

A NATUREZA DAS FUNÇÕES DO MINISTÉRIO PÚBLICO E SUA POSIÇÃO NO PROCESSO PENAL¹

[Artigo publicado na Revista dos Tribunais, 805/464, nov. 2002]

HUGO NIGRO MAZZILLI

**PROCURADOR DE JUSTIÇA APOSENTADO.
PROFESSOR NA ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE SÃO
PAULO. CONSULTOR JURÍDICO. ADVOGADO**

SUMÁRIO: 1. A natureza das funções do Ministério Público — 2. A posição real do Ministério Público no processo penal — 3. Os princípios da unidade, indivisibilidade e hierarquia no Ministério Público. 3.1. Unidade e indivisibilidade — 3.2. Hierarquia e independência funcional — 4. O princípio do promotor natural; 5. Conclusões.

1. A natureza das funções do Ministério Público

Tem havido intensa controvérsia doutrinária sobre o exato posicionamento do Ministério Público dentro da organização do Estado.² Como fiscaliza o cumprimento

1. No IV Seminário Jurídico dos Grupos de Estudos do Ministério Público do Estado de São Paulo, patrocinado pela Associação Paulista do Ministério Público (Serra Negra, SP, dez. de 1976), apresentamos tese com o título “O Ministério Público no processo penal” (RT 494/267 e 500/426; *Justitia* 95/175 e 95/245). Nessa ocasião lançamos, de forma pioneira, os fundamentos da teoria que mais tarde veio a ser conhecida com o nome de *princípio do promotor natural* (a propósito, v., de Jaques de Camargo Penteadó e Clóvis Almir Vital de Uzeda, *O princípio do promotor natural*, *Justitia* 141/146). Nestas três últimas décadas, à vista da nova ordem constitucional, os tribunais superiores acabaram por reconhecer a existência de referido princípio.

2. Para uma análise em maior profundidade dessa e de outras questões ligadas à instituição ministerial, v. nossos livros *Regime jurídico do Ministério Público*, 5ª ed., Saraiva, 2001; *Introdução ao Ministério Público*, 4ª ed., Saraiva, 2002; *O acesso à Justiça e o Ministério Público*, 4ª ed., Saraiva, 2001; *O Ministério Público na Constituição de 1988*, Saraiva, 1989; *Manual do Promotor de Justiça*, 2ª ed., Saraiva, 1991.

da lei, para alguns deveria ser um órgão complementar do Poder Legislativo. Para outros, porém, como atua preponderantemente em juízo, deveria integrar a estrutura orgânica do Poder Judiciário. Ainda há aqueles que invocam o critério residual para concluir que, como não legisla nem presta jurisdição, sua tarefa só pode ser administrativa, e, portanto, deveria integrar o Poder Executivo. Outros, ainda, sustentam deva ter posição de autonomia em face dos Poderes de Estado. Um último grupo entende, até mesmo, deva ser erigido a um quarto Poder de Estado, chegando alguns a aventurar que, se Montesquieu escrevesse hoje *L'esprit des lois*, a teoria da divisão de poderes seria quadripartita...

Como sabemos que, em essência, é uma a soberania do Estado, e daí ser uno o Poder soberano estatal, na verdade a chamada divisão de Poderes é antes um pragmático sistema de freios e contrapesos entre os órgãos de Estado para o controle recíproco de suas funções, do que, propriamente, uma divisão substancial fundada em critérios científicos.

De qualquer forma, o que importa é discutir onde melhor se deve posicionar a instituição do Ministério Público dentre os órgãos originários estatais, pois, principalmente num Estado democrático, essa ubiquação importa bastante, em vista das conseqüências jurídicas daí decorrentes.

Pois bem, a tese de ser o Ministério Público órgão do Poder Legislativo não chegou a merecer aceitação doutrinária ou legal no Brasil. Ademais, o simples fato de zelar pela aplicação da lei não o torna um complemento do Legislativo, da mesma forma que o Poder Judiciário e o Poder Executivo — que também aplicam a lei, seja de forma contenciosa ou não — só por isso não passam a ser meros complementos da atividade legiferante.

