

PAULINO, Galtienio da Cruz. A independência funcional dos membros do Ministério Público e os direitos e garantias fundamentais da sociedade: Uma interpretação à luz dos princípios da unicidade da instituição, da isonomia e da segurança jurídica.

**A INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL DOS MEMBROS DO
MINISTÉRIO PÚBLICO E OS DIREITOS E GARANTIAS
FUNDAMENTAIS DA SOCIEDADE: UMA INTERPRETAÇÃO À
LUZ DOS PRINCÍPIOS DA UNICIDADE DA INSTITUIÇÃO, DA
ISONOMIA E DA SEGURANÇA JURÍDICA**

Galtienio da Cruz Paulino

Procurador da República
Procuradoria da República no
Maranhão - MPF
Mestrado em Direito pela
Universidade Católica de Brasília
E-mail: galtienio@yahoo.com.br

Recebido em: 11/06/2017

Aprovado em: 18/05/2018

RESUMO

O presente artigo pretende discutir a extensão do princípio institucional da independência funcional do Ministério Público. Iniciou-se o artigo realizando uma breve exposição sobre a história do Ministério Público Brasileiro ao longo das Constituições. Em seguida, trabalhou-se o conteúdo dos princípios institucionais do Ministério Público. No terceiro capítulo, relatou-se a concepção prevalente sobre a independência funcional no Brasil e seus problemas diante da unidade ministerial. Para tanto, analisou-se o entendimento adotado em outros países (Portugal, Argentina e Peru) sobre a independência funcional, bem como as limitações da garantida, adotadas em outra carreira, no caso a magistratura. Por fim, delimitou-se possíveis parâmetros para que a independência funcional do Ministério Público se adeque ao princípio da unidade, tendo se sugerido ser necessária a fixação de diretrizes de atuação por um órgão de cúpula, composto por membros eleitos democraticamente dentro do Ministério Público, buscando dar unicidade à atuação do *Parquet*, bem como resguardar princípios constitucionais como os da igualdade e o da segurança jurídica.

Palavras-chave: Ministério Público. Independência Funcional. Unicidade. Isonomia. Segurança Jurídica.

**THE FUNCTIONAL INDEPENDENCE OF THE MEMBERS OF THE PUBLIC
PROSECUTION AND THE FUNDAMENTAL RIGHTS AND GUARANTEES: AN
INTERPRETATION UNDER OF THE UNITY OF INSTITUTION, ISONOMY AND
LEGAL SECURITY**

ABSTRACT

The present article intends to discuss the extension of the institutional principle of the functional independence of the Public Prosecution Service. The article began with a brief presentation on

PAULINO, Galtienio da Cruz. A independência funcional dos membros do Ministério Público e os direitos e garantias fundamentais da sociedade: Uma interpretação à luz dos princípios da unicidade da instituição, da isonomia e da segurança jurídica.

the history of the Brazilian Public Prosecutor's Office throughout the Constitutions. Then, the content of the institutional principles of the Public Ministry was worked out. In the third chapter, the prevalent conception about the functional independence in Brazil and its problems before the ministerial unit was reported. In order to do so, it was analyzed the understanding adopted in other countries (Portugal, Argentina and Peru) on the functional independence, as well as the limitations of the guarantee, adopted in another career, in the case the magistracy. Finally, possible parameters were defined so that the functional independence of the Public Prosecution Service conforms to the principle of unity, and it has been suggested that it is necessary to set guidelines for action by a top-level body composed of members elected democratically within the Public Prosecutor's Office, Seeking to give unity to Parquet's performance, as well as protecting constitutional principles such as equality and legal certainty.

Keywords: Public Prosecution. Principle of the functional Independence. Principle of unity. Principle of equality. Legal certainty.

1 INTRODUÇÃO

Com a Constituição Federal de 1988, diferentemente do período que antecede a ordem jurídica vigente, o Ministério Público no Brasil assume uma nova roupagem, passando a ser enquadrado como função essencial à justiça, desvinculado dos três Poderes do Estado e dotado de uma série de direitos e garantias para exercer livremente suas atribuições.

O §1. do art. 127 da Constituição consagra, como princípios institucionais do Ministério Público, a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional. Tais princípios, conforme será demonstrado ao longo deste artigo, devem ser interpretados de maneira harmônica, buscando um atuar da instituição norteado pelos princípios da igualdade, da segurança jurídica, da impessoalidade e da economicidade.

A interpretação adotada atualmente no Brasil sobre a independência funcional gera, em muitos casos, situações totalmente contraditórias e muitas vezes teratológicas, ferindo a unidade do Ministério Público. Ora, como admitir que a mesma instituição, em um mesmo processo, manifeste-se de maneira contraditória? Exemplo muito comum ocorre nos recursos interpostos por um membro do *Parquet* que atua na primeira instância, uma vez que o processo, ao chegar na segunda instância, é submetido a um parecer do membro que oficia perante o Tribunal totalmente contrário ao recurso.

Desse modo, a interpretação da garantia da independência funcional deve ocorrer em consonância com as demais garantias e com os princípios constitucionais vigentes, gerando, por conseguinte, uma sensação de segurança na sociedade.

Ao longo desse artigo, buscar-se-á demonstrar que a fixação de parâmetros de atuação para os membros do Ministério Público não fere o princípio da independência funcional e possibilita um atuar harmônico da instituição.

PAULINO, Galtienio da Cruz. A independência funcional dos membros do Ministério Público e os direitos e garantias fundamentais da sociedade: Uma interpretação à luz dos princípios da unicidade da instituição, da isonomia e da segurança jurídica.

Para tanto, iniciar-se-á o trabalho narrando a história do Ministério Público ao longo das Constituições brasileiras, dando ênfase à evolução dos direitos e garantias da instituição.

Em seguida, será realizada uma breve análise sobre os princípios institucionais que atualmente regem o Ministério Público, com base na Constituição Federal de 1988, dando ênfase ao princípio da independência funcional e a interpretação atualmente adotada no Brasil, enfatizando os problemas resultantes dessa interpretação.

Nesse contexto, será trabalhado o conteúdo atribuído à independência funcional do Ministério Público em outros países (Portugal, Argentina e Peru) e as limitações atualmente impostas à independência funcional no âmbito da magistratura brasileira.

Por fim, serão expostos alguns parâmetros e soluções para uma atuação uniforme do Ministério Público, sem que ocorra a supressão do princípio da independência funcional, mas sua harmonização com o princípio da unidade e os princípios da igualdade, da segurança jurídica, da impessoalidade e da economicidade.

2 BREVE HISTÓRICO DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO AO LONGO DAS CONSTITUIÇÕES

A origem do Ministério Público brasileiro remonta ao direito português, em especial às Ordenações Afonsinas, Manuelinas e Filipinas. A estrutura jurídica lusitana no Brasil mostrou-se clara a partir de 1609, com a criação do tribunal “Relação do Brasil”, em Salvador (PAES, 2003, p. 168). Integravam o tribunal o promotor de justiça e os procuradores dos Feitos da Coroa e da Fazenda.

Com a proclamação da independência, outorga-se a Constituição de 1824, que possuía apenas um dispositivo sobre o Ministério Público, fixando: “Art. 48. No Juízo dos crimes, cuja acusação não pertence à Câmara dos Deputados, acusará o Procurador da Corôa, e Soberania Nacional” (BRASIL, 1824).

