ligadas aos direitos de gênero (de personalidade).

São realmente inumeráveis os exemplos de áreas da vida social em que a atuação do Ministério Público tem causado reflexos.

Parece-nos possível identificar prováveis causas desse fenômeno:

a) a coletivização dos conflitos: o crescimento exponencial da população nos países ocidentais ao longo do século XX e o modo capitalista de organização da vida social levaram a um quadro de coletivização de várias espécies de conflitos jurídicos. Seja porque um grande número de pessoas desenvolve o mesmo modo de vida, seja porque os mecanismos de produção e fornecimento de bens de consumo são concentrados em grandes estruturas empresariais e a seguir multiplicados em milhões de relações jurídicas, os conflitos e as demandas jurídicas a surgirem são predominante e crescentemente coletivos;

b) o fortalecimento da tutela coletiva dos direitos: a coletivização dos conflitos levou à necessidade de se estabelecerem métodos, processos e instituições que pudessem adequadamente atender às demandas sociais de perfil coletivo. Neste particular ponto, o Ministério Público Brasileiro desenvolveu profícua cultura de atuação, sendo, por opção legislativa e pela implementação concreta de estruturas para tanto, o grande protagonista das ações coletivas no Brasil;

c) a ampliação dos instrumentos de transparência administrativa e de controle da Administração Pública: a crescente conscientização social acerca do real papel das

---

[109] Carlos Ayres Britto observou com propriedade a relevância da instituição na atual conjuntura jurídica e institucional brasileira: "Com a peculiaridade de que o Ministério Público brasileiro foi tão empoderado pela Constituição que mantém com a pessoa jurídica do Estado uma linha direta ou sem a mediação de nenhum dos Poderes da República. Isto por lhe caber 'a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis' (art. 127). Finalidades que balizam, orientam o tempo todo o próprio exercício das funções que a ele compete, inclusive monopolizar o exercício da ação penal pública incondicionada" (*Do parto ao porto*, Folha de São Paulo, edição de 25 de setembro de 2017, p. A3).

instituições públicas consiste num processo histórico que faz a sociedade migrar de relações entre súditos (destinatários de liberalidades do soberano) e governantes soberanos (dotados de dons e poderes incontestáveis) para relações entre cidadãos (titulares e destinatários últimos do poder estatal) e agentes públicos (servidores do Estado, dotados de poderes-deveres). Nessa perspectiva, é também progressivo o processo de estabelecimento e ampliação de instrumentos de controle e de transparência da atuação dos poderes públicos. Inevitavelmente, ganham notoriedade e relevância as instituições concebidas e estruturadas para exercer funções de controle da própria Administração Pública. Especialmente nas últimas duas décadas, o Ministério Público atuou no combate à corrupção em casos de repercussão nacional, o que também fez reafirmar a imagem e a função do Ministério Público como órgão de controle externo da Administração Pública[110];

d) o déficit de legitimidade dos Poderes da República, em especial dos Poderes Executivo e Legislativo: sem dúvida, manifesta-se com frequência no Brasil nas últimas duas décadas uma clara insatisfação popular e um sério déficit de confiança da população em relação aos Poderes Constituídos. Nota-se que parte desse descrédito deve-se ao grande descompasso existente entre as promessas constitucionais formuladas em 1988 e a efetiva promoção de direitos sociais à grande maioria da população. A incapacidade, especialmente dos Poderes Executivo e Legislativo, de organizar a estrutura e as finanças públicas de modo a propiciar uma implementação mais célere e justa dos direitos sociais tem levado a população a buscar em outras instâncias a promoção de tais direitos ou, ao menos, a provocação formal externa aos Poderes citados, para que estes atendam à expectativa que a Constituição de 88 gerou[111];

e) a incapacidade do Poder Judiciário de atender às demandas criadas pela Constituição Federal e pelos novos direitos: o destinatário natural das demandas resultantes

---

[110] Como referências, citem-se os célebres casos nomeados pela imprensa como “Mensalão” e “Operação Lava-jato”.

[111] “Um regime democrático de justiça social não aceita as profundas desigualdades, a pobreza e a miséria. Ora, o reconhecimento dos direitos sociais, como instrumentos de tutela dos menos favorecidos, não tem tido a eficácia necessária para reequilibrar a posição de inferioridade que lhes impede o efetivo exercício das liberdades garantidas. Assim, no sistema anterior, a promessa constitucional de realização da justiça social não se efetivara na prática. A Constituição de 1988 é mais incisiva no conceber a ordem econômica sujeita aos ditames da justiça social para o fim de assegurar a todos existência digna. Dá à justiça social um conteúdo preciso. Preordena alguns princípios da ordem econômica – a defesa do consumidor, a defesa do meio ambiente, a redução das desigualdades regionais e pessoais e a busca do pleno emprego – que possibilitam a compreensão de que o capitalismo deve humanizar-se (se é que isso seja possível). Traz, por outro lado, mecanismos na ordem social voltados à sua efetivação. Tudo depende da aplicação das normas constitucionais que contêm essas determinantes, esses princípios e esses mecanismos” (SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 6ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002, p. 141-142. grifo do autor).

dessas circunstâncias é o Poder Judiciário. Direitos coletivos, demandas dos cidadãos em face do Estado, combate à corrupção, tudo converge, desemboca e exige resposta adequada no Poder Judiciário, dada a sua função precípua de *dizer o direito* em última instância (art. 5º, XXXV, CF)[112]. Não obstante, também o Poder Judiciário não se encontrava material, estrutural ou humanamente preparado para a avalanche de demandas que se lhe destinaram a partir de 1988[113]. Não tardou a emergir, assim, a percepção da inaptidão, também do Judiciário, para a tamanha missão de ajustar a realidade fática ao desenho constitucional do Brasil.

Sem dúvida, a conjuntura apresentada acabou por lançar o Ministério Público ao centro do debate jurídico-institucional no Brasil, por se observar na instituição a convergência de algumas características que possam contribuir no processo de desenvolvimento social almejado pela Constituição vigente.

---

[112] O acórdão de relatoria do Min. Humberto Martins explicita o posicionamento que vem prevalecendo na jurisprudência brasileira: "A partir da consolidação constitucional dos direitos sociais, a função estatal foi profundamente modificada, deixando de ser eminentemente legisladora em pró das liberdades públicas, para se tornar mais ativa com a missão de transformar a realidade social. Em decorrência, não só a administração pública recebeu a incumbência de criar e implementar políticas públicas necessárias à satisfação dos fins constitucionalmente delineados, como também, o Poder Judiciário teve sua margem de atuação ampliada, como forma de fiscalizar e velar pelo fiel cumprimento dos objetivos constitucionais. 4. Seria uma distorção pensar que o princípio da separação dos poderes, originalmente concebido com o escopo de garantia dos direitos fundamentais, pudesse ser utilizado justamente como óbice à realização dos direitos sociais, igualmente fundamentais. Com efeito, a correta interpretação do referido princípio, em matéria de políticas públicas, deve ser a de utilizá-lo apenas para limitar a atuação do judiciário quando a administração pública atua dentro dos limites concedidos pela lei. Em casos excepcionais, quando a administração extrapola os limites da competência que lhe fora atribuída e age sem razão, ou fugindo da finalidade a qual estava vinculada, autorizado se encontra o Poder Judiciário a corrigir tal distorção restaurando a ordem jurídica violada. 5. O indivíduo não pode exigir do estado prestações supérfluas, pois isto escaparia do limite do razoável, não sendo exigível que a sociedade arque com esse ônus. Eis a correta compreensão do princípio da reserva do possível, tal como foi formulado pela jurisprudência germânica. Por outro lado, qualquer pleito que vise a fomentar uma existência minimamente decente não pode ser encarado como sem motivos, pois garantir a dignidade humana é um dos objetivos principais do Estado Democrático de Direito. Por este motivo, o princípio da reserva do possível não pode ser oposto ao princípio do mínimo existencial. 6. Assegurar um mínimo de dignidade humana por meio de serviços públicos essenciais, dentre os quais a educação e a saúde, é escopo da República Federativa do Brasil que não pode ser condicionado à conveniência política do administrador público. A omissão injustificada da administração em efetivar as políticas públicas constitucionalmente definidas e essenciais para a promoção da dignidade humana não deve ser assistida passivamente pelo Poder Judiciário" (STJ, REsp 1041197, Rel. Min. Humberto Martins) (grifos nossos).

[113] "O reconhecimento dessa necessidade urgente reflete uma mudança fundamental no conceito de 'justiça'. No contexto de nossas cortes e procedimentos formais, a 'justiça' tem significado essencialmente a aplicação de regras corretas de direito aos fatos verdadeiros do caso. Essa concepção de justiça era o padrão pelo qual os processos eram avaliados. A nova atitude em relação à justiça reflete o que o Professor Adolf Homburger chamou de 'uma mudança radical na hierarquia de valores servida pelo processo civil'. A preocupação fundamental é, cada vez mais, com a 'justiça social', isto é, com a busca de procedimentos que sejam conducentes à proteção dos direitos das pessoas comuns" (CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Tradução e revisão de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988 (reimpressão de 2002), p. 93).

Essas circunstâncias também acabam por impulsionar o Ministério Público num outro sentido, desenvolvendo assim na instituição o movimento de crescente ação no campo extrajudicial.

É o que se analisa a seguir.

2.2.2 A crescente atuação no campo extrajudicial

A par de ser definido na Constituição Federal como instituição essencial à função jurisdicional do Estado, o Ministério Público tem, a rigor, funções a exercer que estão absolutamente desconectadas da atuação do Poder Judiciário.

Aliás, a doutrina brasileira bem notou certo reducionismo na definição do *caput* do art. 127, por observar que as funções do *Parquet* suplantavam os limites da atividade jurisdicional[114].

Não se pode, evidentemente, negar a tradição e a relevância da atuação do Ministério Público que se dá perante o Poder Judiciário.

Cumpre, porém, atentar para uma crescente atuação da instituição no campo extrajudicial.

Os problemas de morosidade e inadequação estrutural que afligem o Poder Judiciário no Brasil no pós-88 contribuíram decisivamente para um movimento de fuga do Poder Judiciário em vários segmentos. Exemplos disso podem se notar na valorização da arbitragem, da mediação e da conciliação ocorridas em ambientes externos ou internos do Poder Judiciário.

Não foi diferente a tendência adotada no âmbito do Ministério Público.

Para além de se cumprir formalmente suas atribuições legais, aforando um sem número de ações judiciais nas mais diversas áreas, alcançou-se a percepção de que o verdadeiro cumprimento da função constitucional do Ministério Público somente ocorre quando há a real solução ou, ao menos, o enfrentamento direto dos problemas apresentados[115].

---

[114] Nesse sentido, MEDAUAR, Odete. *Controle da administração pública*. 2ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: RT, 2012, p. 167.

[115] "A utilização da via jurisdicional, pois, deve ser feita pela Ministério Público apenas em caráter residual ou subsidiário. Não é outra a linha de atuação sugerida pela Ministra do Superior Tribunal de Justiça Fátima Nancy Andrighi: 'Urge a adoção de medidas tendentes a eliminar o fosso entre os conflitos sociais e sua possível solução, até pelo cultivo nesta mesma sociedade de meios de se chegar a acordos por elas mesmas, utilizando a complicada máquina judiciária em casos extremos, diante da efetiva impossibilidade de composição'" (ZENKNER, Marcelo. Reflexões Processuais dos Princípios Institucionais da Unidade e da

Nessa linha de raciocínio, em determinados casos, pode ser bastante eficiente o instituto da recomendação[116], pode ser mais adequado ao interesse público um compromisso de ajustamento de conduta, pode beneficiar mais os indivíduos lesados uma mera requisição do Ministério Público.

O Conselho Nacional do Ministério Público, aliás, vem editando uma série de atos normativos, no intuito de impulsionar os Ministérios Públicos do Brasil, com a devida disciplina jurídica, à utilização primordial dos instrumentos legais de atuação extrajudicial.

Nesse sentido, editou o CNMP:

- a Resolução nº 118, de 1º de dezembro de 2014, que dispõe sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público, realçando: (i) que o acesso à Justiça é direito e garantia fundamental da sociedade e do indivíduo e abrange o acesso ao Judiciário, mas vai além para incorporar, também, o direito de acesso a outros mecanismos e meios autocompositivos de resolução dos conflitos e controvérsias, inclusive o acesso ao Ministério Público como garantia fundamental de proteção e de efetivação de direitos e interesses individuais indisponíveis e sociais (art. 127, caput, da CR/1988); (ii) que a adoção de mecanismos de autocomposição pacífica dos conflitos, controvérsias e problemas é uma tendência mundial, decorrente da evolução da cultura de participação, do diálogo e do consenso; (iii) a necessidade de se consolidar, no âmbito do Ministério Público, uma política permanente de incentivo e aperfeiçoamento dos mecanismos de autocomposição; (iv) a importância da prevenção e da redução da litigiosidade e que as controvérsias e os conflitos envolvendo o Poder Público e os particulares, ou entre estes, notadamente aquelas de natureza coletiva, podem ser resolvidas de forma célere, justa, efetiva e implementável; (v) que a negociação, a mediação, a conciliação, as convenções processuais e as práticas restaurativas são instrumentos efetivos de pacificação social, resolução e prevenção de litígios, controvérsias e problemas e que a sua apropriada utilização em programas já implementados no Ministério Público têm reduzido a excessiva judicialização e têm levado os envolvidos à

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. 95).

[116] "Um dos fortes mecanismos de atuação do Ministério Público, que decorre da Constituição e está previsto expressamente no plano infraconstitucional, é a recomendação, que poderá ser dirigida aos Poderes Públicos em geral e até mesmo a particulares, a fim de que sejam respeitados os direitos assegurados constitucionalmente" (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. 157).

satisfação, à pacificação, a não reincidência e ao empoderamento; (vi) a necessidade de uma cultura da paz, que priorize o diálogo e o consenso na resolução dos conflitos, controvérsias e problemas no âmbito do Ministério Público; (vii) as várias disposições legais (art. 585, inciso II, do CPC; art. 57, parágrafo único, da Lei nº 9.099/1995; art. 5º, § 6º, da Lei nº 7.347/1985, dentre outras), que conferem legitimidade ao Ministério Público para a construção de soluções autocompositivas[117];

- a Recomendação nº 54, de 28 de março de 2017, que dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro, ressaltando: (i) a missão estratégica do CNMP de fortalecer o Ministério Público brasileiro para uma atuação responsável e socialmente efetiva; (ii) que o Ministério Público é função essencial à justiça incumbido da defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis, e que o êxito na promoção da justiça supõe a efetividade concreta dos direitos de cuja proteção e defesa a Instituição é incumbida; (iii) que a atuação resolutiva de planejamento e de gestão sistêmicos contribui decisivamente para o desenvolvimento harmônico e sustentável, principalmente nas parcerias e nas redes de cooperação, sendo convergente à missão

---

[117] A Resolução nº 118/2014 do CNMP institui a POLÍTICA NACIONAL DE INCENTIVO À AUTOCOMPOSIÇÃO NO ÂMBITO DO MINISTÉRIO PÚBLICO, com o objetivo de assegurar a promoção da justiça e a máxima efetividade dos direitos e interesses que envolvem a atuação da Instituição (art. 1º, *caput*), impondo-lhe implementar e adotar mecanismos de autocomposição, como a negociação, a mediação, a conciliação, o processo restaurativo e as convenções processuais, bem assim prestar atendimento e orientação ao cidadão sobre tais mecanismos (art. 1º parágrafo único). Referida resolução ainda impõe que, na implementação da Política Nacional referida, com vista à boa qualidade dos serviços, à disseminação da cultura de pacificação, à redução da litigiosidade, à satisfação social, ao empoderamento social e ao estímulo de soluções consensuais, sejam observados: a formação e o treinamento de membros e, no que for cabível, de servidores; o acompanhamento estatístico específico que considere o resultado da atuação institucional na resolução das controvérsias e conflitos para cuja resolução possam contribuir seus membros e servidores; a revisão periódica e o aperfeiçoamento da Política Nacional e dos seus respectivos programas; a valorização do protagonismo institucional na obtenção de resultados socialmente relevantes que promovam a justiça de modo célere e efetivo (art. 2º). Ainda se encontra na resolução nº 118 a definição dos institutos da negociação, da mediação e da conciliação: "a negociação é recomendada para as controvérsias ou conflitos em que o Ministério Público possa atuar como parte na defesa de direitos e interesses da sociedade, em razão de sua condição de representante adequado e legitimado coletivo universal", sendo recomendada "para a solução de problemas referentes à formulação de convênios, redes de trabalho e parcerias entre entes públicos e privados, bem como entre os próprios membros do Ministério Público" (art. 8º); "a mediação é recomendada para solucionar controvérsias ou conflitos que envolvam relações jurídicas nas quais é importante a direta e voluntária ação de ambas as partes divergentes", sendo recomendado que "a mediação comunitária e a escolar que envolvam a atuação do Ministério Público sejam regidas pela máxima informalidade possível" (art. 9º); "a conciliação é recomendada para controvérsias ou conflitos que envolvam direitos ou interesses nas áreas de atuação do Ministério Público como órgão interveniente e nos quais sejam necessárias intervenções propondo soluções para a resolução das controvérsias ou dos conflitos" (art. 11). Trata ainda a resolução do CNMP das práticas restaurativas, "recomendadas nas situações para as quais seja viável a busca da reparação dos efeitos da infração por intermédio da harmonização entre o (s) seu (s) autor (es) e a (s) vítima (s), com o objetivo de restaurar o convívio social e a efetiva pacificação dos relacionamentos" (art. 13) e das convenções processuais, "recomendadas toda vez que o procedimento deva ser adaptado ou flexibilizado para permitir a adequada e efetiva tutela jurisdicional aos interesses materiais subjacentes, bem assim para resguardar âmbito de proteção dos direitos fundamentais processuais" (art. 15).

constitucional do Ministério Público; (iv) que o estágio atual do movimento do acesso à justiça e o paradigma jurídico do século XXI são incompatíveis com uma atuação institucional formal, burocrática, lenta e despreocupada com a entrega à sociedade de resultados concretos da atuação jurídica do Ministério Público; (v) que o planejamento nacional do Ministério Público brasileiro estabelece a necessidade de retornos para a sociedade, orientados para a defesa dos direitos fundamentais, a transformação social, a indução de políticas públicas e a diminuição da criminalidade e da corrupção, todos objetivos que supõem a produção de resultados concretos que promovam efetividade dos direitos defendidos e protegidos pela Instituição; (vi) que o planejamento institucional do Ministério Público destina-se a promover a eficiência da atuação institucional com enfoque na celeridade, na ampliação da atuação extrajudicial e em uma atuação proativa, efetiva, preventiva e resolutiva; (vi) a relevância e oportunidade de se instituir, no Ministério Público, uma cultura institucional de produção de resultados socialmente relevantes; (vii) que missão estratégica deste Conselho Nacional de promover uma atuação institucional responsável e socialmente efetiva supõe o fomento a uma atuação crescentemente resolutiva, vale dizer, orientada para a resolução concreta das situações de inefetividade dos direitos de cuja defesa e proteção é incumbida a Instituição, preferencialmente sem a necessidade de processo judicial e no menor tempo e custo social possíveis, ou, quando o recurso ao Poder Judiciário se fizer necessário, com a efetivação mais célere possível dos provimentos judiciais alcançados no interesse da sociedade[118];

- a Resolução n° 164, de 28 de março de 2017, que disciplina a expedição de recomendações pelo Ministério Público brasileiro, ressaltando: (i) que a Constituição da República inclui dentre as funções institucionais do Ministério Público a de zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos

[118] A Recomendação nº 54/2017 CNMP pretende impulsionar o Ministério Público à uma perspectiva de atuação que seja resolutiva dos problemas sociais que se apresentam à instituição: determinando que cada ramo do Ministério Público adote medidas normativas e administrativas destinadas a estimular a atuação resolutiva dos respectivos membros e a cultura institucional orientada para a entrega à sociedade de resultados socialmente relevantes (art. 1º, *caput*); definindo por atuação resolutiva aquela por meio da qual o membro, no âmbito de suas atribuições, contribui decisivamente para prevenir ou solucionar, de modo efetivo, o conflito, problema ou a controvérsia envolvendo a concretização de direitos ou interesses para cuja defesa e proteção é legitimado o Ministério Público, bem como para prevenir, inibir ou reparar adequadamente a lesão ou ameaça a esses direitos ou interesses e efetivar as sanções aplicadas judicialmente em face dos correspondentes ilícitos, assegurando-lhes a máxima efetividade possível por meio do uso regular dos instrumentos jurídicos que lhe são disponibilizados para a resolução extrajudicial ou judicial dessas situações (art. 1º, § 1º); priorizando a resolução extrajudicial do conflito, controvérsia ou situação de lesão ou ameaça, especialmente quando essa via se mostrar capaz de viabilizar uma solução mais célere, econômica, implementável e capaz de satisfazer adequadamente as legítimas expectativas dos titulares dos direitos envolvidos, contribuindo para diminuir a litigiosidade (art. 1º, § 2º).

assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia (art. 129, II); (ii) que esta função, atribuída ao Ministério Público após aprofundados debates constituintes em razão das peculiaridades da nova configuração institucional, se assemelha ao que no direito comparado se denomina função ombudsman ou de defensor do povo e conta com a recomendação, historicamente, como um de seus principais instrumentos; (iii) que a Lei Complementar n.º 75/93 estabeleceu, em seu art. 6º, XX, caber ao Ministério Público da União expedir recomendações, visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como ao respeito, aos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe cabe promover, fixando prazo razoável para a adoção das providências cabíveis, disposição que é extensível ao Ministério Público dos Estados por força do art. 80 da Lei n.º 8.625/93; (iv) que para o exercício da função institucional do art. 129, II, a Lei n.º 8.625/1993 estabelece caber ao Ministério Público expedir recomendações, requisitando ao destinatário sua divulgação adequada e imediata, assim como resposta por escrito (art. 27, par. ún, IV); (v) a acentuada utilidade da recomendação para a autocomposição dos conflitos e controvérsias envolvendo os direitos de cuja defesa é incumbido o Ministério Público, sendo importante instrumento de redução da litigiosidade, e de ampliação do acesso à justiça em sua visão contemporânea; (vi) a conveniência institucional de estimular a atuação resolutiva e proativa dos membros do Ministério Público para promoção da justiça; (vii) a necessidade de uniformizar a atuação do Ministério Público em relação à expedição de recomendações, como garantia da sociedade e legítimo mecanismo de promoção dos direitos fundamentais individuais e coletivos, sem prejuízo da preservação da independência funcional assegurada constitucionalmente a seus membros[119];

- a Resolução nº 179, de 26 de julho de 2017, que regulamenta o § 6º do art. 5º da Lei nº 7.347/1985, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a tomada do compromisso de ajustamento de conduta, ressaltando ainda: (i) a acentuada utilidade do compromisso de ajustamento de conduta como instrumento de redução da litigiosidade,

