

Hugo Nigro Mazzilli

**MINISTÉRIO  
PÚBLICO**

na Constituição e  
nas Leis Orgânicas

2026

 EDITORA  
*Jus*PODIVM  
[www.editorajuspodivm.com.br](http://www.editorajuspodivm.com.br)

**6ª**  
EDIÇÃO  
Revisão, ampliada e atualizada

## Capítulo 5

### Visão crítica

#### 1. Generalidades

É preciso fazer uma análise crítica do Ministério Público brasileiro de hoje, que considere: *a)* sua atual destinação institucional; *b)* seus principais problemas e perspectivas; *c)* a necessidade de observância de princípios éticos funcionais.

Consideremos, inicialmente, sua destinação institucional, para bem compreender o objeto de sua atuação funcional. O art. 127, *caput*, da CF comete o Ministério Público à defesa: *a) da ordem jurídica; b) do regime democrático; c) dos interesses sociais; d) dos interesses individuais quando indisponíveis*. Assim, seja como órgão agente, seja como órgão interveniente, o Ministério Público só pode atuar ou ser chamado a atuar quando haja *relevância social ou indisponibilidade do interesse a ser defendido*.

Diante dessa vasta destinação constitucional, é preciso indagar, de forma crítica, qual a efetividade do trabalho da instituição, para identificar os principais problemas e perspectivas do Ministério Público moderno.

Nessa visão crítica, o exame do Ministério Público de hoje supõe o enfrentamento de aspectos ligados à formação profissional e ao recrutamento de seus agentes;<sup>1</sup> a discussão da questão da legitimação social de sua atuação; a análise dos resultados concretos trazidos pela ampliação do seu campo de

---

1. A propósito, *v.*, de nossa autoria, o artigo “A formação profissional e as funções do Promotor de Justiça”, *RT* 686/284.

atuação; a apuração de como se vem desenvolvendo a presença social da instituição; por fim, as dificuldades atuais.

A formação e o recrutamento profissional dos agentes do Ministério Público sofrem com a má qualidade da educação no País. Depois, em regra, sua atuação real é de modesta efetividade. Foi uma exceção o que aconteceu nos últimos tempos, em que, em razão da operação *Lava-jato*, poderosos foram punidos — o que durou pouco, pois o STF acabou por fazer *tabula rasa* das condenações... A isso se some a dificuldade de atualização dos seus membros. Ademais, nos últimos anos, a instituição tem crescido um tanto desordenadamente, sem a correspondente infraestrutura para atender às novas funções que lhe foram cometidas, o que o simples aumento de quadros de agentes ministeriais não é suficiente para resolver.

De outro lado, o Ministério Público moderno está mais “visível” para a coletividade, o que lhe gera mais cobranças e até mesmo mais críticas sociais, o que pode constituir, paradoxalmente, um grande benefício para a instituição — pois a *accountability* é pressuposto para firmar-se uma instituição no meio social.

Por fim, a reação dos empresários, políticos e governantes contra a atuação do Ministério Público exige que, em contrapartida, tenha ele uma atuação não apenas corajosa, mas sobretudo sensata e solidamente embasada em fundamentos fáticos e jurídicos, ou seja, uma atuação técnica, e nunca político-partidária.<sup>2</sup>

## 2. Regras éticas

Para que se tenha adequada visão crítica do Ministério Público, é indispensável bem estabelecer *regras éticas* para sua atuação funcional.

Ética funcional do Ministério Público é a parte da Moral que trata das regras de conduta funcional dos membros da instituição. A ética funcional dos membros do Ministério Público compreende a análise de seus princípios, fundamentos e deveres, assim como das correspondentes faltas funcionais (fa-

---

2. A propósito, *v.*, *tb.*, o Cap. 11.

tos que atentem, p. ex., contra a dignidade, a probidade, o decoro, a lealdade, o zelo, a impessoalidade, a eficiência dos serviços afetos ao seu cargo).

Ainda não existe formalmente um Código de Ética para o Ministério Público, mas, *mutatis mutandis*, os princípios éticos de outras instituições semelhantes, quando aplicáveis, devem ser invocados analogicamente, como é o caso do Código de Ética dos Advogados ou dos Juízes.