A tese de ser o Ministério Público um órgão do Poder Judiciário também não convence, ainda que na Constituição de 1967 tenha sido ele inserido dentro do Capítulo do Poder Judiciário. Com efeito, ainda quando o Ministério Público atue junto ao Judiciário — pois nem todas suas atribuições se desenvolvem em juízo —, não é ele órgão jurisdicional, pois não dirime, com a força estatal, os conflitos de interesses entre as partes.

Desta forma, à vista do critério residual, como o Ministério Público não legisla nem presta jurisdição, o que faz se insere entre os atos da Administração do Estado. Sob essa ótica, em período de ditadura militar, a Carta de 1969 inseriu o Ministério Público expressamente dentro do Poder Executivo, até mesmo para que os governantes tivessem maior controle ou manipulação sobre a instituição e seu Procurador-Geral, livremente escolhido e destituído pelo chefe do Executivo.

Embora, sob o aspecto puramente conceitual, seja propositado considerar o Ministério Público como um órgão administrativo,³ está evidente que, numa verdadeira democracia, o Ministério Público não se destina a servir a Administração, nem o governo nem os governantes, e sim a promover com autonomia e independência a correta aplicação da lei, o que significa até mesmo poder contrariar, se for o caso, os interesses da Administração ou dos governantes.⁴ Desta forma, apesar de sua natureza funcional administrativa, em todos os momentos de maior abertura democrática, coerentemente o Ministério Público brasileiro sempre acabou sendo inserido nas nossas Constituições em posição de independência em face dos chamados Poderes de Estado, ficando ora situado dentre os órgãos de cooperação nas atividades governamentais (Constituição de 1934), ora em título ou capítulo à parte (Constituições de 1946 e 1988).

Para que, sob Estado democrático, o moderno Ministério Público brasileiro possa desincumbir-se efetivamente dos seus altos encargos constitucionais, com independência e autonomia funcional, não pode subordinar-se hierarquicamente a qualquer dos Poderes de Estado, até porque lhe cabe fiscalizar a todos eles, indistintamente. Tanto assim que é sua atividade privativa promover a ação penal pública contra qualquer pessoa, inclusive contra os governantes; ainda mais, porque lhe incumbe promover a ação civil pública por danos ao patrimônio público e social contra quaisquer órgãos ou pessoas, inclusive contra o próprio Estado e seus administradores; ainda enfim, porque é sua a tarefa de zelar para que os Poderes Públicos e os serviços de relevância pública obedeçam aos direitos assegurados na Constituição.⁵ Para que

3. Em doutrina, aqui e alhures, muitos já aceitavam que a natureza do Ministério Público era mesmo a de órgão do Poder Executivo (Hélio Tornaghi, Vincenzo Manzini, Walter Acosta, Magalhães Noronha, Giovanni Leone, Min. Rodrigues Alckmin, José Frederico Marques, Pontes de Miranda e outros), e foi o que também apontamos em trabalho escrito sob a vigência da Carta de 1969 (*O Ministério Público no processo penal*, RT 494/267).

4. Entre os precursores que já consideravam o Ministério Público órgão autônomo do Estado, v. Paulo Salvador Frontini (*Ministério Público, Estado e Constituição*, em *Justitia* 90/247 e 252), Guido Roque Jacob (*Contribuição ao estudo sobre o Ministério Público*, em *Justitia* 89/59), José Augusto César Salgado (*O Ministério Público e os atributos de sua dignidade*, em *Justitia* 114/131), Haroldo Teixeira Valladão (*Ministério Público: quarto Poder do Estado, e outros estudos jurídicos*, Rio, Freitas Bastos, 1973), entre outros.

5. Constituição, art. 129, I-III.

possa efetivamente desincumbir-se dessa alta destinação constitucional, é indispensável detenha uma posição de completa autonomia funcional em face dos Poderes de Estado, a quem lhe incumbe fiscalizar, e de total independência em face das demais autoridades do Estado, a quem compete responsabilizar.

