

Boletim Científico

Escola Superior do Ministério Público da União

PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO

*Francisco Dias Teixeira**

Sumário: 1. Introdução. 2. Independência e Imparcialidade. 3. Independência Funcional, Autonomia Funcional e Autonomia Administrativa. 4. Unidade e Indivisibilidade. 5. Compatibilização dos Princípios da Unidade, da Indivisibilidade e da Independência Funcional

1. Introdução

Não há nada mais caro à instituição Ministério Público de que a *unidade* e a *independência funcional*¹. O consenso entre os membros da Instituição é pleno enquanto se refira a esses conceitos de forma abstrata, desejáveis de se realizarem. Ninguém sustenta que se deva tocar nesses princípios. Todos preconizam a absoluta necessidade de se assegurar “a unidade de ação” entre os vários órgãos, de modo a se constituir “uma identidade institucional”; e todos atribuem-se o direito a “uma atuação independente”, da mesma forma que reconhecem igual direito ao outro. Mas aí é que surge a questão: se todos os membros têm direito à *independência funcional*, como construir-se a *unidade institucional*?

Não obstante o consenso em torno dos princípios – *unidade* e *independência funcional* – abstratamente considerados, os mesmos constituem questões que atormentam o nosso agir; e, “na prática”, muitas vezes, formamos concepções diversas sobre esses preceitos, gerando, não raro, situações de quase impasse.

Pretende-se, aqui, dar uma contribuição para se aclarar o significado dessas expressões, no contexto em que são utilizadas no Texto Constitucional, e, assim, encontrar-se uma forma de compatibilizar os proclamados e aclamados “princípios constitucionais do Ministério Público”, no plano horizontal (a relação entre membros de igual nível), no plano vertical (a relação entre membros de níveis diferentes) e no plano organizacional (a relação entre os membros e os órgãos institucionais de decisão, deliberação ou coordenação), de sorte que, por um lado, seja assegurada à Instituição um “perfil”, revelador de sua *unidade*, e, por outro, seja preservada a *independência* de cada um de seus membros.

* Francisco Dias Teixeira é Procurador Regional da República.

¹ O § 1º do art. 127 da CF diz que “São princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional”. Atemo-nos, porém, inicialmente, aos conceitos de “unidade” e “independência funcional”, para, depois, de forma mais detida, verificarmos a relação entre os conceitos “unidade” e “indivisibilidade”, e destes com a “independência funcional”.

Já o § 2º do mesmo artigo diz que “Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa...”. Observa-se, pois, que a CF não se refere a essas garantias do MP como sendo princípios. Procuraremos, assim, evidenciar a natureza dessas garantias e a que elas se referem.

Com efeito, muito se ouve falar sobre “os princípios constitucionais da unidade, da indivisibilidade e da independência funcional do Ministério Público”, mas pouco se tem refletido sobre os campos de aplicabilidade desses conceitos, sobre as áreas de interseção dos mesmos e, conseqüentemente, sobre a compatibilização deles em nossa *praxis*. Invoca-se ou o princípio da *independência funcional* ou o *princípio da unidade* casuisticamente, de acordo com a posição que se quer defender, conforme a posição ideológica que se tem ou se deseja ver prevalecer no momento: a ação de determinado membro ou a autoridade de uma determinada orientação institucional. Mas não se vê uma abordagem teórica desses princípios, demonstrando o *modus* como podem, conjunta e concretamente, operar. A própria Instituição tem sido tímida em enunciar entendimento sobre a questão. Não se crê nem se pretende que os conflitos decorrentes da dimensão ideológica de um *agir social* venham ser eliminados por uma espécie de “objetivização” das normas que regulamentam esse agir; mas um mínimo de elucidação dessas normas pode evitar, ou ao menos evidenciar, arbitrariedades que, por vezes, procura-se esconder sob o manto de conceitos *ad doc*.

Para isso, o primeiro passo é estabelecer o sistema conceitual (elementos significantes = palavras), de forma que se possa saber que sempre que se utiliza uma palavra ou uma expressão, está-se referindo à mesma idéia.

No caso, tratando-se de uma “ciência normativa”, esse sistema conceitual há de ser retirado da Constituição Federal; pois a tarefa consiste, exatamente, em estabelecer o conteúdo das palavras e expressões ali empregadas. Numa palavra: interpretá-las.

Essas palavras e expressões encontram-se nos parágrafos 1º e 2º do artigo 127 da Carta Política. *Verbis*:

“§ 1º. São princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional.

§ 2º. Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa (...). O que, pois, é “unidade”, “indivisibilidade”, “independência funcional”, por um lado, e, por outro, “autonomia funcional” e “autonomia administrativa”, enquanto atributos do Ministério Público, por força da norma constitucional?

É o que pretendemos delinear. Para isso, no entanto, julgamos serem úteis algumas considerações acerca da própria natureza da instituição Ministério Público e da respectiva função.

2. Independência e imparcialidade

A *independência* está para o Ministério Público assim como a *imparcialidade* está para a Magistratura. É certo que o juiz deve também agir com independência e o membro do MP, com imparcialidade, na medida em que o juiz, para manter-se imparcial, deve ser independente, e o membro do MP, mesmo enquanto *parte*, deve ter como pressuposto de sua atuação a mesma equidade que se espera do juiz (e não o simples interesse individual ou de grupo, como se tem por legítimo ao advogado). Nisso é que as duas instituições tocam-se.