Nesse cenário, de acordo com a Constituição vigente, o procurador da coroa, enquanto órgão ministerial, possuía a atribuição de acusação no juízo dos crimes, desde que não se tratasse de delitos cometidos por ministros do Estado ou conselheiros do Estado, que se encontravam sob a competência da Câmara dos Deputados.

Tanto no período colonial como imperial, não havia no Brasil um Ministério Público enquanto instituição, mas apenas um procurador-geral centralizando o ofício, com promotores públicos sem qualquer garantia, atuando como meros agentes do Executivo (MAZZILLI, 2014, p. 48).

Enquanto a figura do procurador-geral (procurador da coroa) possuía sede constitucional,

PAULINO, Galtienio da Cruz. A independência funcional dos membros do Ministério Público e os direitos e garantias fundamentais da sociedade: Uma interpretação à luz dos princípios da unicidade da instituição, da isonomia e da segurança jurídica.

a figura do promotor de justiça estava presente no Código de Processo Criminal de 1832, o qual redundou em uma certa sistematicidade ao Ministério Público (BRASIL, 1832).

Posteriormente, surgiram a lei n. 261/1841, regulamentada pelo Decreto n. 120/1842, e a “Lei do Ventre Livre” (lei n. 2.040/1871) fazendo referência ao Ministério Público. O último diploma normativo atribuiu ao promotor de justiça a proteção dos fracos e indefesos.

Com a proclamação da República em 1889, pela primeira vez houve referência ao Ministério Público enquanto instituição, Decreto n. 848 de 1890. Esse diploma normativo reformulou a Justiça no Brasil e previa um capítulo exclusivo sobre o Ministério Público, o que era ignorado pela legislação anterior, que fazia referência apenas aos membros ministeriais.

Contudo, a Constituição de 1891 manteve-se lacônica com relação ao Ministério Público enquanto instituição (MAZZILLI, 2014, p. 49). A ventilada Carta Maior referia-se ao Ministério Público apenas nos seguintes dispositivos:

Art. 58 -(...)

(...)

§ 2º - O Presidente da República designará, dentre os membros do Supremo Tribunal Federal, o Procurador-Geral da República, cujas atribuições se definirão em lei.

Art. 81 (...)

§ 1º - A lei marcará os casos e a forma da revisão, que poderá ser requerida pelo sentenciado, por qualquer do povo, ou ex officio pelo Procurador-Geral da República.

(...) (BRASIL, 1891)

Nesse momento, o Ministério Público apresenta-se como um órgão integrante do poder Judiciário, ou seja, não era dotado de autonomia e independência. Inclusive, o Procurador-Geral da República, chefe máximo do Ministério Público, era escolhido dentre os membros do Supremo Tribunal Federal.

A Constituição de 1934 foi a primeira a tratar o Ministério Público como instituição, enquadrando-o em uma seção própria, no capítulo denominado de “Dos órgãos de cooperação das atividades governamentais”, separado dos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário).

Com a Constituição de 1937, o processo de evolução do Ministério Público no Brasil retrocede. O Parquet passa novamente a se vincular ao Poder Judiciário. O único artigo que tratava expressamente sobre o Ministério Público encontrava-se inserido na seção inerente ao Judiciário. Havia vinculação também ao Poder Executivo, pois o Procurador-Geral da República, além de ser de livre nomeação e exoneração do Presidente da República, possuía a incumbência de se manifestar nos casos de pagamentos de dívidas da Fazenda pública resultante de sentença.

No âmbito do Distrito Federal, o Ministério Público possuía a natureza de “órgão do Poder Executivo”, ante previsão expressa no Decreto-lei n. 2035/1940.

Com a Constituição de 1946, o Ministério Público novamente foi enquadrado em título próprio, fora dos demais poderes. Contudo, continuou vinculado ao Poder Executivo, na medida

PAULINO, Galtienio da Cruz. A independência funcional dos membros do Ministério Público e os direitos e garantias fundamentais da sociedade: Uma interpretação à luz dos princípios da unicidade da instituição, da isonomia e da segurança jurídica.

em que detinha a função de representar a União em juízo.

A Constituição de 1967 recolocou o Ministério Público no capítulo inerente ao Poder Judiciário, mantendo, porém, praticamente o mesmo regime jurídico da Carta Magna anterior, acrescentando aos membros ministeriais o direito à equiparação remuneratória aos juízes. Os membros do Ministério Público poderiam se vitaliciar após dois anos de exercício e eram inamovíveis. Contudo, o Procurador-geral da República continuava com a incumbência de representar a União em juízo.

A Emenda Constitucional n. 1 de 1969 inseriu o Ministério Público no capítulo do Poder Executivo, mantendo a garantia da inamovibilidade e assegurando estabilidade (não mais vitaliciedade) após dois anos.

A Emenda Constitucional n. 7 de 1977 alterou o art. 96 da Constituição vigente, passando a prevê que lei complementar, de iniciativa do Presidente da República, passaria a dispor sobre normas gerais de organização do Ministério Público nos estados.

Nesse cenário, surge a Lei Complementar n. 40, de 14 de dezembro de 1981, que pela primeira vez consagrou a garantia da independência funcional aos membros do Ministério Público. Em termos constitucionais, a ventilada garantia surgiu expressamente em nosso ordenamento jurídico na Constituição Federal de 1988, conforme será melhor trabalhado nos capítulos seguintes.

Até a Constituição de 1967, a atuação do Ministério Público estava basicamente adstrita a defesa dos interesses do Estado, o que resultava na ausência de garantias como a independência funcional. Apenas com a Constituição Federal de 1988 que o Ministério Público Federal assume a roupagem que possui atualmente, como órgão independente, dotado de diversas garantias e prerrogativas na defesa dos interesses da sociedade, muitas vezes contra os anseios do Estado.

3 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E OS PRINCÍPIOS INSTITUCIONAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO

A Constituição Federal de 1988, diferentemente das anteriores, enquadrou o Ministério Público, em capítulo separado, como uma das “Funções Essenciais à Justiça” e instituição autônoma em relação aos poderes constituídos, definido no art. 127 como “ 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” (BRASIL, 1988).

A feição assumida pelo Ministério Público na atual Constituição, de instituição voltada para a defesa do regime democrática, da ordem jurídica, dos direitos sociais, coletivos e

PAULINO, Galtienio da Cruz. A independência funcional dos membros do Ministério Público e os direitos e garantias fundamentais da sociedade: Uma interpretação à luz dos princípios da unicidade da instituição, da isonomia e da segurança jurídica.

individuais indisponíveis, bem como a atribuição exclusiva de propositura da ação penal pública, sustentada em um arcabouço de direitos, garantias, e autonomia administrativa, financeira e orçamentária, baseou-se, em quase sua integralidade, na Carta de Curitiba, elaborada em junho de 1986, durante o 1. Encontro Nacional de Procuradores-Gerais de Justiça e Presidentes de Associações do Ministério Público (RIBEIRO, 2003, p. 59-60).

A Constituição atribuiu um status elevado ao Ministério Público, fixando uma série de direitos e garantias à instituição e aos seus membros (MAZZILLI, 2014, p. 113).