O Ministério Público não é tecnicamente um quarto Poder de Estado, até porque a divisão tripartite atribuída a Montesquieu é antes uma repartição de atribuições para melhor funcionamento do sistema de freios e contrapesos entre os órgãos originários do Estado, do que propriamente uma divisão científica, pois a soberania estatal em essência é una. Mas, mesmo não o erigindo formalmente a um quarto Poder, a Constituição de 1988 conferiu ao Ministério Público um elevado *status* constitucional, outorgando-lhe todas as garantias de Poder (autonomias, independência funcional, iniciativa de lei, prerrogativas idênticas às da Magistratura, v.g.). E bem o fez, pois que, no exercício de suas funções, o Ministério Público monopoliza, de fato e de direito, uma parcela direta da própria soberania estatal.

Com efeito, no exercício da ação penal pública, a atuação do Ministério Público condiciona o direito de punir do Estado. O exercício do direito de punir, que deriva diretamente da soberania do Estado, compreende quatro condições para ser atuado: *a*) a elaboração da lei penal (atividade conjunta do Poder Legislativo e do Poder Executivo, sob controle de constitucionalidade do Poder Judiciário); *b*) a acusação penal (monopolizada pelo Ministério Público, à só exceção da ação privada subsidiária, em caso de inércia ministerial); *c*) a jurisdição penal (monopolizada pelo Poder Judiciário, à exceção da competência do júri);⁶ *d*) a execução penal (atividade desenvolvida em colaboração pelo Poder Executivo e pelo Poder Judiciário, com a atuação do Ministério Público). Ora, na fase pré-processual, o Ministério Público exerce uma parcela direta da soberania do Estado porque decide incontrastavelmente se propõe ou não a ação penal pública. Assim, se o Ministério Público insistir no arquivamento das investigações, nem mesmo o Poder Judiciário poderá determinar que ele promova a ação penal pública (Constituição, art. 129, I; Cód. de Processo Penal, art. 28). Naturalmente, *depois* de proposta a ação penal pública, a partir da instauração do processo penal passará a caber ao órgão jurisdicional decidir absolutamente sobre a imputação inicial.

6. Aqui não incluímos, como exceção à competência do Poder Judiciário em matéria penal, os chamados crimes de responsabilidade, que são julgados por tribunais especiais, porque se trata antes de infrações político-administrativas, e não propriamente penais.

O Ministério Público detém, pois, uma parcela direta da soberania do Estado; é órgão da soberania do Estado e não apenas órgão de um dos seus Poderes. Isso não obsta, entretanto, a que suas funções mantenham natureza administrativa. Promover a ação penal é tarefa administrativa: o poder de dar execução às leis e o interesse de Justiça são tarefas administrativas, como bem o demonstraram os estudos de Manzini e Leone.

O fato de o Ministério Público dar a última palavra sobre a não-propositura da ação penal pública seria contraditório com a natureza de órgão administrativo do Ministério Público? Seria tal artigo uma derrogação indevida do princípio da inafastabilidade do conhecimento de qualquer lesão de direito por parte do Poder Judiciário?

É negativa a resposta a ambas as indagações. O Ministério Público, como ficou dito, detém parcela da soberania estatal. Assim, quando entende que não há base para formular uma imputação penal, age na qualidade de órgão originário de Estado; é o Estado soberano que diz que não vai fazer a imputação; é o Estado soberano que condiciona, por um de seus órgãos, o exercício do seu próprio direito de punir, como ocorre, também, quando faz a lei, quando julga ou quando concede indulto ou anistia. A decisão de *não apresentar* a imputação penal não subtrai do Poder Judiciário o conhecimento ou o julgamento de questão a ele pertinente, pois se o Estado resolve não acusar, e se essa decisão é tomada por um de seus órgãos originários, detentor de uma parcela do Poder estatal, — está claro que essa decisão não gera conflito de interesses a justificar a apreciação do Poder Judiciário (ao contrário do que ocorre quando, ao contrário, o Estado resolve imputar a prática de um crime a um indivíduo, reclamando sua punição penal; neste caso, sim, surgirá o conflito entre o interesse estatal e o presumível interesse individual, a exigir solução jurisdicional).