Mas, se as instituições Ministério Público e Magistratura interseccionam-se nos pontos *independência* e *imparcialidade*, elas não se seguem paralelas. Com efeito, a *imparcialidade* do juiz significa *equidistância das partes*; e diz respeito ao “mundo processual”. Já o Ministério Público, mesmo atuando na qualidade de *custos legis*, não se situa num ponto ideal equidistante dos sujeitos processuais, pois seria ingênuo entender que a função do *custos legis* é defender uma norma abstrata, indiferente das partes em conflito; ao contrário, ele defende a norma mas apenas enquanto esta é vocacionada a assegurar um *determinado interesse*, ainda

que não coincida com o interesse de nenhuma das partes litigantes. Sua posição é, portanto, de *distanciamento* das partes; mas não de equidistância entre elas. Ou seja: o Ministério Público mantém-se em posição independente (distante) das partes, mas pode, perfeitamente, direcionar sua atuação no sentido de uma delas, desde que aí vislumbre o *determinado interesse* (=público). Pode-se, assim, dizer que a *imparcialidade* do juiz é uma *imparcialidade processual e formal*, porque diz respeito à sua posição no processo, e é indiferente aos interesses em litígio; enquanto que a *imparcialidade* do membro do Ministério Público é uma *imparcialidade pre-processual e material*, porque dele é exigida antes de entrar na cena processual, e diz respeito à sua *decisão* a respeito do interesse (= bem jurídico) a ser defendido. Mais especificamente: quando *decide* que um determinado bem jurídico atende ao interesse público, e, portanto, merece sua defesa, o membro do MP fá-lo com *imparcialidade*; mas, a partir daí, é “parte” (genericamente falando), na medida em que defenderá aquele Interesse em face de outros interesses. Enquanto que o juiz não decide, previamente, qual interesse deve prevalecer (a que dou no nome de “independência funcional”); e, por isso mesmo, diante da lide, mantém-se neutro (= imparcialidade). Disso resulta que, no plano simbólico, a nota caracterizadora do Judiciário é a *imparcialidade*, e do Ministério Público, a *independência*.

Porém, enquanto a *imparcialidade* do juiz assenta-se na base razoavelmente estável da Lei, e por esta é moldada, a *independência* do órgão ministerial se assenta na plataforma da Lei, guia-se pela âncora fugidia do *interesse social*, de cuja proteção a Lei Maior incumbiu o Ministério Público (art. 127). É dizer: posto um conflito entre interesses público e particular, o juiz (no plano abstrato da imparcialidade) arbitrará o conflito conforme o regramento legal (“imparcialmente”), e não em consideração às partes em conflito; enquanto que o membro do MP terá “escolhido”, previamente, o “interesse” de cuja defesa a Lei Maior o incumbiu. E assim o fez exercendo sua independência funcional, pois “interesse particular” e “interesse público” são conceitos puros e opostos somente no plano teórico: na realidade fática e processual, muitas vezes, imbricam-se, e cabe ao membro do MP discriminá-los, para decidir pela defesa de um ou de outro: o juízo do “interesse público” compete ao Ministério Público (por delegação expressa da Lei Maior – art. 127). Ao Judiciário compete, apenas, dizer se o “interesse público” formulado pelo Ministério Público tem respaldo na ordem jurídica; ou se, ao contrário, é o interesse postulado pelo particular que a Lei protege.

Com isso, obviamente, não se olvida a “função social” do juiz, e nem o seu dever de, ao aplicar a lei, atender aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum (art. 5º da Lei de Introdução ao Código Civil). Tampouco ignora-se que esse juízo de “interesse público” formulado pelo órgão do Ministério Público não pode ser arbitrário, livre de qualquer baliza normativa. A diferença está em que, para o juiz, o “interesse social” é conceito subsidiário de seu mister (aplicar a lei); já para o Ministério Público, o “interesse social” constitui-se no próprio objeto de seu mister (art. 127 da Carta Magna). O compromisso do juiz para com o *interesse público* e a *ordem democrática* é o compromisso do cidadão, qualificado pela função de julgar. Nesse sentido, é um compromisso-reflexo, porque seu compromisso direto diz com a imparcialidade na aplicação da lei. Já o compromisso do membro do Ministério Público com o *interesse público* é o compromisso do advogado (advogado do *interesse público*), portanto, primário, exclusivo, direto, que se confunde com sua própria função, outorgada pela Carga Magna. Disso decorre uma maior liberdade política (= *independência funcional*) no agir do Ministério Público, em contrapartida à maior rigidez técnica (= *imparcialidade*) do juiz.

Ao Ministério Público incumbe, ainda, num primeiro momento, fiscalizar a adequação dos atos dos demais agentes públicos àquela “plataforma” cimentada pela Lei (defesa da ordem jurídica), sob o pressuposto de que a Lei representa o *interesse público*; e, num segundo momento, “monitorar” a própria “plataforma legal”, que deve inspirar-

se num complexo principiológico de vocação democrática (o regime democrático), nos termos do art. 127 da Constituição Federal. É amplo, pois, o espaço político no qual o órgão do Ministério Público pode movimentar-se legitimamente. Pode-se objetar que, nesse mesmo espaço, limitado apenas pela Constituição e pelas leis constitucionalmente válidas, movimentar-se o juiz. Mas ao juiz não é concedida a liberdade de movimentar-se *sponte sua*: o seu agir incide no ponto onde é solicitada sua intervenção. Enquanto que o órgão do Ministério Público determina o seu próprio ponto de ação. É a liberdade de iniciativa, que em muito se diferencia da liberdade de iniciativa do advogado liberal, porque este é jungido por um mandato particular e específico para o caso, não podendo – ele também – definir o caso concreto em que agirá, enquanto que o órgão do Ministério Público tem um mandato público (= legal) e genérico. Mais uma vez, aqui, ressalta-se a *independência funcional* do Ministério Público.

A Constituição é o limite ao campo de exercitação da *independência funcional* do Ministério Público, direcionada, sempre, ao *interesse público*, conforme, aliás, o é para todos e para tudo, enquanto agir social². Mas existe diferença: enquanto, na condição de cidadão, o indivíduo não está *obrigado* (apenas tem o dever moral e cívico) a exercitar sua liberdade para vocacionar seu agir à busca da realização do *interesse público*, mas deve apenas agir de modo a não o obstar, ou, quando muito, colaborar na sua realização; e, por outro lado, o “agir no interesse público” do juiz está condicionado a um agir anterior (por maior que seja a lesão a um *interesse público*, o juiz não poderá coibi-lo se não houver quem saia em defesa desse *interesse*) – o Ministério Público está *obrigado* a tanto (porque este é o seu ofício); tem o dever legal e constitucional de utilizar a *independência*, que lhe é assegurada, na permanente defesa do *interesse público*.

Assim, enquanto agente titular – cuja titularidade exercerá de forma *independente*, nos limites do mandato conferido pela Lei Maior e regulado pelas leis complementar e ordinária – de iniciativas representadoras do *interesse público*, o Ministério Público é um agente público de atuação técnica e política, ao mesmo tempo e em igual dose.

