

A COMPATIBILIZAÇÃO ENTRE OS PRINCÍPIOS INSTITUCIONAIS DA UNIDADE E DA INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL: O MODELO DE TESES ADOTADO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO DE SÃO PAULO

MAKING COMPATIBLE THE INSTITUTIONAL PRINCIPLES OF UNITY AND FUNCTIONAL INDEPENDENCE: THE THESIS MODEL ADOPTED BY THE ATTORNEYS GENERAL OFFICE OF SAO PAULO

Gabriel Lino de Paula Pires¹⁴¹

Susana Henriques da Costa¹⁴²

RESUMO: o trabalho aborda a necessidade de compatibilizar os princípios institucionais do Ministério Público Brasileiro, propiciando a adoção de teses institucionais com força de influência sobre as manifestações de cada Membro. Por método predominantemente dedutivo, parte-se da investigação do sentido e do alcance dos princípios da unidade, da indivisibilidade e da independência funcional. Em seguida, aprofunda-se a reflexão sobre as relações que se estabelecem entre tais normas e sua caracterização como vetores de incidência obrigatória e permanente. Por fim, relata-se a experiência do Ministério Público de São Paulo que consiste na adoção de modelos de procedimentos para a democrática construção de teses institucionais.

PALAVRAS-CHAVE: Ministério Público; princípios; teses; força influente.

ABSTRACT: The paper addresses the need to reconcile the institutional principles of the Brazilian Attorneys General's Office, encouraging the adoption of an institutional theses model that influences the manifestations of each public prosecutor. Using a predominantly deductive method, the starting point is the investigation of the meaning and the scope of the principles of unity, indivisibility, and functional independence. Then, a reflection on the connections that are established between such norms and their characterization as vectors of mandatory and permanent incidence is deepened. Finally, the experience of the São Paulo Attorney General's Office, which consists of the adoption of a methodological model for the democratic construction of institutional theses, is reported.

KEYWORDS: attorneys general's office; principles; theses; influential force.

¹⁴¹ Doutor e Mestre em Direito pela Universidade de São Paulo. Promotor de Justiça no Estado de São Paulo. Membro Designado para o GAEMA (Grupo de Atuação Especial de Defesa do Meio Ambiente) desde 2011. Assessor do CAO (Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça Cíveis e de Tutela Coletiva - Área de Meio Ambiente) nas gestões 2020-2022 e 2022-2024.

¹⁴² Professora Doutora em Processo Civil da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Doutora e Mestre em Direito pela Universidade de São Paulo. Pesquisadora visitante no Global Legal Studies Center da University of Wisconsin – Madison Law School e pesquisadora visitante na Università degli Studi di Firenze. Atualmente é Promotora de Justiça e Secretária Especial Cível e de Tutela Coletiva do Ministério Público do Estado de São Paulo. É membro do Centro Brasileiro de Estudos e Pesquisas Judiciais, do Instituto Brasileiro de Direito Processual, da Rede de Pesquisa Justiça Civil e Processo Contemporâneo (PROCNET) e da Law and Society Association. É atuante na causa das mulheres na ciência.

1 INTRODUÇÃO

O modo como o Ministério Público Brasileiro deve atuar no cumprimento de suas funções constitucionais é dado em grande parte pelo conhecimento do sentido e do alcance de seus princípios institucionais.

A resposta à indagação sobre *o que* deve buscar o Ministério Público é trazida pelo *caput* do art. 127 da Constituição Federal (defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis).

Já a resposta sobre *como* deve fazê-lo vem do § 1º do art. 127, que estabelece os princípios da instituição: unidade, indivisibilidade e independência funcional.

Não obstante, é ainda uma necessidade premente investigar os possíveis modos de compatibilização entre tais princípios, dado que aparentam eles, em uma série de hipóteses, exercer forças contrapostas.

Para além da necessidade de se solucionar essa aparente antinomia, impõe-se também a preocupação com a segurança jurídica, princípio e direito subjetivo do cidadão, que deve ter a mínima possibilidade de prever, calcular e confiar nas consequências jurídicas de seus comportamentos, tais como previstas no ordenamento.