2. A posição real do Ministério Público no processo penal

Também no âmbito do processo penal, a posição do Ministério Público é controvertida: parte *sui generis* (Vincenzo Manzini, Hélio Tornaghi); parte imparcial (Alfredo De Marsico, Magalhães Noronha); parte parcial (Francesco Carnelutti); parte material e processual (José Frederico Marques); parte formal, instrumental ou processual (Jorge Olmedo, Giovanni Leone, Fernando da Costa Tourinho Filho); não é parte (Otto Mayer, Biagio Petrocelli).

Segundo Manzini, o Ministério Público não seria parte material porque o direito de punir que promove não é dele, mas do Estado soberano; o Ministério Público não tem um interesse unilateral contraposto ao interesse de outrem; não tem um interesse particular antes ou fora e durante o processo. Como parte formal, é um dos su-

jeitos processuais, tendo ônus e faculdades processuais; tem, pois, direitos públicos subjetivos de disposição do conteúdo formal do processo, podendo, assim, influir no seu conteúdo formal.

Esse posicionamento, *concessa venia*, não é satisfatório. Como o Ministério Público é o órgão do Estado encarregado de promover a ação penal pública, quando o faz, é o próprio Estado que o está fazendo (teoria da organicidade).⁷ Mais que apenas parte processual, formal ou instrumental, é o Ministério Público também parte material no processo penal, pois, agindo como órgão do Estado, isso significa que é o próprio Estado que está a agir.

Para outros, como o Ministério Público promove por dever de ofício a acusação penal, sem que seus agentes possam ter um interesse pessoal contraposto ao do réu, inexistiria lide no processo penal; não existiria a rigor nem mesmo um verdadeiro interesse acusatório.

Não nos parece, porém, que seja bem assim. O Estado tem uma autêntica pretensão punitiva em face de um indivíduo, e o interesse à liberdade, por razões de ordem pública, se contrapõe à pretensão acusatória, ainda que o próprio réu pessoalmente esteja convencido de que merece a punição — e isso porque não convém ao Estado nem à sociedade punir inocentes. Assim, segundo entendemos, existe mesmo uma pretensão punitiva do Estado em face do indivíduo, e essa pretensão só pode ser satisfeita por via jurisdicional verdadeira e própria, após o devido processo da lei, assegurada ampla defesa.

Sendo parte material, é o Ministério Público parcial ou imparcial?

Quando o Ministério Público inicia a ação penal pública, quando produz provas, quando recorre etc., é evidentemente *parte*, no sentido técnico e processual. Sua imparcialidade somente poderia ser compreendida no sentido não técnico, ou seja, no sentido moral (de objetividade, de serenidade, de fiscalização da lei). Mesmo quando pede a absolvição de um réu (para ser moralmente imparcial), continua sendo parte no sentido processual, pois continua tendo ônus e faculdades processuais, podendo influir no curso do processo; outro órgão do Ministério Público, que não está vinculado ao pedido de absolvição do primeiro, pode mesmo recorrer da sentença absolutória, contrariando a manifestação anterior.

7. A propósito da *teoria do órgão*, v. Hely Lopes Meirelles, *Direito Administrativo brasileiro*, p. 63, 11 ed., Rev. dos Tribunais.

3. Os princípios da unidade, indivisibilidade e hierarquia no Ministério Público

3.1 Unidade e indivisibilidade

A Constituição estabeleceu que cada Ministério Público será chefiado por seu respectivo Procurador-Geral; entretanto, ao mesmo tempo asseverou ser princípio institucional do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e independência funcional. Assim, é inevitável que se questione: *a)* por força dessa unidade, só há um único Ministério Público brasileiro, que divide atribuições entre os ramos da mesma instituição, ou a unidade fica restrita ao âmbito de cada um dos ministérios públicos autônomos? *b)* se há chefia em cada Ministério Público, até onde vai a subordinação hierárquica no Ministério Público, já que a própria Constituição, ao mesmo tempo em que institui a chefia, também assegura o princípio institucional da independência funcional?⁸ *c)* conseqüentemente, até onde vai o poder de designação, avocação, delegação ou substituição dentro do Ministério Público?