---

[119] A Resolução nº 167/2017 CNMP realça a relevância da recomendação como instrumento de atuação extrajudicial do Ministério Público por intermédio do qual este expõe, em ato formal, razões fáticas e jurídicas sobre determinada questão, com o objetivo de persuadir o destinatário a praticar ou deixar de praticar determinados atos em benefício da melhoria dos serviços públicos e de relevância pública ou do respeito aos interesses, direitos e bens defendidos pela instituição, atuando, assim, como instrumento de prevenção de responsabilidades ou correção de condutas (art. 1º). A referida resolução ainda estabelece: princípios das recomendações (art. 2º); regras sobre o cabimento e a instrumentalização das recomendações (arts. 3º, 4º e 5º); o caráter preferencial da recomendação em relação à via judicial (art. 6º); a necessidade de fundamentação do ato (art. 7º); os efeitos da recomendação em relação ao destinatário (arts. 8º, 9º e 10) e as consequências de seu desatendimento (art. 11). Finalmente, a resolução determina que as Escolas do Ministério Público e seus Centros de Estudos promoverão cursos de aperfeiçoamento sobre técnicas de elaboração de recomendações (art. 12).

visto que evita a judicialização por meio da autocomposição dos conflitos e controvérsias envolvendo os direitos de cuja defesa é incumbido o Ministério Público e, por consequência, contribui decisivamente para o acesso à justiça em sua visão contemporânea; (ii) a conveniência institucional de estimular a atuação resolutiva e proativa dos membros do Ministério Público para promoção da justiça e redução da litigiosidade; (iii) a necessidade de uniformizar a atuação do Ministério Público em relação ao compromisso de ajustamento de conduta como garantia da sociedade, sem prejuízo da preservação da independência funcional assegurada constitucionalmente a seus membros; (iv) que os direitos ou interesses coletivos, amplamente considerados, são direitos fundamentais da sociedade (Título II, Capítulo I, da Constituição da República), incumbindo ao Ministério Público a sua defesa, judicial ou extrajudicialmente, nos termos dos arts. 127, caput e 129, da Constituição da República[120];

- a Resolução nº 181, de 7 de agosto de 2017, que dispõe sobre instauração e tramitação do procedimento investigatório criminal e cargo do Ministério Público, observando: (i) a necessidade de aperfeiçoamento das investigações criminais presididas pelo Ministério Público; (ii) o objetivo de tornar as investigações mais céleres, eficientes, desburocratizadas, informadas pelo princípio acusatório e respeitadoras dos direitos fundamentais do investigado, da vítima e das prerrogativas dos advogados; (iii) a necessidade de modernização das investigações com o escopo de agilização, efetividade e proteção dos direitos fundamentais dos investigados, das vítimas e das prerrogativas dos advogados, superando um paradigma de investigação cartorial, burocratizada, centralizada e sigilosa; (iv) a carga desumana de processos que se acumulam nas varas criminais do País e que tanto desperdício de recursos, prejuízo e atraso causam no oferecimento de Justiça às pessoas, de alguma forma, envolvidas em fatos criminais; (v) a exigência de soluções alternativas no Processo Penal que proporcionem celeridade na resolução dos casos menos graves, priorização dos recursos financeiros e humanos do Ministério Público e do Poder Judiciário para processamento e julgamento dos casos mais graves e minoração dos efeitos deletérios de uma sentença penal condenatória aos acusados em geral, que

[120] A Resolução nº 179/2017 CNMP demonstra de fato a ampliação da atuação extrajudicial do *Parquet*, disciplinando e permitindo a controversa aplicação do compromisso de ajustamento de conduta a casos de improbidade administrativa (art. 1º, § 2º), trazendo regras acerca da formalização do instrumento (arts. 2º, 3º e 4º), de sua publicidade (arts. 7º e 8º), sobre a fiscalização de seu cumprimento (arts. 6º, 9º e 10) e sua execução judicial (arts. 11 e 12) e ainda sobre a destinação dos recursos oriundos da incidência de multas e indenizações previstas no título (art. 5º). Por fim, estabelece que as Escolas do Ministério Público ou seus Centros de Estudos promoverão cursos de aperfeiçoamento sobre técnicas de negociação e mediação voltados para a qualificação de Membros e servidores com vistas ao aperfeiçoamento da teoria e prática do compromisso de ajustamento de conduta (art. 14).

teriam mais uma chance de evitar uma condenação judicial, reduzindo os efeitos sociais prejudiciais da pena e desafogando os estabelecimentos prisionais.

Esta última, a Resolução nº 181 do CNMP, traz previsão bastante polêmica, que representa certa revolução no campo criminal, permitindo-se que o membro do Ministério Público celebre com o investigado *acordo de não-persecução penal*, mediante os requisitos dispostos no art. 18 da própria resolução. Trata-se de solução construída no âmbito extrajudicial, embora submetida a controle judicial, dada a própria natureza da investigação criminal e seus possíveis efeitos em relação à liberdade do indivíduo[121].

---

[121] Resolução nº 181/2017, com a redação que lhe foi dada pela Resolução nº 183/2018: "Art. 18. Não sendo o caso de arquivamento, o Ministério Público poderá propor ao investigado acordo de não persecução penal quando, cominada pena mínima inferior a 4 (quatro) anos e o crime não for cometido com violência ou grave ameaça a pessoa, o investigado tiver confessado formal e circunstanciadamente a sua prática, mediante as seguintes condições, ajustadas cumulativa ou alternativamente: I – reparar o dano ou restituir a coisa à vítima, salvo impossibilidade de fazê-lo; II – renunciar voluntariamente a bens e direitos, indicados pelo Ministério Público como instrumentos, produto ou proveito do crime; III – prestar serviço à comunidade ou a entidades públicas por período correspondente à pena mínima cominada ao delito, diminuída de um a dois terços, em local a ser indicado pelo Ministério Público; IV – pagar prestação pecuniária, a ser estipulada nos termos do art. 45 do Código Penal, a entidade pública ou de interesse social a ser indicada pelo Ministério Público, devendo a prestação ser destinada preferencialmente àquelas entidades que tenham como função proteger bens jurídicos iguais ou semelhantes aos aparentemente lesados pelo delito; V – cumprir outra condição estipulada pelo Ministério Público, desde que proporcional e compatível com a infração penal aparentemente praticada. § 1º Não se admitirá a proposta nos casos em que: I – for cabível a transação penal, nos termos da lei; II – o dano causado for superior a vinte salários mínimos ou a parâmetro econômico diverso definido pelo respectivo órgão de revisão, nos termos da regulamentação local; III – o investigado incorra em alguma das hipóteses previstas no art. 76, § 2º, da Lei nº 9.099/95; IV – o aguardo para o cumprimento do acordo possa acarretar a prescrição da pretensão punitiva estatal; V – o delito for hediondo ou equiparado e nos casos de incidência da Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006; VI – a celebração do acordo não atender ao que seja necessário e suficiente para a reprovação e prevenção do crime. § 2º A confissão detalhada dos fatos e as tratativas do acordo serão registrados pelos meios ou recursos de gravação audiovisual, destinados a obter maior fidelidade das informações, e o investigado deve estar sempre acompanhado de seu defensor. § 3º O acordo será formalizado nos autos, com a qualificação completa do investigado e estipulará de modo claro as suas condições, eventuais valores a serem restituídos e as datas para cumprimento, e será firmado pelo membro do Ministério Público, pelo investigado e seu defensor. § 4º Realizado o acordo, a vítima será comunicada por qualquer meio idôneo, e os autos serão submetidos à apreciação judicial. § 5º Se o juiz considerar o acordo cabível e as condições adequadas e suficientes, devolverá os autos ao Ministério Público para sua implementação. § 6º Se o juiz considerar incabível o acordo, bem como inadequadas ou insuficientes as condições celebradas, fará remessa dos autos ao procurador-geral ou órgão superior interno responsável por sua apreciação, nos termos da legislação vigente, que poderá adotar as seguintes providências: I – oferecer denúncia ou designar outro membro para oferecê-la; II – complementar as investigações ou designar outro membro para complementá-la; III – reformular a proposta de acordo de não persecução, para apreciação do investigado; IV – manter o acordo de não persecução, que vinculará toda a Instituição. § 7º O acordo de não persecução poderá ser celebrado na mesma oportunidade da audiência de custódia. § 8º É dever do investigado comunicar ao Ministério Público eventual mudança de endereço, número de telefone ou e-mail, e comprovar mensalmente o cumprimento das condições, independentemente de notificação ou aviso prévio, devendo ele, quando for o caso, por iniciativa própria, apresentar imediatamente e de forma documentada eventual justificativa para o não cumprimento do acordo. § 9º Descumpridas quaisquer das condições estipuladas no acordo ou não observados os deveres do parágrafo anterior, no prazo e nas condições estabelecidas, o membro do Ministério Público deverá, se for o caso, imediatamente oferecer denúncia. § 10 O descumprimento do acordo de não persecução pelo investigado também poderá ser utilizado pelo membro do Ministério Público como justificativa para o eventual não oferecimento de suspensão condicional do processo. § 11 Cumprido integralmente o acordo, o Ministério Público promoverá o arquivamento da investigação, nos termos desta Resolução. § 12 As

Observa-se, portanto, a tendência reconhecida e fomentada pelo próprio Conselho Nacional do Ministério Público, de crescente atuação extrajudicial do *Parquet*, num movimento que representa a valorização dos aspectos de conteúdo da atuação, para além das formas utilizadas.

2.2.3 As responsabilidades correspondentes à relevância institucional

É neste contexto que se desenvolve e busca seu equilíbrio o Ministério Público Brasileiro: de compreensão e implementação das disposições constitucionais aceca de uma instituição forte e independente dos Poderes; de outorga de uma série de mecanismos legais de atuação com a finalidade de se cumprir a missão constitucional da instituição; de ampla utilização dos mecanismos legais referidos, mormente no âmbito extrajudicial; e de crescente exposição da instituição ao controle da mídia e da sociedade.

Tendo recebido da CF-88 as bases necessárias a este desenvolvimento e ampliando o legislador ordinário os poderes da instituição por meio de instrumento e mecanismos previstos nas mais variadas leis, não há outro caminho a tomar senão o de efetiva utilização de tais instrumentos.

A ação civil pública, os novos mecanismos de persecução criminal, os diversos atos de atuação extrajudicial de natureza cível são exemplos dos instrumentos de que o Ministério Público brasileiro passou a se utilizar, especialmente a partir da década de 1990.

Obviamente essa crescente atuação e a progressiva interferência do Ministério Público nos mais variados temas e problemas sociais conduziu a instituição a uma ampliada exposição de seu trabalho e de seu perfil, vistos agora a olhos nus pela própria sociedade que se almeja ver defendida pela instituição.

O órgão tradicionalmente vinculado ao Poder Judiciário e, por isso mesmo, de certo modo oculto para a grande maioria da população, encontra agora um momento de real emancipação.

Para além da efetiva separação jurídica entre as instituições, já existe também na percepção da sociedade brasileira uma efetiva distinção de papéis e de responsabilidades do Ministério Público em relação a outros poderes.

---

disposições deste Capítulo não se aplicam aos delitos cometidos por militares que afetem a hierarquia e a disciplina. § 13 Para aferição da pena mínima cominada ao delito, a que se refere o caput, serão consideradas as causas de aumento e diminuição aplicáveis ao caso concreto”.

Ainda que desconhecendo o complexo arcabouço jurídico que incide sobre a atuação de cada membro do Ministério Público, identifica já o cidadão comum a existência do *Parquet* e sua essencial função de se lançar, seja lá contra quais interesses, na defesa da sociedade e do direito.

Esse protagonismo, a par de revelar fielmente a relevância que a própria Constituição deu ao Ministério Público, impõe grande responsabilidade política.

Não se discute evidentemente a responsabilidade jurídica que pode recair sobre a instituição ou sobre cada um dos seus membros, em caso do descumprimento das normas administrativa ou funcionais que se lhes impõem.

Aponta-se sim a responsabilidade política que pode advir da deficiência ou da insuficiência da atuação do Ministério Público.

A mesma descrença que se abateu sobre o povo em relação a diversas das instituições políticas pode também, sem dúvida, acometer o Ministério Público[122].

Já que a legitimidade é um qualificativo que se conquista e se mantém por uma atuação diuturnamente dedicada e acautelada, ao Ministério Público se impõe, no atual panorama institucional brasileiro, buscar grau máximo de eficiência no entendimento e no cumprimento das disposições constitucionais e da própria vontade do povo, para o fim de ratificar o *quantum* de confiança e autoridade que a instituição carrega hoje em razão de sua atuação nas últimas décadas.

---

[122] Nesse sentido aponta Macedo Júnior: "o avanço do papel desempenhado pelo Ministério Público e a garantia da manutenção de sua autonomia, prerrogativas e condições materiais de sua existência, dependerão, em larga escala, da eficácia de sua própria atividade. Em outras palavras, a legitimação da atividade do Ministério Público e a manutenção e a ampliação de suas funções, poderes e prerrogativas dependerão diretamente do sucesso de sua *praxis* e do sucesso em empreender suas metas. A legitimação da atividade do Ministério Público estará a cargo do próprio procedimento político e jurídico que vier a desencadear. Daí decorre a importância de o Ministério Público desempenhar eficazmente as atribuições que lhe foram destinadas, substituindo a legitimidade garantida pelo saber jurídico dominante, e tradicional apoio político e econômico do Poder Executivo, de quem sempre esteve dependente na história das instituições jurídicas brasileiras, pela legitimação produzida pelos resultados políticos e jurídicos de sua atividade" (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. p. 63).

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

Estudos ou análises jurídicas que se pretendam atualizados e minimamente eficazes não podem certamente desprezar as noções e os padrões que permeiam a vida e a cultura da sociedade que um particular sistema jurídico pretende regular.

Como fenômeno eminentemente histórico, social e cultural, o direito não permite que se lhe dê uma tal pureza de sentido, cientificamente distinta e imune aos padrões sociais vigentes, às aspirações predominantes num determinado período e à própria ciência que se produz em outros ramos do conhecimento humano.

De tal sorte que Eros Grau sustenta que direito legítimo é aquele que consegue captar as aspirações e padrões histórico-culturais de sua época[123].

Daí a relevância de se afirmar que:

> Funzione del legislatore è di colgliere, interpretandole, quelle che sono le esigenze collettive in un determinato momento, che egli non sceglie a caso o a capriccio: la sua è, in fondo, funzione di giustizia: distributiva, non sinallagmatica: percepire, riassumere, esprimere, in norme concrete, quelle che sono le esigenze colettive, premessa per attuare, cioè, la proportio; premessa, aggiungo, che in quanto tende a riflettere compiutamente quella che protrebbe chiamarsi l'acclimatazione di un popolo, è la prima forma di giustizia. Ciò spiega come gli istituti giuridici nascano, vivano, muoiano, si modifichino, si adattino ai luoghi, ai tempi, alle civiltà, che luoghi e tempi esprimono. È noto come, da un punto di vista istituzionale, lo Stato sia un fenomeno della vita associativa: esso deve, quindi, rispettare le esigenze collettive, esprimendole in comandi, divieti; insomma in norme di condotta[124].

---

[123] Sem olvidar que a questão da legitimidade é mais propriamente virtual do que real e estável: "Mas o fenômeno do dinamismo da vida social, do qual decorre fatal *ilegitimidade superveniente das normas jurídicas* (melhor dizendo: *textos normativos*) – aspecto que abordarei a seguir –, torna evidente que a existência de um direito legítimo, em sua globalidade, é apenas virtual; o que se pode detectar, em determinado momento histórico, espacial e temporal, é apenas uma *tendência do direito* (= *um direito posto*) à *legitimidade*, no que divisaria um direito legítimo" (GRAU, Eros. *O direito posto e o direito pressuposto*. 7ª ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros Editores, 2008, p. 89).

[124] AZARA, Antonio; EULA, Ernesto. *Novissimo Digesto Italiano*. Vol. VIII. Terza Edizione. Turim: Vnione Tipografico – Editrice Torinese, 1957, p. 852.

Esses apontamentos, que tocam diretamente na questão da legitimidade do próprio direito e das instituições públicas que produzem e aplicam as normas jurídicas, podem – de vem – ser objeto de reflexão para um adequado direcionamento da atuação de todos os órgãos públicos – aí incluído o Ministério Público.

Nessa linha de raciocínio, é possível observar que o padrão de comportamentos e aspirações da sociedade atual, assim como o pensamento jurídico contemporâneo enxergam e almejam no direito um elemento de significativa importância para a previsibilidade da vida social e exigem do sistema jurídico o cumprimento desta função.

O homem contemporâneo e, assim, a sociedade contemporânea valorizam sobremaneira a noção de previsibilidade da vida. Na constituição da família, nas decisões econômicas ou financeiras, na escolha da moradia própria, na educação dos filhos, na busca de aperfeiçoamento profissional, na contratação de planos ou seguros de saúde, em todas as mais relevantes decisões da vida humana e social, o homem tem buscado e considerado um imprescindível elemento de segurança.

É, sem dúvida, uma marca característica das sociedades contemporâneas e dos elementos e fenômenos culturais que as caracterizam[125].

Não é outra a intenção subjacente notada no marco histórico da Revolução Francesa, com a formal instituição do princípio da legalidade[126].

Ainda que a igualdade resultante da legalidade fosse, como de fato se revelou, meramente formal (igualdade perante a lei, já que a lei é a mesma para todos), a submissão

---

[125] Neste ponto, há que se observar que as ciências também são um elemento da cultura de um determinado povo, recebendo, portanto, influência do contexto histórico em que se produz determinado conhecimento, como já referido. Não obstante, não é tarefa simples reunir numa só teorização a ciência jurídica e as demais ciências, sabidamente distintas pelos métodos, objetos e objetivos. Parece mesmo que à ciência do direito ainda resta o caráter predominantemente argumentativo, o que, para muitos, pode ser traço de uma pseudociência: "Contando com doações de fundações, o trabalho de campo experimental para testar hipóteses sobre o mundo social finalmente substituiu os métodos filológicos interpretativos, baseados na pesquisa bibliográfica, e os 'dialetos' inconclusivos que marcaram os primeiros tempos das disciplinas das ciências sociais" (MCNEELY, Ian F.; WOLVERTON, Lisa. *A reinvenção do conhecimento: de Alexandria à internet*. Rio de Janeiro: Record, 2013, p. 231).

[126] Nesse sentido: "O chamado *direito moderno* é racional, na medida em que permite a instalação de um horizonte de *previsibilidade* e *calculabilidade* em relação aos comportamentos humanos – vale dizer: *segurança*. Cotidianamente trocamos nossa insegurança por submissão ao poder. E definimos 'segurança' pelo seu contrário. Aqui, hoje – sob o chamado *Estado moderno* –, aceitamos o *poder* por conta de garantias mínimas de *segurança* por ele bem ou mal asseguradas" (GRAU, Eros. *Por que tenho medo dos juízes:* a interpretação/aplicação do direito e os princípios. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p.13. grifos nossos).

de todos, governados e governantes, às disposições legais representou importante conquista histórica[127].

Nos séculos que se seguiram a esta conquista, realçaram-se os aspectos de racionalidade e previsibilidade da vida humana, de modo que não se concebe na atualidade possa haver vida social organizada, se não houver o elemento da previsibilidade das relações.

Desse modo, é certo que o aspecto da segurança jurídica ganha contornos de elemento essencial ao próprio direito.

Explica-se.

Se o que se exige do direito é que seja ele um sistema de regras que conduza a vida social de maneira organizada, possibilitando aos cidadãos que tenham previa ciência das consequências jurídicas de seus comportamentos, um direito que não entregue aos seus destinatários uma mínima sensação de segurança é por assim dizer um direito falho, defeituoso ou incompleto.

Sistema jurídico que verdadeiramente cumpre uma de suas funções essenciais deve ser aquele que garante mínimas condições de previsibilidade da vida e assim permite o desenvolvimento dos cidadãos, que formulam suas escolhas razoavelmente cientes das consequências jurídicas que provavelmente advirão[128].

Evidentemente, porém, esta é uma noção ideal a se perseguir, já que, no limite de qualquer análise, encontram-se situações em que não se apresentam soluções integralmente dadas *a priori* pelos textos normativos postos[129].

---

[127] Fernando Menezes de Almeida aponta: "O Estado de Direito da idade contemporânea é marcado essencialmente pela consagração da legalidade. É a legalidade o grande fundamento do Direito nessa concepção de Estado. Para empregar a fórmula sintética do art. 30 da Declaração de Massachussets, de 1780, sempre lembrada por Manoel Gonçalves Ferreira Filho trata-se do 'governo de leis, não de homens'" (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, p. 219-236. p. 222).

[128] ÁVILA, Humberto. *Segurança Jurídica: entre permanência, mudança e realização no Direito Tributário*. São Paulo: Malheiros Editores, 2011, p. 95. Ávila cita ainda outros renomados autores que apontam a segurança jurídica como elementos estrutural e essencial ao próprio Direito, numa chamada *concepção definitória de segurança jurídica* (Ibidem, p. 106-107). E reafirma: "O que importa é que a segurança jurídica, nessa concepção, mais que um valor positivado, é uma noção inerente à própria ideia de Direito. Segurança jurídica é um valor constitutivo do Direito, visto que sem um mínimo de certeza, de eficácia e de ausência de arbitrariedade não se pode, a rigor, falar de um sistema jurídico. A função primeira do Direito é uma função asseguradora" (Ibidem, p. 127).

[129] "Se o mundo no qual vivemos tivesse apenas um número finito de características, e estas, juntamente com todas as formas sob as quais podem se combinar, fossem conhecidas por nós, poderíamos então prever de antemão todas as possibilidades. Poderíamos criar normas cuja aplicação a casos particulares nunca exigiria uma escolha adicional. Poder-se-ia tudo saber e, como tudo seria conhecido, algo poderia ser feito em relação a todas as coisas e especificado antecipadamente por uma norma. Esse seria um mundo adequado a uma jurisprudência 'mecânica'. Esse não é, evidentemente, o nosso mundo; os legisladores humanos não podem

Aliás, dado que o sistema jurídico – e seu funcionamento – é algo distinto da ciência que se debruça sobre ele e considerando a natural imprevisibilidade dos comportamentos humanos, não se poderia mesmo sustentar um determinismo rígido que conduzisse os fenômenos jurídicos[130].

A despeito das dificuldades práticas que se encontrem, urge que os juristas busquem construir critérios e métodos capazes de conferir ao sistema jurídico as condições mínimas para superação dos problemas da intelegibilidade, confiabilidade e da calculabilidade do próprio ordenamento[131].

Isso porque ao cidadão não resta alternativa, se não a de se submeter ao complexo de normas a que chamamos direito[132]. A imperatividade do ordenamento jurídico representa para o cidadão certa fatalidade, inafastável que é a sua aplicação. De outro lado, as crises do próprio ordenamento, acima referidas, acabam por gerar certa perplexidade social – a sociedade deve se submeter a um direito, que não conhece bem, não entende bem e no qual pouco confia.

A atuação do Ministério Público, instituição que, de certo modo e em certa medida, impulsiona o próprio funcionamento do sistema jurídico, é um dado que se integra a este complexo problema e que também deve ser razoavelmente compreendido pelo cidadão, por gerar consequências no modo e na medida da aplicação das normas jurídicas[133].

