Notas sobre o princípio do promotor natural — origens e evolução[1]

Notes on the Brazilian public attorneys chosen by legal criteria — origins and evolution

Hugo Nigro Mazzilli[2]

Professor emérito

da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo

Resumo: O *promotor natural* é o oposto ao chamado *promotor de encomenda*. Ao contrário de ser da livre escolha do procurador-geral para atuar em casos concretos, ele é o órgão do Ministério Público encarregado de atuar com independência e isenção nos casos a ele atribuídos por meio de critérios legais previamente estabelecidos, o que impede escolhas casuísticas do procurador-geral, desvinculadas do interesse público. A *inamovibilidade* dos membros do Ministério Público não teria o menor sentido se dissesse respeito apenas à impossibilidade de remover o promotor do cargo: é fundamental tenha ele assegurado o exercício das *respectivas funções*, que é o fundamento maior da garantia constitucional.

Abstract: In the Brazilian Ministério Público, the so-called *public natural attorneys*, chosen by legal criteria, are the opposite to the public attorneys chosen by the attorney general to act in specific cases. As opposed to being discretionarily chosen by the attorney general to act in concrete cases, they are in charge of acting with independence and impartiality in the cases assigned to them through previously established legal criteria, which prevents attorney general's casuistic choices disconnected from the public interest. The *irremovability* of the members of the Brazilian Ministério Público goes beyond that they cannot be discretionarily removed from office: it is absolutely necessary that they have secured the exercise of their respective functions, which are the basis of the major constitutional guarantee.

Palavras-chave: promotor natural / promotor de encomenda / independência funcional no Ministério Público / inamovibilidade dos membros do Ministério Público

---

1. Artigo originalmente publicado no livro "Ministério Público, Sistema de Justiça e Constituição Federal", organizador Michael Schneider Flach, ed. Tirant lo Blanch, São Paulo, 2023, depois atualizado e ora republicado no *site* www.mazzilli.com.br (06-12-2025).

2. Bacharelado em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo; Diplôme supérieur d'études françaises — Université de Nancy-II (França); ex-membro do Ministério Público do Estado de São Paulo (de 1973 a 1998); advogado; professor emérito da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo. *Curriculum Lattes:* http://lattes.cnpq.br/1211322717873137; *e-mail*: hugo@mazzilli.com.br.

Keywords: Brazilian public attorney / *public natural attorneys* / functional independence / guarantee in the exercise of the functions /Brazilian Ministério Público

Sumário:

1. Introdução 2
2. Os casos precursores 3
3. Desenvolvimento gradual do princípio 9
4. O STF e o princípio do promotor natural 14
5. Designações possíveis 15
6. Conclusões 19
Bibliografia 22

1. Introdução

Para assegurar a independência e a imparcialidade nos julgamentos, a Constituição estabelece que ninguém será processado nem sentenciado senão pela autoridade competente — ou seja, trata-se de decorrência do princípio do *juiz natural* (art. 5º, LIII).

O entendimento tradicional a respeito vinha sendo o de que, nesse dispositivo, a Lei Maior estaria a referir-se apenas ao exercício da tarefa jurisdicional. Entretanto, aos poucos se caminhou além. Considerando a privatividade da promoção da ação penal pública conferida ao Ministério Público,[3] e levando ainda em conta a simétrica inamovibilidade de que gozam juízes e membros do Ministério Público,[4] bem como o predicamento da independência funcional próprio aos agentes políticos, o que no fundo constitui garantia para a própria sociedade, final destinatária de sua atuação, devemos concluir que as mesmas razões justificam a inclusão do princípio do *promotor natural* como também ínsita ao devido processo legal.[5] Sob esse prisma, a norma do art. 5º, LIII, da Constituição da República, deve, pois, ser considerada, a um só tempo, o princípio tanto do juiz, como do membro do Ministério Público, respectivamente com competência ou atribuição legal, pois não faria sentido assegurar que um indivíduo não pudesse ser *julgado* senão pelo juiz natural, mas pudesse *ser acusado* ou pudesse *deixar de ser acusado* por um acusador público de encomenda, escolhido diretamente pelo governante…

Ser processado pela autoridade competente supõe, portanto, bem mais do que apenas contar com o processo e julgamento sob um juiz imparcial escolhido por prévios critérios legais, e não casuisticamente para a hipótese concreta. *Ser processado pela autoridade competente* supõe, até mesmo antes de haver um juiz competente capaz de julgar com isenção, que exista um órgão do Ministério Público com atribuições previamente definidas na lei, capaz de instaurar e promover o processo, ou capaz de recusar-se a promover a ação penal pública também com independência e isenção.