À instituição é assegurada: autonomia administrativa e funcional; iniciativa de lei para criação de seus cargos bem como para tratar da sua própria organização; iniciativa de proposta orçamentária.

Aos membros ministeriais assegurou-se direitos e garantias idênticos aos da magistratura, como a vitaliciedade, a inamovibilidade e a irredutibilidade de subsídios, no intuito de que possam exercer o mister ministerial de maneira independente, sem sofrer influências externas ou internas à instituição.

No § 1. do art. 127 da Constituição, consagrou-se os princípios institucionais do Ministério Público, a unidade, a indivisibilidade e a independência. Tais princípios, oriundos do direito francês, aparecem pela primeira vez em uma constituição brasileira nesse momento. Porém, conforme mencionado no capítulo anterior, já haviam sido introduzidos no ordenamento jurídico nacional com a Lei Complementar n. 40 de 1981.

Sobre a unidade e a indivisibilidade do Ministério Público, assevera Marques (1961, p. 46):

Pelo princípio da unidade, todos os funcionários da instituição, disseminados por juizados e comarcas, constituem um só órgão sob uma só direção, enquanto que, pelo princípio da indivisibilidade, todas as pessoas que compõem o Ministério Público podem ser substituídas umas pelas outras.

Nesse cenário, os membros ministeriais, em consonância com a unidade, “não devem ser concebidos em sua individualidade, mas como presentantes e integrantes de um só organismo, em nome do qual atuam.” (GARCIA, 2008, p. 55).

A indivisibilidade, que está umbilicalmente ligado ao princípio da unidade, consiste na possibilidade de substituição de um membro por outro, quando necessário (MAZZILLI, 2014, p. 129), em situações como férias, impedimentos, suspeição etc. Segundo Garcia (2008, p. 62), o princípio da indivisibilidade “traz em si uma relação de contenção, afastando qualquer possibilidade de mitigação do princípio da unidade.” Quando um membro do Ministério Público atua, age como “O Ministério Público”, e não como um promotor de justiça, um procurador da república, um procurador do trabalho etc.

Além da unidade e da indivisibilidade, a Constituição consagra como princípio ministerial

PAULINO, Galtienio da Cruz. A independência funcional dos membros do Ministério Público e os direitos e garantias fundamentais da sociedade: Uma interpretação à luz dos princípios da unicidade da instituição, da isonomia e da segurança jurídica.

a independência funcional, consistente na liberdade de atuação funcional dos membros do Ministério Público, sem qualquer relação de subordinação hierárquica dentro da instituição ou mesmo em face dos poderes constituídos, devendo o membro se subjuar apenas aos ditames da Constituição e da lei. Contudo, conforme melhor será trabalhado nos capítulos seguintes, a concepção de independência funcional extremamente ampla adotada no Brasil resulta, em muitos casos, em um contexto de contradição e muitas vezes de abuso institucional que, em certos casos, atenta contra a unicidade da instituição.

4 CONCEPÇÃO PREVALENTE SOBRE A INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL NO BRASIL E SEUS PROBLEMAS DIANTE DA UNIDADE MINISTERIAL

Conforme exposto no segundo capítulo, o princípio da independência funcional do Ministério Público surgiu no Brasil pela primeira vez em 1981, com a Lei Complementar n. 40. Em sede Constitucional, ocorreu com a Constituição Federal de 1988.

Nos períodos anteriores aos referidos diplomas normativos, o Ministério Público se apresentava no ordenamento jurídico nacional como uma instituição subordinada e vinculada ao Poder Judiciário ou ao Poder Executivo, e ainda, em muitos casos, atuava como um mero órgão de representação do Poder Executivo, sem qualquer semelhança com o papel constitucional, de defensor da ordem jurídica, do regime democrático e da sociedade, que atualmente exerce.

Diante do cenário anterior de subordinação e ausência de autonomia/independência, o Ministério Público assume seu atual papel constitucional dotado de uma série de direitos, prerrogativas e garantias, dos quais se extraem as interpretações mais abrangentes possíveis, resultando muitas vezes em situações de conflitos de garantias ou na possibilidade de abusos em razão da ausência de controle. Uma garantia que comumente pode gerar os referidos problemas é a independência funcional, em decorrência da interpretação abrangente que se tem atualmente no Brasil.

Os membros do Ministério Público, enquanto agentes políticos, exercem parcela da soberania do Estado, surgindo desse contexto o fundamento para a independência funcional. Segundo Paes:

O princípio da independência funcional significa que os membros do Ministério Público no exercício de suas funções atuam de modo independente, sem nenhum vínculo de subordinação hierárquica, inclusive em relação com a chefia da instituição, guiando sua conduta somente pela lei e suas convicções. (PAES, 2003, p. 184).

A correta compreensão sobre a independência funcional, segundo Mazzilli (2014, p. 136), passa pela diferenciação entre o referido princípio e a autonomia funcional. Esta é atinente à instituição Ministério Público, consistente na liberdade do Parquet em face dos demais órgãos do

PAULINO, Galtienio da Cruz. A independência funcional dos membros do Ministério Público e os direitos e garantias fundamentais da sociedade: Uma interpretação à luz dos princípios da unicidade da instituição, da isonomia e da segurança jurídica.

Estado, podendo exercer suas atribuições livremente, desde que respeitados os parâmetros legais e constitucionais. Já a independência é voltada para os membros ministeriais, configurando-se como a possibilidade de exercerem suas funções sem qualquer relação de dependência interna ou externa ao Ministério Público, sujeitando-se apenas aos ditames da lei e da constituição. Como leciona Mazzili (2014, p. 136), “independência funcional significa liberdade para tomar decisões dentro dos limites da lei, ela não significa arbítrio.”

Nesse sentido, afirma o Ministro Celso de Melo

É indisputável que o Ministério Público ostenta, em face do ordenamento constitucional vigente, destacada posição na estrutura do Poder. A independência institucional, que constitui uma de suas mais expressivas prerrogativas, garante-lhe o livre desempenho, em toda a sua plenitude, das atribuições que lhe foram conferidas. (...) No mais os membros do Ministério Público atuam com absoluta liberdade funcional, só submissos à sua consciência e aos deveres profissionais, pautados pela Constituição e pelas leis regedoras da Instituição. Nessa liberdade de atuação no seu ofício é que se expressa a independência funcional (...). (STF, 2016)

Desse modo, o membro ministerial, em razão da independência funcional que possui, segundo interpretação adotada no Brasil, exerce suas funções limitado apenas pelo que preceitua a Constituição e as leis, não se sujeitando a recomendações (diretrizes) fixadas pelo órgão. Dentro do Ministério Público há apenas subordinação administrativa, e não funcional.

Essa interpretação abrangente, ampla, sobre a independência funcional resulta de uma contraposição ao período anterior à Constituição Federal de 1988, quando o Ministério Público e seus membros eram totalmente subordinados e vinculados a alguns dos poderes do Estado. Gera, porém, uma perigosa situação de falta de controle, limites, aos membros da instituição, redundando, em muitos casos, na possibilidade de abusos ou mesmo de contradições de atuação funcional, ferindo a unicidade do Ministério Público. Essa interpretação, inclusive, vai de encontro, conforme será exposto no capítulo seguinte, à adotada em Portugal. Vale destacar que a Constituição Portuguesa de 1976 serviu como parâmetro para a parte referente ao Ministério Público constante no texto constitucional atualmente vigente (RIBEIRO, 2003, p. 59).