---

ter o conhecimento de todas as combinações possíveis de circunstâncias que o futuro pode trazer. Essa imprevisibilidade traz consigo uma relativa imprecisão dos objetivos" (HART, Herbert Lionel Adolphus. O conceito de direito. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009, P. 166-167).

[130] Aliás, mesmo com relação às chamadas ciências exatas, o pensamento científico tem considerado temperamentos nas premissas outrora tidas como dogmas. Hawking, explicando a investigação científica sobre a posição e a velocidade de partículas, refere-se a um princípio da incerteza que seria inerente ao mundo e às ciências em geral: "Em outras palavras, quanto mais precisamente tentarmos medir a posição da partícula, menos precisamente poderemos medir sua velocidade, e vice-versa. Heisenberg mostrou que a incerteza na posição da partícula multiplicada pela incerteza em sua velocidade multiplicada pela massa da partícula nunca pode ser menor do que um valor específico, conhecido como constante de Planck. Além disso, esse limite não depende da maneira como tentamos medir a posição ou a velocidade da partícula, nem do tipo de partícula. O princípio da incerteza de Heisenberg é uma propriedade fundamental e inescapável do mundo" (HAWKING, Stephen W.. Uma breve história do tempo. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2015, p. 77).

[131] ÀVILA, Humberto. *Segurança Jurídica*, p. 60. Não se olvide ainda que estabelecer parâmetros racionais e uniformes de interpretação/aplicação do Direito é, sem dúvida, caminhar na busca da eliminação de arbitrariedades que possam ocorrer nesse processo: "La eliminación del arbitrio como finalidad de la experiencia jurídica es la nueva prueba de que ésta tiende a la fundación de la paz en la sociedad: esta finalidad, tan típica del derecho y que solamente en época remota de nosotros se tenía el valor de proclamar abiertamente y sólo algún insigne jurista repite hoy con aseveratoria nitidez ('le droit pursuit dans la société la réalisation de la paix': Hauriou; 'il bene che il diritto tende a procurare è la pace': Carneluti), es ineliminable de la experiencia jurídica" (OÑATE, Flavio López de. *La certeza del derecho*. Buenos Aires: Ediciones Jurídicas Europa-América, 1953, p. 147).

[132] ÀVILA, Humberto. *Segurança Jurídica*, p. 57.

[133] Observe-se que a recentíssima Lei nº 13.655/2018 agora nitidamente incorpora essas preocupações à legislação brasileira: "Art. 30. As autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas".

3.2 A delimitação teórica da noção de segurança jurídica para esta tese

A compreensão do significado de segurança jurídica exige certamente um esforço de investigação e conhecimento sobre o sentido dessa expressão.

O que Humberto Ávila nomeia de *processo progressivo de delimitação semântica*[134] é o caminho a ser percorrido para identificação da noção de segurança jurídica.

O caráter plurívoco dessa expressão[135] exige-nos certo rigor para encontrar os sentidos adotados para o fim de desenvolvimento desta tese.

A segurança jurídica de que aqui se trata é a norma-princípio, vigente no Brasil, que impõe a todos os órgãos públicos e, em particular, ao Ministério Público um modo de agir que se mostre razoavelmente consonante com as exigências de cognoscibilidade, confiabilidade e calculabilidade do próprio ordenamento[136].

Buscando apontar o sentido de segurança jurídica que norteia esta pesquisa e adotando os critérios e distinções da obra de Humberto Ávila, é possível afirmar que:

- quanto à natureza da norma, adota-se sua definição como norma-princípio[137];

---

[134] ÀVILA, Humberto. *Segurança Jurídica*, p. 74.

[135] "Ocorre, no entanto, que existem, ainda assim, vários sentidos atribuíveis à própria segurança jurídica: segurança 'do Direito'; segurança 'pelo Direito'; segurança 'frente ao Direito' ou 'contra o Direito'; segurança 'de direitos'; segurança 'sob o Direito', segurança 'por um direito'; segurança 'como um direito' e 'segurança 'no Direito'. A esses mencionados sentidos poderiam ser somados outros igualmente reveladores da ambiguidade da expressão 'segurança jurídica' e da dialética interna do próprio 'princípio da segurança jurídica'" (Idem, ibidem, p. 75).

[136] Não se olvide que é possível ainda distinguir a noção de segurança jurídica cujo significado está ligado à estabilidade e permanência de outra noção, mais recente, vinculada à ideia de ação do Estado para proteção da confiança. Judith Martins-Costa frisa essa distinção, ao fazer referência à decisão do Supremo Tribunal Federal proferida na Pet (MC) 2.900-RS: "Sem desmerecer a significação da segurança jurídica como estabilidade ou fixidez jurídica, a decisão do Supremo Tribunal Federal que inaugura essas notas sinaliza, contudo, também uma outra significação para aquele antigo princípio. Faz o trânsito do peso mais ponderável – no arco do princípio da segurança – da legalidade estrita para a proteção da confiança, permeando-o por um viés de dinamismo. Traça inter-relações entre a confiança e outros princípios, notadamente com os princípios e direitos fundamentais da personalidade humana. Indica que, por vezes, a confiança carece de ação (e não de abstenção), sob pena de ser afrontado o valor 'justiça'. É esse o conteúdo da re-significação que antes acentuei, devida, no Brasil, à doutrina de Almiro do Couto e Silva" (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. 134). Parece-nos que ambas as concepções referidas são relevantes e devem ser objeto de preocupação do Ministério Público em sua atuação.

[137] "Como princípio jurídico, a segurança jurídica deve ser diferenciada das regras. Estas são aquelas normas que descrevem o que é permitido, proibido e obrigatório. Daí se afirmar que elas são compostas de uma hipótese (suposto ou antecedente), a que se conjuga um mandamento, uma consequência ou estatuição, tendo como forma associativa a cópula deôntica, que caracteriza a imputação normativa. (...) Logo se constata que o procedimento de interpretação e de aplicação de regras envolve primordialmente uma operação terminal de *correspondência conceitual* entre os aspectos anteriormente mencionados e a situação de fato. (...)

- quanto aos aspectos finalísticos da definição de segurança, acata-se a ideia de implementação de noções relativas de cognoscibilidade (numa perspectiva estática ou atemporal – ao invés da noção absoluta de determinação), confiabilidade (em perspectiva dinâmica ou intertemporal, com relação ao passado – em lugar da noção absoluta de imutabilidade) e calculabilidade (em perspectiva dinâmica ou intertemporal, com relação ao futuro – fazendo as vezes da absoluta previsibilidade);

- quanto aos fundamentos, compreende-se a segurança jurídica como resultado da própria ideia de Direito, embora conformada de acordo com o direito positivo vigente;

- quanto à referência ao Direito (segurança *jurídica*), a perspectiva é ampla, pois diz respeito tanto à própria clareza do direito positivo quanto, e de modo especial, aos processos que envolvem sua interpretação e aplicação;

- quanto ao sentido de Direito, adota-se uma concepção argumentativa de interpretação, que considera o próprio Direito como um dado dependente do processo de interpretação e aplicação, que não apenas o revela, mas o constrói[138];

- quanto ao aspecto objetivo, preocupa-se em garantir a segurança normativa (seja em particular – de cada norma – seja de todo o ordenamento), mas especialmente propõe-se que o foco principal da exigência de segurança esteja na segurança comportamental, já

Semelhante procedimento de interpretação e de aplicação, no entanto, não se verifica no caso dos princípios jurídicos, de que é exemplo a segurança jurídica, ora examinada. É que os princípios jurídicos são aquelas normas que estabelecem um estado ideal de coisas para cuja realização é necessária a adoção de comportamentos que provocam efeitos que contribuem para a sua promoção. Daí se afirmar que eles envolvem um fim (estado de coisas) e meios (condutas necessárias à sua promoção). (...) Os elementos dos princípios, em virtude da sua distinção estrutural, não encontram, pois, *paralelismo* com aqueles presentes nas regras: enquanto as regras compõem-se de uma 'hipótese' (descrição de um fato) e de uma 'consequência' (prescrição de uma relação jurídica), os princípios compõem-se de um 'fim' (descrição de um estado ideal de coisas) e de 'meios' (prescrição de comportamentos cuja adoção contribua para a promoção do estado de coisas). O conteúdo de um princípio é composto dos meios para se atingir o resultado que ele determina alcançar" (ÀVILA, Humberto. *Segurança Jurídica*, p. 112-114).

[138] "Em segundo lugar, a palavra 'Direito' pode fazer referência ao Direito não como um objeto, mas como uma prática, no caso, argumentativa. A esse conceito não-classificatório de segurança jurídica corresponde uma concepção argumentativa de interpretação, baseada no processo por meio do qual se chega a um resultado, no sentido de que cabe ao intérprete, mediante atividade dinâmica e intermediária, centrada não apenas em aspectos semânticos, mas também em estruturas argumentativas, reconstruir um conteúdo normativo a partir de núcleos semânticos gerais mínimos. (...) Como consequência disso, a concepção dos estados de fato relacionados à segurança jurídica, em vez de dual, é gradual, no sentido de abranger um espectro entre os extremos de insegurança total e segurança total, por isso mesmo cabendo falar em 'nenhuma', 'pouca' ou 'muita' segurança do ponto de vista fático. O essencial é que o Direito não é meramente descrito ou revelado, mas reconstruído a partir de núcleos de significado de dispositivos normativos que, por sua vez, precisam ser conectados com elementos factuais no processo de aplicação. O material normativo, assim, não é totalmente, mas apenas parcialmente dado. Como decorrência disso, a segurança jurídica deixa de ser uma exigência de simples conhecimento de conteúdo total e previamente dado, para passar a ser um dever de reconstrução e de aplicação de sentidos normativos de acordo com regras de argumentação e de postulados hermenêuticos (coerência substancial e formal) e aplicativos (proporcionalidade e razoabilidade)" (ÀVILA, Humberto. *Segurança Jurídica*, p. 137-138).

que se trata de buscar no princípio institucional da unidade o elemento que garanta a segurança[139];

- adota-se ainda uma concepção alternativa do objeto sobre o qual se almeja haver segurança jurídica (ao invés de uma concepção unívoca), razão pela qual a cognoscibilidade do ordenamento é a capacidade de conhecer os possíveis sentidos das normas e a sua calculabilidade é a possibilidade de controlar os sentidos alternativos das decisões que possam advir no futuro[140];

- quanto aos sujeitos da segurança, observa-se que tanto o cidadão individualmente considerado, quantos grupos sociais, a coletividade globalmente considerada e ainda o próprio Estado são potenciais destinatários do direito à segurança jurídica na atuação do Ministério Público[141];

- sobre quem pode garantir a segurança jurídica, considera-se ser este papel próprio do Ministério Público no que diz respeito à conformação da sua atuação, dada a autonomia funcional outorgada pela Constituição Federal. Evidentemente os cidadãos, pessoas ou grupos interessados podem provocar o controle pelo Poder Judiciário acerca dos atos praticados pelo Ministério Público, o que faz daquele Poder a sede em que se buscará a garantia da segurança jurídica, caso necessário.

São estes os recortes que permitem a compreensão da significação de segurança jurídica que se adota para esta tese.

Dessa noção de segurança jurídica, busca-se extrair a conformação de razoáveis critérios para uma adequada interpretação dos princípios institucionais do Ministério Público Brasileiro, tal como estabelecidos na Constituição Federal – independência funcional, unidade e indivisibilidade.

---

[139] Note-se que se trata de aspecto já mencionado pela doutrina, como uma específica perspectiva que se pode ter acerca da segurança jurídica: "Além da segurança normativa, há, também, a segurança comportamental. Com efeito, a segurança jurídica pode ser definida como a possibilidade de prever a reação dos órgãos jurídicos ao comportamento dos cidadãos (...) Note-se que a mencionada segurança comportamental pode referir-se tanto a uma segurança normativa quanto a uma segurança social, essa entendida não como segurança 'do Direito' mas como segurança 'das relações sociais'. Nesse aspecto, a língua francesa possui dois termos diferentes: sécurité, no sentido de segurança (Sicherheit), e sûreté, como confiabilidade (Verlässlichkeit) das relações sociais" (Idem, ibidem, p. 142-143).

[140] "Isso significa, porém, que o eixo central da segurança jurídica deixa de ser propriamente a previsibilidade conteudística para passar a ser o da controlabilidade decisional. Deixa-se o binômio 'previsibilidade vs. Determinação' em favor do binômio 'controlabilidade vs. não-arbitrariedade'" (Idem, ibidem, p. 150).

[141] Não se pode desprezar as perspectivas de todos esses atores em relação à atuação o Ministério Público: um cidadão pode ser individualmente atingido pela atuação do órgão quando, por exemplo, ele é demandado pelo Ministério Público em ação civil pública; um determinado grupo de cidadãos ou mesmo a coletividade globalmente considerada pode ter sua esfera de direitos protegida em maior ou menor grau pela atuação do Ministério Público na defesa do meio ambiente ou do consumidor; as próprias instituições públicas podem ser destinatárias e/ou interessadas na atuação ministerial, seja quando forem demandadas pelo *Parquet*, seja quando forem beneficiárias de recursos obtidos em ações do Ministério Público contra terceiros.

Nessa transferência de conceitos gerais da segurança jurídica para o particular estudo do inter-relacionamento entre os princípios institucionais do Ministério Público, os elementos a serem destacados são aqueles que definem o modo e as possibilidades de atuação – e fundamentação da atuação – de cada um dos membros da instituição e o regime que se lhes impõe quando se trata de induzir-lhes uma ação unitária ou homogênea.

3.3 A segurança jurídica no aspecto da uniformização das decisões e soluções jurídicas

Dentre os vários aspectos – ou efeitos – que possam ser observados dentro do espectro de significados e aplicações do princípio da segurança jurídica encontra-se um que merece destaque para os fins deste trabalho, qual seja, o da uniformidade das decisões ou soluções jurídicas dadas por diferentes órgãos de uma mesma estrutura estatal.

Note-se que na sociedade de massa, a intensa e numerosa repetição de relações entre pessoas, grupos e o próprio Estado conduz a uma inevitável repetição de conflitos entre tais atores.

Desse modo, os órgãos e instituições que interpretam e aplicam o Direito são chamados a fazê-lo num sem número de oportunidades. Mais do que isso, órgãos distintos são provocados a aplicar o Direito a pessoas diversas, em casos por vezes distintos, em outras ocasiões semelhantes, às vezes idênticos.

Este panorama exige do próprio Direito – de seus estudiosos e aplicadores – uma preocupação extra com o princípio constitucional da igualdade, um dos pilares do direito contemporâneo, sem o qual certamente ruiria qualquer possibilidade de crença e de respeito ao sistema jurídico[142]. Mais do que um problema de hierarquia de decisões, trata-se de uma questão de coerência do sistema[143].

---

[142] "A segurança jurídica não se realiza quando os Tribunais inferiores decidem diversamente dos Tribunais Superiores, quando turmas ou câmaras de um mesmo Tribunal decidem de modo divergente entre si. Do mesmo modo, é violado o princípio da segurança jurídica quando o Tribunal Superior desrespeita sua própria prática e seus próprios precedentes. Observe-se que a segurança jurídica nas decisões judiciais só pode existir junto com o princípio da igualdade, pois não há que se falar em segurança jurídica quando se depara com decisões conflitantes sobre assuntos e fatos exatamente idênticos. Não se pode descurar que a igualdade é a base da segurança jurídica, assim como o é a justiça, especialmente no que diz respeito à vinculação aos precedentes. O princípio da segurança jurídica presente no Estado Democrático de Direito estabelecido na Carta Constitucional de 1988 exige que a norma – esteja prevista ou num texto legal ou abstraída de uma decisão – deva valer para todos, fazendo da igualdade outro atributo da segurança" (BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. *Precedentes judiciais e segurança jurídica: fundamentos e possibilidades para a jurisdição constitucional brasileira.* São Paulo: Saraiva, 2014, p. 237).

[143] "A força vinculante de um precedente judicial é comumente explicada por sua hierarquia, pois geralmente uma corte se diz vinculada a seguir os julgados estabelecidos por uma instância superior. No entanto, os

Exige-se assim o desenvolvimento de mecanismos para uniformizar as respostas jurídicas dadas aos conflitos.

Não por outra razão, o direito positivo brasileiro vem instituindo instrumentos jurídicos de uniformização de decisões e soluções jurídicas[144]. Exemplos dessa tendência podem ser observados: no regramento dado ao tema do controle concentrado de constitucionalidade (em especial pelas Leis Federais nºs 9.882/ 1999 e 9.868/1999); na criação do instrumento súmula vinculante (pela EC nº 45/2004[145]); no sistema e nos mecanismos de uniformização previstos no Código de Processo Civil de 2015[146].

---

precedentes podem também se dar horizontalmente, isto é, juízes podem sentir-se vinculados por decisões de uma corte de igual hierarquia, ou pelas próprias orientações anteriores" (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, p. 1679).

[144] "Aqui mais um paradoxo: para lutar contra a insegurança do Direito, é preciso lançar mão de instrumentos jurídicos" (ÁVILA, Humberto. Segurança Jurídica, p. 73).

[145] Constituição Federal: "Art. 103-A. O Supremo Tribunal Federal poderá, de ofício ou por provocação, mediante decisão de dois terços dos seus membros, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, aprovar súmula que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma estabelecida em lei. § 1º A súmula terá por objetivo a validade, a interpretação e a eficácia de normas determinadas, acerca das quais haja controvérsia atual entre órgãos judiciários ou entre esses e a administração pública que acarrete grave insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos sobre questão idêntica. § 2º Sem prejuízo do que vier a ser estabelecido em lei, a aprovação, revisão ou cancelamento de súmula poderá ser provocada por aqueles que podem propor a ação direta de inconstitucionalidade. § 3º Do ato administrativo ou decisão judicial que contrariar a súmula aplicável ou que indevidamente a aplicar, caberá reclamação ao Supremo Tribunal Federal que, julgando-a procedente, anulará o ato administrativo ou cassará a decisão judicial reclamada, e determinará que outra seja proferida com ou sem a aplicação da súmula, conforme o caso".

[146] Identificam-se no Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015) diversos exemplos de institutos e instrumentos que visam a efetivar o comando do princípio da segurança jurídica, notadamente no aspecto ligado à isonomia de tratamento entre pessoas e casos semelhantes. *Exempli gratia*, mencionam-se: o art. 926 estabelece que "os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente", e seus parágrafos afirmam que "os tribunais editarão enunciados de súmula correspondentes a sua jurisprudência dominante" e que "ao editar enunciados de súmula, os tribunais devem ater-se às circunstâncias fáticas dos precedentes que motivaram sua criação"; o art. 927 determina que os juízes e os tribunais observem: "I - as decisões do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade; II - os enunciados de súmula vinculante; III - os acórdãos em incidente de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos; IV - os enunciados das súmulas do Supremo Tribunal Federal em matéria constitucional e do Superior Tribunal de Justiça em matéria infraconstitucional; V - a orientação do plenário ou do órgão especial aos quais estiverem vinculados"; os §§ 2º, 3º e 4º do mesmo art. 927 denotam preocupação com a estabilidade dos precedentes e com os efeitos de sua alteração: "§ 2º A alteração de tese jurídica adotada em enunciado de súmula ou em julgamento de casos repetitivos poderá ser precedida de audiências públicas e da participação de pessoas, órgãos ou entidades que possam contribuir para a rediscussão da tese. § 3º Na hipótese de alteração de jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal e dos tribunais superiores ou daquela oriunda de julgamento de casos repetitivos, pode haver modulação dos efeitos da alteração no interesse social e no da segurança jurídica. § 4º A modificação de enunciado de súmula, de jurisprudência pacificada ou de tese adotada em julgamento de casos repetitivos observará a necessidade de fundamentação adequada e específica, considerando os princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança e da isonomia"; o art. 928 considera "julgamento de casos repetitivos a decisão proferida em: I - incidente de resolução de demandas repetitivas; II - recursos especial e extraordinário repetitivos"; o art. 976 afirma ser "cabível a instauração do incidente de resolução de demandas repetitivas quando houver, simultaneamente: I

Note-se, aliás, que o Código de Processo Civil, ao tratar do incidente de resolução de demandas repetitivas, evidencia a relevância da solução isonômica e justa das questões jurídicas controvertidas e reconhece expressamente a relação do tema com as finalidades do Ministério Público. Não por outra razão, o § 2º do art. 976 estabelece que "se não for o requerente, o Ministério Público intervirá obrigatoriamente no incidente e deverá assumir sua titularidade em caso de desistência ou de abandono".

Não poderia ser diferente, já que é a Constituição que atribui ao Ministério Público a função de *defesa da ordem jurídica*, tema já abordado no primeiro capítulo deste trabalho.

Sem dúvida, dada a relevância dos princípios da igualdade e da segurança jurídica para a manutenção da legitimidade do próprio ordenamento jurídico e considerada a função ministerial acima destacada, nada mais correto do que criar mecanismos de efetivação de tais fins, vinculando o Ministério Público a tais processos de discussão objetiva do Direito.

De todo modo, a previsão dos diversos mecanismos citados confirma a tendência marcante no direito atual de se buscar a uniformização das decisões jurídicas, para garantir a aplicação dos princípios da igualdade e da segurança jurídica.

Com relação à atuação do Ministério Público, dado integrante da realidade e da condição jurídica dos cidadãos, urge também a adoção de mecanismos que possam dar efetividade ao princípio – e ao direito – da segurança jurídica.

Nesse sentido, os princípios institucionais da unidade e da indivisibilidade (ditos *princípios integrativos* da atuação do Ministério Público) cumprem o papel de subprincípios que, dentre suas específicas funções, devem dar efetividade específica e concreta ao sobreprincípio da segurança jurídica no restrito espectro de análise proposto (atuação do Ministério Público).

Trata-se de função normativa do princípio da segurança jurídica que, na dimensão de sobreprincípio, exerce na hipótese a denominada função eficacial interpretativa:

> Na relação com seus subprincípios ou com as regras que o concretizam, o princípio da segurança jurídica exerce uma função eficacial interpretativa: dentre os seus vários sentidos possíveis, deve o intérprete escolher aquele que seja o mais fortemente suportado pelo sobreprincípio da segurança jurídica[147].

- efetiva repetição de processos que contenham controvérsia sobre a mesma questão unicamente de direito; II - risco de ofensa à isonomia e à segurança jurídica".

[147] ÁVILA, Humberto. Segurança Jurídica, p. 633.

Em decorrência dessa função eficacial interpretativa – e no específico espectro tratado na tese – o princípio da segurança jurídica (aqui sobreprincípio) impõe a interpretação, a aplicação e a conjugação de mecanismos jurídicos para garantir a atuação do Ministério Público, num aqui chamado *modo de equilíbrio*, a ser desenvolvido de modo mais aprofundado e refletido nos capítulos IV e V desta tese.

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

Feita no capítulo anterior uma incursão – ainda que tímida – sobre a noção de segurança jurídica, cumpre-nos observar, refletir e comentar os caminhos do Ministério Público em sua diuturna atividade de aplicação do direito, já agora sob as lentes da perspectiva contemporânea do Direito, fortemente informada pela exigência social de um *direito seguro.*

Vale aqui resgatar os apontamentos inaugurados no tópico 2.1.1 deste trabalho.