Ao contrário do princípio do juiz natural, que já era tradicionalmente reconhecido, o princípio do promotor natural só obteve aceitação mais recente na doutrina e na jurisprudência, e consiste na existência de um órgão do Ministério Público investido

3. CR, art. 129, I.

4. CR, arts. 95, II, e 128, § 5º, I, *b*.

5. CR, art. 5º, LIII e LIV. Nesse sentido, *v. RTJ*, 146/794, STF Pleno (1993); *RSTJ*, 49/461 (1993).

em suas funções por prévios critérios legais e não casuisticamente, para assim se obter o exercício independente das atribuições que a lei conferiu à instituição. Não se trata de uma garantia para o membro do Ministério Público, senão reflexamente, mas, sobretudo, é uma garantia da própria sociedade.

No fundo, o princípio do promotor natural é o mesmo princípio do juiz natural, visto agora sob outro ângulo. Nos crimes de ação pública, o primeiro direito do acusado, antes de ser *julgado* por um órgão independente do Estado, consiste em *ser acusado ou não* por um órgão estatal dotado de igual independência, escolhido apenas mediante critérios legais abstratos, fixados anteriormente à prática do ato que lhe possa ser imputado. Para esse fim, devem, pois, ser abominados não só o procedimento de ofício e a acusação privada nos crimes de ação pública, como enfim e principalmente se impõe eliminar a figura do próprio *acusador de encomenda ou do acusador de exceção* escolhido pelos governantes ou pelo próprio procurador-geral, o que não raro dava azo a perseguições ou, ao revés, a acobertamentos por razões políticas ou de qualquer outra natureza. Deve, pois, ser vedada a manipulação casuística ou designação seletiva de membro do Ministério Público por parte do procurador-geral, apta a gerar a figura do acusador de exceção.[6]

2. Os casos precursores

Ainda sob a ordem constitucional anterior, há quase meio século (1976), sustentei que a garantia da inamovibilidade do membro do Ministério Público "liga-se ao exercício das funções do promotor, e não à sua presença física na Promotoria", de maneira que o poder de designação do procurador-geral "não pode sobrepor-se às garantias do órgão do Ministério Público nem sobrepor-se à discriminação de atribuições previstas em lei".[7]

Creio interessante relatar como cheguei a esse posicionamento, que afrontava totalmente a tradição clássica que vigia na época.

Em meados de 1976, nos anos iniciais de minha carreira, atuava eu como promotor de Justiça numa equipe especialmente designada pelo procurador-geral de Justiça de São Paulo para oficiar na Capital em inquéritos policiais e processos relativos a crimes contra o patrimônio, cometidos com violência ou grave ameaça. Naquela época, no Ministério Público paulista e nos foros em geral, era considerado normal que o chefe do *Parquet* se valesse de seus poderes habituais de designação para editar portarias e designar ou afastar promotores para obter atuação conforme com seus critérios de conveniência, inclusive para comporem equipes especializadas, como era o caso da então pioneira experiência da chamada *Equipe de Repressão a Roubos*.

O então procurador-geral de Justiça de S. Paulo tinha criado em 1973 a Equipe de Repressão a Roubos, fazendo-o por mera portaria de designação, mediante a qual retirara as atribuições dos promotores titulares junto às varas e as conferira aos membros da equipe por ele designados.[8] Tudo isso naquele tempo era absolutamente normal:

---

6. RHC n. 6.294-PR, 6ª T. STJ, rel. Min. Fernando Gonçalves, *DJU*, 26-05-1997, p. 22.570.

7. *V.* minha tese O Ministério Público no processo penal, *RT*, 494/269 e 271 (1976), também disponível neste link: http://www.mazzilli.com.br/pages/artigos/MP1976.pdf (acesso em 12-02-2023).

8. Portaria n. 900/1973-PGJ-SP.

ninguém invocava então a figura do *promotor natural* nem se falava em atribuições legais aderentes aos membros do Ministério Público, pois se admitia que o procurador-geral, na qualidade de *chefe do Ministério Público*, tinha o poder de avocar e delegar o que bem entendesse, de forma que designar promotores para casos especiais era algo corriqueiro, ainda mais naqueles tempos de Ditadura militar, em que o chefe do Ministério Público escolhia promotores para fazerem acusações de conveniência dos governantes contra seus inimigos políticos.[9] E ele usara seu habitual poder de designação para retirar as atribuições dos promotores junto às varas em matéria de crimes de roubo, conferindo-as a outros membros da instituição, por ele pessoalmente escolhidos.