Nesse diapasão, é absoluta a independência funcional?

Em um Estado Democrático de Direito, nenhum direito ou garantia pode ser considerado absoluto, ante as prováveis tensões com outros direitos e garantias existentes. Desse modo, quais seriam os limites à independência funcional?

A independência funcional está diretamente atrelada à atividade fim do Ministério Público. Significa que o membro do ministerial, no exercício de suas atribuições, não pode sofrer influências externas ou internas à instituição. Nem mesmo a organização estrutural do Ministério Público poderá comprometer a atuação do membro do Ministério Público. A subordinação existente é de caráter meramente administrativo.

PAULINO, Galtienio da Cruz. A independência funcional dos membros do Ministério Público e os direitos e garantias fundamentais da sociedade: Uma interpretação à luz dos princípios da unicidade da instituição, da isonomia e da segurança jurídica.

A atuação, porém, não deve ocorrer sem controle. De acordo com a doutrina nacional, “o ofício ministerial deve ser livremente exercido, somente rendendo obediência ao ordenamento jurídico e à consciência do membro do Ministério Público” (GARCIA, 2008, p. 65). Ou seja, os únicos limites à atuação do membro do Ministério Público seriam os ditames da lei e da Constituição. Por conseguinte, afirma-se que:

Os órgãos do Ministério Público não estão obrigados a observar atos normativos, resoluções, portarias, instruções, ordens de serviço ou quaisquer comandos nem mesmo dos órgãos superiores da administração no que diga respeito ao mérito do que devem ou não fazer nos atos da atividade-fim (MAZZILLI, 2014, p. 138).

Adotando-se esse entendimento amplo sobre a independência funcional, como ficaria a unidade do Ministério Público, ante a possibilidade de os membros da instituição atuarem de maneira contraditória?

Cotidianamente, casos acontecem, por exemplo, de membros diferentes atuarem de maneira diversa em situações idênticas, ou mesmo um membro recorrer de uma decisão de 1. instância e o membro que atua junto ao Tribunal Recursal se manifestar de maneira totalmente diversa, contra o recurso. Como fica a unidade da instituição?

Sobre a independência funcional e a unidade do Ministério Público, Lyra (2001, p. 179) afirma que “os órgãos do Ministério Público, nos atos de ofício, dispõem de liberdade de consciência, afigura-se impossível uniformizar o critério de apreciação do fato e do direito.” Nesse cenário, Garcia leciona que:

Os membros do Ministério Público, amparados pela independência funcional, podem atuar livremente, somente rendendo obediência à sua consciência e aos ditames da ordem jurídica, o que inviabilizaria a imposição de uma uniformidade de entendimento a respeito da interpretação do direito posto (GARCIA, 2016).

Atuações contraditórias dos membros ministeriais, sustentadas no princípio da independência funcional, afrontam a unidade da instituição. O princípio da unidade deve resultar em manifestações uniformes, evitando-se situações teratológicas, quando, em um mesmo caso, o Ministério Público atua de maneira contraditória em razão da livre concepção dos membros que se manifestaram no processo.

Desse modo, o princípio da independência funcional, além das balizas da Constituição e das leis, deve sofrer limitações resultantes de diretrizes institucionais, conforme será demonstrado, como ocorre, por exemplo, no Ministério Público de outros países ou mesmo na magistratura brasileira. A independência funcional é essencial, contanto que respeite a unidade da instituição.

PAULINO, Galtienio da Cruz. A independência funcional dos membros do Ministério Público e os direitos e garantias fundamentais da sociedade: Uma interpretação à luz dos princípios da unicidade da instituição, da isonomia e da segurança jurídica.

5 A INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL SOBRE O VIÉS DE OUTROS PAÍSES: PORTUGAL, ARGENTINA E PERU

O estudo sobre a roupagem assumida pelo Ministério Público no Brasil atualmente passa pela análise do Ministério Público português, cuja Constituição de 1976 serviu de parâmetro para as diretrizes constitucionais atualmente adotadas na Constituição de 1988 sobre o *Parquet*.

A primeira referência ao Ministério Público em Portugal se deu nas Ordenações Filipinas, com as figuras do Promotor de Justiça da Casa de Suplicação, do Procurador dos Feitos da Coroa, do Procurador dos Feitos da Fazenda e o Solicitador da Justiça da Casa de Suplicação (VIANA, 2016).

A primeira estruturação efetiva do Ministério Público se deu em 1832, com o Decreto n. 24. Era uma instituição hierarquizada, sem autonomia e independência. O Ministério Público passou por outra grande reforma em 1901 e se consolidou no ano de 1927 (SLIZARD, 2014, p. 111).

O Decreto-lei n. 44.278 de 1961 ampliou de maneira considerável as atribuições do Ministério Público, porém ainda o manteve vinculado ao Poder Executivo (SLIZARD, 2014, p. 111).

Com a Constituição de 1976, bem como com a primeira Lei Orgânica do Ministério Público (Lei n. 39 de 1978), o *Parquet* português passa a ser autônomo em relação ao Poder Executivo e aos juízes. Em termos constitucionais, a autonomia passou a ser expressa com a revisão constitucional de 1992.

Outro importante marco do Ministério Público de Portugal foi a Lei n. 60 de 1998, que transformou a Lei Orgânica da instituição em Estatuto. Este “traça a mola mestra da instituição, regulamentando a estrutura, as funções, direitos, garantias e deveres dos magistrados do Ministério Público” (SLIZARD, 2014, p. 111).

Sobre o Ministério Público, o texto atual do art. 219 da Constituição portuguesa determina:

1. Ao Ministério Público compete representar o Estado e defender os interesses que a lei determinar, bem como, com observância do disposto no número seguinte e nos termos da lei, participar na execução da política criminal definida pelos órgãos de soberania, exercer a acção penal orientada pelo princípio da legalidade e defender a legalidade democrática.
2. O Ministério Público goza de estatuto próprio e de autonomia, nos termos da lei.
3. A lei estabelece formas especiais de assessoria junto do Ministério Público nos casos dos crimes estritamente militares.
4. Os agentes do Ministério Público são magistrados responsáveis, hierarquicamente subordinados, e não podem ser transferidos, suspensos, aposentados ou demitidos senão nos casos previstos na lei.
5. A nomeação, colocação, transferência e promoção dos agentes do Ministério Público e o exercício da acção disciplinar competem à Procuradoria-Geral da República. (PORTUGAL, 1976)

PAULINO, Galtienio da Cruz. A independência funcional dos membros do Ministério Público e os direitos e garantias fundamentais da sociedade: Uma interpretação à luz dos princípios da unicidade da instituição, da isonomia e da segurança jurídica.

No mesmo sentido, o Estatuto do Ministério Público de Portugal, Lei n. 47 de 1986, alterada pela n. 60 de 1998, estabelece, em seu art. 2:

1 - O Ministério Público goza de autonomia em relação aos demais órgãos do poder central, regional e local, nos termos da presente lei.

2 - A autonomia do Ministério Público caracteriza-se pela sua vinculação a critérios de legalidade e objectividade e pela exclusiva sujeição dos magistrados do Ministério Público às directivas, ordens e instruções previstas nesta lei. (PORTUGAL, 1986).