Afirmar que o Ministério Público deve agir – consideradas as centenas de órgãos que o compõem no Brasil – de maneira uniforme não é mais do que considerar a normatividade que se pode extrair da própria Constituição Federal, que estabelece o princípio institucional da unidade do *Parquet*.

Pretender que se cumpra um princípio constitucional é próprio da coerência do sistema jurídico e não deveria causar surpresa alguma[148].

É fato, porém, que a própria Constituição também estabelece ser princípio institucional do Ministério Público a independência funcional, que funciona como norma que pode atuar como força contraposta à norma-princípio da unidade do Ministério Público.

A compatibilização entre os dois princípios referidos é objeto de nossa preocupação neste trabalho.

Neste momento, porém, o que se quer frisar é que os chamados *postulados* devem nortear a definição da medida/intensidade de efetivação de cada um dos princípios institucionais referidos.

---

[148] Novamente Humberto Ávila ensina com propriedade: "os princípios não são apenas valores cuja realização fica na dependência de meras preferências pessoais, como se o intérprete pudesse aplica-los apenas quando assim o desejasse. Os princípios, ao invés disso, instituem o dever de adotar comportamentos necessários à realização de um determinado estado de coisas. O essencial é que, mesmo no caso dos princípios, o que for necessário para promover o fim é *devido*" (*Teoria dos Princípios*, p. 161).

Os postulados funcionam justamente como *metanormas*, que, situadas num plano superior ao das demais normas jurídicas – se destinam a orientar e conformar a aplicação destas – princípios ou regras. Nesse sentido:

> Os postulados funcionam diferentemente dos princípios e das regras. A uma, porque não se situam no mesmo nível: os princípios e as regras são normas objeto da aplicação; os postulados são normas que orientam a aplicação de outras. A duas, porque não possuem os mesmos destinatários: os princípios e as regras são primariamente dirigidos ao Poder Público e aos contribuintes; os postulados são frontalmente dirigidos ao intérprete e aplicador do Direito. A três, porque não se relacionam da mesma forma com outras normas: os princípios e as regras, até porque se situam no mesmo nível do objeto, implicam-se reciprocamente, quer de modo preliminarmente complementar (princípios), quer de modo preliminarmente decisivo (regras); os postulados, justamente porque se situam num metanível, orientam a aplicação dos princípios e das regras sem conflituosidade necessária com outras normas[149].

Ainda distinguindo entre as espécies de normas jurídicas, afirma que os postulados:

> (...) não são regras: não descrevem um comportamento (nem reservam poder, instituem procedimento ou estabelecem definições), não são cumpridos de modo integral e, muito menos, podem ser excluídos do ordenamento jurídico. Em vez disso, estabelecem diretrizes metódicas, em tudo e por tudo exigindo uma aplicação mais complexa que uma operação inicial ou final de subsunção. (...) os postulados não são princípios: eles não estabelecem um dever-ser ideal, não são cumpridos de maneira gradual e, muito menos, possuem peso móvel e circunstancial. Em vez disso, estabelecem diretrizes metódicas, com aplicação estruturante e constante relativamente a outras variáveis[150].

O mesmo autor identifica, dentre os postulados, duas espécies: os postulados hermenêuticos e os postulados normativos aplicativos. Os postulados hermenêuticos são normas úteis para compreensão interna e abstrata do ordenamento jurídico, funcionando ainda para suportar esta ou aquela interpretação/aplicação normativa. Exemplo é o *postulado da unidade do ordenamento jurídico* e, seus elementos, os postulados da *coerência* e da *hierarquia das normas*. A segunda espécie, dos postulados normativos

---

[149] ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios:* da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 12ª ed. ampl. São Paulo: Malheiros Editores, 2011. p. 134.
[150] *Idem, ibidem.* p. 135.

aplicativos, consiste nas condições aplicadas para solucionar questões que surgem com a aplicação do Direito, especialmente para solucionar antinomias. Citam-se os exemplos da igualdade, da proporcionalidade, da razoabilidade e da proibição de excesso[151].

Os chamados postulados[152] incidem sobre a atividade do intérprete, orientando decisões e práticas na aplicação do ordenamento.

Especificamente com relação ao postulado da razoabilidade, a par das subespécies observadas por Ávila – razoabilidade como equidade, razoabilidade como congruência, razoabilidade como equivalência[153], ousa-se sugerir a existência de uma outra espécie: 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.

Trata-se de postulado (razoabilidade como equilíbrio) que deve agir especialmente em situações nas quais se reconhece o conflito ou a contraposição entre princípios de eficácia *pro tanto*, ou seja, normas cuja eficácia não deve ser eliminada por completo em nenhuma particular situação jurídica.

No caso dos princípios institucionais do Ministério Público, sabendo-se que por vezes podem eles funcionar como forças contrapostas – unidade e indivisibilidade como *princípios integrativos* e independência funcional como *princípio particularizador* –, 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.

De todo modo, é notável a relevância dos postulados para o balizamento da atuação do Ministério Público, notadamente porque constituem normas jurídicas situadas num plano superior, dirigidas ao intérprete/aplicador do direito.

---

[151] ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios:* da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 12ª ed. ampl. São Paulo: Malheiros Editores, 2011. p. 135-191.

[152] Alguns deles já há tempos nomeados pela doutrina como critérios ou cânones de interpretação e aplicação do direito (nesse sentido, GRAU, Eros Roberto. *Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do Direito*. 4ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006. p. 191).

[153] A razoabilidade como equidade "exige a harmonização da norma geral com o caso individual". A razoabilidade como congruência "exige a harmonização das normas com suas condições externas de aplicação". A razoabilidade como equivalência "exige uma relação de equivalência entre a medida adotada e o critério que a dimensiona" (ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios*, p. 195-201).

4.2 O regramento da atuação do Ministério Público e a flexibilidade das soluções propostas pela instituição: fatores que agravam a complexidade da questão

Já foi por nós desenvolvida a ideia de que ao Ministério Público é dado, especialmente no âmbito extrajudicial, formular criativamente medidas ou propostas tendentes a dar solução jurídica adequada aos temas e problemas postos sob sua análise[154]. Veja-se que, no campo extrajudicial de atuação do Ministério Público, não se impõem os restritos limites objetivos e subjetivos que incidem no âmbito do processo judicial.

Constitui lição básica do processo judicial dizer que, na análise concreta de conflitos, o Poder Judiciário está sempre adstrito aos limites dados à causa pelo autor, delineados na petição inicial e traduzidos pelos elementos da ação: partes, causa de pedir e pedido. Assim, restringe-se o comando judicial às pessoas indicadas pelo autor (partes), à apreciação dos fatos alegados pelas partes (causa de pedir) e à definição e delimitação das obrigações conforme delineadas também pelo autor (pedido).

No âmbito da atuação extrajudicial do Ministério Público, não incidem estas rígidas limitações. Desse modo, é possível afirmar que, respeitados os parâmetros existentes no direito material vigente, pode o órgão ministerial:

- *partes* - propor decisão/solução jurídica nos casos postos sob sua análise que contemple pessoas determinadas ou mesmo determináveis por sua condição jurídica específica ou ainda toda uma determinada coletividade ou a pessoas indetermináveis – para tutela de interesse difuso (não havendo limitação técnica processual ou procedimental às pessoas destinatárias de eventual solução jurídica proposta);

- *causa de pedir* - propor decisão/solução que considere de maneira ampla outros fatos e circunstâncias conhecidos pelo órgão, mesmo que distintos das situações concretas inicialmente referidas em determinado procedimento administrativo;

- *pedido* - propor decisão/solução que contemple obrigações, embora não expressamente previstas, determinadas ou especificadas na lei, mas amparadas pelo direito vigente e tendentes a propiciar máxima efetividade a normas legais e/ou constitucionais de alta relevância.

Em conclusão, observa-se que, a rigor, a tradicional teoria sobre os elementos das ações judiciais *partes*, *pedido* e *causa de pedir* não atende satisfatoriamente às necessidades de sistematização da atuação extrajudicial do Ministério Público, razão pela

---

[154] PIRES, Gabriel Lino de Paula. *Ministério Público e controle da Administração Pública: enfoque sobre a atuação extrajudicial do Parquet*. Birigui, SP: Editora Boreal, 2016, p. 113-118.

qual pode ser proposta nova nomenclatura, que identifica a amplitude de tais elementos no campo extraprocessual: *interessados*, *soluções* e *fundamentos*.

Esse panorama, que reflete certa flexibilidade das medidas propostas pelo Ministério Público, especialmente no âmbito de sua atuação extrajudicial, acaba por ampliar a complexidade da questão relativa à unidade de atuação do Ministério Público.

Evidentemente, em decorrência dessa flexibilidade, torna-se ainda mais importante traçar parâmetros minimamente seguros para a atuação funcional dos Membros do Ministério Público, sempre com vistas à necessidade de redução racional da subjetividade na aplicação do Direito.

Nos países em que vigora a disciplina hierárquica na atuação do Ministério Público, é a hierarquia que cumpre a função integrativa do Direito interpretado/aplicado pelos vários órgãos e membros da instituição[155].

No Brasil, com a opção constitucional pela adoção da independência funcional – ao invés da hierarquia, são os postulados que devem cumprir a função de conduzir a atuação do Ministério Público de maneira equilibrada, entre independência funcional e unidade.

4.3 Discricionariedade do membro do Ministério Público e independência funcional

A mesma preocupação que sempre se revelou válida no estabelecimento de limites para o a interpretação e a construção judicial das normas jurídicas apresenta-se relevante também quando se pensa nas atividades do Ministério Público.

Não se pode perder de vista que o caráter dinâmico do direito e a tendência de valorização do intérprete conferem também certa dinamicidade aos contornos das próprias atividades jurídicas e, como se tem verificado nas últimas décadas, conformam um ambiente propício ao aumento da insegurança jurídica.

É preciso, porém, distinguir as situações em que o membro do Ministério Público age acobertado pela independência funcional de outras em que se trata de exercício de discricionariedade administrativa. Tal distinção, aliás, só se permite pela prévia diferenciação entre as próprias atividades do *Parquet* naquilo que se caracterizam por atividades administrativas ou propriamente funcionais (atividade-meio e atividade-fim)[156].

---

[155] Nesse sentido, CANILLAS, Fernando Alamillo. *El Ministerio Fiscal Español*. Madrid: Editorial Colex, 1990, p. 30.

[156] Grau distingue a interpretação jurídica da discricionariedade, negando, portanto, que exista esta última no âmbito judicial: "Interpretar o direito é formular *juízos de legalidade*, ao passo que a *discricionariedade* é exercitada mediante a formulação de *juízos de oportunidade*. *Juízo de legalidade* é atuação no campo da

É bem verdade que há autores que identificam certa margem de discricionariedade no âmbito da independência funcional do Ministério Público[157]. A prerrogativa que possui o Promotor de Justiça de avaliar e interpretar os fatos e as normas sob sua análise funcionaria para ele como verdadeira discricionariedade, a albergar a existência de alternativas, opções, todas válidas perante o direito vigente.

A nosso ver, porém, é preciso frisar as distinções existentes, as quais, embora tênues, são relevantes para a adequada compreensão da extensão da independência funcional.

A discricionariedade, como sabido, constitui a característica que marca determinados atos e/ou decisões na atuação administrativa, nos quais existe certa margem de decisão dada pelo direito ao agente público, o qual poderia, em face de determinada situação concreta, optar por uma dentre várias alternativas, todas juridicamente válidas. Assim, é possível, de fato, vislumbrar certos aspectos discricionários nas atividades-meio do Ministério Público, como de resto se pode identificar certa discricionariedade nas atividades administrativas em geral, a depender do regramento legal dado a elas.

Já o princípio da independência funcional constitui instituto distinto. Trata-se da conformação jurídica dada pela Constituição ao Ministério Público, que almeja garantir que cada caso concreto a ser tratado pelo Ministério Público tenha sua análise e sua solução entregues à livre decisão do membro do Ministério Público legalmente competente para sua avaliação. O Promotor ou Procurador competente para o caso deve avaliar e

---

prudência, que o intérprete autêntico desenvolve contido pelo *texto*. Ao contrário, o *juízo de oportunidade* comporta uma opção entre *indiferentes jurídicos*, procedida *subjetivamente* pelo agente. Uma e outra são praticadas em distintos planos lógicos" (GRAU, Eros Roberto. *Por que tenho medo dos juízes:* a interpretação/aplicação do direito e os princípios. São Paulo: Malheiros Editores, 2013. p. 115. grifos do autor). Evidentemente, a correção técnica de tal distinção não é capaz de eximi-la de sérias dificuldades práticas. Ao menos duas: quem desenvolve *juízo de legalidade* é também um *sujeito*, a formular juízos, embora tecnicamente orientados, *subjetivamente influenciados*; o *texto* que limita a *interpretação jurídica* é, via de regra, amplo, *indeterminado*, permitindo várias *possibilidades interpretativas*.

[157] Observe-se o pensamento de Ribeiro: "A discricionariedade nas atribuições do Ministério Público faz-se presente quando, diante do caso concreto, é dado ao membro do *Parquet* a possibilidade de apreciar a circunstância fática que lhe impõe a atuação, segundo critérios de oportunidade e conveniência, e escolher uma entre duas ou mais soluções, todas válidas para o direito. Essa discricionariedade pode decorrer, numa primeira observação, do próprio princípio da independência funcional. Quando o membro do Ministério Público, em uma promotoria única de uma cidade do interior do Brasil, instaura ou deixa de instaurar inquérito civil público para apurar um ou outro fato, houve uma inflexão de discricionariedade. Poderia, diante daquela circunstância, notificar os envolvidos para tentar um acordo cujo conciliador seria o próprio Ministério Público. Poderia também expedir uma recomendação, mas optou-se pela instauração de inquérito civil. Quando se instaura um inquérito para apurar determinado fato coletivamente relevante em detrimento de outro igualmente relevante, ou quando se ajuizar ação civil pública ao invés de tentar, antes, solucionar a questão com ajustamento de condutas, conciliações ou recomendações, está o Ministério Público exercendo atribuição discricionária" (RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves. Funções Administrativas e Discricionárias do Ministério Público. *In:* RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves (org.). *Ministério Público:* reflexões sobre princípios e funções institucionais. São Paulo: Atlas, 2010. p. 343).

decidir o caso de maneira independente, isto é, sem interferências de outros membros, da Administração Superior da instituição ou ainda de outros órgãos e pessoas alheios à estrutura do Ministério Público. Trata-se de princípio que rege as atividades-fim do Ministério Público.

É possível, de fato, identificar que as ideias de discricionariedade e de independência funcional podem ser bastante aproximadas, a depender do enfoque que nortear certa análise. No entanto, são normas distintas, como acima exposto.

4.4 A distinção entre atividades-meio (ato/decisão administrativa) e atividades-fim (ato/decisão funcional), a relevância e as consequências da distinção

É preciso delimitar quais atividades são consideradas eminentemente administrativas (atividades-meio) e quais são propriamente atividades funcionais (atividade-fim) do Ministério Público.

Compreendamos a distinção entre essas atividades nos seguintes termos:

- atividades-fim: diretamente representativas do exercício das funções constitucionais e legais do Ministério Público, tais como ajuizar ações, instaurar investigações, decidir pela realização de diligências para coleta de provas, proferir pareceres, formular acordos, expedir recomendações, conformar peças processuais etc.;

- atividades-meio: ligadas à manutenção ou ao desenvolvimento das práticas, processos e métodos administrativos necessários ao bom desempenho das atividades-fim, mas somente indiretamente ligados a estas.

A delimitação dessas esferas deve permitir a identificação do regime de cada ato/processo realizado no âmbito do Ministério Público, já que não se põe em dúvida a vigência do princípio hierárquico nas atividades-meio, diferentemente do que ocorre nas atividades-fim, recobertas pela independência funcional[158].

A própria Lei Orgânica Nacional do Ministério Público estabelece ser dever dos membros do Ministério Público "acatar, no plano administrativo, as decisões dos órgãos da Administração Superior do Ministério Público" (art. 43, XIV, da Lei nº 8.625/1993),

---

[158] Nesse sentido, MAZZILLI, Hugo Nigro. 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, p. 243.

revelando assim a vigência do *princípio hierárquico nas atividades ditas administrativas* (*atividades-meio*).

De outro lado, *no exercício das atividades-fim*, por assim dizer, *no aspecto funcional*, não subsiste o princípio hierárquico, tendo prevalecido na ordem constitucional vigente, assim como na legislação produzida após 1988 *o princípio da independência funcional*.

Não é por outra razão que se encontram nas leis orgânicas do Ministério Público no Brasil diversos dispositivos que evidenciam tal opção política.

Na Lei Complementar nº 75/1993 (Lei Orgânica do Ministério Público da União):

> Art. 4º São princípios institucionais do Ministério Público da União a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional.
>
> Art. 41. Em cada Estado e no Distrito Federal será designado, na forma do art. 49, III, órgão do Ministério Público Federal para exercer as funções do ofício de Procurador Regional dos Direitos do Cidadão. Parágrafo único. O Procurador Federal dos Direitos do Cidadão expedirá instruções para o exercício das funções dos ofícios de Procurador dos Direitos do Cidadão, respeitado o princípio da independência funcional.
>
> Art. 62. Compete às Câmaras de Coordenação e Revisão: I - promover a integração e a coordenação dos órgãos institucionais que atuem em ofícios ligados ao setor de sua competência, observado o princípio da independência funcional; (...)
>
> Art. 103. Compete à Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público do Trabalho: I - promover a integração e a coordenação dos órgãos institucionais do Ministério Público do Trabalho, observado o princípio da independência funcional; (...)
>
> Art. 136. Compete à Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Militar: I - promover a integração e a coordenação dos órgãos institucionais do Ministério Público Militar, observado o princípio da independência funcional; (...)
>
> Art. 171. Compete às Câmaras de Coordenação e Revisão: I - promover a integração e a coordenação dos órgãos institucionais que atuem em ofícios ligados à sua atividade setorial, observado o princípio da independência funcional; (...)

Na Lei Ordinária nº 8.625/1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público):

> Art. 1º O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Parágrafo único. São princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional.
>
> Art. 15. 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; (...)
>
> Art. 17. 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; (...)
>
> Art. 20. Os Procuradores de Justiça das Procuradorias de Justiça civis 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. (...)
>
> Art. 33. Os Centros de Apoio Operacional são órgãos auxiliares da atividade funcional do Ministério Público, competindo-lhes, na forma da Lei Orgânica: (...) II - remeter informações técnico-jurídicas, sem caráter vinculativo, aos órgãos ligados à sua atividade; (...)
>
> Art. 41. Constituem prerrogativas dos membros do Ministério Público, no exercício de sua função, além de outras previstas na Lei Orgânica: (...) V - gozar de inviolabilidade pelas opiniões que externar ou pelo teor de suas manifestações processuais ou procedimentos, nos limites de sua independência funcional; (...)

Os dispositivos citados evidenciam a relevância e a razão pela qual é imprescindível formular e compreender a distinção entre atividade-fim e atividade-meio no exercício das atribuições do Ministério Público.

Também por essas disposições legais é possível notar que os órgãos da Administração Superior do Ministério Público devem observar com rigor a distinção referida, pois os atos normativos e os comandos concretos que expedirem serão absolutamente vinculantes somente naquilo que se referirem às atividades-meio (administrativas) dos membros da instituição.

Naquilo que se referirem às atividades-fim, somente poderão representar orientações e/ou recomendações, sem propriamente acarretarem efeito vinculante para os destinatários.

A questão, porém, pode se tornar complexa, quando se observam os exemplos hipotéticos que devem ser solucionados pelo raciocínio exposto:

- Procuradoria-Geral de Justiça expede recomendação para que, respeitada a independência funcional, os membros da instituição adotem em sua atuação o tema da inclusão dos alunos com deficiência na rede pública de ensino como prioridade institucional, sugerindo-se a instauração de inquérito civil para apuração da efetivação e/ou lesão a direitos fundamentais sociais em cada comarca do Estado;

- Procuradoria de Justiça Criminal fixa tese jurídica para orientar a atuação dos membros da instituição com relação à fixação da pena e do regime de cumprimento nos crimes de tráfico e associação para o tráfico de drogas;

- Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente encaminha a todos os Membros da instituição material técnico-científico, evidenciando graves violações à Constituição Federal pela singela aplicação da Lei nº 12.651/2012 (Código Florestal) e sugerindo a arguição incidental de inconstitucionalidade de determinados dispositivos;

- Procuradoria-Geral de Justiça expede ato que disciplina o controle pelos membros da instituição da frequência e do ponto eletrônico dos servidores lotados em cada órgão de execução do Ministério Público.

Na última das hipóteses, estamos claramente diante de ato de conteúdo exclusivamente administrativo (atividade-meio), situação em que vigora o princípio hierárquico e a absoluta vinculação dos órgãos e membros à ordem expedida.

Nos demais exemplos citados, tratando-se de recomendações que afetam diretamente a atividade-fim do Ministério Público, já se está aí dentro do âmbito de aplicabilidade do princípio da independência funcional, o que impediria concluir no sentido do efeito vinculante de tais disposições.

De todo modo, é nossa tarefa identificar os precisos efeitos jurídicos dos atos, recomendações e orientações hipoteticamente mencionados, que não seriam de todo inócuos, especialmente em função dos princípios constitucionais da unidade e da indivisibilidade.

Antes, porém, de fazê-lo, entendemos ser necessário abordar, no tópico seguinte, aquele que nos parece ser o ponto central desta tese: o relacionamento entre os princípios institucionais do Ministério Público. O modo como se deva compreender tal relacionamento será o caminho para a resposta e/ou solução dos exemplos hipotéticos acima citados.

4.5 A interação equilibrada entre os princípios institucionais (independência funcional, unidade e indivisibilidade)

A relação entre os princípios institucionais do Ministério Público brasileiro é certamente o tema central da pesquisa projetada, de modo que compreender sua complexidade e sua dinâmica representa grande avanço para a definição das consequências jurídicas desta análise.

Tratando-se de relações (conflitos) entre princípios, propugna a doutrina atual que não se opera uma eliminação de uma norma pela outra, havendo a possibilidade de convivência entre os princípios, ainda que a sua aplicação seja modulada em um ou outro caso, maximizando-se ou minimizando-se a incidência de um em sentido inversamente proporcional em relação à incidência de outro princípio[159].

Desse modo, é oportuno investigar o modo pelo qual se deve dar a interação entre os princípios institucionais referidos, a fim de se conhecer a devida dimensão de cada um deles, além de se preservar a noção de segurança jurídica, tão cara às funções do ordenamento jurídico.

De um lado, os princípios da unidade e da indivisibilidade – *princípios integrativos* – devem orientar a instituição a uma atuação uniformemente direcionada, evitando-se discrepância ou descompasso entre os entendimentos e posturas sustentados pelos vários órgãos de execução do Ministério Público. Essa afirmação conduz a uma inevitável reflexão acerca da proteção à segurança jurídica, que também deve ser integrada pela razoável previsibilidade sobre a atuação das instituições públicas.