Havendo infração a preceitos éticos, o membro do Ministério Público estará sujeito à responsabilidade pessoal, matéria que será desenvolvida mais adiante (item 60 do Cap. 6).

## Capítulo 6

### *O Ministério Público na Constituição de 1988*

#### *1. Antecedentes da Constituinte de 1988*

Até antes do advento da Constituição Federal de 1988, havia grandes disparidades no Ministério Público nacional: no Ministério Público Federal e em alguns Estados, seus membros exerciam a advocacia privada e representavam a Fazenda Pública, enquanto em outros não; a instituição não tinha sequer a mesma organização básica nos vários Estados; na União e em alguns Estados, havia Procuradores-Gerais escolhidos fora da instituição e demissíveis *ad nutum*, enquanto outros Estados já tinham leis que garantiam que a chefia da instituição fosse necessariamente exercida por integrantes da carreira, com investidura por tempo certo.

Naquela época, vivíamos sob a Carta de 1969, outorgada pela ditadura militar. Essa Carta concentrava relevantes e privativos poderes nas mãos do Procurador-Geral da República, porque nomeado e destituído livremente pelo chefe do Poder Executivo, como o ajuizamento das ações diretas de inconstitucionalidade ou a iniciativa da ação penal nos crimes nos casos de foro privilegiado. As garantias institucionais eram mínimas.

Valendo-se de atos institucionais, em 1977, a ditadura fechou o Congresso, e o militar que dirigia o País resolveu emendar a Carta vigente (EC n. 7/1977). As lideranças nacionais do Ministério Público procuraram então o Ministro da Justiça e pediram que, nessa emenda, ficasse previsto o advento de uma lei complementar que deveria dar mais uniformida-

de ao Ministério Público nacional. Acolhida a ideia, foi assim que surgiram as condições para o advento da LC n. 40/81 — a primeira Lei Orgânica Nacional do Ministério Público.

Foi, pois, nos fins da década de 1970 e inícios da década de 1980 que começou a surgir uma consciência nacional de Ministério Público, fortalecida, principalmente, a partir dos trabalhos da Confederação das Associações Nacionais de Ministério Público.<sup>1</sup> Assim, a primeira Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (LC n. 40/81) estabeleceu o conceito da instituição, seus princípios, suas principais garantias, vedações, atribuições e organização básica. O esforço de uniformizar o Ministério Público nacional justificava-se porque, se em alguns Estados o Procurador-Geral já tinha mandato e os integrantes da instituição trabalhavam sob regime de dedicação exclusiva, já no Ministério Público Federal e em diversos Ministérios Públicos estaduais, o chefe do *Parquet* era demissível *ad nutum* e os membros da instituição ainda exerciam cumulativamente a advocacia privada.

Com o advento da Lei da Ação Civil Pública (Lei n. 7.347/85), o Ministério Público alcançou maior poder investigatório com o inquérito civil, inaugurando-se a promissora defesa de interesses transindividuais em juízo — ou seja, instituiu-se o processo coletivo para a defesa de interesses difusos e coletivos, inicialmente apenas na área do meio ambiente, do consumidor e do patrimônio cultural.

Na metade da década de 1980, o País começou a caminhar para o fim da ditadura militar iniciada em 1964. Antevendo a abertura democrática e procurando crescer junto com a sociedade, o Ministério Público brasileiro preparou-se para a Constituinte que estava para advir.

Por primeiro, São Paulo sediou o VI Congresso Nacional do Ministério Público, que teve como tema *O Ministério Público e a Constituinte* (São Paulo, 1985). Houve rica produ-

---

1. Era a então Confederação das Associações Estaduais do Ministério Público (Caemp), depois sucedida pela Confederação Nacional do Ministério Público (Conamp), hoje transformada em Associação Nacional dos Membros do Ministério Público, mantida, porém, a sigla Conamp, pela qual já era tradicionalmente conhecida.

ção de teses que serviram de base para a consolidação das principais posições do Ministério Público nacional.

Por sua vez, a Conamp elaborou um questionário, enviado a todos os membros do Ministério Público do País, com perguntas sobre posicionamento constitucional, garantias, vedações e atribuições do Ministério Público.