Aquela equipe funcionava bem, com reconhecidos méritos na descoberta de autoria de crimes, no desmantelamento de quadrilhas, na busca por efetividade do processo e na consecução de resultados. A par disso, havia, porém, algo muito estranho que não raro acontecia na época. Os promotores designados — nós, portanto — ficávamos com os inquéritos policiais — requisição de diligências, promoção de arquivamento ou oferecimento de denúncia —, e todas as manifestações processuais, incluindo a fase das diligências (art. 499 do CPP, na redação da época), das alegações finais (art. 500 do CPP, na redação da época), de ciência da sentença e interposição ou resposta a recursos (art. 600 do CPP), além, naturalmente, de quaisquer outros incidentes processuais correlatos. Acontecia, porém, que vez ou outra o cartório encaminhava os autos para o promotor junto à vara para ciência ou manifestações que, segundo a portaria que criara a Equipe, deveriam ser privativas dos membros da própria Equipe. Esse desvio era bastante suspeito, pois ocorria exatamente em situações muito críticas, ou seja, para que o promotor junto à vara tomasse ciência precisamente de sentenças absolutórias em casos em que sabidamente nós da Equipe com certeza recorreríamos, pois tínhamos todo um trabalho sistemático — mas que alguns promotores junto à vara deixavam sem recurso… Eram coisas extremamente estranhas que aconteciam em algumas varas, em que alguns processos eram direcionados para alguns promotores alheios à Equipe, contornando, assim, nosso trabalho sistemático. A Equipe ficava indignada, mas de fato não se tomavam providências efetivas, pois não deixava de ser uma situação delicada: havia melindres, o colega que tinha tomado ciência da sentença era nada mais nada menos que o titular da promotoria… Será que houve má-fé, será que não? E não se enfrentava diretamente o problema. Mas eu, sem falar com ninguém, segui minha estratégia: esperei um caso bom acontecer. Escolhi, escolhi a dedo. Quando houve um caso escandaloso — e como houve! — numa tentativa de latrocínio, o assaltante fora absolvido, apesar da prova robusta: reconhecido por vítima e testemunhas, a *res furtiva* e a arma apreendidas em seu poder… Às vezes se encontra desses juízes que têm concepção própria do Direito Penal, e absolvem os pobres coitados assaltantes, aliás muito bem defendidos por grandes advogados, invocando uma melhor *soi-disant* justiça social… E o promotor junto à vara tinha tomado ciência naquele caso e tinha deixado transitar em julgado a absolvição, quando teria sido atribuição da Equipe tomar ciência e recorrer, e certamente teria recorrido. Pois bem, já absolvido e com sentença transitada em julgado, o assaltante teve a desfaçatez de comparecer aos autos para… requerer a liberação da sua arma que tinha sido apreendida!...

---

9. A propósito, *v*. o livro *Muitas vidas*, de meu pai Hugo Mazzilli (ed. Juarez de Oliveira, 1998, p. 245 e s.), onde ele conta a perseguição que o Ministério Público fez contra seu irmão Ranieri Mazzilli, então um dos líderes da oposição ao governo federal (disponível em https://www.mazzilli.com.br/pages/livros/muitasvidas.pdf, acesso em 06-12-2025).

Os autos foram remetidos para o promotor titular, exatamente aquele que tinha tomado ciência da portentosa sentença absolutória… Aí aquele promotor titular de repente se lembrou de que não tinha atribuições para oficiar no feito, diante da portaria que criara a Equipe de Repressão a Roubos. Assim, zelosamente mandou os autos para mim, para que eu — então integrante da Equipe — expressamente concordasse com a liberação da arma do pobre *inocente*, que fora definitivamente absolvido… O que eu fiz? Eu lancei a seguinte manifestação nos autos: "Meritíssimo Juiz, o *ciente* do promotor junto à vara, tomado ao pé da sentença, foi lançado por equívoco. Ele não tem atribuições para isso. Apelação em separado". E já fui também preparar o recurso em sentido estrito, porque eu tinha certeza de que o juiz iria indeferir o processamento da minha apelação. E de fato. O juiz escreveu nos autos que o Poder Judiciário não tinha nada que ver com os problemas de distribuição interna dos serviços do Ministério Público; que o Ministério Público tinha tomado ciência, a instituição era una e indivisível, o "ciente" do promotor de Justiça titular junto à vara era válido e a sentença tinha transitado em julgado. Mas eu segui a minha estratégia. Era um escândalo aquela absolvição em tentativa de latrocínio; para o Tribunal de Justiça pôr o criminoso na cadeia, ele teria de dizer que o "ciente" do promotor titular não era válido, que a portaria do procurador-geral de Justiça devia preponderar quanto à distribuição de atribuições dos membros do Ministério Público. E o que o Tribunal de Justiça de São Paulo fez? Ainda em 1976, deu provimento ao meu recurso em sentido estrito, mandou processar a apelação para pôr o bandido na cadeia, que era o lugar para o qual ele merecia ir, e eu ganhei aquele caso que foi revolucionário para a Equipe. Foi a primeira vez que se discutiu a atribuição do procurador-geral para afastar um promotor do processo. Ganhei o recurso.[10]