De outro lado, o princípio da independência funcional – *princípio particularizador* – constitui, em última análise, também uma garantia aos cidadãos, direito de ter e ver realizada a atividade do Ministério Público de acordo com a livre apreciação dos fatos e a

---

[159] A própria definição dos princípios jurídicos encontra certa controvérsia doutrinária e a distinção entre normas jurídicas de diferentes espécies – princípios e regras – já ensejou enorme esforço doutrinário. No Brasil, mereceram destaque nos últimos anos os estudos desenvolvidos por Humberto Ávila: "as regras são normas imediatamente descritivas, primariamente retrospectivas e com pretensão de decidibilidade e abrangência, para cuja aplicação se exige a avaliação da correspondência, sempre centrada na finalidade que lhes dá suporte e nos princípios que lhes são axiologicamente sobrejacentes, entre a construção conceitual da descrição normativa e a construção conceitual dos fatos. Os princípios são normas imediatamente finalísticas, primariamente prospectivas e com pretensão de complementaridade e de parcialidade, para cuja aplicação demandam uma avaliação da correlação entre o estado de coisas a ser promovido e os efeitos decorrentes da conduta havida como necessária à sua promoção" (ÁVILA, Humberto. Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 12ª ed. ampl. São Paulo: Malheiros Editores, 2011. p. 193).

justa interpretação do direito, ambas imunes às pressões e influências políticas e partidárias que pudessem desviá-las do ideal máximo de justiça[160].

A independência funcional deve, assim, ser devidamente conciliada com os princípios da unidade e da indivisibilidade do Ministério Público[161].

Essa conciliação se afigura possível, na medida em que se entenda a independência funcional tal como compatível com o sistema constitucional posto. A independência funcional existente para o membro do Ministério Público é o poder (dever) legal de avaliar os fatos, interpretar as normas e encontrar as soluções em cada caso concreto apresentado à análise do *Parquet*, de acordo com sua convicção e consciência, utilizando-se do instrumental jurídico que lhe é dado.

Evidentemente o exercício de tal independência encontrar-se-á também e sempre limitado pelos postulados da coerência e da razoabilidade, pelo próprio ordenamento vigente (princípios e regras constitucionais e infraconstitucionais), assim como pelos deveres funcionais do Promotor, dentre os quais o da motivação de suas decisões. A independência funcional se apresenta, portanto, limitada por uma série de outras normas, todas a conduzirem a própria independência a uma salutar relatividade.

Por óbvio, a independência funcional representa importante conquista da instituição e dos cidadãos contra decisões arbitrárias. Mas evidentemente deve ter sua eficácia reconhecida na medida e intensidade compatível com a unidade da instituição e desde que não represente escudo para proteção de omissões e/ou ilegalidades.

---

[160] O Enunciado nº 6 do Conselho Nacional do Ministério Público constitui importante marco normativo, por aclarar o regramento que decorre do próprio texto constitucional, impedindo interferências indevidas na atividade fim do Ministério Público: "ENUNCIADO Nº 6, de 28 de abril de 2009. O Presidente do Conselho Nacional do Ministério Público, no uso de suas atribuições, torna público que o Plenário do Conselho, na sessão do dia 28 de abril de 2009, aprovou o Enunciado nº 06, com a seguinte redação: Os atos relativos à atividade fim do Ministério Público são insuscetíveis de revisão ou desconstituição pelo Conselho Nacional do Ministério Público. Os atos praticados em sede de inquérito civil público, procedimento preparatório ou procedimento administrativo investigatório dizem respeito à atividade finalística, não podendo ser revistos ou desconstituídos pelo Conselho Nacional do Ministério Público, pois, embora possuam natureza administrativa, não se confundem com aqueles referidos no art. 130-A, §2°, inciso II, CF, os quais se referem à gestão administrativa e financeira da Instituição".

[161] "Dessas reflexões deflui, inelutável, a constatação de que a independência funcional, não obstante a relevância de que se reveste na arquitetura orgânica da Instituição do Ministério Público, e contrariamente ao que possam preconizar alguns, não se põe na seara da intangibilidade absoluta. Sob a égide de uma Constituição compromissiva, ricamente principiológica, com hierarquização explícita ou implícita de princípios, a independência funcional também se expõe ao inevitável cotejo de peso com outros princípios, como é próprio do método aplicativo da ponderação, e como se faz inevitável num cenário social diuturnamente marcado pelos reclamos emergenciais de massas em conflito, às quais se impõe assegurar a efetividade dos direitos proclamados na Constituição" (SABELLA, Walter Paulo. *Independência Funcional e Ponderação de Princípios*. Disponível em <http://www.conamp.org.br/Lists/artigos/DispForm.aspx?ID=152>). Acesso em 17 dez. 2013.

Há ainda o aspecto da segurança jurídica, que deve influenciar a reflexão sobre o tema, pois que relacionado às próprias funções do ordenamento jurídico[162]. A previsibilidade dos comportamentos e especialmente de suas consequências jurídicas constitui uma das próprias finalidades do sistema jurídico e deve também nortear as conclusões sobre o tema proposto. A homogeneidade (unidade) da atuação do Ministério Público é fator que contribui à segurança jurídica, ao passo que a divergência entre interpretações e posturas dos órgãos do *Parquet* atua em sentido contrário.

A compreensão desse inter-relacionamento e a conclusão acerca da influência do princípio da segurança jurídica nesse fenômeno passa pela chamada eficácia interna indireta dos princípios jurídicos, que consiste na atuação desses princípios com a intermediação ou interposição de outra norma jurídica (outros princípios ou regras). No campo de sua eficácia interna indireta, é possível identificar as seguintes funções dos princípios:

a) função definitória: delimitam, com maior especificação, o comando mais amplo estabelecido pelo sobreprincípio axiologicamente superior;

b) função interpretativa: auxiliam e orientam a interpretação de normas extraídas de textos normativos expressos;

c) função bloqueadora: afastam elementos expressamente previstos que sejam incompatíveis com o estado de coisas idealizado;

d) função rearticuladora: permitem e norteiam a realização de diversos elementos que interagem na busca do estado ideal de coisas[163].

A possibilidade de convivência – *articulação dinâmica* – entre os princípios institucionais do Ministério Público decorre do reconhecimento de que são eles princípios de eficácia *"pro tanto"*, que funcionam como parâmetros que devem necessariamente e sempre ser considerados. São princípios que devem servir de contraponto permanente.

---

[162] "A distinção concernente ao tipo de conceito proposto reside na adoção de um conceito não-classificatório de segurança jurídica: em vez de sustentar um conceito bivalente de segurança jurídica, baseado no dualismo 'segurança-insegurança', este trabalho propõe um conceito gradual e polivalente, fundado no espectro gradativo que oscila entre um estado de fato de 'maior ou menor segurança'. Esse conceito de segurança jurídica reflete, a seu turno, uma concepção semântico-argumentativa de Direito: em vez de compreender o Direito como algo total e previamente dado, a ser, por meio de um método discursivo, meramente descrito pelo intérprete (concepção objetivista de Direito), ou como uma mera atividade argumentativa não submetida a qualquer limitação anterior ao seu processo decisional de realização (concepção argumentativa de Direito), compreende-se o Direito em uma posição intermediária entre essas duas concepções, isto é, como uma prática reconstrutiva e situativa de sentidos mínimos cuja realização depende de estruturas jurídico-racionais de legitimação, de determinação, de argumentação e de fundamentação. A definição de segurança jurídica reflete, a seu turno, essa concepção de Direito" (Humberto Ávila, Segurança Jurídica, p. 87-88).

[163] Nesse sentido, ÁVILA, Humberto. Teoria dos Princípios, p. 123-124.

Humberto Ávila cita, no âmbito do Direito Tributário, os princípios da capacidade contributiva e da igualdade como exemplos de princípios dessa espécie[164].

A nomenclatura dada é extraída da obra de Shelly Kagan:

> A pro tanto reason has genuine weight, but nonetheless may be outweighed by other considerations. Thus, calling a reason a pro tanto reason is to be distinguished from calling it a prima facie reason, which I take to involve an epistemological qualification: a prima facie reason appears to be a reason, but may actually not be a reason at all, or may not have weight in all cases it appears to. In contrast, a pro tanto reason is a genuine reason – with actual weight – but it may not be a decisive one in various cases. The claim, then, is that the best explanation of the various judgements that the moderate wants to make involves the acceptance of a standing, pro tanto reason to promote good[165].

O ponto fundamental dessa espécie de princípios é que são razões ou forças que sempre devem ser consideradas, ainda que num grau de intensidade ou eficácia maior ou menor, a depender do caso concreto sobre o qual se reflita. Essa condição impõe que se estabeleça sua convivência, sua simultânea aplicação, sempre e em cada caso particular.

A adequada interpretação do direito em cada caso concreto exigiria a atuação permanente da força normativa de todos os princípios institucionais do Ministério Público, sob pena de se romper o pretendido equilíbrio entre os princípios referidos.

Propõe-se a utilização de uma espécie de figuração para a compreensão do fenômeno.

No estudo da física, a primeira lei de Newton possibilita a vinculação da condição de equilíbrio justamente à existência de forças contrapostas que atuam sobre um corpo de modo a se anularem[166]. De outro lado, pela segunda lei de Newton, compreende-se que "uma força resultante que atua sobre um corpo faz com que o corpo acelere na mesma direção que a força resultante"[167].

---

[164] Idem, ibidem, p .154.

[165] KAGAN, The Limits of Morality, Oxford: Clarendon, 1989, p. 17.

[166] "Um objeto permanece em estado de repouso ou em estado de movimento com velocidade escalar constante ao longo de uma linha reta, a menos que seja forçado a mudar esse estado por meio de uma força resultante. Na primeira lei, a expressão 'força resultante' é crucial. Com frequência, diversas forças agem sobre um corpo, e a força resultante é a soma vetorial de todas elas. Forças individuais importam apenas pelo fato de contribuírem para o total" (CUTNELL, John. D; JOHNSON, Kenneth W. *Física, v. 1.* Rio de Janeiro: LTC, 2014, p. 90).

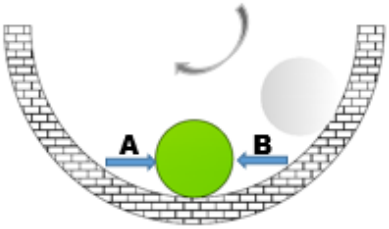
[167] YOUNG, Hugh D. *Física I.* São Paulo: Addison Wesley, 2008, p. 113.

A partir dessa lei básica, no estudo da energia potencial, desenvolve-se a conclusão acerca das condições de equilíbrio das partículas. Uma partícula pode receber a ação de várias forças. Se a soma vetorial desses vetores-forças for nula, dizemos que a partícula está em equilíbrio[168]. Portanto, um corpo está em equilíbrio quando a soma de todas as forças que atuam sobre ele for nula, ou seja, igual a zero.

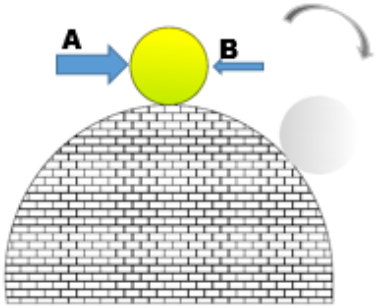
Além disso, o equilíbrio pode ser classificado como: equilíbrio estático, que se verifica quando o objeto está em repouso; e equilíbrio dinâmico, quando o corpo está em movimento retilíneo uniforme.

Por fim, sugere-se que o equilíbrio possa ser estável ou instável.

No equilíbrio estável, quando ocorre um pequeno deslocamento em relação à posição de equilíbrio de um objeto, ao ser abandonado, ele retorna à posição inicial. No equilíbrio instável, retirando-se o objeto da sua posição de equilíbrio, ele tende a se afastar ainda mais dela quando abandonado, a não ser que sobrevenha outra força resultante sobre o objeto, que o conduza novamente à condição de equilíbrio. É possível observar a representação gráfica dos tipos de equilíbrio nas seguintes figuras[169]:



Equilíbrio Estável



Equilíbrio Instável

Segundo a analogia proposta, os *princípios institucionais do Ministério Público agem sobre a atuação da instituição como forças que afetam o movimento* (nas figuras, os

---

[168] YOUNG, *op. cit.*, p. 135.

[169] Desenhos elaborados pelo autor a partir da consulta às seguintes fontes: SERWAY, Raymond A.. *Princípios de física*. São Paulo: Cengage Learning, 2012, p. 232; YOUNG, *op. cit.*, p. 235.; NUSSENZVEIG, Herch Moisés. *Curso de física básica*. São Paulo: Edgard Blücher, 1981, p. 117.

vetores A e B) – a atuação – de seus órgãos em relação e na direção dos temas e direitos que são objeto de sua competência constitucional.

Na interação entre os princípios institucionais, dar-se intensidade, de maneira proporcional e limitada, a todos eles, é propiciar ao máximo o equilíbrio necessário ao movimento da instituição, sem sobressaltos, sem omissões e sem grandes incoerências.

O que se deve buscar, assim, é que a força resultante sobre a atuação do Ministério Público – somatória das forças individuais de cada um dos princípios institucionais – seja o mais próxima possível de zero (nula), de modo a permitir um desenvolvimento equilibrado das políticas e programas que a instituição deve executar.

O *desenvolvimento equilibrado que se propõe é aquele em que se garante eficácia a todos os princípios institucionais do Ministério Público*, resguardando-se a independência funcional dos Membros (*princípio particularizador*), sem descurar da unidade (e indivisibilidade) da instituição (*princípios integrativos*).

Evidentemente, prosseguindo na analogia proposta, o equilíbrio de que se cuida é de perfil dinâmico, pois a instituição deve permanecer em constante movimento – ação – e o próprio caráter dinâmico do direito nos impõe afastar a ideia de equilíbrio estático.

Por fim, na identificação da estabilidade do equilíbrio referido, parece-nos mais adequado considerar que o equilíbrio que se busca na atuação do Ministério Público é um equilíbrio instável, pois exige a constante convergência das forças – princípios institucionais – sob pena de se afastar sempre e mais a instituição da condição equilibrada.

O mecanismo jurídico que se observa no art. 28 do Código de Processo Penal cumpre, a nosso ver, a tarefa de dar efetivo cumprimento aos princípios institucionais do Ministério Público, de modo a equilibrar as forças eventualmente contrapostas exercidas por eles – de um lado, pelo princípio da independência funcional; de outro, pelos princípios da unidade e da indivisibilidade.

Segundo o dispositivo citado:

> Art. 28. Se o órgão do Ministério Público, ao invés de apresentar a denúncia, requerer o arquivamento do inquérito policial ou de quaisquer peças de informação, o juiz, no caso de considerar improcedentes as razões invocadas, fará remessa do inquérito ou peças de informação ao procurador-geral, e este oferecerá a denúncia, designará outro órgão do Ministério Público para oferecê-la, ou insistirá no pedido de arquivamento, ao qual só então estará o juiz obrigado a atender.

Pode ser observado que, caso haja divergência entre os entendimentos do membro do Ministério Público e do Procurador-Geral (pressupondo-se que este último aplicará os entendimentos e teses defendidos pela instituição como um todo), prevalecerá, no caso concreto, o entendimento institucional, preservando-se, porém, a independência funcional do Promotor Natural, designando-se outro membro para atuação no caso.

Solução semelhante aparece no art. 9º da Lei de Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/1985):

> Art. 9º Se o órgão do Ministério Público, esgotadas todas as diligências, se convencer da inexistência de fundamento para a propositura da ação civil, promoverá o arquivamento dos autos do inquérito civil ou das peças informativas, fazendo-o fundamentadamente.
>
> § 1º Os autos do inquérito civil ou das peças de informação arquivadas serão remetidos, sob pena de se incorrer em falta grave, no prazo de 3 (três) dias, ao Conselho Superior do Ministério Público.
>
> § 2º Até que, em sessão do Conselho Superior do Ministério Público, seja homologada ou rejeitada a promoção de arquivamento, poderão as associações legitimadas apresentar razões escritas ou documentos, que serão juntados aos autos do inquérito ou anexados às peças de informação.
>
> § 3º A promoção de arquivamento será submetida a exame e deliberação do Conselho Superior do Ministério Público, conforme dispuser o seu Regimento.
>
> § 4º Deixando o Conselho Superior de homologar a promoção de arquivamento, designará, desde logo, outro órgão do Ministério Público para o ajuizamento da ação.

Também se preserva a independência funcional do membro do Ministério Público, garantindo-se, porém, o encaminhamento jurídico do caso conforme o entendimento institucional prevalente – pretensamente aplicado pelo Conselho Superior do Ministério Público.

Os mecanismos previstos nos arts. 28 do Código de Processo Penal e 9º da Lei de Ação Civil Pública, se não representam ainda a solução ideal, concebidos que foram há tantas décadas, ao menos propiciam de algum modo uma real condição de eficácia dos princípios institucionais envolvidos.

Embora seja distinta a perspectiva da atuação do Ministério Público nas áreas cível e criminal, especialmente em função do caráter privativo da ação penal pública –

inexistente na esfera civil[170] –, o legislador criou, em ambas as áreas, mecanismos de controle das decisões ministeriais que determinam o arquivamento de investigações.

Outra observação relevante: existe certamente uma distinção de assertividade dos princípios da unidade e da independência funcional quando se observa o que ocorre no campo extrajudicial e no campo judicial.

Explica-se: na esfera extrajudicial, os mecanismos internos de cumprimento da unidade são mais efetivos (como o controle do arquivamento do inquérito civil pelo Conselho Superior do Ministério Público); na esfera judicial, a independência funcional age com maior assertividade e o aspecto da unidade do Ministério Público fica sujeito à própria coerência e uniformidade da atuação do Poder Judiciário.

A nosso ver, essa distinção de assertividade ou mesmo de eficácia é própria do nosso sistema jurídico e adequada à diferença real entre as hipóteses cogitadas. No campo judicial, a própria atuação do Ministério Público está submetida ao crivo de outro Poder de Estado, aquele que, aliás, *diz o direito por último*.

Assim, sujeita-se o Ministério Público, como sujeitam-se todos os cidadãos e pessoas jurídicas, aos instrumentos de uniformização do direito existentes no campo judicial.

Como o ajuizamento de ações levará a um natural controle dos atos ministeriais pelo Poder Judiciário, a maior preocupação do legislador envolveu as decisões de não ajuizar as ações – arquivar as investigações. Daí as previsões dos arts. 28 do Código de Processo Penal e 9º da Lei de Ação Civil Pública.

No entanto, carece ainda nosso sistema jurídico de instrumentos mais amplos de uniformização e integração da atuação do Ministério Público. Carece também nossa cultura jurídica da interpretação dos instrumentos já existentes, num modo que propicie efetivas integração e uniformização.

---

[170] De fato, o sistema jurídico brasileiro trata de modo distinto os poderes de atuação do Ministério Público nas áreas cível e criminal. Nossa Constituição Federal atribui à instituição a função de "promover, privativamente, a ação penal pública" (art. 129, I). De outro lado, atribui-lhe também a função de promover ações civis, mas ressalva que "a legitimação do Ministério Público para as ações civis previstas neste artigo não impede a de terceiros, nas mesmas hipóteses, segundo o disposto nesta Constituição e na lei" (art. 129, § 1º).

4.6 A atuação dos princípios institucionais na construção da norma de solução de cada caso apresentado ao Ministério Público

Numa concepção que busca superar a visão estritamente positivista da norma jurídica[171], a construção de cada norma de decisão na atuação do Ministério Público passa pelo cumprimento tanto dos princípios integrativos da atuação do órgão quanto da independência funcional de cada membro.

O aspecto relevante a reconhecer é o de que ambas as atividades se encontram dentro do processo de construção da norma concreta de decisão a ser aplicada a determinado caso, razão pela qual não se eliminam os espaços normativos pertinentes aos *princípios integrativos* e ao *princípio particularizador* da atuação ministerial.

Em outras palavras, a elaboração de teses institucionais aptas a orientar a atuação de cada membro ou órgão do Ministério Público garante a eficácia necessária ao princípio da unidade, mas não resta eliminado o espaço reservado ao princípio da independência funcional.

No processo de progressiva concretização da norma[172], há espaço para ambas as atividades referidas, que devem mesmo coexistir, para a garantia do equilíbrio proposto entre os princípios institucionais.

Um aspecto, porém, parece ser importante apontar: na compatibilização entre os princípios institucionais do Ministério Público, mostra-se adequado observar uma certa aproximação lógica entre, de um lado, os *princípios integrativos* e a atividade de

---

[171] Georges Abboud formula percuciente análise sobre essa perspectiva: "A lei e os textos normativos, em geral, não devem ser compreendidos isoladamente e em abstrato, ou seja, eles não possuem um sentido íntimo que contenha as normas a serem aplicadas, os textos somente adquirem sentido quando confrontados com a realidade social para se alcançar a solução do caso a ser decidido, isto é, a norma não é um ente metafísico e misterioso a ser acessado pelos juristas, a norma é um construir perante o caso concreto a ser decidido". E prossegue: "O texto normativo não contém a norma em si, ele possui normatividade, ou seja, aptidão para em conjunto com o caso concreto, produzir a norma. Entretanto, ele dirige e limita as possibilidades legítimas e legais de concretização. Mais precisamente, o texto normativo é, sob o ponto de vista cronológico, a primeira instância entre alternativas de solução a ser considerada, e, ao mesmo tempo, como limite das alternativas admissíveis de interpretação" (*Processo Constitucional Brasileiro*, 2ª ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018, p. 211 e 215).

[172] "O processo da implementação prática de normas jurídicas a casos jurídicos regulamentandos evidencia-se estruturado. Somente em casos-limite (raros e não-característicos para o direito constitucional) ele pode ser compreendido como 'aplicação', 'inferência silogística' ou 'subsunção'. A norma jurídica é mais do que o seu teor literal. O teor literal funciona, de acordo com o tipo da norma, de maneiras distintas, como diretriz e limite da concretização admissível. A interpretação do texto da norma é um componente importante, mas não único da implementação de sinais de ordenamento normativo em casos determinados. Por isso não mais devemos falar de interpretação ou explicação [Auslegung], mas sim de concretização da norma" (MÜLLER, Friederich. *Métodos de Trabalho do Direito Constitucional*, 2ª edição. São Paulo: Editora Max Limonad, 2000, p. 111).

interpretação das normas, e o *princípio particularizador* e a atividade de avaliação dos fatos e da aplicação das normas sobre estes.

Em outras palavras, a independência funcional se liga mais propriamente aos fatos e a unidade/indivisibilidade mais diretamente ao direito abstratamente considerado.

Há alguma analogia possível aqui em relação ao raciocínio de distinção que se utiliza em relação aos recursos de caráter extraordinário (recursos extraordinário e especial), tidos por instrumentos de discussão do direito em sentido estrito.

A despeito de ser reconhecida a pertinência da crítica a uma distinção absoluta entre os âmbitos das questões de direito e aqueles das questões de fato[173], não se pode, por outro lado, negar a possibilidade de se observar o fenômeno jurídico dessa perspectiva[174].

Num passo, a compreensão dos textos normativos e a reflexão sobre as possibilidades interpretativas acerca destes, e noutro, a avaliação dos fatos e a concreta construção da norma aplicável a partir dos textos e de sua interpretação. Sem dúvida, embora sejam momentos e exercícios intimamente relacionados, são também passíveis de distinção.

