

# CONSIDERAÇÕES SOBRE O PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO

LUCIANO FRANÇA DA SILVEIRA JÚNIOR  
Promotor de Justiça do Estado de Minas Gerais  
Pós-Graduando em Direito Constitucional

SUMÁRIO: 1 Introdução – 2 Princípios institucionais – 3 Classificação do Órgão Ministerial: dissensos – 4 Da independência funcional: contornos, limitações, casuísticas

## I Introdução

A Carta Magna de 1988, indigitada de Constituição Cidadã, inaugurou indvidosamente uma nova ordem jurídica e política, focando o disciplinamento normativo na implementação efetiva das balizas do Estado democrático de direito.

Nesse azimute, a Constituição tutela – de maneira superlativa – os direitos e garantias individuais e coletivos, assim como os instrumentos que visam ao resguardo e à plena fruição das prerrogativas referentes ao aludido *status quo* inaugurado.

O contexto histórico no qual foi promulgada a Carta Política fomentou a redefinição do Ministério Público como instituição, outorgando-lhe um perfil vocacionado ao exercício de um labor independente e atrelado aos altos escopos prelecionados no novel arcabouço.

O Ministério Público restou contemplado com uma formação extremamente avançada, pois incumbido de advogar interesses publicistas de altíssima relevância, mormente no que tange aos direitos chamados de terceira geração, diluídos amplamente na sociedade e em seus estamentos.

Na verdade, o perfil hodierno da Instituição vai ao encontro das expectativas de antanho. Rui Barbosa<sup>1</sup> já qualificava o então embrionário *Parquet* nacional como órgão da Justiça pública que não se convolava em “[...] um patrono de causas, intérprete parcial de conveniências, coloridas com mais ou menos maestria: é rigorosamente a personificação de uma *alta magistratura*”, pontificando ainda que “A lei não o instituiu solicitador das pretensões contestáveis do erário, de seus interesses injustos: mandou-o, pelo contrário, em to-

<sup>1</sup> BARBOSA, Rui (apud Mello Júnior, 2001, prefácio).

dos os feitos onde servisse, *dizer de direito*, isto é, trabalhar imparcialmente na elucidação da justiça.”

O Ministério Público migrou de um órgão que militava promiscua-mente entre a tutela estatal e os interesses intransigíveis da sociedade para um *locus* atual que arredou, definitivamente, qualquer militância vilipendiadora dos princípios informativos e acooçadores do Estado democrático de direito.

Sem olvidar as peculiaridades do desenvolvimento nativo e alienígena do Ministério Público, questão tão debatida nos escorços históricos acadêmicos, deflui acertado que a instrumentalização institucional, no caso brasileiro, decorreu de uma nuança derivada da grande carência do exercício da cidadania, menoscabada em regimes políticos de força, déficit motivador da irrogação de medidas administrativas e judiciais instrumentais e peculiares em face do *Parquet*, munus imprescindível ao velamento da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis instaurados (art. 127, *caput*, da CF/88).

O Ministério Público fixou-se atualmente como verdadeiro *ombudsman*<sup>2</sup> pois gerado nas entranhas do Estado com a missão indelegável e intransigível de propor instrumentos variegados que possibilitem a limitação do próprio exercício da gestão estatal, desde que essa dinâmica desborde dos parâmetros inculcados na Carta Política.

E, de tal modo as tarefas cominadas ao Ministério Público encerram gravames e perplexidades, dado muitas vezes o ineditismo de sua organicidade, que algumas páginas estão a ser escritas, mormente no que concerne à defesa do regime democrático, atribuição gigantesca e inovadora, a rigor manejada ainda precariamente (MAZZILLI, 1997).

## 2 PRINCÍPIOS INSTITUCIONAIS

Com efeito, o Ministério Público é o que a Constituição da República define como tal. O caráter, o perfil, a formatação e a gênese institucional re-pousam nos delineamentos do art. 127 e seguintes da Carta Magna de 1998.

Corolário da relevância das incumbências ministeriais, a Constituição destina à instituição, assim como aos seus membros, múltiplas garantias e prerrogativas, buscando dar ao *Parquet* e a seus agentes aptidão para o pleno desempenho de suas gravosas funções e atribuições.