Mas esse “agir independente”, além de obediente às leis e à Constituição no que diz respeito à sua ontologia, há de ser balizado, no que diz respeito à sua *praxis*, pelos princípios da *unidade* e da *indivisibilidade*, que também são de ordem constitucional. *Unidade*, *indivisibilidade* e *independência funcional* são os princípios constitucionais do Ministério Público (§ 1º do art. 127).

3. Independência funcional, autonomia funcional e autonomia administrativa

3.1 – Independência e autonomia

Conforme se sabe, a Constituição Federal dedica três artigos ao Ministério Público: 127, 128 e 129 (o art. 130 refere-se ao Ministério Público junto aos Tribunais de Contas, ao qual se aplicam as disposições contidas naqueles artigos, e cuja especificidade não é objeto deste estudo).

De uma forma geral, pode-se dizer que o art. 127 traça o perfil geral da Instituição, a partir de sua finalidade (*caput*), de seus princípios informadores (§ 1º) e de sua forma de gestão (§§ 2º e 3º). O art. 128 especifica os vários ramos do Ministério Público e suas peculi-

² Os atos puramente individuais, na medida em que se traduzam como *atos da intimidade*, que não repercutem fora dessa esfera, não encontram limite sequer na Lei Maior.

aridades, bem assim as garantias de seus membros e respectivas vedações. Já o art. 129 especifica os vários instrumentos de ação através dos quais a Instituição poderá alcançar as finalidades a que é vocacionada (art. 127).

As questões objeto deste estudo – atinentes aos princípios do Ministério Público – têm sede, pois, no art. 127 da Lei Maior, pelo que sua transcrição é elucidativa:

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

§ 1º. São princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional.

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

§ 3º. O Ministério Público elaborará sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias.”

Vê-se que o legislador constitucional, referindo-se a um *princípio* da instituição Ministério Público, no § 1º, utilizou a expressão *independência* (funcional), enquanto que, no § 2º, cuidando da forma de gestão dessa Instituição, utilizou a expressão *autonomia* (funcional e administrativa). “Independência” e “autonomia” não significam a mesma coisa na linguagem natural, e representam conceitos jurídicos diversos. Impõe-se determinar os significados dessas expressões no Texto Constitucional.

De Plácido e Silva, sobre a *independência*, diz:

“... *exprime o estado das coisas que se mostram livres, sem qualquer ligação ou conexão com as demais. / No sentido jurídico, entretanto, independência não possui ou não é tida no conceito absoluto de liberdade irrestrita, liberdade sem qualquer sujeição, liberdade de fazer o que se queria, sem qualquer respeito às demais coisas. (...)*”.

Já, quanto à *autonomia*, diz que

“... *se aplica para indicar precisamente a faculdade que possui determinada pessoa ou instituição, em traçar as normas de sua conduta, sem que sinta imposições restritivas de ordem estranha. / Neste sentido, seja em relação às pessoas, seja em relação às instituições, o vocábulo tem significado em todo idêntico ao que expressa independência.*”

Mas é o mesmo dicionarista que acrescenta:

“*A autonomia pode ser absoluta ou relativa. Quando se diz autonomia absoluta, entende-se autonomia soberana, sem qualquer restrição que possa limitar a ação de quem a tem. E, neste caso, é sinônimo da própria soberania, que é aquela que possuem os Estados independentes e constituídos segundo a vontade soberana de seus componentes. / Entre nós, a autonomia da União é soberana*”

*na, pois que nela repousa todo poder político da Federação. / Já a autonomia dos Estados federados e dos Municípios se mostra relativa, porque se entende uma autonomia meramente administrativa, subordinada ao poder soberano da União, que tem, tão-somente, a personalidade internacional, um dos caracteres fundamentais da soberania. (...)*³.

Sabe-se, por outro lado, que a *soberania* – aqui sinônimo de *independência* – é indivisível e se concentra no ente Estado. Assim entendida, é impróprio dizer-se que “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário” (art. 2º da CR). Porém, aqui, “independência” não significa exclusividade (como se diria da soberania), senão exatamente o contrário: a co-participação no exercício da soberania. E é nesse sentido que, apesar de não incluído no referido art. 2º, o Ministério Público, por força do art. 127, também é co-partícipe desse exercício, na medida em que seus agentes expressam, sem possibilidade de reforma por outro órgão, o *interesse público*. A circunstância de o Judiciário julgar em sentido contrário não elide essa independência=soberania do MP, pois a soberania está na “formulação” do *interesse público* a ser defendido: a circunstância de o Judiciário julgar em sentido contrário constitui-se, apenas, em manifestação de sua própria soberania, na sua função de julgar.

A partir dessas noções, conclui-se que a expressão *autonomia* não coincide com a expressão *independência*, porque a primeira pode ser *absoluta* ou *relativa*, e somente a *autonomia absoluta* significa *independência*, que, por seu turno, reporta-se à *soberania*.

No caso em estudo, pode-se afirmar, a partir dessas noções, que *independência funcional* significa *soberania da convicção* do agente ministerial (que, nem por isto está livre de responder por seus atos, porque ninguém o está, num Estado democrático). Ao passo que *autonomia funcional* quer dizer, apenas, a possibilidade jurídica dada à Instituição para praticar atos através de seus órgãos, sem se reportar, hierarquicamente, aos demais órgãos do Estado, para validar esses atos.

Hugo Nigro Mazzilli localizara ambos os princípios da *autonomia* e da *independência funcional* no membro da Instituição. *Verbis*:

“(...) autonomia funcional: é a autonomia do ofício exercido pelo Ministério Público em face de outros órgãos estatais, especialmente em face dos governantes, legisladores e juízes.”

“(...) a independência funcional, que é a liberdade com que estes (os agentes do Ministério Público) exercem seu ofício agora em face de outros órgãos da própria instituição do Ministério Público”⁴.

No entanto, com a devida vênia, entendemos ser mais apropriado localizar a *autonomia funcional* na Instituição, recaindo no membro apenas o princípio da *independência funcional*, que garante a este liberdade no desempenho de seu ofício quer em face de outra autoridade ou órgão do Estado, quer em face de outro membro da Instituição.

É Hugo Nigro Mazzilli que noticia: “Em parecer a respeito do tema, Helly Lopes Meirelles assim se pronunciou: ‘Independência é de caráter absoluto; a autonomia é relativa a

³ Em “Vocabulário Jurídico”, Editora Forense, 4ª ed./1975.