A despeito dessa distinção, como acima introduzido, no processo de construção da norma de decisão a ser aplicada em cada particular caso submetido à atuação do Ministério Público, dá-se a efetivação dos *princípios integrativos* (unidade e indivisibilidade) por meio da elaboração de teses e enunciados que consubstanciam o entendimento institucional sobre o Direito – num momento ainda remotamente ligado aos fatos a serem concretamente submetidos à norma e por isso mais proximamente estabelecido em relação ao Direito abstratamente considerado.

Em seguida, dá-se a efetivação do *princípio particularizador* (independência funcional) por meio da avaliação específica do Direito aplicável a determinado caso concreto – num momento já mais proximamente estabelecido em relação aos fatos, mas já submetido aos parâmetros jurídicos abstratamente postos nas teses e enunciados institucionais.

---

[173] Nesse sentido, NEVES, A. Castanheira, *Digesta: Escritos acerca do Direito, do Pensamento Jurídico, da sua Metodologia e Outros.* Coimbra: Coimbra Editora, 1995, p. 520.

[174] "La distinción de la cuestión de hecho y la de Derecho atraviesa todo el Derecho Procesal; en especial, presupone esta distinción el principio de audiencia. Obre la 'cuestión de hecho' el juez juzga en base a las alegaciones de las partes y a la práctica de la prueba; la cuestión de Derecho la resuelve, sin depender de las alegaciones de las partes, en base a su propio conocimiento del Derecho y de la ley, que él ha de procurarse ('iura novit curia'). Sólo hechos, es decir, situaciones e sucesos reales, son capaces de y necesitan prueba; el enjuiciamiento jurídico de los hechos no es objeto de la prueba aportable por las partes sino sólo de la ponderación y recolución judiciales. La distinción desempeña, además, un papel importante em la cuestión de hasta qué punto um juicio puede ser atacado con el recurso de la revisión" (LARENZ, Karl. *Metodología de la Ciencia del Derecho*. Barcelona: Ariel Derecho, 2010, p. 303-304).

A vinculação que seja possível extrair a partir do primeiro momento – elaboração de teses institucionais – em relação ao segundo – avaliação do caso concreto e proclamação da norma de decisão aplicável – será objeto de análise no item 5.2 da tese.

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, *de lege lata*

A formulação de teses e entendimentos institucionais pode funcionar como instrumento apto à uniformização da atuação do Ministério Público, a refletir a provável postura da instituição e de seus membros diante de determinadas hipóteses.

É certo que não pode restar eliminada a aplicação da independência funcional, mas sua aplicação estará já aí restrita pela existência de entendimento institucional que se mostre aplicável ao caso.

Há que se investigar o modo e a extensão de tal restrição, de modo a se permitir a convivência dos princípios da independência funcional e da unidade/indivisibilidade do Ministério Público, à luz do princípio da segurança jurídica.

Assim como ocorre na esfera jurisdicional com a organização de um sistema de precedentes, as teses devem servir de método de uniformização da atuação dos Membros do Ministério Público:

> Portanto, o sistema recursal deve ser examinado de maneira conectada com as diferentes formas de gerenciamento de demandas repetitivas. Isto porque, além de voltados à satisfação do inconformismo da parte que sucumbiu, os processos recursais convergem em prol da garantia do direito objetivo e da integridade dos precedentes e julgados das Cortes Superiores. Ou seja, o aumento exponencial das demandas alterou sobremaneira o papel e a função dos recursos, que não se prestam tão-somente à impugnação das decisões que geram gravames, 'mas também como um dos principais instrumentos de formação dos precedentes, especialmente quando formados no âmbito dos tribunais superiores'.
>
> Desse modo, a construção de um sistema de precedentes de observância obrigatória e o emprego de técnicas gerencialistas aplicadas aos processos

> repetitivos foram idealizados com propósitos nitidamente publicistas, com vistas à racionalização do modelo atual de administração de justiça[175].

A própria legislação já vigente sobre o Ministério Público prevê mecanismos de construção de teses e entendimentos institucionais. É verdade que nas previsões existentes na legislação federal é sempre ressalvada a questão relativa à independência funcional.

Na Lei Complementar nº 75/1993 (Lei Orgânica do Ministério Público da União):

> Art. 4º São princípios institucionais do Ministério Público da União a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional.
>
> Art. 41. Em cada Estado e no Distrito Federal será designado, na forma do art. 49, III, órgão do Ministério Público Federal para exercer as funções do ofício de Procurador Regional dos Direitos do Cidadão. Parágrafo único. O Procurador Federal dos Direitos do Cidadão expedirá instruções para o exercício das funções dos ofícios de Procurador dos Direitos do Cidadão, respeitado o princípio da independência funcional.
>
> Art. 62. Compete às Câmaras de Coordenação e Revisão: I - promover a integração e a coordenação dos órgãos institucionais que atuem em ofícios ligados ao setor de sua competência, observado o princípio da independência funcional; (...)
>
> Art. 103. Compete à Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público do Trabalho: I - promover a integração e a coordenação dos órgãos institucionais do Ministério Público do Trabalho, observado o princípio da independência funcional; (...)
>
> Art. 136. Compete à Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Militar: I - promover a integração e a coordenação dos órgãos institucionais do Ministério Público Militar, observado o princípio da independência funcional; (...)
>
> Art. 171. Compete às Câmaras de Coordenação e Revisão: I - promover a integração e a coordenação dos órgãos institucionais que atuem em ofícios ligados à sua atividade setorial, observado o princípio da independência funcional; (...)

Na Lei Ordinária nº 8.625/1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público):

---

[175] 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, p. 1684.

> Art. 1º O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Parágrafo único. São princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional.
> Art. 15. 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; (...)
> Art. 17. 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; (...)
> Art. 20. Os Procuradores de Justiça das Procuradorias de Justiça civis 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. (...)
> Art. 33. Os Centros de Apoio Operacional são órgãos auxiliares da atividade funcional do Ministério Público, competindo-lhes, na forma da Lei Orgânica: (...) II - remeter informações técnico-jurídicas, sem caráter vinculativo, aos órgãos ligados à sua atividade; (...)
> Art. 41. Constituem prerrogativas dos membros do Ministério Público, no exercício de sua função, além de outras previstas na Lei Orgânica: (...) V - gozar de inviolabilidade pelas opiniões que externar ou pelo teor de suas manifestações processuais ou procedimentos, nos limites de sua independência funcional; (...)

Não obstante, a Lei Complementar Paulista nº 734/1993 prevê o instrumento nomeado como Plano Geral de Atuação, apto a condicionar a atuação de cada um dos órgãos integrantes do MPSP e a dar certo caráter unitário às posturas adotadas:

> Do Plano Geral de Atuação
> Artigo 97 - A atuação do Ministério Público deve levar em conta os objetivos e as diretrizes institucionais estabelecidas anualmente no Plano Geral de Atuação, destinados a viabilizar a consecução de metas prioritárias nas diversas áreas de suas atribuições legais.
> Artigo 98 - O Plano Geral de Atuação será estabelecido pelo Procurador-Geral de Justiça, com a participação dos Centros de Apoio Operacional, das Procuradorias e Promotorias de Justiça, ouvidos o Órgão Especial do Colégio de Procuradores de Justiça e o Conselho Superior do Ministério Público.

> Parágrafo único - Para execução do Plano Geral de Atuação serão estabelecidos:
> I - Programas de Atuação das Promotorias de Justiça;
> II - Programas de Atuação Integrada de Promotorias de Justiça;
> III - Projetos Especiais.
> Artigo 99 - O procedimento de elaboração do Plano Geral de Atuação, dos Programas de Atuação e dos Projetos Especiais será disciplinado em Ato do Procurador-Geral de Justiça.

O Plano Geral de Atuação consiste, como visto, no documento que reúne e veicula os objetivos e as diretrizes institucionais estabelecidas anualmente, destinados a viabilizar a consecução de metas prioritárias nas diversas áreas de suas atribuições legais.

A própria LC 734/1993 também prevê que para execução do Plano Geral de Atuação serão estabelecidos Programas de Atuação das Promotorias de Justiça, Programas de Atuação Integrada de Promotorias de Justiça e Projetos Especiais, de modo a deixar transparecer que esses instrumentos específicos devem ser elaborados em concordância e/ou atendimento ao Plano Geral (art. 98, parágrafo único).

Outrossim, a Súmula que reúne os entendimentos do Conselho Superior do Ministério Público pode representar um mecanismo de uniformização de atuação, já que este órgão exerce a relevante atribuição de revisar os arquivamentos de inquéritos civis realizados pelos Promotores de Justiça nas diversas áreas componentes dos chamados interesses difusos e coletivos (meio ambiente, saúde, educação, consumidor, habitação e urbanismo, infância e juventude etc.).

No âmbito do Ministério Público Federal, são editados enunciados pelas Câmaras de Coordenação e Revisão, cuja atuação temática se expande sobre todas as áreas de intervenção da instituição. Os enunciados também cumprem a função orientadora e integradora da atuação dos diversos órgãos e membros do Ministério Público.

Outros instrumentos têm sido criados, na perspectiva que entende necessária maior integração entre os órgãos de execução do Ministério Público. Exemplo disso é o mecanismo estabelecido no âmbito do MPSP, denominado NAI – Núcleo de Atuação Integrada, que reconhece a importância dos Programas de Atuação Integrada de Promotorias de Justiça *"para o estabelecimento de metas e resultados"* e para obtenção de *"maiores níveis de eficiência e efetividade à atuação no enfrentamento de matérias que*

transcendem a esfera de atribuições judiciais e extrajudiciais de mais de uma Promotoria de Justiça"[176].

São mecanismos relevantes, mas ainda timidamente utilizados, na medida em que se constata ainda hoje certa sobrevalorização da independência funcional, o que acaba também por inibir iniciativas que proponham fortalecer a unidade institucional.

5.2 A força vinculante (*ou influente*) das teses formuladas, no modo de equilíbrio proposto para interpretação e aplicação dos princípios institucionais do Ministério Público

É fato: do modo como a legislação dispõe sobre os entendimentos e teses institucionais, com a ressalva sempre expressa acerca da independência funcional dos membros do Ministério Público, não é possível sustentar que haja o dever jurídico de cada membro de seguir determinada orientação institucional. Apontar tal dever equivaleria a dizer que o seu descumprimento caracterizaria falta funcional. Estaríamos então pugnando pelo reconhecimento da hierarquia na atividade-fim do Ministério Público, algo que de fato não se compatibiliza com nossa Constituição.

De outro lado, porém, a força vetorial do princípio da unidade nos impõe refletir sobre a consequência desse princípio para uma postura equilibrada – entre independência e unidade – do Ministério Público.

No modelo proposto, em que necessariamente agem as forças contrapostas, sem que se possa cogitar da completa eliminação (superação) de uma pela outra, não é coerente

---

[176]Ato Normativo nº 578/2009-PGJ: "O PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA, no uso de suas atribuições legais, com fundamento nos artigos 19, XII, c, e 99 da Lei Complementar nº 734, de 26 de novembro de 1993, considerando que as Promotorias de Justiça podem elaborar Programas de Atuação Integrada para a execução de providências judiciais e extrajudiciais necessárias à sua concretização (art. 101, da Lei Complementar nº 734, de 26 de novembro de 1993); Considerando que os Programas de Atuação Integrada de Promotorias de Justiça constituem um dos mecanismos de execução do Plano Geral de Atuação (art. 98, parágrafo único, II, Lei Complementar nº 734, de 26 de novembro de 1993); Considerando que os Programas de Atuação Integrada de Promotorias de Justiça são instrumentos salutares para o estabelecimento de metas e resultados e fornecem maiores níveis de eficiência e efetividade à atuação no enfrentamento de matérias que transcendem a esfera de atribuições judiciais e extrajudiciais de mais de uma Promotoria de Justiça; Considerando que é competência do Procurador-Geral de Justiça baixar normas para disciplina dos Programas de Atuação Integrada de Promotorias de Justiça (art. 99, da Lei Complementar nº 734, de 26 de novembro de1993), resolve editar o seguinte Ato: Art. 1º. Os Programas de Atuação Integrada de Promotorias de Justiça serão elaborados pelas Promotorias de Justiça em face de matérias que, por sua natureza e relevância, envolvam atribuições de distintos órgãos de execução e justifiquem estratégia conjunta de atuação, para consecução das diretrizes e dos objetivos do Plano Geral de Atuação. (Redação dada pelo Ato (N) nº 775/2013 – PGJ, de 11/06/2013) § 1º. Os Programas de Atuação Integrada de Promotorias de Justiça deverão especificar as metas e os resultados pretendidos, e as medidas e providências, judiciais e extrajudiciais, atinentes a seus integrantes segundo suas respectivas atribuições (...)".

considerar que o princípio da unidade (princípio *pro tanto*) possa ser esvaziado nas situações concretas em que atua o membro do Ministério Público.

A observação do regramento da atuação do Poder Judiciário pode nos auxiliar nessa reflexão.

Ninguém nega que os Juízes têm também a sua independência funcional, na medida em que julgam os casos de acordo com sua consciência e livres de imposições hierárquicas. Não se ignora, contudo, que possuem o dever de atentar e aplicar os entendimentos e teses prevalentes no próprio Poder Judiciário, em função da necessidade de coerência e integridade da jurisprudência que produzem.

Especialmente num momento histórico em que se valoriza sobremaneira a questão da segurança jurídica, o direito processual se entrega à tarefa de desenvolver progressivamente mecanismos de uniformização da resposta judicial[177].

Destaca-se a disposição do art. 927 do Código de Processo Civil, que determina aos juízes e os tribunais a observância dos seguintes parâmetros:

> I - as decisões do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade;
>
> II - os enunciados de súmula vinculante;
>
> III - os acórdãos em incidente de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos;

---

[177] Citam-se vários exemplos de dispositivos identificados no Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015) que visam a efetivar o comando do princípio da segurança jurídica, notadamente no aspecto ligado à isonomia de tratamento entre pessoas e casos semelhantes: o art. 926 estabelece que "os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente", e seus parágrafos afirmam que "os tribunais editarão enunciados de súmula correspondentes a sua jurisprudência dominante" e que "ao editar enunciados de súmula, os tribunais devem ater-se às circunstâncias fáticas dos precedentes que motivaram sua criação"; o art. 927, citado logo acima no corpo do texto, determina que os juízes e os tribunais observem diversos parâmetros jurisprudenciais em suas decisões; os §§ 2º, 3º e 4º do mesmo art. 927 denotam preocupação com a estabilidade dos precedentes e com os efeitos de sua alteração: "§ 2º A alteração de tese jurídica adotada em enunciado de súmula ou em julgamento de casos repetitivos poderá ser precedida de audiências públicas e da participação de pessoas, órgãos ou entidades que possam contribuir para a rediscussão da tese. § 3º Na hipótese de alteração de jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal e dos tribunais superiores ou daquela oriunda de julgamento de casos repetitivos, pode haver modulação dos efeitos da alteração no interesse social e no da segurança jurídica. § 4º A modificação de enunciado de súmula, de jurisprudência pacificada ou de tese adotada em julgamento de casos repetitivos observará a necessidade de fundamentação adequada e específica, considerando os princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança e da isonomia"; o art. 928 considera "julgamento de casos repetitivos a decisão proferida em: I - incidente de resolução de demandas repetitivas; II - recursos especial e extraordinário repetitivos"; o art. 976 afirma ser "cabível a instauração do incidente de resolução de demandas repetitivas quando houver, simultaneamente: I - efetiva repetição de processos que contenham controvérsia sobre a mesma questão unicamente de direito; II - risco de ofensa à isonomia e à segurança jurídica".

> IV - os enunciados das súmulas do Supremo Tribunal Federal em matéria constitucional e do Superior Tribunal de Justiça em matéria infraconstitucional;
> V - a orientação do plenário ou do órgão especial aos quais estiverem vinculados.

Nem por isso haveria violação à independência funcional do Magistrado, que prossegue na avaliação da causa de acordo com sua livre consciência, mas evidentemente limitado por parâmetros jurídicos, sejam eles legais, sejam jurisprudenciais. Como bem ressaltado por Hugo Chacra Carvalho e Marinho, a independência funcional do juiz "não representa um fim em si mesmo; é um valor instrumental para preserva outro, qual seja, a imparcialidade do julgador"[178].

Não se despreza a existência de posições doutrinárias em sentido contrário, com severas críticas ao sistema de precedentes desenhado no Código de Processo Civil de 2015[179].

Parece-nos, contudo, que a instituição de mecanismos que garantam a integridade e a coerência do direito aplicado é providência bastante consentânea com os modelos de pensamento jurídico predominantes na atualidade. Vive-se uma realidade em que o parâmetro da legalidade teve seus contornos nitidamente alterados, para adquirir maior amplitude, com a consideração das tendências de constitucionalização do direito, de valorização do intérprete, de expansão da jurisdição constitucional, de ampla produção normativa por órgãos técnicos distintos do Poder Legislativo (tais como os Conselhos Nacionais de Justiça e do Ministério Público).

A jurisprudência a que devem atentar os juízes é, para nós então, mais um elemento que se insere e constitui o parâmetro da legalidade ampla que o jurista deve observar nos dias atuais. Afinal de contas, "a Constituição não quer o caos, ela quer segurança"[180]. De outro lado, a aplicação de precedentes não representa, nem pode sê-lo, uma proibição de interpretar, já que os próprios enunciados devem ser interpretados:

> Portanto, a leitura correta (constitucionalmente adequada) é no sentido de que, quando o NCPC afirma a obrigatoriedade de juízes e tribunais observarem súmula vinculante e acórdão vinculante, não há nesse ponto uma proibição de

---

[178] A independência funcional dos juízes e os precedentes vinculantes. In DIDIER Jr., Fredie; et. al. *Precedentes*. Salvador: Editora Juspodivm, 2015, p. 93.
[179] STRECK, Lenio Luiz; ABBOUD, Georges. *In* STRECK, Lenio Luiz; NUNES, Dierle; CUNHA, Leonardo Carneiro da. *Comentários ao Código de Processo Civil*. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 1193..
[180] CARVALHO E MARINHO, Hugo Chacra, *op. cit.*, p. 94.

> interpretar. O que fica explícito é a obrigatoriedade de os juízes e tribunais utilizarem os provimentos vinculantes na motivação de suas decisões para assegurar não apenas a estabilidade, mas a integridade e a coerência da jurisprudência[181].

É função semelhante a que, segundo aqui proposto, deve ser exercida pelos entendimentos e teses adotados no âmbito do Ministério Público, os quais devem funcionar como normas que restringem ou condicionam a atuação dos seus membros, seja para dar-lhes a orientação devida, seja para lhes impor motivação suficiente a sustentar posicionamento dissidente.

Observemos, por analogia, a disposição do § 1º do art. 489 do Código de Processo Civil:

> § 1o Não se considera fundamentada qualquer decisão judicial, seja ela interlocutória, sentença ou acórdão, que:
> I - se limitar à indicação, à reprodução ou à paráfrase de ato normativo, sem explicar sua relação com a causa ou a questão decidida;
> II - empregar conceitos jurídicos indeterminados, sem explicar o motivo concreto de sua incidência no caso;
> III - invocar motivos que se prestariam a justificar qualquer outra decisão;
> IV - não enfrentar todos os argumentos deduzidos no processo capazes de, em tese, infirmar a conclusão adotada pelo julgador;
> V - se limitar a invocar precedente ou enunciado de súmula, sem identificar seus fundamentos determinantes nem demonstrar que o caso sob julgamento se ajusta àqueles fundamentos;
> VI - deixar de seguir enunciado de súmula, jurisprudência ou precedente invocado pela parte, sem demonstrar a existência de distinção no caso em julgamento ou a superação do entendimento.

Além de se notar a intenção geral de maximização do dever de motivação das decisões judiciais em todos os incisos, percebe-se a atenção especial ao regime dos precedentes nos incisos V e VI. Como ali dito, não se considera devidamente fundamentada a decisão que se limita a invocar precedente ou enunciado de súmula, sem identificar seus fundamentos determinantes nem demonstrar que o caso sob julgamento se

---

[181] 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. 405.

ajusta àqueles fundamentos (V). Além disso, é também nula a decisão – por defeito de fundamentação – quando desatender a enunciado de súmula, jurisprudência ou precedente invocado pela parte, sem demonstrar a existência de distinção no caso em julgamento ou a superação do entendimento (VI).

Neste último caso, percebe-se a intensa influência dos precedentes no exercício das funções jurisdicionais em casos e momentos posteriores[182].

Com relação à atuação do Ministério Público, com já referido, *de lege lata*, não se vislumbra a possibilidade de se afirmar a força vinculante das teses ou entendimentos institucionais elaborados para atuação do Ministério Público.

A leitura dos dispositivos pertinentes ao tema, existentes nas leis orgânicas dos diversos Ministérios Públicos brasileiros, demonstra que os entendimentos referidos constituem orientação aos membros da instituição[183].

No entanto, a despeito de não obrigarem o membro à adoção de determinada postura, com eliminação de sua independência funcional, não se poderia considerá-los atos inúteis, sob pena de grave falha funcional do sistema, isto é, sob pena de se eliminar por completo o princípio institucional da unidade.

As teses e enunciados institucionais, no *modelo de equilíbrio proposto*, devem ser consideradas diretrizes cuja aplicação é prioritária e, assim, orientam à promoção de seus conteúdos. Fica ressalvada a possibilidade de decisão/atuação em sentido contrário, com

---

[182] "Anote-se, de logo, que por imposição constitucional (art. 93, IX, CF), toda decisão deve conter motivação. O art. 11 do novo CPC também prestigia o princípio do dever de fundamentação dos atos decisórios. É evidente que esta exigência ganha relevo quando o pronunciamento emergente se contrapõe ao enunciado de súmula, de jurisprudência pacificada ou de tese adotada em julgamento de casos repetitivos (art. 927, § 4º, CPC)" (CRUZ E TUCCI, José Rogério. *In* BUENO, Cássio Scarpinella (coord.). *Comentários ao Código de Processo Civil*. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 43).

[183] Lei n. 8.625/93: "Art. 1º O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Parágrafo único. São princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional. (...) 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; (...) Art. 15. 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; (...) Art. 17. 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;". Lei Complementar 75/93: "Art. 4º São princípios institucionais do Ministério Público da União a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional. (...) Art. 58. As Câmaras de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal são os órgãos setoriais de coordenação, de integração e de revisão do exercício funcional na instituição. (...) Art. 62. Compete às Câmaras de Coordenação e Revisão: I - promover a integração e a coordenação dos órgãos institucionais que atuem em ofícios ligados ao setor de sua competência, observado o princípio da independência funcional; (...)".

amplificada e aprofundada motivação. Trata-se da *maximização do dever de motivação*, dever que já se encontra presente em todas as manifestações do Ministério Público[184].

É a interpretação em que se busca certo equilíbrio entre os princípios institucionais do Ministério Público e que apresenta coerência em relação ao atual estágio do pensamento jurídico.