Por fim, é necessário pensar em ampliar a atuação uniforme do Ministério Público como maneira de o estruturar para usufruir as vantagens estratégicas de um litigante habitual, que consiga explorar as capacidades institucionais do sistema de justiça e, de fato, representar adequadamente os interesses sociais de maneira racional e planejada.¹⁴³

É por essas razões que o presente trabalho se debruça sobre tais problemas e, ao final, relata a experiência do Ministério Público de São Paulo na identificação de uma alternativa interpretativa que permita a adoção de teses institucionais que orientem o trabalho de seus Membros, sempre preservada a sua independência funcional.

1 OS PRINCÍPIOS INSTITUCIONAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO

A Constituição Federal aponta os princípios institucionais que devem marcar a atuação do Ministério Público: “Art. 127. (...) § 1º - São princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional”.

A doutrina jurídica define os três princípios institucionais do Ministério Público.¹⁴⁴ de maneira bastante objetiva: (i) independência funcional: poder

¹⁴³ Como problematizam COSTA e ALMEIDA: “ainda que o Ministério Público tenha recebido tal aparato para atuar como habitualidade como litigante na tutela dos interesses sociais, a análise da estrutura e do desenho institucional do Parquet suscita questionamentos acerca da viabilidade de ele deter ou mobilizar algumas vantagens que costumam ser usufruídas por outros litigantes que, como o Parquet, acessam e se utilizam do sistema de justiça com frequência. Como exemplos, têm-se a independência funcional dos seus membros, que poderia impactar o desenvolvimento de uma atuação una, coesa e planejada (...)” (Acesso à Justiça e Atuação do Ministério Público na Defesa dos Interesses Sociais. *Direito Público*, [S. l.], v. 19, n. 101, 2022. DOI: 10.11117/rdp.v19i101.5725. Disponível em <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/5725>. Acesso em: 09 mar. 2023, p. 336).

¹⁴⁴ 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*. 6. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo:

de livre decisão dos membros do Ministério Público, dentro dos limites da lei, sem subordinação a outros membros ou órgãos da instituição; (ii) unidade: o Ministério Público é instituição una, submetida a chefia única; (iii) indivisibilidade: os membros do Ministério Público podem se substituir uns aos outros, sem que haja prejuízo para as funções ministeriais.

A compreensão sobre o sentido e o alcance das referidas normas, a rigor, deve ser aprofundada, 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 também o amplo conhecimento do sistema jurídico e dos mecanismos de superação de situações de aparentes antinomias e/ou perplexidades.¹⁴⁵

A incidência conjunta dos três princípios apontados é o que deve conferir o tom da atuação do Ministério Público, trazendo importantes consequências ao perfil da instituição. Sendo três os princípios institucionais que norteiam a atuação do Ministério Público, o desenvolvimento de uma adequada interpretação e aplicação de tais normas deve conduzir a uma confluência dos referidos comandos, a propiciar um *único vetor de movimento equilibrado*.

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”.¹⁴⁶

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.

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)”.¹⁴⁷

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*

Saraiva, 2007.

¹⁴⁵ 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).

¹⁴⁶ HOUISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles. *Grande Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001, p. 1630.

¹⁴⁷ HOUISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles. *Grande Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001, p. 2139.

a atuação ministerial, em certa contraposição aos chamados *princípios integrativos* (unidade e indivisibilidade).

1.1 A UNIDADE

Com frequência, a unidade do Ministério Público é definida como a característica de ser a instituição uma só e dotada de uma única chefia administrativa. Tratar-se-ia, 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.

Aliás, 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.¹⁴⁸

Por outro lado, essa visão não produz efeitos significativos, em termos de regramento de atuação da instituição. Considerando que os princípios são normas que impõem a busca de um estado ideal de coisas por meio da adoção de comportamentos, processos e normas tendentes a cumprir tal finalidade, é preciso avançar na compreensão do princípio da unidade.

Nessa linha, 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 impõe também que a instituição atue 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 pode considerar eficiente e coerente uma instituição cujos membros não ajam em defesa das mesmas prioridades. Por outro lado, não se pode designar uma instituição como democrática se ela que está posta aos sabores dos entendimentos individuais de cada um dos seus membros.¹⁴⁹ São, portanto, ínsitas à noção de unidade as ideias de coerência e uniformidade.

Mais recentemente, a doutrina vem apontando o cuidado que se deve ter com a compatibilização entre os princípios de unidade/indivisibilidade

¹⁴⁸ “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).