⁴ Em “Ministério Público – Instituição e Processo”, coordenação de Antônio Augusto de Mello de Camargo Ferraz, capítulo “Independência do Ministério Público”, p. 107. Editora Atlas/1997.

outro órgão, agente ou Poder. Ora, no que concerne ao desempenho da função ministerial, pelo órgão (Ministério Público) e seus agentes (Promotores, Procuradores), há independência da atuação e não apenas ‘autonomia funcional’⁵.

Paulo Cesar Pinheiro Carneiro assim se refere à *independência funcional*: “Princípio maior da Instituição, que se traduz no direito de o promotor ou procurador de Justiça oficial livre e fundamentadamente de acordo com sua consciência e a lei, não estando adstrito, em qualquer hipótese, à orientação de quem quer que seja. Essa independência funcional é ilimitada, não estando o membro do *parquet* sujeito sequer às recomendações do Conselho Superior do Ministério Público para o desempenho de suas funções, ainda naqueles casos em que se mostre conveniente a atuação uniforme (arts. 10, XII, 15, X, 17, IV, e 20, todos da Lei Complementar nº 8.625/93)”⁶.

A relação do membro, no exercício de seu ofício e no que diz respeito às suas convicções, em face de outro agente ou órgão público, é de liberdade absoluta. Portanto, expressa *independência* e não *autonomia* funcional.

A *independência funcional* (ao lado da *unidade* e da *indivisibilidade*) é, pois, *princípio institucional* do Ministério Público. Enquanto que a *autonomia* (funcional ou administrativa) não tem a dignidade de princípio, mas é uma simples “forma funcional de ser” assegurada ao Ministério Público, garantindo-lhe auto-gestão, à semelhança dos demais órgãos de poder do Estado.

Conforme já anotado, *independência* e *autonomia* são conceitos diferentes. O primeiro diz com a *soberania* de um ente, o segundo quer significar apenas inexistência de vínculo entre dois órgãos.

Ora, ainda que se possa sustentar que, na Carta de 1988, o Ministério representa um “quarto poder”, o constituinte, no art. 2º, adotou o paradigma dos três poderes, “*independentes* e harmônicos entre si”. Assim, não poderia ele, no art. 127, investir a instituição Ministério Público da mesma *independência* caracterizadora do Legislativo, do Executivo e do Judiciário, com o que ficaria consagrada a solução quatripartida do Poder. Conclui-se, pois, que a *independência* refere-se ao *agir funcional* (= atividade-fim) do Ministério Público, não ao ente (estrutura jurídica) enquanto tal. Já a *autonomia* refere-se, exatamente, à estrutura da Instituição (que a faz um ente jurídico) em relação aos demais órgãos do Estado, assegurando-lhe os meios para desincumbir de sua atividade-fim, regulamentando, no que for necessário, o exercício dessa atividade. Isso fica mais claro ao observar-se que, depois de proclamar, no § 1º, a *independência funcional* como princípio do *agir institucional*, o § 2º diz que “Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa”.

3.2 – Autonomia funcional e autonomia administrativa

Posto que, em sua atuação institucional, os membros da Instituição agem com *independência*, e que a *autonomia* é garantia de natureza administrativa, reportando-se, pois, à estrutura da Instituição, parece, à primeira vista, que o Constituinte colocou desnecessariamen-

⁵ Em “O Ministério Público na Constituição de 1988”, p. 57, Editora Saraiva/1989.

⁶ Em “O Ministério Público no Processo Civil e Penal”, p. 46, Editora Forense, 5ª ed/1995.

No entanto, conforme analisaremos mais detidamente, o caráter ilimitado da *independência* só pode dizer respeito à convicção do membro, exteriorizada nos atos oficiais para os quais tenha atribuição, nos termos da lei e das normas regulamentares. Mas não quanto aos atos que deva praticar, e nem mesmo quanto a aspectos exteriores desses atos, tendentes a compatibilizar os atos de um membro com os atos dos demais membros, pois, aqui, segundo entendemos, o membro não só está vinculado à lei mas também às normas regulamentares da Instituição.

te a locução “autonomia funcional” no § 2º. Bastaria, ao lado do princípio da *independência funcional* estabelecido no § 1º, limitar-se, no § 2º, a assegurar ao Ministério Público a *autonomia administrativa*. Porém, sendo princípio de hermenêutica que “o legislador não utiliza palavra inutilmente”, há que se estabelecer o significado jurídico-constitucional da expressão “autonomia funcional” contida no referido § 2º, diferenciando-a da *autonomia administrativa*, e também, por óbvio, da *independência funcional*.

Antônio Carlos de Araújo Cintra, Ada Pellegrine Grinover e Cândido R. Dinamarco, referindo-se indistintamente a *independência funcional*, *autonomia funcional* e *autonomia administrativa*, dizem: “Ser *independente* significa, em primeiro lugar, que cada um de seus membros age segundo sua própria consciência jurídica, com submissão exclusivamente ao direito, sem ingerência do Poder Executivo, nem dos juízes e nem mesmo dos órgãos superiores do próprio Ministério Público (v. lei nº 8.625, de 12.2.93, art. 1º, par. ún.). Por outro lado, a independência do Ministério Público como um todo identifica-se na sua competência para propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas e títulos (Const., art. 127, § 2º) e para elaborar ‘sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias’ (art. 127, § 3º)”⁷.

Conforme já dito no item supra, não me parece que a *independência* referida no art. 127 da Lei Maior diz com o ente Ministério Público; mas com a função de seus membros.

No item 2 supra, procurou-se estabelecer o conteúdo do princípio da *independência funcional*, em confronto com o princípio da *imparcialidade*, tendo por premissa que o princípio refere-se ao agir da Instituição, através de seus membros. Impõe-se, assim, estabelecer a diferença entre as locuções “autonomia funcional” e “autonomia administrativa”, enquanto garantias do ente estatal Ministério Público.