Fortemente influenciada por antigos princípios doutrinários hauridos da tradição francesa, a Constituição brasileira de 1988 consagrou, como princípios institucionais do Ministério Público, a unidade e a indivisibilidade, mas, em vez de a eles acrescentar o princípio hierárquico do *Parquet* francês, ao lado dos primeiros somou o princípio da independência funcional. Entretanto, diversamente do que ocorre na França e em outros países europeus de tradição latina, que constituem Estados unitários, o Brasil é um Estado federado, daí porque tem um Ministério Público autônomo em cada Estado-membro da Federação; além disso, ainda temos entre nós um outro Ministério Público para a União, por sua vez composto de vários ramos dotados de autonomia funcional; e, por fim, o Supremo Tribunal Federal entendeu que existe, também, um Ministério Público *especial* junto a cada Tribunal de Contas.⁹ Assim, no Brasil, há vários Ministérios Públicos, todos com autonomia funcional não só entre si, mas em face de outros órgãos do Estado. Dessa forma, entre nós, a propalada unidade do Ministério Público brasileiro significa antes uma hipotética unidade de ofício,¹⁰

8. Constituição, art. 127, § 1º.

9. Sobre a questão do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas, v. nosso *Regime jurídico do Ministério Público*, cit., Cap. 5, n. 11.

10. E assim mesmo em termos, pois unidade alguma de ofício há entre as funções do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas e junto aos Tribunais comuns, ou entre as funções penais e as funções cíveis do mesmo Ministério Público.

nunca uma unidade de instituições nem, a rigor, unidade efetiva de funções. Com efeito, mesmo dentro de cada ente federativo, no mesmo Ministério Público sequer há indivisibilidade no exercício das diversas funções ministeriais.¹¹

O conceito clássico de unidade e indivisibilidade, pois, não tem, entre nós, o mesmo alcance que lhe deu a doutrina clássica, inspirada no Ministério Público francês. Assim, entre nós, não é correto dizer, de forma simplista, que o Ministério Público é uno e indivisível, e constitua um só órgão, com uma só chefia, e seus membros integrem uma só instituição, na qual esses membros possam se substituir reciprocamente, sob livre designação do chefe da instituição; menos correto ainda é dizer, entre nós, que o princípio hierárquico ilumina a instituição ministerial. Ao contrário, no Ministério Público brasileiro sobleva a independência funcional.

Para serem corretamente aplicados entre nós, os princípios da unidade e da indivisibilidade do Ministério Público precisam, pois, ser devidamente entendidos.

Unidade é apenas o conceito de que os membros do mesmo Ministério Público (p. ex., os membros do Ministério Público Federal, ou, então, os membros do Ministério Público de determinado Estado) integram um só órgão (o respectivo Ministério Público) sob a direção administrativa de um só chefe (o respectivo Procurador-Geral). E indivisibilidade significa apenas que os membros do mesmo Ministério Público, no exercício da mesma função, podem ser substituídos uns pelos outros, não arbitrariamente, porém, sob pena de grande desordem, mas segundo a forma estabelecida na lei.

3.2 Hierarquia e independência funcional

Em face de quanto se expôs, seremos levados a crer que inexistam qualquer hierarquia no Ministério Público?

Não é bem assim. Apesar de ter a Constituição garantido o princípio da independência funcional no Ministério Público, existe, em parte, hierarquia na instituição, para fins administrativos. A Constituição Federal diz que o Ministério Público “tem por chefe” o Procurador-Geral (art. 128, § 1º). E as Leis Orgânicas do Ministério Pú-

11. Exemplificativamente, não se há falar em unidade ou indivisibilidade entre a função de um membro do Ministério Público que promove a ação civil pública contra um réu incapaz, e a de outro membro da mesma instituição que oficie no feito para suplementar eventuais deficiências na defesa desse incapaz. A propósito, v. nosso livro *A defesa dos interesses difusos em juízo*, cap. 4, 15ª ed., Saraiva, 2002.

blico atribuem ao Procurador-Geral os poderes de delegação e designação (Lei n. 8.625/93, art. 10, IX, e 29, IX; Lei Complementar n. 75/93, art. 49, VI e XV).