¹⁴⁹ 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.

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.¹⁵⁰

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.

1.2 A INDIVISIBILIDADE

Já a indivisibilidade, corolário da unidade, impõe 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.¹⁵¹

Atribuir ao Ministério Público a indivisibilidade equivale a reconhecer o caráter público das atribuições, manifestações, poderes e deveres legais, os quais

¹⁵⁰ 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*. 2. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2010, p. 103.

¹⁵¹ 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 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*. 2. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2010, p. 103).

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.¹⁵²

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.

1.3 A INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL

O significado frequentemente 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 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 prevenir 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 prevenir tais interferências foi bem acolhida no texto constitucional de 1988, passando a constituir grande bandeira institucional, por se

¹⁵² 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; STÖBER, Rolf. *Direito Administrativo*. V. 1. Trad. António F. de Sousa. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2006. p. 541).

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.¹⁵³ Na Espanha, em oposição à independência funcional, aponta-se a dependência hierárquica como elemento componente da atuação do Ministério Público.¹⁵⁴ Na Alemanha, também não se identifica o reconhecimento de garantia semelhante à independência funcional.¹⁵⁵ No berço do Ministério Público ocidental, a França, também vige o princípio hierárquico.¹⁵⁶ Portugal também não foge à regra.¹⁵⁷

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. (...)

¹⁵³ SIMON, John Anthony. Considerações sobre o Ministério Público Norte-Americano. *In*: Revista dos Tribunais, v. 640. São Paulo: Editora RT, fevereiro de 1989, p. 15.

¹⁵⁴ CANILLAS, Fernando Alamillo. *El Ministerio Fiscal Español*. Madrid: Editorial Colex, 1990, p. 29.

¹⁵⁵ 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.

¹⁵⁶ 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. 1. ed. brasileira. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p. 163.

¹⁵⁷ 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.

O princípio da independência funcional opõe-se, pois, e precisamente, ao princípio da hierarquia.¹⁵⁸

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.

Por outro lado, 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.¹⁵⁹

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.¹⁶⁰

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.

Não parece ser este o melhor caminho científico ou interpretativo a ser adotado. Devem ser encontrados critérios objetivos e previsíveis para futuros problemas interpretativos, de modo a posicionar a independência funcional em

¹⁵⁸ 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*. 6. ed., rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 202-203.

¹⁵⁹ 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 poder 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).

¹⁶⁰ “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).

consonância com o regime constitucional vigente, em convivência minimamente harmônica com o princípio da unidade institucional do Ministério Público.¹⁶¹ Afinal, nenhum princípio constitucional é absoluto e todos demandam ponderação adequada que maximiza, dentro do possível, seus campos de incidência.

Por fim, ressalta-se, como já mencionado, 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 A COMPATIBILIZAÇÃO ENTRE OS PRINCÍPIOS INSTITUCIONAIS PELA ADOÇÃO DE TESES

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.¹⁶²

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 tais princípios referidos é objeto de nossa atenção.

2.1 A EXIGÊNCIA DE ATUAÇÃO UNIFORME E OS POSTULADOS

Relevante, desde logo, frisar que os chamados *postulados* devem nortear a definição da medida/intensidade de efetivação de cada um dos princípios institucionais referidos.

¹⁶¹ “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 Arnould, 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).

¹⁶² 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.¹⁶³

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.¹⁶⁴

Os chamados postulados¹⁶⁵ 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 equivalência¹⁶⁶, ousa-se sugerir a existência de uma outra espécie: a *razoabilidade como equilíbrio*.

¹⁶³ ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 12. ed. ampl. São Paulo: Malheiros Editores, 2011. p. 134.

¹⁶⁴ *Idem, ibidem*. p. 135.

¹⁶⁵ 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*. 4. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006. p. 191).

¹⁶⁶ 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).

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.

2.2 A INTERAÇÃO EQUILIBRADA ENTRE OS PRINCÍPIOS INSTITUCIONAIS (INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL, UNIDADE E INDIVISIBILIDADE)

A relação entre os princípios institucionais do Ministério Público brasileiro é certamente um tema central na compreensão da influência que podem ter as teses institucionais na solução dos casos concretos apresentados.

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.¹⁶⁷

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.

¹⁶⁷ 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. 12. ed. ampl. São Paulo: Malheiros Editores, 2011. p. 193).