Garantias institucionais — como autonomia administrativa e financei-

<sup>2</sup> No dizer dicionarista, “[Do sueco *ombud*, ‘representante’, ‘deputado’, + ingl. *man*, ‘homem’.] 1. Nos países de democracia avançada como, p. ex., a Suécia, funcionário do governo que investiga as queixas dos cidadãos contra os órgãos da administração pública. 2. P. ext. Pessoa encarregada de observar e criticar as lacunas de uma empresa, colocando-se no ponto de vista do público[...]” (FERREIRA, 1996. p. 1.222).

ra, iniciativa de lei, funções privativas – convivem paralelamente com instrumentos de atuação afetos de maneira particular aos órgãos de execução, tais como vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos.

Os nominados princípios institucionais da unicidade, indivisibilidade e independência funcional, assentados no § 1º do art. 127 da CF/88, consignam pilares orgânicos intrínsecos e extrínsecos à atuação desenvolvida pelos órgãos de execução.

Doutrinariamente, sabido que os princípios encerram preceitos generalíssimos, de normalização primária, perorando Crisafulli<sup>3</sup> tem-se, *verbis*:

‘[...] Princípio é, com efeito, toda norma jurídica, enquanto considerada como determinante de uma ou de muitas outras subordinadas, que a pressupõem, desenvolvendo e especificando ulteriormente o preceito em direções mais particulares (menos gerais), das quais determinam, e portanto resumem, potencialmente, o conteúdo: sejam, pois, estas efetivamente postas, sejam, ao contrário, apenas dedutíveis do respectivo princípio geral que as contém.’

Daí, concludente ressaí que os princípios institucionais preconizados conferem não só corpo ao Ministério Público como, outrossim, balizam a dinâmica da atuação individualizada em face do todo orgânico, coexistindo, pois, em contexto em que a operância de um não arrefece a plenitude dos outros. Conseqüentemente, quedam-se como referencial para as cominações legais e administrativas inseridas na hierarquia normativa, mormente nos estatutos orgânicos federal e estaduais.

O princípio da unicidade indica a circunstância de que os membros do Ministério Público atuam sob a égide de um só corpo orgânico, submetido a uma chefia solteira.<sup>4</sup>

A indivisibilidade, por seu turno, manifesta como viável aos membros serem substituídos uns pelos outros, dentro de critérios não discricionários estipulados nos ordenamentos orgânicos.

Na seara desses dois princípios reportados, ressaí o dinamismo da

<sup>3</sup> CRISAFULLI, Vezio (apud BONAVIDES. 2000, p. 230).

<sup>4</sup> Registra Mazzilli (1993, p. 66-67) que “[...] 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 diante de outro. Embora o *caput* do art. 128 da Constituição fale que o “Ministério Público” abrange o da União e o dos Estados, dando uma idéia de unidade entre eles, na verdade, a unidade que existe entre o primeiro e os demais é mais conceitual que efetiva, no sentido de que o ofício que ambos exercem é o mesmo ofício de *ministério público*, a que aludem as leis.”

atuação sem solução de continuidade, nada obstante a preservação do princípio (implícito) do Promotor de Justiça natural. Ademais, constitui atecnia qualificar o Órgão Ministerial como representante do *Parquet*, pois na verdade, quando o Promotor ou Procurador de Justiça atua, ele o faz *personificando* a instituição.

O princípio da independência funcional respalda o Órgão de Execução – na sua atuação finalística – a exercer uma militância libertária, fulcrada somente em sua convicção jurídica, sem prejuízo de limitações objetivas e subjetivas que, doravante, serão perfunctoriamente abordadas neste estudo.

Grosso modo, sobredito princípio resolve-se assegurando ao membro do Ministério Público uma atuação infensa à coarctação administrativa ou judicial, assumindo contornos que resvalam no absolutismo libertário.

Emitindo sentir sobre o tema, leciona o mestre comum Meirelles,<sup>5</sup> *verbis*:

‘[...] Independência é de caráter absoluto; a autonomia é relativa a outro órgão, agente ou Poder. Ora, no que concerne ao desempenho da função ministerial, pelo órgão (Ministério Público) e seus agentes (Promotores, Procuradores), há independência da atuação e não apenas *autonomia funcional* (...). Os membros do Ministério Público só se sujeitam ao controle de órgãos superiores e diretivos da Instituição (Procuradoria-Geral da Justiça, Colégio de Procuradores, Conselho Superior do Ministério Público e Corregedoria-Geral do Ministério Público), na sua conduta administrativa ao longo da carreira, ou nos seus atos pessoais que afrontem a probidade e o decoro que se exigem de todo agente público, principalmente dos que desfrutam de alguma parcela da autoridade estatal. No mais, os membros do Ministério Público atuam com absoluta liberdade funcional, só submissos à sua consciência e aos seus deveres profissionais, pautados pela Constituição e pelas leis regedoras da Instituição.’