As normas constantes dos incisos V e VI do § 1º do art. 489 do Código de Processo Civil nos indicam o caminho a ser seguido também pelo Ministério Público, qual seja, o de considerar não fundamentada a manifestação que, desprezando a análise cuidadosa do caso concreto: *(i) limitar-se a invocar entendimento ou tese institucional, sem identificar seus fundamentos determinantes nem demonstrar que o caso sob análise se ajusta àqueles fundamentos; (ii) deixar de seguir entendimento ou tese institucional, sem demonstrar a existência de distinção no caso em análise ou a superação do entendimento*.

É o modo como se podem compatibilizar os princípios institucionais, preservando-se a eficácia de todos eles, ainda que a sua intensidade varie conforme a hipótese.

Não se olvide que, mesmo nas situações em que elaboradas teses ou entendimentos institucionais, fica a cargo do Membro do Ministério Público a decisão, em determinado caso concreto, sobre o que vincula e o que não vincula no enunciado eventualmente existente. À semelhança do que ocorre no caso do precedente judicial:

> Como é de se aceitar, o caráter obrigatório do precedente é extraído da ratio decidendi. O problema é que 'nem sempre, ou quase nunca, a ratio decidendi vem explicitada no julgamento de um caso concreto, cabendo ao intérprete, e ao juiz, a tarefa de extrair da decisão o que vincula (ratio), separando o que não vincula (obiter)'.
>
> Vale dizer: a delimitação dos fundamentos determinantes (ratio decidendi) pressupõe a distinção dos demais argumentos utilizados em caráter periférico, ou seja, empregados apenas para corroborar a tese esposada. Com efeito, o obiter dictum (ou obter dicta, no plural) consiste no conjunto de argumentos secundários, de caráter acessório, que não são indispensáveis para a conformação da decisão.
>
> (...) ao trabalhar a distinção e a identificação dos casos, 'o órgão julgador torna os precedentes mais específicos, clareando seu alcance e aplicabilidade, possibilitando, por conseguinte, que os jurisdicionados prevejam com maior

[184] Lei nº 8.625/1993: "Art. 43. São deveres dos membros do Ministério Público, além de outros previstos em lei: III - indicar os fundamentos jurídicos de seus pronunciamentos processuais, elaborando relatório em sua manifestação final ou recursal;".

> exatidão o posicionamento do Poder Judiciário sobre as mais variadas hipóteses jurídicas'[185].

Até mesmo antes disso, incumbe ao Membro do Ministério Público a análise pessoal dos elementos do caso concreto posto sob sua apreciação. Novamente utilizando de analogia com a atividade jurisdicional:

> Por certo, a análise dos elementos objetivos da demanda e a aferição da causa de pedir são determinantes para a realização do juízo de subsunção exigido para se verificar a aplicabilidade ou não do precedente. Vale dizer: o dever de observar o precedente não torna o julgador um autômato, incapaz de distinguir o que comporta distinção. Porém, a superação de um paradigma ou precedente exigirá argumentação condizente por parte do intérprete[186].

Veja-se também que a própria legislação que rege a atuação do Ministério Público, como já referido, contempla mecanismos que demonstram a possibilidade jurídica de se sustentar a influência das teses e entendimentos gerais em relação à atuação particular dos órgãos e agentes da instituição.

É o caso dos Programas de Atuação das Promotorias de Justiça, previstos no art. 100 da Lei Complementar Paulista nº 734/1993187 (Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de São Paulo), que devem ser elaborados com observância do Plano Geral de Atuação da Instituição:

> Do Plano Geral de Atuação

---

[185] 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, P. 1682-1683.

[186] 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, p. 1686.

[187] **Artigo 100 -** Os Programas de Atuação das Promotorias de Justiça, que serão por elas elaborados, especificarão as providências judiciais e extrajudiciais necessárias à sua concretização, a forma de participação dos órgãos do Ministério Público neles envolvidos e os meios e recursos para sua execução. **Artigo 101 -** Os Programas de Atuação Integrada, obedecido o disposto no artigo anterior, serão elaborados pelos integrantes das Promotorias de Justiça envolvidas, sempre que necessário para a consecução dos objetivos e diretrizes do Plano Geral de Atuação. **Artigo 102 -** Os Projetos Especiais, observado o disposto no artigo 99, serão estabelecidos por Ato do Procurador-Geral de Justiça em vista de alterações legislativas ou de circunstâncias emergenciais.

> Artigo 97 - A atuação do Ministério Público deve levar em conta os objetivos e as diretrizes institucionais estabelecidas anualmente no Plano Geral de Atuação, destinados a viabilizar a consecução de metas prioritárias nas diversas áreas de suas atribuições legais.
> Artigo 98 - O Plano Geral de Atuação será estabelecido pelo Procurador-Geral de Justiça, com a participação dos Centros de Apoio Operacional, das Procuradorias e Promotorias de Justiça, ouvidos o Órgão Especial do Colégio de Procuradores de Justiça e o Conselho Superior do Ministério Público.
> Parágrafo único - Para execução do Plano Geral de Atuação serão estabelecidos:
> I - Programas de Atuação das Promotorias de Justiça;
> II - Programas de Atuação Integrada de Promotorias de Justiça;
> III - Projetos Especiais.

A interpretação aqui sugerida é aquela que valoriza o princípio da unidade, sem com isso acarretar a eliminação da independência funcional. O Plano Geral de Atuação, como ato que veicula os objetivos e as diretrizes institucionais estabelecidas e revisadas anualmente, deve por certo influenciar a atuação de cada órgão/agente do Ministério Público.

Também o Regimento Interno do Conselho Superior do Ministério Público estabelece as regras para fixação de assentos e súmulas:

> Art. 206 - O Conselho poderá fixar Assentos sobre matérias administrativas de sua competência, bem como Súmulas sobre questões jurídicas atinentes ao julgamento dos arquivamentos e recursos nos inquéritos civis.
> Parágrafo único - Os Assentos e Súmulas poderão ter por objeto o alcance e conteúdo de dispositivo legal.
> (...)
> Art. 212 - Enquanto não revogados, os Assentos e Súmulas têm força de recomendação para os membros do Conselho, respeitada, em qualquer caso, sua liberdade e sua independência funcional.

Do mesmo modo, propõe-se que se considere que a adoção de entendimento constante de súmula do CSMP seja devidamente fundamentada. *A fortiori*, quando se tratar de manifestação ou atuação que desatenda à orientação da súmula.

Trata-se de raciocínio análogo àquele previsto no art. 489, § 1º, do Código de Processo Civil, já citado neste trabalho.

De fato, 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.

Se não é uma força que impõe de modo absoluto um comportamento/postura, é ao menos um *vetor que impulsiona a atuação em determinada direção e sentido, maximizando o dever de motivação quando da adoção de medida díspar daquela orientação*.

Note-se que, nessa linha de raciocínio, seria possível sustentar a existência de um certo *dever de unidade* de cada um dos membros do Ministério Público, que assim devem *agir conforme a orientação única adotada na instituição ou fundamentar de maneira suficiente e adequada a atuação distinta*.

O dever de motivação das decisões e manifestações já está expressamente previsto nas leis orgânicas e na própria Constituição Federal:

> Constituição Federal:
> Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: (...)
> VIII - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais;
> Lei nº 8.625/1993:
> Art. 43. São deveres dos membros do Ministério Público, além de outros previstos em lei: (...)
> III - indicar os fundamentos jurídicos de seus pronunciamentos processuais, elaborando relatório em sua manifestação final ou recursal;

Compreende-se agora, contudo, que esse dever de motivação resta potencializado quando se trata de adotar orientação jurídica distinta daquela constante em atos gerais como súmulas, teses, enunciados etc.

Cumpre ao Promotor ou Procurador que adota a orientação distinta, esclarecer de maneira suficiente as razões pelas quais *deixa de seguir entendimento ou tese institucional, demonstrando a existência de distinção no caso em análise ou a superação do entendimento.*

Portanto, nenhuma falta funcional poderá haver pela adoção de comportamento distinto daquele sugerido na tese orientadora, mas poderá haver falta pela carência de motivação que sustente tal postura, o que importaria a violação do dever de motivação das manifestações.

Além disso, a nosso ver, o *grau de influência* dos entendimentos institucionais sobre a atuação dos membros e órgãos do Ministério Público deve ser inversamente proporcional às características de detalhamento/especificidade/concretude que se derem àqueles.

Quanto mais genérica/ampla a diretriz institucional expedida, maior deve ser o *grau de influência* recebida pelo membro/órgão do Ministério Público em sua atuação casuística. Ao inverso, quanto mais específica/detalhada/concreta for a tese institucional prolatada, menor o *grau de influência* causada ao membro/órgão do Ministério Público em sua atuação concreta.

O modelo proposto configura, a nosso ver, uma alternativa interpretativa, compatível com o direito positivo brasileiro, que cumpre a função de implementar o modo de equilíbrio que deve vigorar entre os princípios institucionais do Ministério Público, dando efetiva aplicabilidade aos princípios integrativos (unidade e indivisibilidade) e ao princípio particularizador (independência funcional) de sua atuação.

É a solução que se sugere, evidentemente com expressa distinção com relação a formulações de órgãos institucionais exclusivamente relacionadas a atividades-meio (administrativas).

Fica assim organizado o modelo proposto:

A. Nas *atividades-meio*	as diretrizes ou comandos expedidos pelos órgãos da Administração Superior do Ministério Público são *absolutamente vinculantes*, dado que na esfera de atuação administrativa a lei impõe o regime de hierarquia;
B. Nas *atividades-fim*	podemos cogitar de *três níveis de aprofundamento* (de regramento ou de *grau de influência* sobre a atuação):
B1. *Diretrizes gerais*	trata-se da hipótese em que os órgãos da Administração Superior expedem recomendações voltadas genericamente à defesa de interesses e valores compatíveis com as finalidades institucionais, sem invadir o campo de decisão atribuído a cada membro sobre as medidas concretas destinadas a atender à necessidade de defesa de tais interesses. Exemplos: recomendação estabelecida para que se adote prioridade da defesa da criança contra a publicidade enganosa; prioridade de

	atuação estabelecida sobre o combate à poluição industrial em áreas críticas de poluição; meta de atuação prioritária acerca do combate a fraudes em licitações públicas. Nestes casos, sustenta-se que deve ser reconhecido um *grau intenso de influência*, a demandar providências dos membros ou órgãos no sentido da orientação expedida. Veja-se que se trata de orientação genérica que não invade espaço de decisão de cada membro ou órgão sobre casos sob sua análise. Do mesmo modo, não se delibera sobre o modo de cumprimento da finalidade estipulada, o que de fato continua a critério de cada membro ou órgão. De outro lado, é preciso observar que a independência funcional, princípio que garante a livre avaliação dos casos, não alberga a postura do membro ou órgão que pretenda *nada fazer* com relação ao tema institucional em questão. Certamente, o *não fazer* consistiria em omissão ilícita, de modo que, por estas razões, entende-se haver influência mais intensa nos casos das diretrizes gerais;
B2. *Recomendações de especificidade intermediária*	neste caso, os órgãos da Administração Superior estabelecem medidas especificamente indicadas e voltadas ao atendimento das diretrizes gerais, tocando já aí em questões propriamente abrangidas pela independência funcional, sem, porém, apontar de modo categórico a solução jurídica a ser dada ao caso. Por exemplo: "deve o membro do Ministério Público instaurar inquérito civil para apurar lesão a interesses da criança e do adolescente autista nas escolas públicas por inexistência de profissionais habilitados a prestar-lhes apoio"; ou "deve o Promotor de Justiça Criminal requisitar a instauração de inquérito policial, caso haja comunicação de instauração de inquérito civil por ato de improbidade administrativa"; ou ainda "nos casos de crimes contra a liberdade sexual, o Promotor de Justiça oficiante deve sempre requerer a realização de exames ou entrevistas da vítima com psicólogo". Nestes casos, propõe-se que se considere um *grau médio de*

	influência, a demandar que se siga a orientação ou então que se dê a devida e ampla fundamentação em sentido contrário. É propriamente em casos assim como os citados em que devem atuar de maneira concomitante, articulada e equilibrada os *princípios institucionais integrativos* e o *princípio particularizador* da atuação do Ministério Público;
B3. *Recomendações específicas*	casos em que os órgãos da Administração Superior formulam teses ou enunciados com referência a elementos concretos, como circunstâncias fáticas ou determinados elementos de prova, emitindo, ao final, conclusão sobre a solução jurídica a ser dada a determinados casos. Por exemplo: tese que considere que "configura ato de improbidade administrativa a conduta do Prefeito Municipal que descumpre recomendação ministerial para redução de cargos comissionados"; tese que considere que "deve ser aplicada causa de aumento de pena ao crime de roubo quando constatada tal circunstância fática"; enunciado que considere "passível de destituição do poder familiar ou pai ou a mãe que pratique esta ou aquela conduta". Nestes casos, persistindo na proposta de interação dos princípios institucionais, considera-se haver um *grau fraco de influência*, ainda assim exigindo do membro do Ministério Público adequada fundamentação, especialmente em caso de decisão em sentido distinto da tese institucional.

Quando se trata da expedição de comandos relacionados tão somente às *atividades-meio, de caráter puramente administrativo, existe propriamente o dever de obediência hierárquica para todos os órgãos e membros do Ministério Público*. Trata-se de ato vinculante, em razão da estrutura hierarquizada no plano administrativo e da disposição da própria Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, que estabelece ser dever dos membros do Ministério Público "acatar, no plano administrativo, as decisões dos órgãos da Administração Superior do Ministério Público" (art. 43, XIV, da Lei nº 8.625/1993).

Com relação às diretrizes e orientações relacionadas às *atividades-fim*, entendemos haver *diferentes graus de influência*, conforme as características de detalhamento/especificidade/concretude presentes nos respectivos enunciados.

Com relação a diretrizes gerais, conforme exposto no quadro acima, contém elas recomendações voltadas genericamente à defesa de interesses e valores compatíveis com as finalidades institucionais, sem que propriamente seja disciplinada a questão relativa às medidas concretas a serem adotadas por cada órgão de execução do Ministério Público. Não se apontam providências preparatórias ou investigatórias e também não se pronuncia texto normativo que pretenda funcionar como norma de decisão ou solução jurídica para os casos concretos futuros. Nestes casos, sustenta-se que deve ser reconhecido um *grau intenso de influência*, já que se trata de verdadeiros deveres dos membros do Ministério Público, que preexistiriam às recomendações expedidas e que são então ressaltados por tais atos. Como já exposto, certamente não poderia o princípio da independência funcional albergar a postura do membro ou órgão que pretenda *nada fazer* com relação ao tema institucional em questão. Certamente, o *não fazer* consistiria em omissão ilícita, de modo que, por estas razões, entende-se haver influência mais intensa nos casos das diretrizes gerais.

A distinção principal das *recomendações específicas* com relação às chamadas recomendações de *especificidade intermediária* reside no fato de que nestas não há o apontamento categórico da solução jurídica a ser dada a um caso ou fato. Nas recomendações específicas, aponta-se a solução jurídica. Em ambos os casos, exige-se motivação do membro do Ministério Público, porque o dever de motivação está presente em qualquer atuação ministerial. Consideramos, porém, que o dever de motivação para superação da tese institucional é mais forte (denso ou intenso) quando se trata das recomendações de especificidade intermediária, pois as medidas sugeridas nas teses institucionais constituem também deveres do membro do Ministério Público que deve agir de modo diligente, instaurando procedimentos para investigação de ilícitos, requerendo a realização de diligências probatórias relevantes etc. Aliás, a atuação conforme as recomendações de especificidade intermediaria não elimina o exercício da independência funcional com relação às soluções jurídicas aplicáveis aos casos concretos que se apresentam. No caso das recomendações específicas, já que há conteúdo mais incisivo na tese ou enunciado institucional prolatado, a articulação dinâmica que se deve observar entre os princípios institucionais deve garantir adequada e suficientemente mínima eficácia

à independência funcional, razão pela qual se considera haver um grau fraco de influência da tese sobre a atuação particular dos membros da instituição. Ainda assim, no entanto, há que se exigir motivação apta a sustentar a adoção ou, *a fortiori*, a superação ou rejeição do entendimento institucional.

Como já explanado, parece-nos um método adequado e consentâneo com nosso direito positivo para dar efetividade, de modo equilibrado, aos princípios institucionais do Ministério Público.

5.3 O modo de construção das teses institucionais

Dado esse alcance aos entendimentos institucionais, mostra-se de suma importância definir-lhes o modo e o processo de construção, de modo que sirvam a um entendimento ou interpretação institucional acerca do interesse público, que se pretende desvinculado de eventual visão concentrada da Administração Superior da instituição.

No âmbito interno de cada Ministério Público, notadamente dos Ministérios Públicos Estaduais, podem ser encontradas normas que orientam a conformação dos entendimentos e diretrizes institucionais.

Exempli gratia, o art. 98 da Lei Complementar Paulista nº 734/1993 determina que o Plano Geral de Atuação seja estabelecido pelo Procurador-Geral de Justiça, com a participação dos Centros de Apoio Operacional, das Procuradorias e Promotorias de Justiça, ouvidos o Órgão Especial do Colégio de Procuradores de Justiça e o Conselho Superior do Ministério Público.

Diz ainda o artigo 99 que o procedimento de elaboração do Plano Geral de Atuação, dos Programas de Atuação e dos Projetos Especiais será disciplinado em Ato do Procurador-Geral de Justiça.

De fato, a Procuradoria-Geral de Justiça em São Paulo disciplina a questão no Ato Normativo nº 1000/2016, diploma que estabelece já uma visão integrada e unitária da instituição, especialmente impregnada da perspectiva de uma gestão estratégica do Ministério Público.

Dando atenção ao planejamento estratégico, são traçadas regras para a construção do Plano Estratégico do MPSP, com o horizonte de 6 anos, do Plano Geral de Atuação, com vigência de 2 anos, e ainda de Planos Operacionais de Atuação, estes últimos com a finalidade de dar crescente concretude às metas e objetivos definidos nos primeiros.

Quanto ao Processo de Elaboração do Plano Estratégico, o Ato nº 1000/2016, determina que sejam observadas as seguintes premissas (art. 15): (i) participação de membros e servidores e da sociedade em sua elaboração; (ii) consideração dos objetivos estratégicos do Plano Estratégico Nacional do Ministério Público (PEN-MP); (iii) declaração da missão, da visão, dos valores e da política de qualidade, e definição dos objetivos estratégicos e respectivas metas e indicadores de desempenho; (iv) a cada objetivo estratégico corresponderá, no mínimo, um indicador e uma meta específica com horizonte temporal de um ano extensível até o fim da vigência do PE-MPSP; (v) apresentação de projetos e ações de maior relevância com vistas ao cumprimento dos objetivos e metas definidos; (vi) vigência do PE-MPSP de 6 anos; (vii) definição de prioridades.

Segundo o art. 16 do ato, o processo de elaboração e revisão do PE-MPSP compreende as seguintes etapas:

> I – aprovação do Projeto de Elaboração do PE-MPSP;
> II – consulta aos membros, servidores e à sociedade e consideração do PEN-MP;
> III – compilação de dados;
> IV – disponibilização do PE-MPSP Provisório;
> V – oitiva do Órgão Especial do Colégio de Procuradores de Justiça e do Conselho Superior;
> VI – avaliação final;
> VII – redação do PE-MPSP;
> VIII – publicidade.

Dispõe ainda o Ato nº 1000/2016 que as consultas aos membros, servidores e à sociedade e a consideração do PEN-MP, para definição do PE-MPSP, serão efetuadas por meio de (art. 17):

> I – envio de questionários aos membros e servidores[188];
> II – realização de consultas e/ou de audiências públicas[189];
> III – envio de convites a órgãos e especialistas em temas de atribuição do MPSP[190];

[188] "Art. 17, § 1º O questionário conterá itens específicos para a propositura de projetos e programas de atuação integrada".
[189] "Art. 17, § 2º As audiências públicas serão comunicadas com antecedência de, no mínimo, 15 dias, informando necessariamente, o assunto, o local, a data, e os horários de início e fim".

IV – análise e emissão de parecer acerca do PEN-MP[191].

Poderão também ser realizados encontros temáticos na Capital, acessíveis eletronicamente, com a participação dos respectivos Centros de Apoio Operacional, para tratar das sugestões encaminhadas pela sociedade civil e pelos especialistas (art. 17, § 7º).

Finalmente, compilados e sistematizados os dados colhidos, será disponibilizado, no Portal do MPSP, o PE-MPSP Provisório para consulta e apresentação de questionamentos e sugestões em prazo de, no mínimo, dez dias. Paralelamente, o PE-MPSP Provisório será enviado ao Órgão Especial do Colégio de Procuradores de Justiça e ao Conselho Superior do Ministério Público para suas respectivas manifestações no prazo de dez dias (art. 18).

Colhidas as contribuições, o CDAPE[192] fará as considerações finais, em reunião especial, e editará ato aprovando o PE-MPSP (art. 19), documento que será publicado integralmente, no prazo de 10 dias de sua aprovação, no Diário Oficial do Estado de São Paulo e no Portal do MPSP, sem prejuízo de outros meios de divulgação (art. 20). Os agentes do MPSP receberão comunicados, por correio eletrônico, contendo link de acesso ao PEMPSP, via Portal Institucional, e poderão ser realizados oficinas e encontros

---

[190] "Art. 17 (...) § 3º O convite conterá pedido de envio de manifestações escritas sobre as suas contribuições e sugestões à instituição para a escolha das respectivas metas prioritárias. § 4º O convite para o envio das contribuições e sugestões será divulgado mediante aviso no Diário Oficial do Estado, sem prejuízo de outros meios hábeis para a sua comunicação. § 5º O prazo para o envio das contribuições e sugestões por mensagem eletrônica a endereço eletrônico indicado previamente será, no mínimo, de dez dias".

[191] "Art. 17, § 6º A análise e emissão de parecer acerca dos objetivos constantes no PEN-MP competirá: I – aos coordenadores dos Centros de Apoio, no que tange aos objetivos da Atividade Fim, respeitadas suas respectivas áreas de atuação; II – ao CGE, no que tange aos objetivos da Atividade Meio".

[192] Comitê de Desenvolvimento e Acompanhamento do Planejamento Estratégico, integrado pelos seguintes membros: "I – o Procurador-Geral de Justiça, que o presidirá; II – dois assessores do gabinete do Procurador-Geral de Justiça; III – dois membros indicados pelo Conselho de Estudos e Políticas Institucionais (CONEPI); IV – os Subprocuradores-Gerais de Justiça; V – o Secretário de Integração da Procuradoria-Geral de Justiça" (art. 4º do Ato nº 1000/2016). Ainda segundo o ato, "os assessores do gabinete serão indicados pelo Procurador-Geral de Justiça e os membros do CONEPI serão escolhidos pelo próprio colegiado" (art. 4º, § 1º), todos devidamente designados por Portaria a ser publicada no Diário Oficial do Estado de São Paulo (§ 2º). Além disso, "o Corregedor-Geral e o Diretor do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional serão convidados a participar das reuniões do CDAPE (§ 3º). Ao Comitê incumbe realizar a governança do planejamento estratégico do MPSP por intermédio das seguintes ações (art. 5º): "I – acompanhar os trabalhos e emitir decisões referentes ao processo de elaboração, revisão, deliberação e aprovação do PE-MPSP, e, em especial: a. aprovar e revisar o Projeto de Elaboração do PE-MPSP; b. coordenar a consulta à sociedade civil, a órgãos e entidades e a especialistas em temas de atribuição do MPSP; c. redigir o PE-MPSP Provisório e o PE-MPSP Final. II – aprovar o PE-MPSP e suas revisões segundo processo definido neste ato; III – dirigir, monitorar e avaliar a gestão do PE-MPSP e fornecer apoio e recursos para adequada gestão e execução de seus desdobramentos; IV – identificar riscos internos e externos ao cumprimento dos IGEs estratégicos e emitir Propostas de Ação Corretiva, Preventiva e/ou de Melhoria; V – conhecer e avaliar recomendações expedidas pelo Fórum de Gestão; VI – aprovar o Relatório Anual de Desempenho do PE-MPSP; VII – aprovar a Agenda Anual de Gestão Estratégica e o Manual da Qualidade do MPSP e suas revisões; VIII – desempenhar outras atividades correlatas".

temáticos com vistas à ampla divulgação do PE-MPSP e de seus desdobramentos (art. 20, §§ 1º e 2º)[193].