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 justa interpretação do direito, ambas imunes às pressões e influências políticas e partidárias que pudessem desviá-las do ideal máximo de justiça.¹⁶⁸

A independência funcional deve, assim, ser devidamente conciliada com os princípios da unidade e da indivisibilidade do Ministério Público.¹⁶⁹

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

¹⁶⁸ 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, §2º, inciso II, CF, os quais se referem à gestão administrativa e financeira da Instituição”.

¹⁶⁹ “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.

por uma série de outras normas, todas a conduzirem a própria independência a uma salutar relatividade.

Com efeito, 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.

Há ainda o aspecto da segurança jurídica, que deve influenciar a reflexão sobre o tema, pois que relacionado às próprias funções do ordenamento jurídico.¹⁷⁰ 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 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. A nomenclatura dada é extraída da obra de Shelly Kagan.¹⁷¹

O ponto fundamental dessa espécie de princípios é que são razões ou forças que sempre devem ser consideradas, ainda que em um 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

¹⁷⁰ “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-rationais 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).

¹⁷¹ “*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.*” (KAGAN, *The Limits of Morality*, Oxford: Clarendon, 1989, p. 17).

Público, sob pena de se romper o pretendido equilíbrio entre os princípios referidos.¹⁷²

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 descuidar da unidade (e indivisibilidade) da instituição (princípios integrativos).

2.3 A POSSIBILIDADE DE FORMULAÇÃO DE TESES 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.¹⁷³

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.

¹⁷² O raciocínio aqui exposto foi inicialmente desenvolvido em tese de doutoramento apresentada no Programa de Pós-Graduação da faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, em 2018. Ali, encontra-se o detalhamento desse pensamento, com a utilização analógica de raciocínio sobre as mais elementares leis da física: “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. 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”. 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. 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”.

¹⁷³ LINDB: “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”.

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.

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 (vide: na Lei Complementar nº 75/1993 (Lei Orgânica do Ministério Público da União), os arts. 4º, 41, 62, 103, 136 e 171; na Lei Ordinária nº 8.625/1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público), os arts. 1º, 15, 17, 20, 33 e 41).

Vale ressaltar, os entendimentos institucionais podem e devem ser editados, na busca de unidade e segurança jurídica, preservando-se sempre, porém, um determinado espaço de decisão protegido pela independência funcional.

2.4 A FORÇA *INFLUENTE* DAS TESES FORMULADAS, NO MODO DE EQUILÍBRIO PROPOSTO

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

Como 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.¹⁷⁴

¹⁷⁴ 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:

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 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.¹⁷⁵

A fim de fortalecer a adesão dos membros do *Parquet* e a legitimidade política do teor das teses e enunciados, é importante pensar na metodologia de construção dos entendimentos, com ampla participação dos promotores e procuradores de justiça, bem como na permeabilidade do procedimento ao diálogo com a sociedade civil e a comunidade acadêmica.

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.¹⁷⁶

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.

“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 atuam em ofícios ligados ao setor de sua competência, observado o princípio da independência funcional; (...)”.

¹⁷⁵ 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;”.

¹⁷⁶ 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 exatidão o posicionamento do Poder Judiciário sobre as mais variadas hipóteses jurídicas’ (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).

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, VIII; Lei nº 8.625/1993, art. 43, III).

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.

3 AS RECENTES EXPERIÊNCIAS DO MPSP: OS ENUNCIADOS DO GABINETE DE CRISE DA COVID-19 E A RESOLUÇÃO Nº 1.571/2023

Na linha do que se sustentou até aqui, o MPSP passou a adotar, nos últimos anos, uma perspectiva de valorização da unidade de sua atuação, num fortalecimento mais amplo de sua atuação estratégica.

Diante do cenário de crise instalado pela pandemia do COVID-19, a Procuradoria Geral de Justiça criou o grupo de trabalho “Gabinete do COVID-19”, por meio da Portaria nº 4.258/2020, a fim de articular e fomentar a atuação do Ministério Público do Estado de São Paulo no enfrentamento das questões jurídicas referentes à pandemia.

O Gabinete de Crise da Covid-19 é presidido pelo Procurador-Geral de Justiça e integrado por Membros da Administração Superior, pelo Diretor da Escola Superior, por Promotores de Justiça atuantes em diversas áreas de interesse, bem como por notórios especialistas da área da saúde, conjugando-se, assim, o conhecimento jurídico com o conhecimento científico.