Depois, em junho de 1986, todas as lideranças do Ministério Público brasileiro reuniram-se na cidade de Curitiba (PR). Após memoráveis discussões e extenso esforço de harmonização, foi elaborada a *Carta de Curitiba*, que consagrou um anteprojeto básico com as seguintes linhas: *a)* normas gerais para o Ministério Público nacional; *b)* regras para o Ministério Público Federal; *c)* regras para o Ministério Público dos Estados e do Distrito Federal e Territórios; *d)* principais reivindicações, instrumentos de atuação funcional, garantias e vedações para a instituição.

A Carta de Curitiba teve papel fundamental na evolução do Ministério Público brasileiro, pois foi o primeiro texto nacional de consenso sobre a instituição, tendo servido de plataforma para suas reivindicações durante os trabalhos da Constituinte.

Enquanto isso, o governo federal nomeava uma Comissão Provisória de Estudos Constitucionais — também conhecida como *Comissão Afonso Arinos* ou *Comissão dos Notáveis* —, que produziu em 1986 um anteprojeto com propostas de reorganização do Ministério Público nacional.

Iniciaram-se, então, os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte. A Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público, sob relatoria do Constituinte Plínio de Arruda Sampaio, procedeu, em inícios de 1987, a uma audiência pública, para ouvir o Presidente da Conamp Antônio Araldo Ferraz dal Pozzo. A seguir, o relator apresentou um bom texto para o Ministério Público, já com diversas garantias fundamentais (eleição e mandato para os Procuradores-Gerais; equiparação de garantias com a Magistratura, principais funções etc.). Seguiu-se o relatório do constituinte Egydio Ferreira Lima (Comissão Temática), e, por fim, chegamos à fase da relatoria-geral (constituinte Bernardo Cabral). Em todas essas etapas,

houve bastante trabalho e muita luta, mas sempre com um bom andamento para a instituição ministerial.

Sobreveio, porém, uma aglutinação das forças políticas de direita em torno de um grupo conhecido na época como “Centrão”, que apresentou um substitutivo ao relatório de Bernardo Cabral. Esse texto produzido pelo “Centrão” acabou sendo um sério revés para o Ministério Público, pois, extremamente reacionário na parte referente à instituição, acabou sendo aprovado em bloco pelos constituintes, substituindo o relatório original, ressalvados apenas os destaques (7 de abril de 1988). No que diz respeito especificamente ao Ministério Público, tudo o que tinha sido feito até então, todo aquele penoso trabalho de convencimento dos relatores nas diversas fases das comissões, tudo o que com grandes dificuldades tinha sido até ali amalhado, tudo isso foi substituído na parte do Ministério Público por alguns poucos artigos muito elementares, a dizerem, como antigamente, que o Procurador-Geral da República seria escolhido e demitido pelo Presidente da República, que a instituição seria organizada em carreira sob a batuta hierárquica do respectivo chefe, além de algumas poucas outras normas, e nada daquela estruturação filosófica e funcional pretendida. Era um retrocesso tremendo.

O Ministério Público nacional mobilizou-se contra esse texto, e, com a atuação política de diversos Constituintes, em especial Ibsen Pinheiro e Theodoro Mendes, conseguiu vê-lo emendado em Plenário. No dia 12 de abril de 1988, em primeiro turno, foi aprovado o texto para o Ministério Público, correspondendo, em linhas gerais, a tudo o que veio a ser finalmente promulgado em 5 de outubro de 1988 (naquela ocasião, houve 350 votos favoráveis, 12 contrários e 21 abstenções).

O texto final inseriu o Ministério Público em capítulo próprio da Constituição, conceituando-o, conferindo-lhe autonomias, estabelecendo seus princípios institucionais, impondo garantias e vedações a seus membros, estabelecendo-lhe as principais funções e os principais instrumentos de atuação.

## ***2. Posicionamento constitucional***

Muito se tem discutido em doutrina sobre qual o posicionamento ideal para o Ministério Público na Constituição

Federal: *a)* se dentro do Poder Legislativo (já que fiscaliza a aplicação da lei); *b)* se dentro do Poder Judiciário (já que preponderantemente atua junto a ele quando da aplicação contenciosa da lei); *c)* se dentro do Poder Executivo (pelo critério residual, já que o Ministério Público não faz a lei nem presta jurisdição); *d)* se como um *quarto Poder de Estado* (como já foi sugerido em doutrina);<sup>2</sup> *e)* se em título ou capítulo à parte, com garantias de efetiva autonomia funcional.