### 3 CLASSIFICAÇÃO DO ÓRGÃO MINISTERIAL: DISSENSOS

Colocado o perfil e a relevância das atribuições institucionais, conformadas na seara constitucional, pululam polêmicas relacionadas à classificação do membro ministerial, debatendo doutrinadores no sentido de que se constitu-

---

<sup>5</sup> MEIRELLES, Hely Lopes (apud Mazzilli, 1993, p.72-73).

em agentes políticos, ou, diversamente, componentes de classe de servidores especiais dentro da categoria genérica de servidores públicos.

Meirelles (2002, p. 75-77) define-os como agentes políticos, em fests-  
tejada obra, consignando:

*Agentes Políticos:* são os componentes do Governo nos seus primeiros escalões, investidos em cargos, funções, mandatos ou comissões, por nomeação, eleição, designação ou delegação para o exercício de atribuições constitucionais. Esses agentes atuam com plena liberdade funcional, desempenhando suas atribuições com prerrogativas e responsabilidades próprias, estabelecidas na Constituição e em leis especiais. Não são servidores públicos, nem se sujeitam ao *regime jurídico único* estabelecido pela Constituição de 1988. Têm normas específicas para sua escolha, investidura, conduta e processo por crimes funcionais e de responsabilidade, que lhes são privativos.

Os *agentes políticos* exercem funções governamentais, judiciais e quase-judiciais, elaborando e decidindo as matérias legais, conduzindo os negócios públicos, mas atuando com independência nos assuntos de sua competência. São as *autoridades públicas supremas do Governo* e da Administração na área de sua atuação, pois não estão hierarquizadas, sujeitando-se apenas aos graus e limites constitucionais e legais de jurisdição. Em doutrina, os agentes políticos têm plena liberdade funcional, equiparável à independência dos juizes nos seus julgamentos, e, para tanto, ficam a salvo de responsabilização civil por seus eventuais erros de atuação, a menos que tenham agido com culpa grosseira, má-fé ou abuso de poder.

[...]

Nesta categoria encontram-se os *Chefes de Executivo* (Presidente da República, Governadores e Prefeitos) e seus *auxiliares imediatos* (Ministros e Secretários de Estado e de Município); os *membros das Corporações Legislativas* (Senadores, Deputados e Vereadores); os *membros do Poder Judiciário* (Magistrados em geral); os *membros do Ministério Público* (Procuradores da República e da Justiça; Promotores e Curadores Públicos); os *membros dos Tribunais de Contas* (Ministros e Conselheiros); os *representantes*

*diplomáticos* e demais autoridades que atuem com in-  
dependência funcional no desempenho de atribuições  
governamentais, judiciais ou quase-judiciais, estranhas  
ao quadro do servidor público.

Os atualizadores da obra mencionada, diante de contraditas aos con-  
tornos e à extensão do conceito, reportam-se, roborando a doutrina expandida  
ao art. 37, XI, da CF/88, com a redação da Emenda Constitucional nº 19, de  
04.06.1998, lecionando que a novel redação consagra o entendimento de que:

[...] ao relacionar os agentes políticos remunerados  
mediante subsídio, menciona os 'membros de qualquer  
dos Poderes', os 'detentores de mandato eletivo', e  
emprega, a seguir, a expressão 'e demais agentes  
políticos', deixando, assim, entrever que outros agen-  
tes também são considerados 'agentes políticos'  
(MEIRELLES, 2002, p. 77).