Nos referidos dispositivos, constitucional e legal, há a consagração da autonomia do Ministério Público de Portugal, que engloba a independência funcional. Esta, porém, rege-se pelo princípio da hierarquia, sujeitando os magistrados do Ministério Público às diretivas, ordens e instruções previstas em lei, conforme preceitua o citado Estatuto. Busca-se, segundo Rodrigues, evitar a fragmentação de posicionamentos dentro da instituição, uniformizando-se o atuar do Ministério Público (1999, p. 111). Caso o membro do *Parquet* não concorde com alguma diretriz fixada, poderá insurgir-se contra, fundamentando seu posicionamento e, por conseguinte, não atuar.

A hierarquia não resulta em um contexto de subordinação entre os membros do Ministério Público, como acontece em parte do funcionalismo, mas em uma conjuntura de atuação de maneira uniforme, centrada na unicidade da instituição, sem ferir a independência funcional do magistrado do Ministério Público, que, de maneira fundamentada, apontando a irregularidade da diretriz, poderá deixar de cumpri-la.

Essa característica do Ministério Público português é devidamente explicada por Slizard (2014, p.139), ao afirmar:

Constatamos, na prática, que a hierarquia não funciona como um mecanismo inibidor de atividades, mas como método organizacional dos serviços, de modo que procuradores-adjuntos trabalhem em consonância com as instruções dos procuradores da República, que por sua vez acatam normas do procurador-geral da República. Assim, acaso existente alguma instrução que o magistrado entenda não se adequar aos termos normativos, pode e deve insurgir-se contra sua execução, desde que expondo os motivos de sua contrariedade, em atenção ao comando legal.

Na Argentina a concepção sobre independência funcional do Ministério Público é parecida com a portuguesa.

O Ministério Público argentino é composto por 23 Ministérios Públicos diferentes nas províncias, um Ministério Público Nacional e um Ministério Público da Cidade Autônoma de Buenos Aires. Cada um possui leis orgânicas próprias e características específicas (ARAS, 2014, p. 23). Nesse cenário, será dado ênfase neste artigo ao Ministério Público Nacional.

O Ministério Público Nacional encontra-se previsto no art. 120 da Constituição argentina de 1994 e se divide em Ministério Público Fiscal, equivalente ao Ministério Público da União no

PAULINO, Galtienio da Cruz. A independência funcional dos membros do Ministério Público e os direitos e garantias fundamentais da sociedade: Uma interpretação à luz dos princípios da unicidade da instituição, da isonomia e da segurança jurídica.

Brasil, e Ministério Público da Defesa, correspondente a Defensoria Pública da União. No supracitado dispositivo constitucional consagra-se os direitos e garantias do Ministério Público Nacional nos seguintes termos:

Artículo 120o.- El Ministerio Publico es un organo independiente con autonomia funcional y autarquia financiera, que tiene por funcion promover la actuacion de la justicia em defensa de la legalidad de los intereses generales de la sociedad, en coordinacion con las demas autoridades de la Republica.

Esta integrado por un procurador general de la Nacion y un defensor general de la Nacion y los demas miembros que la ley establezca.

Sus miembros gozan de inmunidades funcionales e intangibilidad de remuneraciones. (ARGENTINA, 1994).

No exercício de suas atribuições, o Ministério Público Nacional é dotado de independência orgânica, autonomia funcional e financeira, na defesa da legalidade e dos anseios da sociedade. Consagrou-se a independência do Ministério Público, considerado como uma instituição essencial à atividade jurisdicional do Estado, por meio de uma série de imunidades inerentes ao exercício da função, detalhadas na Lei Nacional n. 24.946/1998 (Estatuto do Ministério Público).

O Ministério Público Nacional da argentina é regido pelos princípios da unidade de atuação e da independência. Porém, no âmbito interno da estrutura da instituição é regido pelo princípio hierárquico (ARAS, 2014, p. 28). O procurador-geral poderá baixar instruções de atuação e o membro, considerando-as contrária a lei, poderá expor seus argumentos ao procurador-geral, propondo solução diversa para o caso.

Essa visão de independência adotada no Ministério Público Nacional da argentina gera um contexto de uniformidade na atuação dos membros da instituição, evitando-se atuações contraditórios.

No Peru, ao Ministério Público são assegurados direitos e prerrogativas idênticas às dos juízes. Dentre essas garantias está a independência, a inamovibilidade, a vitaliciedade e o direito a subsídios dignos (LIMA, 2014, p. 199).

A caracterização da independência funcional dos membros do Ministério Público no Peru encontra-se presente no art. 5 da Lei Orgânica do Ministério Público nos seguintes termos:

Artículo 5.

-

Los Fiscales actúan independientemente en el ejercicio de sus atribuciones, las que desempeñarán según su propio criterio y en la forma que estimen más arreglada a los fines de su institución. Siendo un cuerpo jerárquicamente organizado deben sujetarse a las instrucciones que pudieren impartirles sus superiores (PERU, 1981).

De acordo com o dispositivo supra, os membros do Ministério Público peruano atuam de maneira independente, devendo, todavia, sujeitar-se às instruções fixadas pelos superiores. Essas

PAULINO, Galtienio da Cruz. A independência funcional dos membros do Ministério Público e os direitos e garantias fundamentais da sociedade: Uma interpretação à luz dos princípios da unicidade da instituição, da isonomia e da segurança jurídica.

instruções, segundo Pozo (2016), não desconfiguram a independência funcional dos membros ministeriais, gerando apenas uma uniformidade de atuação do Ministério Público.

Diferentemente do Brasil, observa-se uma preocupação em Portugal, na Argentina e no Peru de que o Ministério Público tenha uma atuação uniforme, apresentando-se, por conseguinte, como uma instituição una, sem que essa configuração suprima a independência funcional do membro ministerial, que, discordando das diretrizes fixadas, poderá, de maneira fundamentada, sustentado nos ditames legais postos, deixar de observar a orientação fixada.

Essa busca por um atuar uniforme vem se expandindo no âmbito da magistratura, conforme será desenvolvido no tópico seguinte, não se configurando como uma supressão da independência funcional dos juízes.

6 LIMITAÇÕES À INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL E A MAGISTRATURA

Segundo Dinamarco, “no sistema da *common law* costuma ser dito que a força vinculante dos *holdings* (máxima contida nos julgamentos) propicia a quádrupla vantagem expressa nas palavras *igualdade-segurança-economia-respeitabilidade*” (2010, p. 216-217), diferentemente do que costuma acontecer no Brasil, caracterizado por julgados repetitivos e muitas vezes contraditórios, gerando um grande gasto com recursos processuais desnecessários e algumas situações de insegurança jurídica, sustentados na garantia da independência funcional.

Ao se adotar a interpretação de que o juiz é livre para decidir, devendo se ater apenas aos ditames da lei, da Constituição e a sua consciência, gera-se a possibilidade de perpetuação de decisões: a) desiguais (o mesmo juiz decidindo casos idênticos de maneira diversa; juízes diversos decidindo casos idênticos de maneira diversa); b) que resultem em insegurança (ausência de parâmetros objetivos para aferir se o direito foi aplicado de maneira correta, impedindo que o magistrado decida da maneira que entender conveniente); c) que gerem gastos desnecessários (juiz que adota posicionamento diverso do consolidado nos tribunais, resultando impreterivelmente na reversão da decisão); d) que não respeitam a necessidade de homogeneidade na atuação jurisdicional.