Além da atividade-fim desempenhada pelos vários membros da Instituição, regida pelo princípio da *autonomia funcional*, e da atividade-meio desempenhada pelo corpo administrativo da Instituição, chefiado pelo Procurador-Geral, a Instituição pratica outra espécie de atos, não administrativos nem finalísticos propriamente ditos. São os atos regulamentares praticados por seus órgãos superiores, que incidem sobre a atividade-fim desempenhada por seus membros. Referimo-nos aos atos do Conselho Superior, das Câmaras de Revisão, da Corregedoria e do próprio Procurador-Geral, quando de natureza institucional. A *autonomia funcional* significa, pois, que, depois da lei, a atividade-fim dos membros da Instituição é regrada pela própria Instituição, e esses atos regulamentadores não estão sujeitos a controle hierárquico por parte de outra autoridade fora da Instituição. Não é demais afirmar que esses atos, por serem regulamentares, jamais poderão versar sobre o conteúdo do ato a ser praticado pelo membro, porque, aqui – diga-se novamente – está-se na seara da *independência funcional*, que não apenas tem sede constitucional, mas foi erigida à categoria de princípio.

Resta ver o espaço da *autonomia administrativa*.

Conforme já assinalado, todo o § 2º diz respeito à Instituição enquanto estrutura que viabiliza o exercício daquelas funções (*independentes* – repita-se) elencadas no *caput* do art. 127. Posto que a *autonomia funcional* refere-se ao poder regulamentar conferido à Instituição, quanto aos atos funcionais de seus membros, a expressão “autonomia administrativa” somente pode reportar-se aos atos administrativos propriamente ditos, de competência da Ins-

⁷ Em “Teoria Geral do Processo”, Malheiros Editores, p. 212, 14ª edição.

tuição, através de seu chefe (Procurador-Geral – da República, na União; de Justiça, nos entes federados), e significa que esses atos não estão sujeitos a controle hierárquico de outra autoridade (do Executivo, do Legislativo ou do Judiciário). Mas isso só é possível através do sistema de controle externo comum a todos os órgãos de poder do Estado⁸.

4. Unidade e indivisibilidade

4.1 – A Unidade

São três os *princípios* constitucionais do Ministério Público, consagrados no § 1º do art. 127: a *unidade* a *indivisibilidade* e a *independência funcional*.

No item 2, procuramos demonstrar o significado e o espaço de incidência do princípio da *autonomia funcional*, utilizando, por método, o referencial do dogma da *imparcialidade* do juiz.

Após aquela digressão no item 3, onde se procurou analisar as *garantias* asseguradas no § 2º (*autonomia funcional* e *autonomia administrativa*), com a finalidade de evidenciar não apenas a diferença entre a *independência funcional* e a *autonomia funcional*, mas também entre esta e a *autonomia administrativa*, impõe-se voltar ao § 1º, para tratar do objeto deste estudo, que são os *princípios constitucionais do Ministério Público*, restando, agora, abordar os princípios da *unidade* e da *indivisibilidade*.

Se é certo que os três princípios – *unidade*, *indivisibilidade* e *independência funcional* – articulam-se em determinado ponto, parece-me não menos certo que os princípios da *unidade* e da *indivisibilidade* apresentam maiores afinidades entre si.

Numa primeira abordagem, de ordem semântica, das expressões *unidade*, *indivisibilidade* e *independência funcional*, nota-se que as duas primeiras querem limitar, enquanto a última visa ampliar as possibilidades de ação do membro da Instituição. Com efeito, pelos princípios da *unidade* e da *indivisibilidade*, o membro é apenas expressão do todo, sem identidade própria; já pelo princípio da *independência funcional*, o membro expressa-se por convicção própria, não condicionada sequer por orientação emanada daquele todo (=Instituição)⁹. É preciso compatibilizá-las, pois.

E assim, já numa segunda abordagem, contextual, verifica-se que *independência funcional* refere-se ao agente individualmente considerado, enquanto que *unidade* e *indivisibilidade* tem em consideração a ação dos diversos agentes, reportando-se, pois, à Instituição. Ou seja: *independência funcional* é conceito cujo conteúdo extrai-se do centro (Instituição) e se localiza na extremidade (membro) – o membro é o titular do princípio; *unida-*

⁸ Nesse sentido, é o entendimento de Hugo Nigro Mazzilli, que elenca os seguintes exemplos: “a) a prática de atos próprios de gestão; b) a prática de atos e decisões sobre a situação funcional do pessoal ativo e inativo da carreira e dos serviços auxiliares, organizados em quadros próprios; c) a elaboração de suas folhas de pagamento e a expedição dos competentes demonstrativos; d) a aquisição de bens e a contratação de serviços, efetuando-se a respectiva contabilização; e) o provimento dos cargos iniciais da carreira e dos serviços auxiliares, bem como nos casos de promoção, remoção e demais formas de provimento derivado; f) a edição de atos de aposentadoria, exoneração e outros que importem vacância de cargos de carreira e dos serviços auxiliares, bem como os de disponibilidade de membros do Ministério Público e de seus servidores; g) a organização de suas unidades administrativas e seus serviços auxiliares (secretarias, coordenadorias, centros de apoio, promotorias ou procuradorias); h) a composição de seus órgãos de administração superior, com elaboração de seus regimentos internos”. (Em “O Ministério Público – Instituição e Processo”, p. 105.)

⁹ Hugo Nigro Mazzilli assim se expressa: “A unidade e a indivisibilidade da Instituição, assim vistas sob o ponto de vista hierárquico, são mitigadas pelos princípios da independência e autonomia funcional.” (Em “O Ministério Público na Constituição de 1988”, p. 57.)

de e indivisibilidade são conceitos cujo conteúdo é extraído das extremidades (membros) para o centro (Instituição) – a Instituição é o titular dos princípios. A *unidade* e a *indivisibilidade* supõem, portanto, uma instância garantidora das mesmas (=Instituição), ao passo que o principal garantidor da *independência funcional* é o próprio membro, pessoa humana, que exerce *imediatamente* uma função e possui liberdade para exercê-la.

É de Hugo Nigro Mazzilli a seguinte definição; “... a unidade é o conceito de que os promotores de um Estado integram um só órgão sob a direção de um só chefe; indivisibilidade significa que seus membros podem ser substituídos uns pelos outros (...)”¹⁰.

Por se referir a “um só órgão sob a direção de um só chefe”, a definição do consagrado autor e membro do Ministério Público paulista aplica-se apenas a um ramo – o Ministério Público da União ou de um dos entes federados – da Instituição nacional Ministério Público.

Com efeito, não existe chefia – mesmo administrativa – nem estrutura burocrática sobrepassando os ministérios públicos da União e dos diversos Estados da Federação, mas cada qual tem a sua chefia (Procurador-Geral da República e Procuradores-Gerais de Justiça, respectivamente) e sua estrutura própria.