Sentir diverso esposa Carvalho Filho (2003, p. 470-471) que  
obtempera, *in verbis*:

Agentes Políticos são aqueles aos quais in-  
cumbe a execução das diretrizes traçadas pelo Poder  
Público. São estes agentes que desenham os destinos  
fundamentais do Estado e que criam as estratégias poli-  
ticas por eles consideradas necessárias e convenientes  
para que o Estado atinja os seus fins.  
Caracterizam-se por terem funções de direção  
e orientação estabelecidas na Constituição e por ser  
normalmente transitório o exercício de tais funções.  
Como regra, sua investidura se dá através de eleição,  
que lhes confere o direito a um mandato, e os manda-  
dos eletivos caracterizam-se pela transitoriedade do  
exercício das funções, como deflui dos postulados bá-  
sicos das teorias democrática e republicana. Por outro  
lado, não se sujeitam às regras comuns aplicáveis aos  
servidores públicos em geral; a eles são aplicáveis nor-  
malmente as regras constantes da Constituição, sobre-  
tudo as que dizem respeito às prerrogativas e à respon-  
sabilidade política. São eles os Chefes do Executivo  
(Presidente, Governadores e Prefeitos), seus auxiliares  
(Ministros e Secretários Estaduais e Municipais) e os  
membros do Poder Legislativo (Senadores, Deputados

Federais, Deputados Estaduais e Vereadores).

Alguns autores dão sentido mais amplo a essa categoria, incluindo Magistrados, membros do Ministério Público e membros do Tribunal de Contas. Com a devida vênia a tais estudiosos, parece-nos que o que caracteriza o agente político não é o só fato de serem mencionados na Constituição, mas sim o de exercerem *efetivamente* (e não *eventualmente*) função política, de governo e administração, de comando e, sobretudo, de fixação das estratégias de ação, ou seja, aos agentes políticos é que cabe realmente traçar os destinos do país.

Ninguém discute a importância do papel que tais agentes desempenham no cenário nacional, mas, ao contrário do que ocorre com os legítimos agentes políticos, cuja função é transitória e política, sua vinculação ao Estado tem caráter profissional e de permanência e os cargos que ocupam não resultam de processo eletivo, e sim, como regra, de nomeação decorrente de aprovação em concurso público. Não interferem diretamente nos objetivos políticos, como o fazem os verdadeiros agentes políticos. Assim, sua fisionomia jurídica se distancia bastante da que caracteriza estes últimos. Não se nos afigura adequada, com efeito, sua inclusão como agentes políticos do Estado. Mais apropriado é inseri-los como servidores especiais dentro da categoria genérica de servidores públicos.

Ao largo da discussão, de teor precipuamente acadêmico, assoma a necessidade do acertamento da gênese dos membros da instituição como premissa fulcral para o entendimento dos contornos e da extensão limitativa da independência funcional legada.

E, sopesando-se as características elencadas nos ensinamentos dissonantes, conclui-se que convergem os doutrinamentos para o caráter relevante e peculiar da atuação dos Órgãos de Execução, agentes públicos que encerram atuação incensurada nos limites dos objetivos preconizados nos contornos constitucionais, tornando-os militantes destacados do corpo serviçal ordinário do Estado, com aptidões e prerrogativas que garantem encetamento de dinâmicas alheias a cerceamentos estribados em conformidades infensas ao legalismo e à escorreição no trato jurídico e institucional.

Nada obstante, esposa este estudo a definição dos membros ministeriais como agentes políticos, haja vista enfeixarem atribuições cujo exercício deriva de manifestações constitucionais originárias, resguardado por garantias

igualmente constitucionais, com controle e limites assentados pelo constitucionalismo, jungido por sua vez aos princípios informativos do Estado democrático de direito.

#### 4 DA INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL: CONTORNOS, LIMITAÇÕES, CASUÍSTICAS

Princípio basilar da atuação ministerial, a independência funcional, como antedito, proporciona aos membros do *Parquet* liberdade e fluência para externar convicções jurídicas, sem temer nenhuma coarctação no seu obrar.

Goulart, Promotor de Justiça do Estado de São Paulo, leciona significar a independência funcional nuança que “[...] os membros do Ministério Público, no desempenho de suas funções, não estão subordinados a nenhum órgão interno ou externo ou poder, submetendo-se tão-somente à sua consciência e aos valores democráticos que devem pautar a interpretação da lei.”