Diversas ações foram desenvolvidas pelo gabinete, com destaque para elaboração de enunciados que servem como guias para a atuação das Promotorias de Justiça em todo o Estado no combate à pandemia.

Foram elaborados aproximadamente 240 enunciados nas áreas da saúde pública, educação, inclusão social, consumidor, criminal, execuções criminais, violência doméstica, pessoa idosa, pessoa com deficiência, transparência, meio ambiente, habitação e urbanismo, infância e juventude e adolescentes em conflito com a lei.

De modo bastante significativo, emergiu neste período uma prática mais espontânea de observância do princípio institucional da unidade, com as Promotorias de Justiça aplicando efetivamente o conteúdo dos enunciados produzidos pelo Comitê.

Naturalmente, essa primeira experiência fez surgir a necessidade de urgente reflexão sobre um procedimento que permitisse a construção democrática e científica de teses institucionais.

Criou-se então, por meio da Portaria 4853/2021-PGJ, novo Grupo de Trabalho, no Gabinete do Procurador-Geral de Justiça, para estudos e eventuais propostas sobre procedimento para a discussão, formação, revisão de enunciados e teses institucionais no âmbito do Ministério Público do Estado de São Paulo.

Após meses de contribuições e debates, em janeiro de 2023, foi finalmente publicada a Resolução nº 1.571/2023-CPJ, que institui os procedimentos para a discussão, formação, revisão, difusão e aplicação dos enunciados e teses institucionais, institui as Comissões Temáticas e a Comissão de Revisão e Publicação de Enunciados e Teses no âmbito do MPSP e dá outras providências.

Na resolução agora vigente, encontram-se as regras essenciais para funcionamento de tal sistema, adotados pressupostos de debate democrático das teses, de fortalecimento da unidade e de preservação da independência funcional.

Para tanto, prevê o art. 2º que os enunciados e as teses editados.¹⁷⁷ conforme o procedimento estabelecido nesta resolução destinam-se a orientar a atuação dos Membros e Órgãos do MPSP, garantida a independência funcional, que pode propiciar a adoção de orientação diversa.

O procedimento de discussão e formação dos enunciados e das teses institucionais se iniciará e tramitará pelas Comissões Temáticas de Enunciados e Teses, e, seguindo o rito estabelecido nos arts. 8º a 12, será concluído pela Comissão de Revisão e Publicação de Enunciados e Teses (art. 5º).

As Comissões Temáticas de Enunciados e Teses são órgãos colegiados, constituídos pelo Procurador-Geral de Justiça para análise e enfrentamento de temas determinados e específicos, no âmbito das áreas de atuação existentes nos Centros de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça (art. 5º, § 1º).¹⁷⁸

¹⁷⁷ Considera-se que os enunciados são pronunciamentos institucionais que revelam as diretrizes estratégicas construídas e adotadas pela instituição, expressando sua unidade, sem, contudo, especificar de modo categórico os instrumentos procedimentais a serem utilizados e as soluções jurídicas pré-concebidas para os conflitos futuros (art. 3º). Já as teses são pronunciamentos institucionais que revelam os entendimentos jurídicos construídos e adotados pela instituição e apontam de modo mais enfático os instrumentos procedimentais a serem utilizados e as soluções jurídicas pré-concebidas para os conflitos futuros (art. 4º).

¹⁷⁸ Resolução nº 1.571/2023: “Art. 6º. No prazo máximo de 30 dias a contar do início do exercício do mandato do Procurador-Geral de Justiça, será publicado edital, fixando-se o prazo de 15 dias para inscrições e indicações dos membros para a composição das Comissões Temáticas de Enunciados e Teses nas diversas áreas de atuação identificadas pelos Centros de Apoio Operacional. § 1º. O Procurador-Geral de Justiça promoverá a designação dos membros indicados, desde que verificada sua experiência ou qualificação na matéria, adotando-se em cada comissão a seguinte composição proporcional: I – um representante indicado pelo Centro de Apoio Operacional cujas atribuições se relacionem à matéria discutida; II – seis representantes indicados pelas Procuradorias de Justiça cujas atribuições se relacionem à matéria discutida; III – três representantes indicados por Promotorias de Justiça da Capital cujas atribuições se relacionem à matéria discutida; IV – três representantes indicados por Promotorias de Justiça do interior cujas atribuições se relacionem à matéria discutida. § 2º. Os órgãos mencionados devem promover a indicação dos seus respectivos representantes para a Comissão Temática, os quais serão designados pelo Procurador-Geral de Justiça para integrar a Comissão durante o período coincidente