Mas os princípios da *unidade* e da *indivisibilidade*, consagrados na Carta Republicana, dizem respeito à Instituição que perpassa os vários entes aglutinados na Federação, incluindo a própria União, que, conforme se sabe, tem a sua organização ministerial, dividida em Ministério Público Federal, do Trabalho, Militar e Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (art. 128). Não se pode dizer, pois, que o princípio da *unidade* diz com a estrutura organizacional da Instituição, e muito menos com chefia. Mas a *unidade* diz com a função dos diversos membros da Instituição, sejam eles agentes federais ou estaduais; e constitui-se num ideal abstrato; ou, sendo um princípio – conforme o é –, remete-se a uma meta: a atuação coesa dos vários membros, sejam eles estaduais ou federais. Assim, o primeiro instrumento garantidor dessa unidade é, exatamente, a Constituição Federal, e depois, a Lei, pelas quais cada membro deve pautar sua atuação, em conformidade com seu discernimento e sua convicção; e não uma chefia.

Já Paulo Cesar Pinheiro Carneiro, membro do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e professor da Universidade do mesmo Estado, abstraindo o aspecto estrutural-hierárquico do princípio da *unidade*, define-o a partir de uma visão institucional-orgânica. *Verbis*:

*“Por este princípio, entende-se que o Ministério Público se constitui de um só organismo, uma única instituição. Quando um membro do parquet atua, quem na realidade está atuando é o próprio Ministério Público. (...), isto é, não é possível dissociar o órgão da instituição; aquele faz esta atuar. Assim como não se pode dissociar o membro do órgão, aquele é parte integrante deste; juntos formam um só todo”*¹¹. E o princípio da *indivisibilidade*, segundo o mesmo autor: “(...) é uma decorrência natural do princípio da unidade e nele poderia estar compreendido. Significa que a instituição, o organismo, não pode ser dividido. Quando um membro da instituição substitui o outro, é o próprio Ministério Público que continua a atuar. Um pode ser substituído pelo outro, sem qualquer vinculação de opinião e sem que tal fato cause a cindibilidade da instituição”¹².

Antônio Carlos de Araújo Cintra, Ada Pellegrine Grinover e Cândido R. Dinamarco,

¹⁰ Em “O Ministério Público na Constituição de 1988”, p. 53.

¹¹ Op. cit., p. 43.

¹² Op. cit., p. 44.

numa abordagem de natureza processual, não destoam desse conceito. Explicam: “Ser *una e indivisível* a Instituição significa que todos os seus membros fazem parte de uma só corporação e podem ser indiferentemente substituídos um por outro em suas funções, sem que com isso haja alguma alteração subjetiva nos processos em que oficiam (quem está na relação processual é o Ministério Público, não a pessoa física)”¹³.

Observa-se que os autores acima vistos definem o princípio da *unidade* ou a partir de uma visão estrutural-hierárquica ou a partir de uma visão institucional-orgânica¹⁴. No entanto, sendo uma contrapartida direta do princípio da *independência funcional*, o princípio da *unidade* deve projetar-se diretamente no mesmo objeto que expressa a *independência funcional* (ato do membro do MP). A *unidade* não diz, pois, com a Instituição, mas com o *fazer* dessa Instituição. A estrutura institucional é apenas um meio para se lograr obter a *unidade* desse *fazer*. Noutras palavras: a *unidade* está para a Instituição assim como a *independência funcional* está para o indivíduo membro do MP. Da mesma forma que o indivíduo não é o objeto da *independência funcional*, mas seu titular e garantidor, a Instituição não é o objeto da *unidade*, mas seu titular e garantidor.

A relação *unidade/independência funcional* é, pois, necessariamente conflituosa: de um lado, o indivíduo em seu natural desejo e em seu direito constitucional de liberdade de atuação; de outro, a Instituição, em sua vocação normal e em seu dever jurídico de impedir ações contraditórias, ou, pior, mutuamente elisivas. Como todo conflito de repercussão social, esse também necessita de regramento, regramento esse que não se realiza apenas com as leis processual e orgânica, mas essas deixam a descoberto inúmeras situações potencialmente conflituosas, tanto entre os membros quanto entre esses e a Instituição¹⁵.

Disso resulta a necessidade de a Instituição contar com instrumentos organizacionais, em forma de colegiados, tais como Conselho Superior, Câmara de Coordenação e Revisão, etc., a serviço do princípio-fim da *unidade*, já que cada indivíduo-membro é centro garantidor da *independência funcional*. Esses órgãos (e especialmente o Conselho Superior (por ser representativo dos membros, já que por eles eleito) deverão, pois, estabelecer, obedecidas as normas

¹³ P. 212.

¹⁴ Nessa linha também é o entendimento firmado pelo Tribunal de Alçada Civil de São Paulo, segundo o qual “inexiste unidade entre Ministérios Públicos diversos, como, por exemplo, o Federal e o dos Estados (JTACiv, Lex, 52:87)”.

Isso poderia ser válido em face da Constituição pretérita, na qual o Ministério Público, mesmo já dotado de certas garantias constitucionais (mas não dos princípios da unidade, da indivisibilidade da independência funcional), ainda se constituía num apêndice do Poder Executivo, e a Carta Magna cuidava apenas do Ministério Público da União (art. 94). Porém, conforme já dito, a Carta de 1988 inicia a normatização do Ministério Público proclamando aqueles princípios, a informar toda a Instituição, perpassado seus órgãos estruturais atinentes à União ou aos Estados, que vêm elencados depois, num plano secundário aos princípios gerais.