Necessário, nesta sede, externar que essa independência vincula-se à atuação finalística, discorrendo Mello Júnior (2001, p. 117-118) que “O princípio da independência funcional significa que o membro do Ministério Público, no exercício de suas funções, atua de modo independente, sem qualquer vínculo de subordinação hierárquica, inclusive com relação à chefia da instituição, guiando sua conduta somente pela lei e por sua convicção”, ressaltando, nada obstante, que “Assim, somente no plano administrativo se pode reconhecer subordinação hierárquica do membro do Ministério Público com relação à chefia ou órgãos de direção superior da instituição, jamais no plano funcional, no qual seus atos somente estarão submetidos à apreciação judicial nos casos de abuso de poder que possam lesar direitos.”

Amoldam-se ditas lições à cogência do art. 43, XIV, da Lei Nacional nº 8.625, de 12.02.1993, que elenca como dever dos membros do *Parquet* “acatar, no plano administrativo, as decisões dos órgãos da Administração Superior do Ministério Público.”

Ademais, o Diploma Orgânico Federal, ao atribuir à Administração Superior do Ministério Público (Procurador-Geral de Justiça e Corregedoria-Geral) expedição de orientações para o desempenho das atividades funcionais, retira dessas recomendações caráter normativo ou vinculativo (arts. 10, XII, e 17, IV), fixando, *contrario sensu*, observância obrigatória às deliberações de cunho administrativo.

Conclui-se, pois, que, quando determinadas legalmente ou mediante ato administrativo da gestão superior providências funcionais afeitas à seara administrativa, organizacional, os membros do Ministério Público têm o dever de assim proceder, sob pena de repercussão na esfera disciplinar, nos termos

dos estatutos orgânicos pertinentes.<sup>6</sup>

A questão, neste tópico, não demanda considerações de maior fôlego, decorrendo da evidência de que presente no Ministério Público a hierarquização administrativa, como lastro para a higidez da instituição como um corpo chefiado, impedindo discricioniedades e desinteligências na manutenção dos preceitos de gestão relacionadas à atividade-meio.

Aspecto diverso, como sugerido alhures, recai sobre a atividade desempenhada na atividade-fim.

Nessa seara, o princípio da independência afigura-se instrumento garantidor de uma atuação libertária, que visa arredar constrangimentos, pressões, imposições, censuras - *interna e externa corporis* - em face das importantes atribuições manuseadas.

A militância funcional impõe, frequentemente, ferimento de interesses, acudindo o princípio ao resguardo de que o promotor de Justiça ou procurador de Justiça não sejam cerceados no seu atuar, privilegiando-se a tutela dos altos interesses velados pela instituição.

Evidentemente, presentes casuísmos clássicos em que o princípio da independência funcional queda-se mitigado, em decorrência de aspectos orgânicos específicos.

Na hipótese de o arquivamento de inquérito civil proposto pelo Promotor de Justiça ao Conselho Superior do Ministério não ser acolhido, o Órgão Colegiado designa diverso Órgão de Execução para o ajuizamento da ação, consoante art. 9º, § 4º, da Lei nº 7.347, de 24.07.1985. O Órgão de Execução designado, na casuística, age por delegação do Conselho Superior e, nessa condição, a sua atuação deve coincidir com a deliberação colegiada.

Ensina Nery Júnior (1997, p. 1.147):

*Designação de Promotor de Justiça para ajuizar ACP. Não se convencendo das razões do Promotor de Justiça, o CSMP não concordará com o arquivamento do IC e encaminhará os autos ao PGJ, indicando outro órgão do MP para ajuizar ACP. Ao PGJ, caberá baixar o ato formal de designação do Promotor de Justiça indicado pelo CSMP (LOMN 10 IX d). O novo Promotor de Justiça atuará como delegado e representante do*

<sup>6</sup> Cita-se, v.g., como dever funcional estipulado na Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais (Lei Complementar nº 34, de 12.09.1994), “[...] prestar as informações necessárias à elaboração do relatório anual da Procuradoria e da Promotoria de Justiça” (art. 110, XXIX), desforço eminentemente administrativo. Registre-se, como exemplo de dever funcional emanado de deliberação administrativa, a abertura, pelo Promotor de Justiça, de pastas de caráter obrigatório, diligência determinada pelo Ato Conjunto PGJ CGMP nº 03, de 22.08.1980.