A posição que prevaleceu na Constituição Federal de 1988 foi a de ficar o Ministério Público inserido em capítulo à parte: “Das funções essenciais à Justiça”, solução semelhante à das Constituições de 1934 e 1946. Assim, na Constituição Federal em vigor, o Ministério Público não foi erigido formalmente à condição de quarto Poder de Estado, mas alcançou efetivamente as *garantias de Poder*, como estas:

*a)* o Ministério Público tem autonomia administrativa, financeira e funcional;

*b)* o Procurador-Geral detém investidura por tempo certo, inalterável ao arbítrio do chefe do Poder Executivo;

*c)* a investidura e a perda do cargo dos membros do Ministério Público dão-se da mesma forma que as dos membros do Poder Judiciário;

*d)* o Ministério Público tem iniciativa de lei que dispoña sobre a organização, as atribuições e o próprio estatuto, bem como sobre a criação de cargos e a fixação dos respectivos subsídios;

*e)* os órgãos e membros do Ministério Público, no exercício da atividade-fim, gozam de independência funcional;<sup>3</sup>

*f)* os membros do Ministério Público têm garantias, vedações e estatuto semelhantes aos dos membros do Poder Judiciário;

---

2. Nesse sentido, v. Alfredo Valladão, *Ministério Público: quarto Poder de Estado e outros estudos jurídicos*, Rio de Janeiro, Freitas Bastos, 1973.

3. Sobre a distinção entre atos da atividade-fim e da atividade-meio, v. Cap. 6, n. 7.

g) constitui crime de responsabilidade do Presidente da República atentar contra o livre exercício do Ministério Público (art. 85, II, da CF);

h) nos crimes de responsabilidade, o chefe do Ministério Público da União e os membros do CNMP são julgados pelo Senado, analogamente aos chefes de Poder (art. 52, II, da CF, com a redação da EC n. 45/2004);

i) nos crimes comuns, o chefe do Ministério Público da União é julgado pelo STF, de maneira análoga aos chefes de Poder (art. 102, I, b, da CF);<sup>4</sup>

j) o foro por prerrogativa de função é correspondente tanto no Ministério Público quanto na Magistratura;

k) há um sistema de controle externo sobre o Ministério Público semelhante ao instituído sobre o Poder Judiciário (arts. 103-B e 130-A, da CF, inseridos pela EC n. 45/2004);

l) veda-se o uso de medida provisória e de lei delegada em matéria de organização do Ministério Público, carreira e garantia de seus membros (arts. 62, § 1º, I, c, com a redação da EC n. 32/2001, e 68, § 1º, I, da CF);

m) o Ministério Público tem a titularidade privativa da ação penal pública, ou seja, parcela direta da soberania estatal (art. 129, I, da CF).

A natureza jurídica do Ministério Público é a de órgão do Estado, não de órgão do Poder Executivo ou do governo; entretanto, como não legisla nem presta jurisdição, sua natureza é tipicamente administrativa.

### **3. Conceito constitucional**

Segundo o art. 127, *caput*, da CF, o Ministério Público é “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime

---

4. Houve falha técnica na EC n. 45/2004, quando deixou de aludir à competência para julgar, nos crimes comuns, os membros do CNJ e do CNMP, pois só o fez no tocante aos crimes de responsabilidade (art. 52, II, da CF, com a redação da emenda). A propósito, *v. nosso Regime jurídico do Ministério Público*, cit., Cap. 5, n. 31.

democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”.

À vista de sua organização (art. 128 da CF), o Ministério Público é hoje instituição de caráter nacional, e não apenas estadual ou federal.