A Comissão de Revisão e Publicação de Enunciados e Teses é órgão colegiado, constituída pela Procuradoria-Geral de Justiça para a apreciação e deliberação acerca do resultado final do trabalho das Comissões Temáticas de Enunciados e Teses (art. 5º, § 2º).¹⁷⁹

Segundo o § 3º do art. 5º da resolução, as Comissões Temáticas de Enunciados e Teses e a Comissão de Revisão e Publicação de Enunciados e Teses tomarão decisões colegiadas, prezando pela busca do consenso e, havendo divergência de opiniões, as deliberações serão tomadas pelo voto individual de cada Membro, prevalecendo a decisão apoiada pelo voto de 2/3 dos Membros.

A Comissão Temática de Enunciados e Teses atuará com o uso dos meios eletrônicos disponíveis, devendo realizar reuniões virtuais e empregar ferramentas de compartilhamento de dados e documentos. Além disso, as reuniões virtuais devem ser acessíveis a todos os membros da instituição, que poderão assistir ao evento e enviar questionamentos e contribuições, a serem considerados na elaboração dos enunciados e teses (art. 7º).

O procedimento de discussão e formação de enunciados e teses pode ser iniciado nas seguintes hipóteses (art. 8º): (i) quando constatada a relevância e a atualidade da matéria, que demandem o seu imediato enfrentamento pelos órgãos da instituição, ainda carentes de subsídios doutrinários e jurisprudenciais suficientes; (ii) quando verificada reiteração de casos e conflitos, que demande a uniformização das respostas dadas pelo MPSP; (iii) quando houver fundada dúvida sobre a orientação jurídica a ser adotada pela instituição, propiciando interpretações díspares entre os seus órgãos e membros; (iv) quando se revelar necessário uniformizar e fortalecer a atuação institucional nos temas contemplados no Plano Geral de Atuação; (v) quando houver situação de fato em face da qual se mostre aconselhável um modo uniforme de atuação da Instituição.¹⁸⁰

O procedimento de discussão e formação e de revisão de enunciados e teses se inicia por decisão fundamentada do Secretário Especial de Políticas Cíveis

com o seu mandato. § 3º. Havendo mais indicados do que as vagas disponíveis na Comissão Temática de Enunciados e Teses, os membros não designados pelo Procurador-Geral de Justiça figurarão como suplentes. § 4º. Não havendo indicados em número suficiente, o Procurador-Geral de Justiça designará Membros de sua escolha, de acordo com a proporção estabelecida no § 1º, exigindo-se os mesmos requisitos. § 5º. As Comissões Temáticas serão constituídas ainda que não sejam preenchidas todas as vagas previstas nos incisos II a IV do § 1º, por falta de interessados e de indicação das respectivas Promotorias de Justiça e Procuradorias de Justiça, nada obstando que, a qualquer momento, sejam supridas as vagas, na forma dos parágrafos anteriores. § 6º. Constituídas as Comissões Temáticas, deve ser publicada a sua composição, designando-se dentre os seus membros o seu Secretário. § 7º. Na hipótese de vacância da função de Membro da Comissão Temática, serão designados os suplentes. Caso não haja suplentes inscritos, deverá ser publicado novo edital para inscrições em substituição”.

¹⁷⁹ Resolução nº 1.571/2023: “Art. 5º, § 5º. A Comissão de Revisão e Publicação será integrada por: I – um representante da Procuradoria-Geral de Justiça; II – um representante da Corregedoria-Geral do Ministério Público; III – um representante do Conselho Superior do Ministério Público; IV – um representante do Órgão Especial do Colégio de Procuradores de Justiça; V – um representante da Subprocuradoria-Geral de Justiça Jurídica”.