Desse modo, a independência funcional não deve ser interpretada de maneira absoluta, como muitos juristas pretendem que seja. Conforme consigna Dinamarco (2010, p. 213):

Nenhum princípio ético ou político tem valor absoluto no universo dos valores e atividades de uma nação ou da própria Humanidade, nem valor bastante para impor-se invariavelmente sobre todos os outros princípios e todas as legítimas necessidades de uma convivência bem organizada. O culto exagerado a determinado princípio ou idéia fundamental resolve-se em *fetichismo* e presta-se a aniquilar outros princípios ou idéias fundamentais de igual ou até maior relevância científica ou social, a dano de valores que clamam por zelo e preservação.

PAULINO, Galtienio da Cruz. A independência funcional dos membros do Ministério Público e os direitos e garantias fundamentais da sociedade: Uma interpretação à luz dos princípios da unicidade da instituição, da isonomia e da segurança jurídica.

Foi com essa visão que se iniciou a elaboração de uma lei que redundasse na valorização da jurisprudência e, por conseguinte, em decisões que extrapolassem a solução dos problemas das partes, gerando efeitos vinculantes para outros casos idênticos.

Contudo, foi com a Emenda Constitucional n. 45, em 2004, que se introduziu no ordenamento jurídico nacional a figura da súmula vinculante, posteriormente regulamentada pela lei n. 11.417 de 2006.

O instituto da súmula vinculante redundou na possibilidade de o Supremo Tribunal Federal, de ofício ou mediante provocação, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, editar, por decisão de dois terços dos seus membros, enunciado de súmula vinculante em face dos demais órgãos do Poder Judiciário e da administração pública de todas as esferas. O enunciado será de observância obrigatória e o ato administrativo ou decisão judicial que o descumprir ou deixar de aplicar estará sujeito a reclamação perante o Supremo Tribunal Federal.

A súmula vinculante surgiu como um mecanismo destinado a garantir às pessoas segurança, confiança e tranquilidade de que as controvérsias jurídicas estarão sujeitas a entendimentos consolidados no Supremo Tribunal Federal. Cria-se, em determinados casos, uma obrigação de atuação uniforme por parte do Poder Judiciário. Como bem destacado por Dinamarco (2010, p. 237), “o valor da segurança jurídica, indispensável ao convívio social harmonioso e civilizado.”

Julgados divergentes em situações idênticas geram grave risco à segurança jurídica e à harmonia da sociedade, resultando em inúmeros recursos desnecessários e em contextos de desigualdade entre pessoas que submetem idênticas demandas ao crivo do Poder Judiciário.

A necessidade de uniformização da atuação do Judiciário foi sedimentada com o novo Código de Processo Civil, que consagrou, em seu art. 927, a denominada força obrigatória dos precedentes. De acordo com o referido dispositivo:

Art. 927. Os juízes e os tribunais observarão:
I - as decisões do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade;
II - os enunciados de súmula vinculante;
III - os acórdãos em incidente de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos;
IV - os enunciados das súmulas do Supremo Tribunal Federal em matéria constitucional e do Superior Tribunal de Justiça em matéria infraconstitucional;
V - a orientação do plenário ou do órgão especial aos quais estiverem vinculados.
(...) (BRASIL, 2015).

O rol elencado no referido artigo de decisões / enunciados vinculantes não é exaustivo, conforme o enunciado n. 169 do Fórum Permanente de Processualistas Cíveis. Ou seja, o próprio juízo monocrático é obrigado a seguir seus precedentes, só podendo deixar de observar o precedente se demonstrar a distinção do caso em julgamento ou a superação do entendimento.

PAULINO, Galtienio da Cruz. A independência funcional dos membros do Ministério Público e os direitos e garantias fundamentais da sociedade: Uma interpretação à luz dos princípios da unicidade da instituição, da isonomia e da segurança jurídica.

Caso não decida em respeito ao precedente ou afastando sua incidência, a decisão será considerada como não fundamentada.

Precedente “é a decisão tomada à luz de um caso concreto, cujo elemento normativo pode servir como diretriz para o julgamento posterior de casos análogos” (DIDIER JR.; BRAGA; OLIVEIRA, 2015, p. 441). O precedente é formado pelas circunstâncias inerentes à controvérsia decidida em juízo e pela tese jurídica utilizada na fundamentação da decisão (*ratio decidendi*). A tese adotada ou *ratio decidendi*, denominada pelos americanos de *holding*, possui eficácia obrigatória ou persuasiva.

Por meio da obrigatoriedade do precedente, respeitar-se-á o princípio da legalidade (dever de o juiz decidir de acordo com a “legalidade”, ou seja, em conformidade com o direito, que engloba o poder normativo do precedente), o princípio da igualdade (obrigatoriedade de todos serem tratados igualmente perante o direito, não apenas em face da lei) e o princípio da segurança jurídica (previsibilidade da posição do judiciário frente a um determinado caso). Além disso, o precedente obrigatório dá uma nova roupagem ao princípio da impessoalidade do juiz, em razão de possibilitar que as decisões judiciais sejam a manifestação precisa do direito, mediante o Juiz, e não o posicionamento pessoal de um juiz, sob o argumento de que está agindo respaldado pela independência funcional. Uma posição individual não pode se sobrepor ao entendimento da instituição da qual o indivíduo faz parte.

7 POSSÍVEIS PARÂMETROS PARA UMA INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO EM CONSONÂNCIA COM O PRINCÍPIO DA UNIDADE

Segundo Lopes (2000, p. 104), a existência de um Ministério Público independente no Brasil resulta da necessidade de se especializar um órgão para a defesa dos interesses relevantes da sociedade, ampliando-se, por conseguinte, o conceito de cidadania. Apenas um organismo estatal independente, mas funcionalmente social, seria capaz de proteger os anseios da sociedade atualmente desamparados.

É sob essa perspectiva que o modelo de Ministério Público atualmente adotado no Brasil possui uma série de direitos e garantias, dentre as quais se encontra a independência funcional. Esta se caracteriza, conforme demonstrado no capítulo 4, como a possibilidade de o membro ministerial atuar livremente, submetendo-se apenas aos ditames da lei e da Constituição. Essa concepção de independência funcional difere da adotada em outros países (capítulo 5) e, atualmente, no âmbito da magistratura (capítulo 6), gerando, em muitos casos atuações ministeriais contraditórias que atentam contra a unidade da instituição, a igualdade, a isonomia e a segurança jurídica.

PAULINO, Galtienio da Cruz. A independência funcional dos membros do Ministério Público e os direitos e garantias fundamentais da sociedade: Uma interpretação à luz dos princípios da unicidade da instituição, da isonomia e da segurança jurídica.

Em sede jurisprudencial, é possível observar, em alguns julgados, decisões que não admitem que o mesmo Órgão Ministerial possa ter atuações diametralmente opostas, em prejuízo da unicidade e da indivisibilidade da instituição.