Em sua conceituação, merecem destaque os seguintes pontos:

*a)* é instituição permanente. Como instituição, tem um fim, que é o bem comum, e uma organização; porque permanente, não pode ser abolida pelo poder de reforma (cláusula pétrea heterotópica);

*b)* é essencial à função jurisdicional (embora o Ministério Público não officie em todos os processos judiciais, naqueles em que deva officiar em conformidade com sua destinação constitucional, sua atuação passa a ser essencial à prestação jurisdicional);

*c)* é encarregado da defesa da ordem jurídica (a instituição deve zelar pelo cumprimento da lei em conformidade com sua destinação constitucional, isto é, desde que estejam em jogo interesses sociais ou individuais indisponíveis);

*d)* é encarregado da defesa do próprio regime democrático (*v.* item 4, neste Cap.);

*e)* é encarregado da defesa do interesse social (*sem-pre*);

*f)* é encarregado da defesa do interesse individual *quando indisponível*.

A conceituação dada ao Ministério Público bem destaca sua relevância constitucional, como se afere dos seguintes pontos:

*a)* seu assento constitucional, suas finalidades e suas garantias;

*b)* sua destinação voltada ao zelo do cumprimento da lei (condição de igualdade e liberdade, o que é pressuposto da Democracia);

*c)* seu papel consistente em assegurar a inércia do Poder Judiciário (especialmente na área penal, pois é privativa

sua legitimação para agir nos processos-crime de ação pública, não podendo o Judiciário agir de ofício);

*d)* sua atuação na área cível em defesa de interesses sociais, transindividuais e individuais indisponíveis, ainda que sem privatidade, é fundamental por garantir o efetivo acesso do grupo lesado à Justiça;

*e)* sua missão de defender o interesse público primário.

Enfim, sua relevância constitucional está assentada no fato de que os maiores valores sociais estão cometidos ao seu zelo: a defesa do regime democrático, o combate ao crime nos casos de ação penal pública, a defesa do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos, a defesa do patrimônio público e social etc.

A atuação do Ministério Público é sempre *causal*, ou seja, depende de uma *causa suficiente*, em razão do que se identificará a *finalidade* da atuação:

*a)* ou zelará por uma indisponibilidade de um interesse ligado a uma *pessoa* (p. ex., um incapaz);

*b)* ou zelará pela indisponibilidade de um interesse ligado a uma *relação jurídica* (p. ex., uma ação de nulidade de casamento);

*c)* ou zelará por interesses de *larga abrangência* ou *repercussão social* (p. ex., uma questão cuja solução convenha à coletividade como um todo, como os interesses transindividuais ligados ao meio ambiente).<sup>5</sup>

A atuação é protetiva em relação à defesa do interesse que trouxe o Ministério Público ao processo. Assim, se *existe* o interesse, *deve* zelar por ele.

#### **4. A defesa do regime democrático**

A Constituição votou o Ministério Público à defesa do “regime democrático”. Essa inserção teve inspiração na proposta de um dos comitês da Comissão Afonso Arinos (Comissão

---

5. Seguindo essa linha e citando nosso entendimento, *v.* RE n. 248.869/SP, rel. Min. Maurício Corrêa, *Informativo STF* n. 319.

Provisória de Estudos Constitucionais) e na Carta de Curitiba, que, por sua vez, tiveram origem na Constituição Portuguesa de 1976, que falou na defesa da “legalidade democrática” pelo Ministério Público (art. 219, 1).

Num Estado democrático, justifica-se que o Ministério Público seja votado a tal fim, pois a manutenção da ordem democrática e o cumprimento das leis são condição para a paz e a liberdade das pessoas.

Embora a defesa da ordem democrática pelo Ministério Público seja uma norma programática, e ainda que nessa matéria o Ministério Público não tenha alcançado a plenitude de sua atuação, de imediato a norma permite algumas formas de atuação concreta do Ministério Público, como:

*a)* zelar para que os Poderes Públicos e os serviços de relevância pública observem os direitos assegurados na Constituição (função de *ombudsman*, art. 129, II, da CF);

*b)* promoção da ação penal e da ação civil públicas, nas hipóteses em que princípios democráticos precisem ser preservados pela via jurisdicional (art. 129, I e III, da CF);

*c)* defesa da representatividade popular e do exercício de direitos políticos (arts. 2º a 5º da LC n. 75/93);

*d)* fiscalização de *todo* o processo eleitoral, a cada passo e em todos os momentos.

## ***5. Princípios institucionais***

Diz a Constituição Federal que são princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional (art. 127, § 1º).