Mas, já que existe hierarquia no Ministério Público, até que ponto vai ela?

Hélio Tornaghi diz que não vai longe, pois, no Brasil “et la plume et la parole sont libres”.¹² Para outros, porém, a hierarquia é plena e eficaz, apenas limitada pela discricionariedade do ato do Procurador-Geral de Justiça.¹³

Com quem a razão?

A Constituição Federal dá a fonte da hierarquia no Ministério Público quando institui chefia para os diversos Ministérios Públicos e quando assegura os princípios de unidade e indivisibilidade; mas, se ela impõe hierarquia, também traça seus limites, quando institui vários ministérios públicos, com autonomia recíproca, e quando assegura o princípio da independência funcional, a garantia da inamovibilidade e o princípio implícito do promotor natural.

A independência funcional, portanto, é um princípio da instituição do Ministério Público, segundo o qual cada um de seus órgãos toma as decisões que a lei lhe cometeu balizado apenas pela própria lei.

4. O princípio do promotor natural

A inamovibilidade decorre do art. 128, § 5º, I, *b*, da Constituição, que garante ao membro do Ministério Público o direito de não ser removido salvo motivo de interesse público, mediante decisão do órgão colegiado competente da própria instituição, por voto de dois terços de seus membros, assegurada ampla defesa.

A garantia da inamovibilidade do membro do Ministério Público (assim como suas demais garantias) visa a preservar o exercício das funções do membro da instituição, e não a sua presença física na Promotoria ou na Procuradoria. Há relevante razão de moralidade administrativa e interesse de ordem pública em garantir ao membro do Ministério Público o exercício de suas funções: a Constituição Federal evidentemente não inseriria uma garantia apenas pessoal ao membro da instituição, mas sim uma

12. Anota Tornaghi que, na França, “*la plume est serve, mais la parole est libre*, o que significa que os membros do Ministério Público dizem o que entendem, mas são obrigados a acatar as conclusões escritas de seus superiores” (*Compêndio de processo penal*, I, p. 382, ed. José Konfino, 1967).

13. Voto do desembargador Mendes Pereira, no recurso criminal n. 128.597, de São Paulo (Tribunal de Justiça de São Paulo, recurso de nossa interposição, julg. em 1976).

garantia funcional, tal a relevância das atribuições que lhe cometeu. A lei máxima garantiu tanto o promotor ou o procurador (que não podem ser removidos sem a prévia representação) como a sociedade e a instituição (pois é possível remover o membro ministerial, desde que seguido o devido processo da lei). O critério será sempre o interesse público, fundado em razões de moralidade administrativa. Há uma harmonia entre a regra da inamovibilidade e a exceção da remoção compulsória.

É de concluir que há o poder de designação, de avocação e de delegação do chefe do Ministério Público. Mas não pode tal poder sobrepor-se às garantias do órgão do Ministério Público nem se sobrepor à discriminação de atribuições previstas na lei.¹⁴ O chefe do Ministério Público tem o poder de avocar, quando teria o de delegar ou de designar (e vice-versa). Assim, exemplificativamente, pode designar e suas designações são obrigatórias, quando se trate de atribuição originária sua, ou quando decida um conflito de atribuições entre órgãos do Ministério Público, ou quando esteja reexaminando o arquivamento de um inquérito policial, na forma do art. 28 do Cód. de Processo Penal. Com efeito, quando a ele mesmo caiba officiar (denunciando ou arquivando, *verbi gratia*), pode determinar que outro órgão o faça. Nesses casos se vê que o chefe da instituição pode designar, avocar ou delegar. Basta que tenha atribuições legais para praticar diretamente o ato, que as terá tanto para delegar como para avocar a prática do ato ministerial. Entretanto, se as atribuições legais não forem cometidas pela lei ao chefe do Ministério Público, mas sim a outro membro da instituição, não poderá aquele invadir as atribuições deste, exceto nas hipóteses consentidas pela própria lei; mas, neste último caso, para que o chefe da instituição possa recusar a um membro do Ministério Público o exercício de uma atuação que, em tese, estaria afeta a este, deverá socorrer-se do afastamento cautelar ou da remoção compulsória, desde que sempre atendidos seus respectivos pressupostos legais.¹⁵