¹⁵ Na hipótese de arquivamento de inquérito policial ou civil, a unidade realiza-se por força de lei. Pois, ainda que o membro que se manifestara pelo arquivamento do inquérito não possa ser compelido, pelo órgão superior, a promover a ação, esse órgão garante a unidade, designando outro órgão para promovê-la. A falha nessa unidade, no caso do inquérito policial, decorre da sistemática adotada na Lei Processual Penal, que determina que o membro do MP promova o arquivamento do inquérito perante o juiz, permitindo, assim, que, em situação idêntica àquela em que o órgão superior do MP unificou entendimento no sentido de se exercer a ação penal, não se a exercite, porque o juiz acolhera a promoção de arquivamento do membro de 1ª instância. Disso, resulta meu entendimento no sentido de que o mais adequado seria que o membro, sempre que decidisse pela não promoção da ação penal ao cabo de uma investigação regularmente desenvolvida, recorresse, de ofício, a seu órgão superior, conforme se faz no caso do inquérito civil público. (Sobre a questão, é nosso artigo “A Titularidade da Ação Penal e o Arquivamento do Inquérito Policial”, publicado na Revista da Procuradoria-Geral da República, nº 6, e Revista de Assuntos Criminais, da 2ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF, nº 3/1995, e Revista Brasileira de Ciências Criminais, do IBCCrim, nº 14, abr./jun. 1996).

legais e dentro dos limites da razoabilidade, os espaços e os conteúdos respectivos dos princípios da *independência funcional* e da *unidade*, de forma a compatibilizar, *na prática*, aquilo que, semanticamente opõe-se, mas devem conviver, porque ambos têm sede constitucional.

Mas essas normas jamais poderão ter a especificidade de molde a incidir diretamente no conteúdo dos atos a serem praticados pelos membros, conferindo-lhes *unidade* quanto ao mérito. Nenhum instrumento legal ou regulamentar existe (nem pode existir) para impor a *unidade* de atuação nesse espaço mais restrito que diz com a convicção de cada membro. Aqui, os colegiados funcionam como órgãos de formulação da *unidade* desejável, e de persuasão em busca dela, pela autoridade formal de que dispõem e pela razoabilidade de seus enunciados.

4.2 – A indivisibilidade

Visto, pois, que o princípio da *unidade* não diz com a estrutura organizacional da Instituição e muito menos com chefia, mas é um ideal abstrato, um princípio que se remete a uma meta (a atuação coesa de seus membros) e cujo instrumento garantidor principal é a Lei, observa-se que a *indivisibilidade* diz mais com a estrutura, ou as várias subestruturas da Instituição. Pois, realmente, como define Hugo Nigro Mazzilli, *significa que seus membros podem ser substituídos uns pelos outros*. Mas – acrescenta-se – essa *substituição* faz-se por critérios previamente estabelecidos pela lei e regulamentados pela Instituição, nos moldes da respectiva subestrutura (do MP do ente federado). Ou seja: a Constituição prevê que os membros da Instituição estão investidos de idêntico poder para falar em nome da Instituição, decorrendo daí a possibilidade de um ser substituído por outro sem quebra da *expressão institucional* (= indivisibilidade). Porém, essa *substituição* há de estar previamente disciplinada na lei (que organiza a Instituição, cria cargo e ofícios, etc.) e especificamente previstas nas normas regulamentares da própria Instituição (a substituição eventual, as intervenções processuais, no desempenho dos vários ofícios de curadoria, *custos legis*, etc.). Conclui-se, portanto, que, enquanto a *unidade* é *princípio-meta*, não definida previamente sequer pela lei (esta é simples referencial da unidade, a ser construído e buscado todos os dias), a *indivisibilidade* é *princípio-concreto*, cujo exercício é rigorosamente definido por leis e por regulamentos, que formam a própria estrutura da Instituição. Ou seja: não pode haver hipótese em que dois membros, em idêntica situação jurídica, fale por ela, ao mesmo tempo¹⁶.

Neste passo, vê-se que os princípios da *indivisibilidade* e da *unidade* não se colidem; mas se ajustam: o primeiro vincula a Instituição em ponto imediato, concreto (o ato do membro); o segundo orienta-a através de um ponto recuado, concebível intelectivamente, mas nunca plenamente realizável, utópico, mesmo.

O “ponto de atrito” dá-se, pois, na conjugação dos princípios da *unidade* e da *inde-*

¹⁶A questão atinente à compatibilização dos princípios da *unidade*, da *indivisibilidade* e da *independência funcional* é mais freqüentemente suscitada, de um lado, em face de, numa mesma instância, dois membros divergirem-se sobre determinada questão: um, na condição de parte “*strito sensu*”, outro, intervindo, v.g., na condição de “*custos legis*”; e, de outro lado, na hipótese de um membro que oficia em instância superior divergir da manifestação exarada por aquele que oficia em instância inferior. Parece-me que ambas as situações são explicáveis. É que, na primeira hipótese, a indivisibilidade não é cindida porque os atos processuais são de naturezas diversas, ainda que praticados numa mesma fase processual. Na segunda hipótese, deve prevalecer o princípio da *independência funcional*, por várias razões, dentre as quais: a) esta permite que a própria Instituição corrija a concepção de *interesse público* que, eventualmente, mostre-se inadequada num momento posterior; b) o órgão de instância inferior também exerceu sua *independência funcional*, ao formular, em determinado momento histórico e processual, o seu entendimento sobre o *interesse público*; c) supostamente, o membro de instância superior é mais experiente que o de instância inferior, e, portanto, a *unidade* não pode fazer-se sobre o entendimento daquele. O presente artigo, porém, não comporta tal discussão. Ela foi objeto de nosso artigo “O *custos legis* face à Constituição Federal”, publicado na *Revista da Procuradoria-Geral da República*, nº 10, jan./jun. 97.

pendência funcional; e não deste com a *indivisibilidade*. Pois seria de todo insustentável que, a pretexto da *independência funcional*, sem qualquer motivo objetivo, um membro viesse refazer ato já praticado por outro.

5. Compatibilização dos princípios da unidade, da indivisibilidade e da independência funcional

Posto que todos são de estatura constitucional, os princípios da *unidade*, da *indivisibilidade* e da *independência funcional* (em especial o primeiro e o último, essencialmente contraditórios), hão de se acomodar na *prática*. Essa “acomodação” deve repousar-se numa compreensão teórica sobre eles.

Para isso, e especialmente em relação ao princípio da *independência funcional*, é necessário ter em mente um outro princípio (este geral, e não escrito), segundo o qual *não há princípio jurídico absoluto*.

Isto posto, suponho que o primeiro passo consiste em verificar se, dentro do Texto Constitucional, é possível estabelecer a prevalência de um princípio sobre o outro.

Pois, se ambos os princípios (*unidade* e *independência funcional*) têm estatura constitucional e se ambos postulam reger a situação dada, há que se perquirir sobre a especificidade da questão para se determinar qual deve ceder em prevalência do outro, de sorte a se extrair uma conclusão que melhor se adeque ao fim último visado pela Ordem Jurídica (que, no caso, é a defesa do *interesse público*)¹⁷.