Também estão definidas no Ato Normativo nº 1000/2016 as regras para a construção dos Planos Gerais de Atuação:

> Art. 22 O PGA-MPSP será estabelecido em Reunião Especial do Fórum de Gestão realizada no prazo de 30 dias após a aprovação do plano estratégico e levará em consideração os objetivos, as metas, os indicadores, os projetos e as ações estabelecidos no PE-MPSP.
>
> Art. 23 A reunião especial do Fórum de Gestão contará com os membros das Comissões da Atividade Fim e da Atividade Meio e será presidida pelo Procurador-Geral de Justiça e secretariada pela Secretaria Executiva da Procuradoria-Geral de Justiça.
>
> Art. 24 A elaboração do PGA-MPSP levará em conta os objetivos e as diretrizes institucionais destinadas a viabilizar a consecução de objetivos, metas e indicadores prioritários nas diversas áreas de atribuições legais, consoante proposto no PE-MPSP.
>
> Art. 25 Para execução do PGA-MPSP serão estabelecidos, entre outros:
>
> I – Programas de Atuação das Promotorias de Justiça;
>
> II – Programas de Atuação Integrada de Promotoria de Justiça;
>
> III – Programas de Aperfeiçoamento dos Órgãos de Apoio e dos Serviços Auxiliares;
>
> §1º As colaborações recebidas na elaboração do PE-MPSP por meio dos questionários serão utilizadas para criação dos programas dispostos nos incisos I, II e III.
>
> §2º Projetos Especiais poderão ser estabelecidos por Ato do Procurador-Geral de Justiça em vista de alterações legislativas ou de circunstâncias emergenciais e passarão a compor o PGA-MPSP a partir da data de sua publicação.
>
> Art. 26 O PGA-MPSP será publicado integralmente, no prazo de 10 dias de sua aprovação, no Diário Oficial do Estado de São Paulo e no Portal do MPSP, sem prejuízo de outros meios de divulgação.
>
> Art. 27 O PGA-MPSP terá vigência de dois anos e metas com horizonte temporal de um ano extensível até o fim de sua vigência.
>
> Art. 28 Revisões ao PGA-MPSP poderão ocorrer por meio de Reuniões de Análise Crítica.

---

[193] Estabelece-se ainda a possibilidade de revisão do Plano Estratégico: "Art. 21 O processo de revisão do PE-MPSP observará o seguinte procedimento: I – da visão, da missão, dos valores ou de objetivos estratégicos: observará as etapas constantes nos incisos constantes no Art. 16, bem como o disposto nos Art. 17 a 20. II – dos indicadores, das metas e das ações: aprovação do CDAPE, por meio de Reunião de Análise Crítica".

> Art. 29 No prazo de um ano do término da vigência do PGA-MPSP, será convocada uma nova Reunião Especial do Fórum de Gestão, com vistas a verificar a eficiência do plano atual e elaborar o PGA-MPSP que vigorará no biênio subsequente.

Por fim, são estabelecidas as regras para criação dos Planos Operacionais:

> Art. 30 Os Planos Operacionais (POs) serão estabelecidos pelas CIQs no prazo de 90 dias contados a partir da publicação do PGA-MPSP.
> Art. 31 A elaboração dos POs deverá considerar os objetivos, metas, indicadores, projetos, e ações estabelecidas no PGA-MPSP e as contratações necessárias a sua execução.
> Art. 32 Revisões aos POs poderão ocorrer por meio de Reuniões de Análise Crítica.
> Art. 33 Os POs terão vigência de um ano e o final de sua vigência coincidirá com o término do exercício financeiro.
> Art. 34 No prazo máximo de 90 dias do fim do exercício financeiro, as CIQs apresentarão os POs que vigorarão no exercício seguinte.
> §1º Exigências complementares e orientações gerais com vistas à elaboração dos Planos Operacionais poderão ser definidas por ato da Subprocuradoria-Geral de Justiça de Planejamento Institucional.
> §2º O CGE coordenará o processo de elaboração dos POs junto às CIQs.

Segundo o art. 35 do ato normativo referido, o PE-MPSP, o PGA-MPSP e os POs têm caráter direcionador aos agentes.

Além disso, o desempenho dos planos estratégico, tático e operacionais do MPSP será acompanhado continuamente por meio das seguintes reuniões ordinárias (art. 37):

> I – Reunião de Análise Crítica do Plano Estratégico (RAC-E): acompanhamento e revisão do PE-MPSP, com periodicidade semestral, desempenhada pela CDAPE;
> II – Reunião de Análise Crítica do Plano Tático (RAC-T): acompanhamento e revisão do PGA-MPSP, com periodicidade trimestral, desempenhada pelas comissões do FGest;
> III – Reunião de Análise Crítica do Plano Operacional (RAC-O): acompanhamento e revisão dos POs, com periodicidade bimestral, desempenhada pelas CIQs.

Os planos referidos no ato em comento expressam já uma visão bastante preocupada com o planejamento estratégico do Ministério Público, o que reforça ainda mais a necessidade de atuação uniforme dos membros e órgãos que integram a instituição.

Nesse sentido, é possível notar que o planejamento estratégico do Ministério Público representa justamente seu reposicionamento para uma ação mais equilibrada entre os *princípios integrativos (unidade e indivisibilidade)* e o *princípio particularizador de sua atuação (independência funcional).*

Veja-se que os métodos estabelecidos para construção dos entendimentos e diretrizes institucionais obviamente não exigem a convergência dos membros e órgãos a uma situação de unanimidade. A unidade não exige nem equivale à unanimidade.

Do mesmo modo, o consenso a que se chega para o estabelecimento de um entendimento/diretriz único não conduz a uma relação de eliminação da independência funcional. A unidade não equivale à hierarquia[194].

Compreendendo o papel dos órgãos do Ministério Público na construção da norma jurídica que se deva aplicar a cada caso concreto, o exercício dos poderes legais atribuídos a cada um deles deve se dar de modo a contribuir com a garantia de eficácia dos princípios institucionais, sem a eliminação de qualquer deles.

Por óbvio, é preciso ter cuidado com a regulamentação dos métodos de construção das teses institucionais, dando-se amplitude à participação plural e democrática dos membros da instituição e da sociedade[195].

Também se deve atentar à extensão e à profundidade da regulamentação a ser dada pelos atos que expressam teses e enunciados institucionais.

---

[194] Neste ponto, basta refletir sobre o respeito à segurança jurídica quando se trata de um Membro do Ministério Público competente para avaliar dois casos semelhantes, separados apenas pelo aspecto cronológico. Seu dever de coerência e uniformidade entre as duas decisões proferidas decorre também do princípio institucional da unidade, sem que aí se cogite de um problema de hierarquia.

[195] De novo, a analogia com o campo judicial parece-nos cabível: "Contudo, diante da expansão alcançada pelos incidentes de resolução de demandas repetitivas (CPC, arts. 976 e ss.) e pelas técnicas recursais similares adotadas pelo Código renovado, que buscam privilegiar a perspectiva do trâmite processual acelerado, é preciso efetuar um contraponto com as garantias processuais constitucionais, incluindo-se aqui a perspectiva diferenciada do contraditório na formação desses precedentes de observância obrigatória. Não há como insistir com a ideia de respeito aos precedentes, se os mesmos forem construídos de maneira dissociada do prévio debate. Aliás, não se pode conceber uma cultura precedentalista se, até então, os juízes e tribunais insistiam que não estavam obrigados a enfrentar os argumentos das partes (...) Portanto, ao se pensar o sistema de precedentes, torna-se imperativa a criação de mecanismos de fiscalidade ao exercício dos micropoderes exercidos ao longo do iter processual, além da criação de espaços de interação (participação), que viabilizem consensos procedimentais aptos a tornar viável, no ambiente real do debate processual, a prolação de provimentos que representem o exercício de poder participado, com atuação e influência de todos os envolvidos" (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, p. 1687).

Mantendo-se uma perspectiva de um modo de equilíbrio de funcionamento dos princípios institucionais do Ministério Público, os órgãos responsáveis pela formulação e veiculação das teses devem, num exercício de *autocontenção*, limitar-se a dar orientações de atuação, de modo a não eliminar o espaço de interpretação e aplicação do direito reservado a cada membro do Ministério Público e albergado pela independência funcional. Devem ser evitadas, na formulação das teses, assertivas peremptórias, especialmente no que se refere à compreensão e reflexão sobre os fatos.

Exemplifica-se:

- ao elaborar enunciado que consubstancie o entendimento institucional acerca de delitos de homicídio no trânsito, o órgão incumbido da formulação da tese deve evitar assertiva peremptória do tipo: *"ocorrendo homicídio na direção de veículo automotor, sempre que presente a circunstância da embriaguez do condutor, o Ministério Público deve oferecer denúncia que tipifique o fato como homicídio doloso (dolo eventual)"*. Deve o órgão referido preferir dar um regramento aberto, que indique a diretriz institucional, sem, porém, eliminar a interpretação dos fatos do Promotor Natural: *"ocorrendo homicídio na direção de veículo automotor, se presente a circunstância da embriaguez do condutor, assim como outras que indiquem que o autor do fato assumiu o risco de produzir o resultado morte, o Promotor de Justiça oficiante deve considerar a viabilidade de oferecimento de denúncia por homicídio doloso (dolo eventual)"*;

- ao elaborar enunciado que consubstancie o entendimento institucional acerca da invalidade de lei federal recentemente aprovada, o órgão incumbido da formulação da tese deve evitar assertiva peremptória do tipo: *"o art. X da lei federal Y é inconstitucional por afronta ao art. Z da Constituição Federal"*. Deve o órgão referido preferir dar um regramento aberto, que indique a diretriz institucional, sem, porém, eliminar a interpretação dos fatos do Promotor Natural: *"na apreciação de casos de tal espécie, o Promotor de Justiça oficiante deve buscar afastar a incidência do art. X da lei federal Y, cuja aplicação pode se apresentar inconstitucional por afronta ao art. Z da Constituição Federal"*;

- ao elaborar enunciado que consubstancie o entendimento institucional acerca de determinada conduta de agentes públicos, o órgão incumbido da formulação da tese deve evitar assertiva peremptória do tipo: *"configura ato de improbidade administrativa a conduta do servidor público consistente em perceber parcela de remuneração sabidamente indevida por decisão anterior do Tribunal de Contas"*. Deve o órgão referido preferir dar

um regramento aberto, que indique a diretriz institucional, sem, porém, eliminar a interpretação dos fatos do Promotor Natural: *"constatado o recebimento por servidor público de parcela de remuneração sabidamente indevida, assim já declarada em decisão do Tribunal de Contas, deve o Promotor de Justiça oficiante considerar as circunstâncias do caso concreto que possam evidenciar a prática de ato de improbidade pelo agente"*;

Assim agindo, os órgãos responsáveis pela edição das teses que devem nortear a atuação institucional cumprem a função de dar efetividade aos *princípios institucionais integrativos*, deixando, contudo, certo espaço para o regular exercício das competências legais dos órgãos e membros da instituição, resguardados estes pelo *princípio particularizador* da independência.

Com esse exercício de autocontenção, os órgãos prolatores das teses cumprem o seu papel, qual seja, o de dar o sentido unitário à instituição, potencializando o *dever de unidade* de cada membro do Ministério Público, *dever que abrange a exigência de postura conforme a orientação institucional e/ou a motivação suficiente à superação ou afastamento da tese institucional em determinado caso*.

5.4 Os órgãos incumbidos da efetivação dos princípios integrativos do Ministério Público pela edição de teses

Reconhecida a possibilidade jurídica de serem editadas teses ou enunciados que consubstanciem os entendimentos institucionais adotados pelo Ministério Público e reafirmada a condição de produzirem tais enunciados determinada força orientadora da atuação unitária da instituição, cumpre também identificar os órgãos incumbidos dessa tarefa orientadora, sempre à luz do ordenamento jurídico brasileiro.

Identificam-se ao menos quatro diferentes ordens de órgãos capazes de proferir as diretrizes que servirão à função integrativa e uniformizadora da atuação dos diversos membros e órgãos do Ministério Público:

1 – O Conselho Superior do Ministério Público (MPE) e as Câmaras de Coordenação e Revisão (MPF), órgãos que exercem função de controle das decisões de arquivamento de inquéritos civis e investigações correlatas. Nesse exercício, além de formarem sua própria "jurisprudência", podem editar súmulas e enunciados aptos a nortear as posteriores decisões a serem adotadas em outros procedimentos administrativos investigatórios, guardando com estes uma relação própria de integração/uniformização;

2 – As Procuradorias-Gerais de Justiça (MPE) e da República (MPF), órgãos que exercem função de controle das decisões de arquivamento de inquéritos criminais e investigações correlatas. Nesse exercício, além de formarem sua própria "jurisprudência", podem editar teses e enunciados aptos a nortear as posteriores decisões a serem adotadas em outros procedimentos administrativos investigatórios, guardando com estes uma relação própria de integração/uniformização;

3 – Ainda as Procuradorias-Gerais de Justiça (MPE) e da República (MPF) e os órgãos que, em colaboração com estas, realizam os atos integrantes do planejamento estratégico institucional, tais como os planos e programas de atuação. Nesse exercício, traçam diretrizes que orientam e condicionam num sentido global a atuação dos demais órgãos e membro da instituição, que devem guardar com as grandes diretrizes uma relação de concretude e especificidade progressivas, com a finalidade de dar cumprimento àquelas;

4 – O Conselho Nacional do Ministério Público, órgão constitucional de controle externo dos Ministérios Públicos, que, exercendo sua competência constitucional de controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público e do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros, acaba por formar certa "jurisprudência", podendo ainda editar resoluções aptas a nortear as posteriores decisões a serem adotadas no âmbito particular de cada Ministério Público, guardando com estas uma relação própria de integração/uniformização.

Ao longo do desenvolvimento desta tese, já se tocou nos pontos relativos à atuação dos órgãos referidos nos itens 1, 2 e 3.

Cumpre-nos agora de modo especial tratar do papel do Conselho Nacional do Ministério Público na efetivação do comando trazido pelos princípios integrativos da atuação do Ministério Público, em especial o princípio da unidade.

A Constituição Federal de 1988 dá-nos o tom da atuação do Conselho Nacional, ao definir-lhe no art. 130-A, tratando de suas funções no § 2º deste artigo:

> Art. 130-A. O Conselho Nacional do Ministério Público compõe-se de quatorze membros nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal, para um mandato de dois anos, admitida uma recondução, sendo: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)
>
> I – o Procurador-Geral da República, que o preside;
>
> II – quatro membros do Ministério Público da União, assegurada a representação de cada uma de suas carreiras;

> III – três membros do Ministério Público dos Estados;
> IV – dois juízes, indicados um pelo Supremo Tribunal Federal e outro pelo Superior Tribunal de Justiça;
> V – dois advogados, indicados pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;
> VI – dois cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada, indicados um pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado Federal.
> (...)
> § 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, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço 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.

Especialmente pelo exercício das competências previstas nos incisos I e II do § 2º do art. 130-A, é dado ao Conselho Nacional do Ministério Público expedir atos que funcionam como orientadores da atuação dos diversos Ministérios Públicos do país.

Note-se que o próprio Mapa Estratégico do CNMP, publicado em 14/03/2018, documento aprovado pelo órgão, diz ser missão do Conselho “fortalecer, fiscalizar e

aprimorar o Ministério Público, *zelando pela unidade* e pela autonomia funcional e administrativa, para uma atuação sustentável e socialmente efetiva" (destaque nosso).

Nessa esteira, os atos normativos editados pelo CNMP, alguns dos quais citados nesta tese no item 2.2.2, cumprem a função de dar unidade – ou uniformidade – aos procedimentos e decisões proferidas nos diversos Ministérios Públicos do Brasil.

O destaque aqui dado ao papel do CNMP deve-se especialmente à característica já mencionada no tópico 2.1.1 da tese, aquela que aponta ser o Ministério Público brasileiro composto por diversos Ministérios Públicos (os Ministérios Públicos Estaduais e os ramos do Ministério Público da União)[196].

Assim, o papel desempenhado pelo CNMP se revela fundamental na busca de um caráter unitário do Ministério Público brasileiro, senão no aspecto orgânico, ao menos no aspecto funcional.

O próprio CNMP, porém, deve respeito ao espaço de decisão atinente a cada Ministério Público considerado como instituição autônoma (autonomia funcional) e a cada membro do Ministério Público considerado como órgão independente (independência funcional)[197].

Por fim, menciona-se a questão relativa ao controle judicial que se possa vislumbrar sobre a implementação dos princípios institucionais do Ministério Público.

A rigor, parece-nos bastante remota a possibilidade de interferência ou controle do Poder Judiciário sobre a disciplina de atuação do Ministério Público, no aspecto geral ou global.

---

[196] "Só há unidade dentro de cada Ministério Público. Unidade alguma existe entre o Ministério Público Federal e os dos Estados, nem entre o de um Estado e o de outro. Nem há unidade entre os diversos ramos do Ministério Público da União. Embora o *caput* do art. 128 da Constituição fale que 'o Ministério Público' abrange o da União e o dos Estados, dando uma ideia de unidade entre todos eles, na verdade, a unidade que se pode conceber entre o primeiro e os demais é mais conceitual que efetiva: só quer dizer que o ofício que todos eles exercem é o mesmo ofício de *ministério público*, a que aludem as leis. Mas, num Estado federado como o nosso, seria irreal falar numa verdadeira unidade entre o Ministério Público de um Estado e o de outro, ou entre estes e o Ministério Público da União" (MAZZILLI, Hugo Nigro. *Regime jurídico*..., p. 116).

[197] O Enunciado nº 6 do Conselho Nacional do Ministério Público, já referido nesta tese, constitui importante marco normativo, por aclarar o regramento que decorre do próprio texto constitucional, impedindo interferências indevidas na atividade-fim do Ministério Público: "ENUNCIADO Nº 6, de 28 de abril de 2009. O Presidente do Conselho Nacional do Ministério Público, no uso de suas atribuições, torna público que o Plenário do Conselho, na sessão do dia 28 de abril de 2009, aprovou o Enunciado nº 06, com a seguinte redação: Os atos relativos à atividade fim do Ministério Público são insuscetíveis de revisão ou desconstituição pelo Conselho Nacional do Ministério Público. Os atos praticados em sede de inquérito civil público, procedimento preparatório ou procedimento administrativo investigatório dizem respeito à atividade finalística, não podendo ser revistos ou desconstituídos pelo Conselho Nacional do Ministério Público, pois, embora possuam natureza administrativa, não se confundem com aqueles referidos no art. 130-A, §2°, inciso II, CF, os quais se referem à gestão administrativa e financeira da Instituição".

A Constituição Federal garante ao Ministério Público autonomia funcional, o que, desde logo, protege a atuação institucional da interferência dos demais Poderes de Estado.

Por outro lado, os atos praticados pelo Ministério Público possuem natureza de verdadeira atividade administrativa, estando sempre sujeita à possibilidade de revisão judicial das medidas adotadas.

Nesse sentido, a atividade do Ministério Público, em especial aquela que se desenvolve no âmbito extrajudicial é não definitiva, sempre havendo a possibilidade de qualquer interessado provocar sua análise judicial.

Trata-se de natural decorrência do disposto no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal, que institui o chamado princípio da inafastabilidade da jurisdição, princípio fundamental de nosso sistema jurídico. Observe-se que a mesma norma representa para o direito administrativo a adoção do chamado sistema administrativo judiciário, inglês ou de jurisdição única[198].

Desse modo, a revisibilidade judicial dos atos e manifestações ministeriais produz consequências em relação à interpretação dos próprios poderes do Ministério Público e à posição do interessado submetido à atuação do *Parquet*.

Nesse sentido, poderia o interessado adotar medidas judiciais, com a finalidade de propiciar o reexame da legalidade da própria atuação do Ministério Público.

Por vias como as do mandado de segurança, de ações declaratórias ou mesmo outros instrumentos processuais, pode a pessoa interessada pugnar por provimento judicial que aponte a incorreção da intervenção ministerial, pela própria violação de seus princípios institucionais ou ainda do sobreprincípio da segurança jurídica.

Observe-se, porém, que a análise judicial sobre os atos extrajudiciais praticados pelo Ministério Público deve ser limitada à avaliação de sua legalidade[199], sob pena de

---

[198] No nosso sistema administrativo, é o Poder Judiciário quem soluciona todos os conflitos com definitividade, ainda que a Administração Pública seja parte ou interessada. Com isso, o próprio Poder Judiciário é a instituição que pode definitivamente apreciar a legalidade da atuação administrativa do Estado e de seus órgãos. Também o Ministério Público se insere no sistema como órgão sujeito a controle jurisdicional. Esse regime se opõe ao chamado sistema administrativo francês ou do contencioso administrativo, em que há órgãos na própria estrutura da Administração incumbidos do julgamento de matéria administrativa. Como indica a própria denominação, o exemplo clássico deste último é o da França, em que se criou já nos anos seguintes à Revolução de 1789 do célebre órgão julgador chamado Conselho de Estado.

[199] Não obstante, a afirmação de que o controle judicial deve se restringir à análise da legalidade já não garante tamanha segurança, dada a própria conformação atual da legalidade, fluida, esparsa, indeterminada. Trata-se de consequência das tendências dominantes no pensamento e na praxe jurídicos dos últimos anos, tais como a valorização do intérprete, a utilização dos conceitos jurídicos indeterminados, a supervalorização dos princípios e a constitucionalização do direito. Vale mencionar a recentíssima Lei nº 13.655/2018, que já traz reação da legislação a estas tendências, em especial à supervalorização dos princípios: "Art. 20. Nas

estar aí o Judiciário em interferência indevida no campo resguardado pela autonomia funcional do *Parquet*, prejudicando reflexamente o próprio interesse social, que tem na instituição seu mais atuante defensor.

Em suma, certamente é possível a realização do controle judicial sobre atos e procedimentos praticados pelo Ministério Público isoladamente considerados, mas parece-nos bastante improvável e indesejável que o Poder Judiciário pretenda invadir o campo da definição das políticas de atuação do *Parquet* globalmente consideradas.

---

esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas".

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 possiblidade 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.