CSMP. A LOMN 10 IX d. ao conferir ao PGJ a atribuição de designar Promotor de Justiça para ajuizar ACP quando o CSMP não concordar com o arquivamento do IC ou das peças de informação, não derogou o LACP 9º § 4º, pois manteve o sistema de controle ao IC pelo CSMP, dando ao PGJ a atribuição material de proferir o ato executório da indicação do CSMP. Não há prevalência política de nenhum desses órgãos superiores do MP, pois o Promotor de Justiça designado não age em nome próprio, mas em função delegada do CSMP, não podendo praticar outro ato que não o de ajuizamento da ACP, nos moldes e de acordo com o comando emergente da decisão do CSMP.

[...]  
*Suspeição do Promotor de Justiça que promoveu o arquivamento. Não poderá o PGJ designar o mesmo órgão do MP que promoveu o arquivamento, em respeito à sua independência funcional. Ele estará impedido de funcionar na ACP ajuizada por determinação do CSMP e do PGJ. Mesmo que o CSMP tenha concordado com a promoção de arquivamento, o órgão do MP que assim procedeu não poderá officiar como custos legis (LACP 5º, § 1º) em ACP ajuizada por outras partes co-legitimadas (Mazzilli, Int. Dif., 417 ss.), pois as MP sobre o mérito da ACP. Caso intervenha o Promotor de Justiça que pediu o arquivamento, a ele pode ser oposta exceção de suspeição (CPC 139 § 1º).*

Percebe-se que a dinâmica normativa, na espécie, a par de preservar a convicção do promotor de Justiça promovente, impõe – por meio de outro Órgão de Execução – o sentir abraçado pelo Conselho Superior, tornando o designado um instrumento para o encetamento do ajuizamento acertado.

O exercício de funções de confiança, na assessoria de órgãos da Administração Superior, também induz à temperança da incidência do princípio, haja vista que fincado em relação de credulidade, tendo como referência a convicção do agente auxiliado.

Com efeito, doutrina Mazzilli (1993, p. 71-72):

É certo que poderia ser objetado que a própria estrutura atual da instituição toma necessário que alguns cargos e algumas funções sejam ocupados em comissão por membros do Ministério Público, como os

de chefe de gabinete ou assessor do procurador-geral, ou os de coordenador de promotorias. Contudo, tais agentes, assim designados em comissão, não podem, de forma alguma, praticar atos finais da instituição, pois que não atuam com independência funcional para isso. No caso do assessor, por exemplo, o ato final é exercido pelo procurador-geral, que, este sim, no exercício de função própria da instituição, deve ser dotado de plena liberdade funcional de atuação.

Hipótese outra deflui do não-acolhimento, pelo magistrado oficiante, da promoção de arquivamento aviada pelo *dominis litis* em peça inquisitória policial (art. 28 do Código de Processo Penal - CPP).

Contrariado o Órgão de Execução, submete-se o expediente ao Procurador-Geral de Justiça, cabendo-lhe, chancelado o pronunciado jurisdicional, ofertar a denúncia ou designar outro órgão do Ministério Público para oferecê-la, preservando a norma adjetiva o entendimento jurídico do promotor de Justiça sucumbente.

Esses casos clássicos citados – exemplificativos, por suas peculiaridades – incidem na verdade em hipóteses nas quais o Órgão de Execução não tem propriamente menoscabada a sua convicção jurídica personalíssima, mas sim milita em situações em que sua liberdade funcional é restringida por fatores orgânicos exógenos à sua atuação, tornando sua dinâmica atrelada a um liame de subordinação administrativa, hierárquica ou meramente vinculante.

Resta agora traçar considerações sobre a consecução da independência funcional na esfera de sua plenitude.

Pode-se ponderar que a independência funcional encerra preceito que resguarda a atuação finalística, sendo uma garantia que possibilita ao Órgão de Execução o exercício fluente e incensurável de seu labor.

Ocorre que esse princípio deve ser entendido dentro de um contexto de organicidade institucional, balizado na eleição de parâmetros que não tornem as atuações singelas de tal modo dissonantes que levem à desfragmentação e à incoerência no manejo das atribuições ministeriais. Poderia, nesse raciocínio, surgir perplexidade, haja vista que a manutenção do Ministério Público como instituição motivaria, em tese, colisão episódica com a prerrogativa dos membros ministeriais de encetar pronunciamentos finalísticos absolutamente libertários, ou seja, o princípio da independência funcional confrontaria recorrentemente com a gênese – também principiológica – do *Parquet* como corpo único.