### ***5.1. Unidade e indivisibilidade***

Começemos com a análise dos primeiros princípios institucionais do Ministério Público, instituídos pela Constituição Federal: a unidade e a indivisibilidade (art. 127, § 1º).

O que significa dizer que o Ministério Público é uno e indivisível?

Essas expressões, oriundas da tradição do Ministério Público francês,<sup>6</sup> são frequentemente invocadas na doutrina e até na jurisprudência, mas muitas vezes de forma confusa e enigmática. Significaria a *unidade* que o Ministério Público é um só órgão, com uma só direção (chefia)? Significaria a *indivisibilidade* que o ofício do Ministério Público é único (uma só função), e está centralizado nas mãos do chefe do *Parquet*? Significaria, ainda, a *indivisibilidade* que o chefe do Ministério Público poderia exercer diretamente qualquer função do Ministério Público (avocatória) ou, então, designar livremente qualquer membro da instituição para que o faça, o que garantiria a possibilidade de substituição recíproca entre os membros do Ministério Público (designação ou delegação)?

Para o Direito brasileiro, estaria completamente equivocada essa concepção de unidade e indivisibilidade, que entre nós não tem esse alcance.

Quanto aos conceitos de unidade e indivisibilidade do Ministério Público, é preciso buscar seu verdadeiro alcance no Brasil, Estado Federado, onde, diversamente da França (Estado unitário, que inspirou a regra da unidade e indivisibilidade do Ministério Público), a unidade e a indivisibilidade devem ser compreendidas em termos.

No art. 127, § 1º, a Constituição Federal apenas transpôs, para seu texto, alguns princípios que já vinham sendo aplicados pela doutrina, e depois referidos na LC n. 40/81, para referir-se ao Ministério Público nacional. Entretanto, o real significado é o seguinte:

*a) Unidade* é o conceito de que o Ministério Público é um só órgão, sob uma só direção (regra válida para cada Ministério Público). Mesmo sua chefia, porém, é antes administrativa e não funcional, pois seus membros gozam de independência no exercício das funções;

---

6. Na França, a esses princípios, a doutrina soma o da hierarquia, ou seja, *la parole est libre, mais la plume est servante* (ou seja, o procurador da República pode manifestar-se oralmente como queira, mas, mas manifestações escritas, é obrigado a seguir as instruções hierárquicas que venha a receber). Entretanto, mesmo na França, ultimamente esses princípios deixaram de ser absolutos (Lei de 25-07-2013).

*b) Indivisibilidade* é o conceito de que os membros do Ministério Público, ainda quando se sucedam no processo, estão a exercer a mesma função, podendo, assim, ser substituídos uns pelos outros, não arbitrariamente, mas sim e apenas na forma estabelecida em lei.

Assim, o Ministério Público é, efetivamente, um só órgão, com uma só chefia, exercendo uma só função, mas dentro de certos limites: *a)* só no âmbito de *cada* Ministério Público se pode falar em verdadeira unidade de órgão e função; *b)* existe chefia e poder hierárquico, mas essa chefia é antes administrativa e não funcional; *c)* a substituição dos membros da instituição pode ser feita, mas somente nas hipóteses e na forma previstas em lei.

Verifica-se, claramente, que os princípios da unidade e da indivisibilidade do Ministério Público, no Brasil, são, pois, princípios relativos. Mesmo a substituição de membros do Ministério Público é regulada por diversas leis, não podendo ser feita de forma arbitrária; os atos praticados pelo órgão substituído só podem ser aproveitados se não violarem o princípio do promotor natural, que é aquele órgão investido ou substituído para officiar no caso, com obediência aos critérios legais.

Entre nós, o que se pode admitir, conceitualmente, é uma *unidade de ofício* de Ministério Público. Assim, quando o Código de Processo Penal prevê que “o Ministério Público” oferecerá a denúncia em prazo mais exíguo quando o réu estiver preso ou em prazo mais dilatado, quando estiver solto, está a referir-se a qualquer Ministério Público, da União ou de qualquer Estado. Quando o Código de Processo Civil comete atribuições “ao Ministério Público”, está indistintamente a referir-se em tese a todos os seus ramos. Sob o ponto de vista organizacional, porém, como órgãos estatais, cada ramo do Ministério Público nacional tem sua chefia, sua unidade, suas autonomias, sua própria indivisibilidade, nos limites da lei.