Para Garcia (2008, p. 65-66), a independência funcional deve ser analisada em quatro etapas distintas: “a) identificação da situação fática ou jurídica pelo órgão cuja atribuição é presumida; b) necessidade de o Ministério Público intervir em determinado feito; c) fixação definitiva da atribuição do órgão; d) exercício da atividade ministerial.” Ao se observar as referidas fases, evitar-se-ia abusos no exercício da ventilada prerrogativa.

A primeira fase consistiria em aferir se o caso posto diante do agente ministerial se enquadra dentre as matérias que se encontram no âmbito de atuação do Ministério Público, conforme previsão legal e constitucional, como, por exemplo, as hipóteses previstas no art. 129 da Constituição Federal. Verificado que o caso envolve uma matéria da atribuição do Ministério Público, o membro do *Parquet* não pode se recusar a atuar em razão de sua independência funcional.

Em seguida, deverá ser aferido se o caso, mesmo envolvendo matéria afeta às atribuições do Ministério Público, encontra-se no âmbito de atuação do membro, como, por exemplo, nas situações de conflito de atribuição ou mesmo quando é necessário aferir se a hipótese, mesmo envolvendo matéria vinculada ao *Parquet*, diz respeito ao interesse público (ex: ações patrimoniais de índios individualmente considerados). Nesses casos, a palavra final do Órgão Superior de revisão (Procurador-Geral de Justiça ou mesmo as Câmaras de Coordenação de Revisão) vincula a atuação do membro.

Com a decisão do Órgão Superior não haverá violação à independência funcional, pois segundo Garcia (2008, p. 70-71):

Considerando que a garantia de livre pensamento jurídico cinge-se ao aspecto funcional, não ao administrativo, incidirá na espécie o princípio da unidade, o qual legitima a unicidade de comando no âmbito institucional e direciona a própria autonomia administrativa do Ministério Público. Situando-se a definição da atribuição no plano administrativo, não se poderá falar em violação ao princípio da independência funcional mesmo na hipótese de o o membro do Ministério Público ter se pronunciado pela inexistência de uma situação que justificasse a sua intervenção.

Para o referido autor, a terceira etapa, consistente na fixação definitiva da atribuição do membro do Ministério Público pelo Órgão Superior da instituição, não está na esfera da independência funcional, mas no plano administrativo, sob o enfoque da unidade da instituição.

Arremata Garcia que “a independência funcional, em última *ratio*, é prerrogativa do ministério Público, destinando-se a assegurar o livre exercício da função, não a prestigiar os agentes que simplesmente não desejam exercê-la” (2008, p. 71).

PAULINO, Galtienio da Cruz. A independência funcional dos membros do Ministério Público e os direitos e garantias fundamentais da sociedade: Uma interpretação à luz dos princípios da unicidade da instituição, da isonomia e da segurança jurídica.

A independência funcional estaria, portanto, apenas na quarta etapa, ou seja, no momento do exercício da atividade ministerial, quando o membro, previamente vinculado aos parâmetros fixados nas etapas anteriores, estará livre para decidir de acordo com sua consciência, desde que observe os limites da lei e da Constituição. No entanto, mesmo assim é possível que ocorra atuações, sustentadas na independência funcional, que atentem contra a igualdade, a segurança jurídica, a economicidade, a respeitabilidade da instituição e, sob um aspecto mais abrangente, a unicidade do Ministério Público.

Em outros países, conforme exposto, cabe ao órgão de cúpula do Ministério Público fixar diretrizes sobre matérias, casos, assuntos que o membro deve atuar, respeitando-se, desse modo, a unicidade da instituição. O membro do Ministério Público que não concorda com a diretriz, poderá, de maneira fundamentada, justificando os motivos normativos de sua discordância, deixar de respeitá-la. Nesse ponto que estaria a manifestação da independência funcional.

De maneira idêntica acontece na magistratura nacional. Os entendimentos fixados pelos precedentes, dos tribunais ou do próprio magistrado, vinculam a atuação do juiz, que poderá não os aplicar, desde que demonstre que o caso é diferente ou que o posicionamento consagrado no precedente foi superado. Com a força normativa do precedente, busca-se cada vez mais uma atuação uniforme da magistratura, evitando-se contextos de desigualdade, insegurança jurídica, inúmeros recursos desnecessários etc.

Da mesma forma deve acontecer no Ministério Público brasileiro. O atuar da instituição deve ser uniforme, evitando-se situações em que um membro recorre de uma decisão e o outro membro que atua junto ao Tribunal emite parecer totalmente contrário, ou mesmo quando dois membros tomam providências totalmente diversas para casos idênticos. Gera na sociedade um sentimento de insegurança jurídica, no sentido de que o caso posto diante do Ministério Público terá uma solução que variará de acordo com o membro que for o responsável.

A ausência de parâmetros objetivos de atuação no âmbito do Ministério Público poderá redundar em atuações que ferem o princípio da igualdade - a macular a credibilidade da instituição -, bem como a economia e a eficiência que sempre devem reger o funcionalismo público.

Deve-se ter em mente que o princípio da unidade deveria resultar em um atuar uno, uniforme por parte do Ministério Público, evitando-se posições antagônicas ao bel prazer do membro da instituição.

Para tanto, mostra-se cabível a fixação de diretrizes e orientações por parte dos órgãos de cúpula da instituição, buscando ao máximo evitar atuações contraditórias do Ministério Público. Ou seja, nas matérias que existam entendimento fixado pela cúpula da instituição, os membros deverão seguir, salvo quando, de maneira fundamentada, justificar o motivo de sua inobservância. A diretriz não fere o princípio da independência, pois o membro continua livre para atuar. Haverá

PAULINO, Galtienio da Cruz. A independência funcional dos membros do Ministério Público e os direitos e garantias fundamentais da sociedade: Uma interpretação à luz dos princípios da unicidade da instituição, da isonomia e da segurança jurídica.

apenas uniformidade na atuação do órgão, gerando um contexto de compatibilização entre o princípio da independência funcional e o da unicidade. Um princípio não deve se sobrepor por completo a outro igualmente relevante.

Outrossim, o membro do Ministério Público também deveria ficar vinculado ao teor dos posicionamentos que anteriormente adotou (obrigatoriedade do precedente), podendo o afastar apenas quando demonstrar que o novo caso não é idêntico ao anterior ou que o entendimento firmado foi superado. Busca-se, desse modo, a observância dos princípios da igualdade e da segurança jurídica.

Contudo, quem ficaria responsável por fixar as diretrizes e orientações do Ministério Público, visando a uniformização da atuação?

A solução mais consentânea com uma concepção democrática de Ministério Público, sem interferências externas, seria por meio da criação de um órgão colegiado dentro da instituição, formado por membros eleitos para mandatos com tempo determinado, mediante escolha por seus pares dentre os membros da respectiva carreira. Esse órgão ficaria responsável pela fixação das diretrizes e orientações a serem seguidas pelos membros em sua atuação institucional. Nas situações que não houvessem entendimento previamente consolidado, os membros poderiam atuar livremente.

Em outros países a ventilada responsabilidade encontra-se dentre as atribuições do Procurador-Geral. No Brasil, contudo, como o Procurador-Geral é de livre escolha do Chefe do Executivo, após aprovação do Poder Legislativo, poderia resultar em situações de interferência dos referidos poderes na atuação institucional do Ministério Público, mostrando-se a sugestão de criação de um órgão colegiado, nos termos acima descritos, mais condizente com as garantias do Ministério Público consagradas na Constituição Federal de 1988.