Esse seria, *ab initio*, o aspecto tormentoso da questão enfocada, sendo tarefa hercúlea delimitar as bordas da garantia da independência com enfoques

institucionais que demandam bitolar uma militância finalística homogênea e confluyente. Exemplifica tal dificuldade às diligências orgânicas visando à inserção das atuações individuais no contexto das coordenadorias dos órgãos de administração, que se instalaram no *Parquet* montanhês e alhures, assim como entender cogentes as diretrizes fixadas nos planos gerais de atuação.

A resposta parece se acomodar na conclusente de que a preservação da organicidade institucional do *Parquet* convive – e não colide – com a atuação independente de seus membros.

Analisando o fenômeno dos conflitos normativos, leciona Carvalho Neto<sup>7</sup> que “os princípios, ao contrário das regras, como demonstra Dworkin, podem ser contrários sem ser contraditórios, sem se eliminarem reciprocamente. E, assim, subsistem no ordenamento princípios contrários que estão sempre em concorrência entre si para reger uma determinada situação.”

Inexiste, no raciocínio ora esposado, a perspectiva de uma hierarquia entre as normas principiológicas, doutrinando Ferraz Júnior<sup>8</sup> que:

[...] os sistemas normativos contêm não uma única, mas várias normas-origem e correspondentes séries normativas, constituindo um todo coeso, integrado, não necessariamente hierárquico, regido não pelo princípio regressivo a um ponto inicial e irradiador único, mas pelo princípio da equifinalidade, isto é, que um mesmo ponto final pode ser atingido a partir de diversas origens e por diversos meios.

Posta a questão nessa seara, o presente estudo – despretensioso como fonte de solvência para o problema levantado – tenciona advogar que o princípio da independência funcional, em que pese absoluto no desforço intrínseco do órgão de execução, em sua atuação finalística, queda-se relativizado quando sopesado com diretrizes orgânicas de cunho político-institucional.

Os instrumentos de uniformização da atuação ministerial convolvam-se necessários ao alcance de resultados que não se assentem apenas pontualmente, mas que visem a otimizações na esfera generalizada das atribuições de seus órgãos militantes.

Dá a necessidade da implementação de instrumentos de homogeneização, que sabidamente dependem de um agir símile, ou mesmo uníssono. Dita pretensão não é recente no âmbito ministerial. No I Congresso

---

<sup>7</sup> CARVALHO NETO (apud Galuppo, 2002, p. 195).

<sup>8</sup> FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio (apud Galuppo, 2002, p. 195).

do Ministério Público do Estado de São Paulo (CONGRESSO..., 1971, p. 208),  
formatou-se tese afirmando que:

Se o Ministério Público é uno e indivisível, uniforme e coerente deverá ser a sua orientação doutrinária. Não é possível que, diante de questões semelhantes, o Ministério Público se apresente com opiniões divergentes e, muitas vezes, conflitantes. Na apreciação dos fatos, a divergência é incontornável, mas na apreciação do direito deve buscar-se a uniformidade de opiniões.

A preocupação, lapidar, demonstra a necessidade de se fazer uma releitura do princípio da independência funcional, inserindo-o num contexto institucional, possibilitando, após debates em foros colegiados – fomentados e insertos na Administração Superior –, balizar as dinâmicas de atuação de uma forma a tornar infensas defecções de caráter individual.

Essas diretrizes vincular-se-iam aos parâmetros constitucionais, sem prejuízo das cogências infraconstitucionais, fulcradas ainda em deliberações institucionais de atuação conjunta ou uniforme.

Mazzilli (1995, p. 14-15) afirma a natureza limitada da independência funcional, averbando:

A primeira a impô-los [os limites] é a CF, que prevê a independência funcional como princípio institucional do MP (art. 128, § 1º), mas ao mesmo tempo comete-lhes deveres ligados à defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127, *caput*). Assim, por exemplo, não pode legitimamente o órgão do MP invocar a independência funcional para violar a seu bel-prazer a ordem jurídica ou para obter fim incompatível com a defesa do regime democrático, ou ainda para preterir a defesa de interesses sociais e individuais indisponíveis.