Também se tem admitido serem legítimas as designações feitas pela chefia do Ministério Público, quando os órgãos envolvidos as aceitem por razões de conveniência do serviço (tanto aquele que é designado quanto aquele que perde as atribuições em favor do primeiro). Nesse caso, tem-se considerado legítimo o ato do chefe da instituição, pois não terá havido remoção ou afastamento compulsórios. Uma adver-

14. Nesse sentido, v. recurso criminal n. 135.243, de São Paulo, rel. Juiz Valentim Silva (Tribunal de Alçada Criminal de São Paulo, julg. em 1976).

15. Sobre as distinções entre remoção compulsória e afastamento cautelar, v. nosso *Regime jurídico do Ministério Público*, cit., Cap. 5 e 6.

tência, contudo, deve ser feita a esse respeito. Embora se admitam tais designações, usualmente feitas para auxílio em Promotorias ou Procuradorias em situações excepcionais (como quando estejam com serviços acumulados ou atrasados), não poderão ser utilizadas para burlar o princípio do promotor natural, nem mesmo quando não haja oposição do titular removido ou afastado, pois o princípio não foi instituído apenas como garantia ao membro do Ministério Público e sim e principalmente em garantia à sociedade, porque reverte em proveito de uma atuação isenta e impessoal da instituição.

O poder de efetuar designação, avocação ou delegação do chefe do Ministério Público supõe, portanto, a existência de hipótese prevista em lei, bem como, quando for o caso, o respeito não só às garantias do promotor eventualmente removido ou afastado, como também respeito à prévia distribuição de atribuições trazida pela lei.

Assim, existe o princípio implícito do promotor natural,¹⁶ segundo o qual a lei deve assegurar a existência de um órgão independente do Ministério Público, que possa exercer as atribuições que a lei conferiu à instituição, escolhido sempre por pré-vios critérios legais e não casuisticamente para o caso concreto.

5. Conclusões

Embora suas funções tenham natureza administrativa, o Ministério Público é órgão do Estado e não de qualquer dos Poderes do Estado, e, no exercício de suas funções na área penal, detém uma parcela direta da soberania estatal.

Enquanto órgão do Estado, o Ministério Público é parte formal e material no processo penal, no sentido técnico. Sua “imparcialidade” é moral; não é referida no sentido técnico-processual.

Unidade e indivisibilidade existem no Ministério Público. Unidade significa que cada Ministério Público constitui um só órgão, com uma só chefia, a exercer uma mesma função; indivisibilidade significa que os membros de cada Ministério Público podem ser substituídos uns pelos outros, não arbitrariamente, mas na forma prevista na lei.

A hierarquia no Ministério Público, proveniente da chefia da instituição, incide, normalmente, ao campo administrativo. O poder de designação, delegação ou a-

16. Sobre o reconhecimento do princípio do promotor natural pelo Supremo Tribunal Federal, v. *RTJ* 146/794 e *RT* 705/412. De nossa autoria, v., especialmente, *Regime jurídico do Ministério Público*, p. 157 e s., 5ª edição, Saraiva, 2001.

vocação do chefe do Ministério Público é limitado pela legalidade do ato (princípios da independência funcional e do promotor natural, e garantia de inamovibilidade). Contra designação ilegítima cabe resistência e mandado de segurança; a favor de designação legítima cabe, conforme o caso, remoção compulsória ou afastamento compulsório cautelar.

O princípio do promotor natural consiste na existência de um órgão independente do Ministério Público, escolhido por critérios legais prévios, e não casuisticamente para o caso concreto, ao qual incumbirá exercer, com toda a liberdade, as atribuições que a lei conferiu à instituição.