¹⁸⁰ Por outro lado, o procedimento de revisão de enunciados e teses somente será cabível quando se constatar a existência de razões fáticas ou jurídicas que imponham nova postura institucional, situação em que deve ser percorrido mesmo o rito estabelecido para a formação originária das teses (art. 8º, parágrafo único).

e Tutela Coletiva ou do Secretário Especial de Políticas Criminais, a depender da matéria tratada, de ofício ou mediante provocação de qualquer órgão ou membro do Ministério Público (art. 9º).¹⁸¹

Decidida a deflagração do procedimento de discussão e formação de enunciados e teses, será publicado edital para chamamento de sugestões e contribuições sobre o tema jurídico em discussão, as quais poderão ser apresentadas durante o prazo de trinta dias a partir da publicação do edital (art. 10, *caput*). A construção, portanto, passa pela ampla oportunidade de manifestação de todos os promotores e procuradores de justiça do MPSP, o que potencializa a sua adesão voluntária ao teor do enunciado ou tese.

Além disso, a Comissão Temática de Enunciados e Teses realizará reunião ampliada por meio de plataforma eletrônica para a apresentação de sugestões e contribuições orais pelos Membros do Ministério Público de São Paulo que exerçam atribuições aderentes à matéria discutida (art. 10, § 2º). Sem prejuízo da reunião referida, a Comissão Temática de Enunciados e Teses poderá, quando julgar especialmente complexa a matéria tratada, solicitar o auxílio do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento e Aperfeiçoamento Funcional (Escola Superior do Ministério Público), que poderá realizar os eventos, audiências ou outros atos de instrução necessários à completa compreensão do tema (art. 10, § 3º). A Comissão Temática de Enunciados e Teses também poderá solicitar contribuição dos órgãos técnicos do Ministério Público de São Paulo, de agentes de outros Ministérios Públicos, assim como de organizações da sociedade civil, da comunidade científica ou de órgãos e agentes estatais alheios à estrutura do Ministério Público (art. 10, § 4º).¹⁸² Esse é um mecanismo importante para garantir a legitimidade democrática das teses e enunciados firmados.

Recebidas e consolidadas todas as contribuições, reunir-se-á a Comissão Temática, que elaborará, no prazo de 30 dias, minuta dos enunciados e teses. Será dada publicidade à minuta de enunciados e teses em página própria do sítio eletrônico do Ministério Público de São Paulo, para que, no prazo de 15 dias, os Membros do Ministério Público de São Paulo com atribuições aderentes à matéria tratada possam oferecer impugnação fundamentada. Havendo impugnação fundamentada, a Comissão Temática deliberará motivadamente sobre o seu acolhimento ou rejeição, encaminhando a minuta dos enunciados e teses, se o caso, à Procuradoria-Geral de Justiça, no prazo de 30 dias (art. 11).

Finalmente, a Procuradoria-Geral de Justiça submeterá a minuta dos enunciados e teses à Subprocuradoria-Geral de Justiça Jurídica para análise

¹⁸¹ Resolução nº 1.571/2023: “Art. 9º (...) § 1º. A decisão referida no caput deve ser precedida de parecer dos Assessores da respectiva área do CAO. § 2º. Recebida solicitação de instauração do procedimento, poderá ela ser rejeitada caso se constate: I – não estar a matéria debatida entre as atribuições do Ministério Público; II – ser desnecessária a formação de enunciado ou tese, em razão de haver já posição institucional consolidada e apropriada, suficientemente difundida entre os órgãos de execução; III – não se configurar qualquer das hipóteses do art. 8º. § 3º. Da decisão que rejeitar a instauração do procedimento, caberá recurso à respectiva Comissão Temática no prazo de 10 dias contado de sua publicação”.

¹⁸² Resolução nº 1.571/2023: “Art. 10 (...) § 5º. A instrução prevista nos §§ 2º, 3º e 4º deve ser realizada e concluída no prazo de 30 dias, prorrogável uma vez pelo mesmo prazo”.

da proposta e revisão de redação, promovendo, em seguida, a instalação da Comissão de Revisão e Publicação de Enunciados e Teses. A Comissão de Revisão e Publicação decidirá fundamentadamente sobre os enunciados e teses encaminhados pela Comissão Temática, determinando: I – a imediata publicação dos enunciados ou das teses; II – a impossibilidade de imediata publicação, quando se constatar que o resultado do trabalho da comissão contenha contrariedade à ordem jurídica ou interpretação prejudicial aos interesses cuja defesa é atribuída ao Ministério Público (art. 12).