Também a legislação infraconstitucional impõe limites: a LC Federal n.º 40/81, cuja subsistência em nosso ordenamento temos sustentado (*Regime Jurídico* *cit.*, p. 182-193), enquanto assegura a independência funcional dos membros do MP (art. 16), ao mesmo tempo lhes impõe deveres que não podem ser obstados sob a mera alegação de independência ou liberdade fun-

cional, e, em caso de descumprimento, sujeita seus infratores às sanções nelas previstas (arts. 22 e s. e 32). Por sua vez, a Lei Federal n.º 8.625/93 (a atual Lei Orgânica Nacional do Ministério Público) prevê que os membros do MP gozem de *inviolabilidade por suas opiniões ou manifestações expedidas em processos ou procedimentos, nos limites de sua independência funcional* (art. 41, V) [...].

[...]  
Se fosse absolutamente ilimitada a independência funcional, também seria ilimitada a possibilidade de abuso. Em si mesma a liberdade, um dos postulados básicos da democracia, sujeita-se também a limites previstos em lei. Não fosse assim, sob o manto da liberdade e da independência funcional, o Promotor ou o Juiz poderiam arbitariamente negar o cumprimento à própria CF, que é o fundamento não só da ordem jurídica como até mesmo de suas investiduras: ou então poderiam sustentar, sem a menor razoabilidade, apenas fundados em abstrações ou especulações genéricas, qualquer quebra da ordem jurídica.

Conclui-se, portanto, que o princípio da independência funcional deve ser realçado não só como a aptidão dos membros do Ministério Público para a libertária atuação finalística mas como instrumento indissociado de um conjunto de dinâmicas necessárias ao texto institucional, voltado para a otimização de dinâmicas necessárias ao atingimento dos resultados desejados.<sup>9</sup>

A interveniência dos órgãos correicionais nesse debate supera a mera feita de orientações de caráter genérico e não vinculativo. Enquadra-se na participação superlativa diante das discussões institucionais adequadas ao fortalecimento do Ministério Público aperfeiçoado na unicidade, arredando posicionamentos solteiros, dissociados de diretrizes de atuação que se afiguram cogentes.

Essas vicissitudes não podem encontrar guarida numa interpretação da independência funcional como um fim em si mesma, alheia completamente às preocupações orgânicas. Necessário esposar a imprescindibilidade de se criar uma cultura ministerial de valorização das iniciativas forjadas nas discussões político-institucionais, situação que não arrefece a capacidade monocrática do membro do *Parquet* em implementar atuação que contemple aspectos marginais às deliberações encetadas, hábil a aprimorar ou colmatar as estratégias eleitas.

<sup>9</sup> Macedo Júnior (1999), Promotor de Justiça do Estado de São Paulo, doutrina que os planos de atuação institucional não violam a independência funcional e liberdade de convicção do membro do Ministério Público.

## Referências Bibliográficas

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 12. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2002.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 10. ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

CONGRESSO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 1., 1971, São Paulo. *Anais...* São Paulo, Justitia, 1971. v. 1.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo Dicionário da língua portuguesa*. 2. ed. rev. e aum. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1996.

GALUPPO, Marcelo Campos. *Igualdade e diferença: estado democrático de direito a partir do pensamento de Habermas*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

GOULART, Marcelo Pedrosa. *Ministério Público e democracia: teoria e praxis*. Disponível em: <[www.smmp.pt/goulart.htm](http://www.smmp.pt/goulart.htm)>.

MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto. Vinculatividade dos planos de atuação do Ministério Público. In: VIGLIAR, José Marcelo Menezes; MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto (Coord.). *Ministério Público II: democracia*. São Paulo: Atlas, 1999. p. 130-138.

MAZZILLI, Hugo Nigro. Os limites da independência funcional no Ministério Público. *Revista Jurídica*, Porto Alegre, v. 43, n. 208, p. 13-19, fev. 1995.

\_\_\_\_\_. Ministério Público e a defesa do regime democrático. *Justitia*, São Paulo, v. 59, n. 179-180, p. 143-156, jul./dez. 1997.

\_\_\_\_\_. *Regime jurídico do Ministério Público: análise da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, instituída pela Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993*. São Paulo: Saraiva, 1993.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 27. ed. atual. S Paulo: Malheiros, 2002.

MELLO JUNIOR, João Cancio. *A função de controle dos atos da administração pública pelo Ministério Público*. Belo Horizonte: Líder, 2001.

NERY JÚNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria Andrade. *Código de Processo Civil comentado e legislação processual civil extravagante em vigor*. 3. ed rev. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.