## 5.2. *Independência funcional*

Impõe-se distinguir independência funcional e autonomia funcional.

A *autonomia funcional* é liberdade que o Ministério Público tem, como instituição, para, em face *de outros órgãos ou instituições do Estado*, tomar suas decisões sem ater-se a instruções ou decisões de outros órgãos ou Poderes do Estado, estando somente subordinado à Constituição e à lei.

O princípio da *independência funcional* do Ministério Público, por sua vez, significa que cada membro e cada órgão do Ministério Público gozam de independência para exercer suas funções em face dos *outros membros e órgãos da mesma instituição*. Isso significa que, no exercício da atividade-fim do Ministério Público,<sup>7</sup> cada um de seus membros pode tomar as decisões últimas colocadas em suas mãos pela Constituição e pelas leis, sem se ater a ordens de outros membros ou órgãos *da mesma instituição*.

Sob o aspecto funcional, no Ministério Público existe independência e não hierarquia funcional.

Historicamente, o Ministério Público nasceu dos procuradores do rei, que agiam por mera delegação deste. Em sua evolução, de representantes dos *governantes*, os procuradores passaram a ser representantes do *Estado*. Assim, quando de suas origens, nada mais natural que os agentes do Ministério Público fossem subordinados ao Poder Executivo; e, por sua vez, nada mais natural que os membros do Ministério Público agissem todos por delegação do chefe da instituição, substituindo-se reciprocamente, sob o alvedrio do procurador-geral (princípio da unidade e da indivisibilidade). Hoje, porém, tudo mudou: o Ministério Público não mais representa o Estado, e sim defende o interesse público primário (o interesse da sociedade como um todo), o que lhe permite até mesmo contrariar o interesse público secundário (o modo pelo qual o governante vê o interesse da coletividade). Assim, o Ministério Público moderno deixou de subordinar-se ao governante. E como a própria Constituição lhe confere como princípio o da independência funcional, hoje, cada membro e cada órgão do Ministério Público têm suas funções delimitadas pela lei, e não pelo alvedrio do próprio Procurador-Geral. No Brasil, o princí-

---

7. Sobre a distinção entre atos da atividade-fim e da atividade-meio, v. Cap. 6, n. 7.

pio da hierarquia funcional foi substituído pelo da independência e da liberdade funcionais. Tanto isso é verdade que, durante o processo constituinte, que culminou com a promulgação da Constituição Federal de 1988, foi recusada a tentativa de alguns setores do governo de inserir, no atual § 1º do art. 127 da CF, a regra de que seriam princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a *hierarquia*; muito pelo contrário, a Constituição consagrou os princípios da unidade, da indivisibilidade e da *independência funcional* no Ministério Público.

Em síntese:

*a) independência funcional* é a liberdade de um membro ou de um órgão do Ministério Público em face de outro membro ou outro órgão *da mesma instituição*, no exercício da atividade-fim (assim, p. ex., é possível falar-se que o Promotor de Justiça substituto tem independência funcional em face do Promotor de Justiça titular, ou falar-se que o Conselho Superior do Ministério Público (CSMP) tem independência funcional em face do Colégio de Procuradores de Justiça);<sup>8</sup>

*b) autonomia funcional* é a liberdade que tem o Ministério Público para tomar suas decisões funcionais sem ater-se a determinações *de outros órgãos do Estado* (assim, p. ex., é possível falar-se que o Ministério Público tem autonomia funcional em face do Poder Executivo ou do Poder Judiciário, ou que um Ministério Público estadual tem autonomia funcional em face de outro Ministério Público estadual ou em face do Ministério Público Federal).

Como já antecipamos, a independência funcional é um predicamento que só se pode invocar quando da prática de atos em que o Ministério Público exerce sua *atividade-fim* (os atos para os quais a Constituição destinou a instituição ministerial, como a defesa dos interesses sociais), não naqueles da *atividade-meio* (os atos administrativos que a instituição pratica, como a nomeação ou a promoção de Promotores ou

---

8. Ainda sobre a distinção entre atos da atividade-fim e da atividade-meio, v. Cap. 6, n. 7.