De imediato, pela própria análise semântica (antes, pois, de se entrar nas técnicas propriamente de interpretação jurídica), *independência*, enquanto se refere à *formação de convicção*, não é suscetível de regramento formal. Ora, a *independência funcional* nada mais é de que a possibilidade de o agente público expressar, no exercício de suas atribuições, sua convicção a respeito de determinada questão que lhe foi submetida. Conclui-se, pois, que nenhuma norma, regulamentar ou legal, pode estabelecer, cercear, ou moldar o conteúdo da manifestação do órgão ministerial sobre uma determinada questão afeta a seu âmbito de atribuições e no exercício dessas atribuições. Nesse sentido, tem-se, pois, que a *independência funcional* é princípio prevalecente, pois não é suscetível de limitação. Portanto, a pretexto de se realizar o princípio da *unidade*, não se pode estabelecer um determinado *entendimento* (sempre e necessariamente político-ideológico) a ser seguido pelos diversos membros em seus atos; mas esse entendimento é formado por cada um, guiado apenas pela lei e pela Constituição. O limite (que sempre há limites) que se pode estabelecer à *independência funcional* é de natureza externa, sem afetar sua substância. Assim, é legítimo estabelecer que um órgão ministerial, presentemente, não pode exercer sua *independência funcional* em determinados espaços territoriais, sobre determinadas questões ou matérias, em certos juízos e instâncias; ou: deve fazê-lo em determinada condição (v.g., parte ou *custos legis*), sob determinada forma (v.g., explicitativa dos fundamentos do ato). Porém, nesses limites formais previamente delimitados, sua *independência funcional* é plena, ainda que o exercício dessa liberdade leve a soluções opostas à de outro membro, mesmo que de grau funcional mais elevado¹⁸.

¹⁷ A questão remete-se, pois, ao conceito de *interesse público*, que não será desenvolvida aqui. Mas todo conceito pressupõe algum consenso sobre os seus termos...

¹⁸ Agindo na condição de *custos legis*, entendemos que a *independência* é plena. Já na condição de parte *strito sensu*, o princípio da *unidade* reduz o da *independência* aos estritos limites técnico-jurídicos. Com efeito, em princípio, o membro que oficia em instância superior na condição de parte está obrigado a sustentar a ação até onde for viável, a partir de sua avaliação técnico-jurídica, passível de eventual demonstração. E isso decorre de um *princípio lógico*, e processual, segundo o qual quem (no caso, o MP, e não seu membro) promove uma ação (e, saindo do campo jurídico, poder-se-ia falar até em ação física...), em princípio, pretende seu resultado final, que, no caso, é a decisão da mais alta corte aonde, dentro das normas processuais, é possível levar a ação. (Sobre a compatibilização dos ofícios de parte e *custos legis*, v. nota 16.)

Verifica-se, pois, que é o princípio da *indivisibilidade* que exerce limitação objetiva e formal sobre o princípio da *independência funcional*. Tem uma função auxiliar, instrumental do princípio da *unidade*, já que este, dizendo respeito ao mérito do ato de um Membro, não pode descer à sua concretude, estabelecendo seu conteúdo; mas somente aponta o conteúdo desejável. Assim, o princípio da *indivisibilidade* supre a “inoperância” do princípio da *unidade*, traçando, de forma concreta e até onde é possível, os contornos do ato, de sorte a impedir que, pelo princípio da *independência* que opera a partir de onde cessa o princípio da *unidade*, a Instituição desagregue-se.

Com tal mecanismo, evitando-se, através do princípio da *indivisibilidade*, atuações sobrepostas e opostas, e possibilitando-se, por meio da *independência funcional*, a correção de eventuais atuações discrepantes de um membro, numa determinada fase ou instância, por outro membro em situação diversa, construi-se a *unidade* possível. E, ao mesmo tempo, compatibilizam-se os três princípios, porque cada um incide em campo próprio: a *unidade*, no plano da meta, atinente à Instituição/função; a *independência*, no plano da execução, atinente ao membro; a *indivisibilidade*, no plano da estrutura, atinente à Instituição/organização.

Verifica-se, assim, que, enquanto a relação entre o princípio da *unidade* e o da *independência funcional* é uma relação de contradição, a relação entre a *indivisibilidade* e a *independência funcional* é de complementaridade. Explicitando-se: uma vez consumado o ato ministerial por um de seus membros, não poderá outro, sob pretexto de estabelecer a *unidade*, agir naquele “espaço” em sentido contrário, não apenas porque isso quebraria o princípio da *indivisibilidade* mas também porque feriria a *independência funcional* do primeiro membro, que a exercera, praticando o ato supostamente dentro dos limites formais previamente delimitados. Ou seja: ao agir, por um lado, o membro do Ministério Público expressa sua convicção, exercendo sua *independência funcional*; e, por outro, empenha toda a Instituição (princípio da *indivisibilidade*), impedindo que outro membro manifeste em sentido contrário¹⁹. E isso baseia-se no *mandado* do qual cada membro da Instituição está investido constitucionalmente, para representar a sociedade nas questões também previstas constitucionalmente.

Verifica-se, pois, que os princípios da *indivisibilidade* e da *independência funcional* unem-se para o entrelaço dialético com o princípio da *unidade*, o qual, conforme já se anotou, tem por âncora apenas a Constituição e as leis, que, sendo comuns para todos, apresentam o norte de todas as atuações. Assim, o papel dos órgãos de coordenação da Instituição é procurar aclarar esse norte, inclusive, estabelecendo *políticas institucionais*, e persuadir os membros de segui-lo.

¹⁹ Questão polêmica diz respeito à possibilidade de, em processo judicial, depois de um membro do Ministério Público manifestar concordância com determinada decisão, outro, em igual ofício (parte ou *custos legis*), recorrer da mesma. Há que se distinguir duas hipóteses: se o membro pretensamente revisor agiu fora de suas atribuições previamente delimitadas, a par de incidir em falta disciplinar, sua manifestação há de ser tida por inexistente, por força da Lei Maior, e com base nos princípios da *indivisibilidade* e da *independência funcional*; mas, se no prazo recursal, foi regularmente investido de atribuição para officiar no caso, a nova manifestação há de ser tida como um ato revisional da própria Instituição.