Na linha da preservação da independência funcional, estabelece o art. 13 da resolução que a redação dos enunciados e das teses deve se dar, tanto quanto possível, por meio de orientações gerais e diretrizes estratégicas, que deem sentido unitário e orgânico à atuação dos membros da instituição, sem eliminar as possibilidades de análise do caso concreto protegidas pelo princípio da independência funcional.

Além disso, os enunciados e teses institucionais devem obrigatoriamente ser acompanhados de justificativa, na qual sejam expostos os fundamentos normativos e fáticos de sua edição (art. 13, parágrafo único).

O art. 14 expressa a relevância da difusão dos enunciados, estabelecendo que:

- os enunciados e as teses editadas com base no procedimento estabelecido nesta resolução serão publicados no Diário Oficial do Estado e amplamente divulgados na página do Ministério Público de São Paulo e nas mídias sociais (art. 14, *caput*);
- o Centro de Apoio Operacional trabalhará para promover, no prazo de 30 dias em seguida à publicação dos enunciados e das teses, a elaboração de peças e material de apoio construído a partir dos entendimentos institucionais conformados (art. 14, § 1º);
- a Procuradoria-Geral de Justiça e a Corregedoria-Geral do Ministério Público solicitarão que a Escola Superior do Ministério Público implemente cursos e outros eventos para a difusão dos enunciados e das teses institucionais (art. 14, § 2º);
- os cursos de formação e aperfeiçoamento dos Promotores de Justiça, Analistas e Estagiários ingressantes na instituição devem abranger o conhecimento e a difusão dos enunciados e das teses institucionais (art. 14, § 3º).

Mais uma vez ressaltando o equilíbrio desejado entre os princípios institucionais, versa o art. 15 que o Membro do Ministério Público poderá, no exercício de sua independência funcional, deixar de aplicar a tese ou enunciado institucional, desde que amparado em interpretação razoável do ordenamento jurídico.

Encerra a resolução o art. 16, adotando a preocupação estampada no art. 23 da LINDB e estabelecendo que, na hipótese de formação ou revisão de enunciado ou tese que imponha interpretação ou orientação inovadora sobre norma de conteúdo indeterminado, oferecendo novo dever ou novo condicionamento de direito, deve ser considerada a possibilidade de se estabelecer regime de transição.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

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 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.

As experiências mais recentes do Ministério Público de São Paulo são aptas a fornecer boas soluções para que o *Parquet* cumpra suas funções de modo equilibrado e com respeito tanto aos princípios da unidade e da indivisibilidade quanto ao da independência funcional.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Ananda Palazzin de. O Ministério Público como litigante habitual: uma atuação estratégica?. 2019. Dissertação (Mestrado em Direito Processual) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.
- ÁVILA, Humberto. Segurança Jurídica: entre permanência, mudança e realização no Direito Tributário. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.
- ÁVILA, Humberto. Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 12. ed. ampl. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.
- BERMANN, George A.; PICARD, Etienne. Introdução ao direito francês. Tradução Teresa Dias Carneiro; revisão técnica Francisco Bilac M. Pinto Filho e Monique Geller Moszkowicz. 1. ed. brasileira. Rio de Janeiro: Forense, 2011.
- 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.
- CANILLAS, Fernando Alamillo. El Ministerio Fiscal Español. Madrid: Editorial Colex, 1990.
- COSTA, Susana Henriques da Costa. ALMEIDA, Ananda Palazzin de. Acesso à Justiça e Atuação do Ministério Público na Defesa dos Interesses Sociais. *Direito Público*, [S. l.], v. 19, n. 101, 2022. DOI: 10.11117/rdp.v19i101.5725. Disponível em <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/5725>. Acesso em: 09 mar. 2023.
- 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.
- 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.
- GRAU, Eros Roberto. Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do Direito. 4. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.
- HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles. Grande Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.
- KAGAN, The Limits of Morality, Oxford: Clarendon, 1989.
- 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.
- 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. 6. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007.
- O Estado de São Paulo, quebrou-se o mito, Editorial, edição de 20 de setembro de 2017, p. A3.
- 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.
- WOLFF, Hans J.; BACHOF, Otto; STOBER, Rolf. *Direito Administrativo*. V. 1. Trad. António F. de Sousa. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2006.
- 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*. 2. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2010.