8 CONCLUSÃO

Pelo presente artigo, realizou-se uma breve exposição sobre a história do Ministério Público ao longo das Constituições brasileiras, dando ênfase aos direitos e garantias assegurados à instituição ao longo dos anos.

Em seguida, foram feitas algumas considerações sobre os princípios que regem a instituição, consagrados na Constituição Federal de 1988, tendo como foco o princípio da independência funcional e à interpretação atualmente adotada no Brasil, especialmente aos problemas que essa interpretação resulta.

Posteriormente, fez-se uma breve exposição sobre o conteúdo do princípio da independência funcional em outros países (Portugal, Argentina e Peru) e na magistratura brasileira

PAULINO, Galtienio da Cruz. A independência funcional dos membros do Ministério Público e os direitos e garantias fundamentais da sociedade: Uma interpretação à luz dos princípios da unicidade da instituição, da isonomia e da segurança jurídica.

atualmente, tendo sido possível verificar que a fixação de diretrizes de atuação é uma realidade em diversos Ministérios Públicos e no Judiciário nacional, voltada para uma uniformidade de atuação do respectivo órgão.

Por fim, expôs-se possíveis parâmetros para a independência funcional, bem como uma sugestão de fixação de diretrizes de atuação por um órgão de cúpula, composto por membros eleitos democraticamente dentro do Ministério Público, buscando dar unicidade à atuação do *Parquet*, bem como resguardar princípios constitucionais como os da igualdade e o da segurança jurídica.

Observa-se que a busca por uma atuação uniforme em outros países e em poderes como a magistratura é uma realidade, sustentada na premissa de que uma posição individual não pode se sobrepor ao entendimento da instituição da qual o indivíduo faz parte.

Entendimentos de observância obrigatória para os membros de uma instituição não fere o princípio da independência funcional, pois o membro poderá deixar de observá-los, desde que fundamente os motivos de sua discordância. Apenas harmoniza o ventilado princípio com a unicidade do órgão e o direito da sociedade a um ambiente cuja segurança jurídica prevalece.

REFERÊNCIAS

ARAS, V. Ministério Público na Argentina e no Brasil: apontamentos para uma aproximação regional. In: CALABRICH, Bruno. **Modelos de Ministérios Públicos e Defensorías Del Pueblo: Ministérios Públicos sul-americanos**. Brasília: ESMPU, 2014. v. 1.

ARGENTINA. **Constituição Argentina de 1994**. Disponível em: <<http://www.constitution.org/cons/argentin.htm>>. Acesso em: 10 out. 2016.

ARGENTINA. **Lei Nacional n. 24.946/1998**. Disponível em: <<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/45000-49999/49874/texact.htm>>. Acesso em: 10 out. 2016.

BRASIL. **Constituição de 1824**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>. Acesso em: 02 out. 2016.

BRASIL. **Constituição de 1832**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LIM/LIM-29-11-1832.htm>. Acesso em: 02 out. 2016.

BRASIL. **Constituição de 1891**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em: 03 out. 2016.

BRASIL. **Constituição de 1937**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em: 04 out. 2016.

PAULINO, Galtienio da Cruz. A independência funcional dos membros do Ministério Público e os direitos e garantias fundamentais da sociedade: Uma interpretação à luz dos princípios da unicidade da instituição, da isonomia e da segurança jurídica.

BRASIL. **Decreto-lei n. 2035, de 27 de fevereiro de 1940**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-2035-27-fevereiro-1940-411966-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 04 out. 2016.

BRASIL. **Constituição de 1946**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: 04 out. 2016.

BRASIL. **Constituição de 1946**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: 04 out. 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 04 out. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **HC 67759**, Relator(a): Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 06/08/1992. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=70460>>. Acesso em: 01 out. 2016.

BRASIL. **Código de Processo Civil 2015**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm>. Acesso em: 01 out. 2016.

DINAMARCO, C. R. **Fundamentos do Processo Civil Moderno**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. T. 1.

DIDIER JR, F.; BRAGA, P. S.; OLIVEIRA, R. A. de. **Curso de Direito Processual Civil**. 10. ed. Salvador: JusPodivm, 2015. v. 2.

GARCIA, E. Ministério Público: essência e limites da independência funcional. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 19, n. 4124, 16 out. 2014. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/32815>>. Acesso em: 13 set. 2016.

GARCIA, E. **Ministério Público**: organização, atribuições e regime jurídico. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

LIMA, M. B. Ministério Público na República do Peru: atribuições, principais características, estrutura organizacional e sugestões de Cooperação Jurídica Internacional. In: CALABRICH, Bruno. **Modelos de Ministérios Públicos e Defensorías Del Pueblo**: Ministérios Públicos sul-americanos. Brasília: ESMPU, 2014. v. 1.

LYRA, R. **Teoria e Prática da Promotoria Pública**. 2. ed. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2001.

LOPES, J. A. V. L. **Democracia e Cidadania**: o novo Ministério Público brasileiro. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

MAZZILLI, H. N. **Regime Jurídico do Ministério Público**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MARQUES, J. F. **Elementos de direito processual penal**. São Paulo: Editora Forense, 1961. v. 2.

PAES, J. E. S. **O Ministério Público na construção do Estado Democrático de Direito**. Brasília: Brasília Jurídica, 2003.

PAULINO, Galtienio da Cruz. A independência funcional dos membros do Ministério Público e os direitos e garantias fundamentais da sociedade: Uma interpretação à luz dos princípios da unicidade da instituição, da isonomia e da segurança jurídica.

PERU. **Constituição de 1993**. Disponível em: <<http://www4.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Constitu/Cons1993.pdf>>. Acesso em: 01 out. 2016.

PERU. **Ley Orgánica Del Ministerio Público, Decreto Legislativo n. 52 de 1981**. Disponível em: <http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_per_org_mp.pdf>. Acesso em: 02 out. 2016.

PORTUGAL. **Constituição de 25 de abril de 1976**. Disponível em: <<http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>>. Acesso em: 01 out. 2016.

PORTUGAL. **Lei n. 47, de 15 de outubro de 1986**. Disponível em: <http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=6&tabela=leis&ficha=1&pagina=1&so_miolo=S>. Acesso em: 01 out. 2016.

RIBEIRO, D. C. **Ministério Público: dimensão constitucional e repercussão no processo penal**. São Paulo: Saraiva, 2003.

POZO, J. H. **El Ministerio Publico**. Disponível em: <https://www.unifr.ch/ddp1/derechopenal/obrasjuridicas/oj_20080609_03.pdf>. Acesso em: 12 out. 2016.

RODRIGUES, C. **Em nome do povo**. Coimbra: Coimbra Editora, 1999.

SZILARD, A. H. Ministério Público português. In: CALABRICH, B. **Modelos de Ministérios Públicos e Defensorías Del Pueblo: Ministérios Públicos da comunidade dos países de língua portuguesa**. Brasília: ESMPU, 2014. v. 2.

VIANA, D. Z. **A evolução do Ministério Público português e seu desempenho à luz dos princípios constitucionais**. Disponível em: <<http://revistaemam.kinghost.net/revista/index.php/rjunic/article/viewFile/170/154>>. Acesso em: 04 out. 2016.