Algo, porém, iria mudar minha visão a respeito das atribuições do chefe da instituição… Logo após essa decisão, que marcou época para a Equipe de Repressão a Roubos, o promotor de Justiça Jaques de Camargo Penteado, que trabalhava conosco, teve um caso muito parecido com o meu, com uma pequena e ao mesmo tempo grande diferença: o caso dele tinha sido uma absolvição injusta num roubo simples, enquanto o caso anterior cuidava de uma absolvição escandalosa numa tentativa de latrocínio… Invocando o precedente que acabara de ser criado, Jaques fez a mesma coisa que eu fizera: também sustentou que o "ciente" do promotor titular junto à vara era equivocado, ofereceu apelação em separado, o juiz negou andamento à sua apelação, ele interpôs recurso em sentido estrito e… o Tribunal de Alçada Criminal negou seu recurso![11]

Qual a diferença entre os dois casos? Tecnicamente os dois casos eram iguais; a diferença era apenas a gravidade dos crimes. Então, aconteceu algo que eu não pudera prever. Eu li os dois acórdãos e… eu me convenci de que o acórdão que estava correto, sob o aspecto técnico, era o do segundo caso, porque este acórdão procurava apontar limites ao procurador-geral de Justiça em suas designações, quando se cuidasse de retirar atribuições dos promotores titulares de promotorias! De pronto percebi que o alcance social da tese contrária àquela que inicialmente eu próprio tinha esposado era muito superior, porque uma nova leitura da questão poderia permitir que se elevasse o nível de independência dos membros do Ministério Público em face do chefe da

10. Foi o RCrim n. 128.587-SP, 3ª Câm. TJSP, rel. Des. Mendes Pereira (1976).

11. RCrim n. 135.243-SP, 6ª Câm. TACrimSP, rel. Juiz Valentim Silva (1976).

instituição, então nomeado e demissível *ad nutum* pelo chefe do Poder Executivo local, este também de escolha direta dos governantes na Ditadura militar.

E de posse destes dois paradigmas, destes dois acórdãos absolutamente contrários, um dizendo que o procurador-geral tudo podia — o caso que eu ganhei, ironicamente o caso que eu ganhei —, e o outro dizendo que o procurador-geral tinha limites nas suas designações — o caso que o Jaques perdeu, — eu me convenci de que o procurador-geral precisava, sim, ter limites em seu poder de designar e de afastar promotores dos processos.

Por coincidência, logo mais, no dia 28 de agosto de 1976, a convite do coordenador-geral dos Grupos de Estudos Alvaro Pinto de Arruda, eu deveria fazer uma palestra no Grupo de Estudos de Bauru (SP), e levei os dois paradigmas para discussão.[12] Examinei inicialmente a posição do Ministério Público diante dos Poderes de Estado à luz da Constituição então vigente; a seguir, enfrentei a questão dos famosos princípios institucionais da unidade e da indivisibilidade do Ministério Público, que na época ainda não constavam de textos legais.[13] Como ponto culminante de minha exposição, sustentei a limitação de poderes de designação do procurador-geral, o que encontrou perplexidade e, ao mesmo tempo, até com bastante surpresa para mim, teve receptividade entre os colegas a quem eu me dirigia. Digo surpresa, pois estávamos em plena ditadura militar, época em que os poderes do procurador-geral eram convenientemente exacerbados ao extremo, sem maiores opositores…

Diante da repercussão da palestra, fui convidado pela Associação Paulista do Ministério Público a apresentar minha tese num congresso estadual de Ministério Público em dezembro de 1976. Animado pela receptividade que a tese acabou encontrando, aceitei o desafio.[14] Honraram-me, endossando a tese que apresentei, os colegas Calmette S. Bonatelli, Carlos Paulo Travain, José Fernando da Silva Lopes, Luiz Gonzaga S. R. de Almeida, Luiz Pegoraro, Ralph Simões de Castro, Renato Bueno de Camargo, Sérgio de Oliveira Médici e Tomás Mituo Shintati.[15]

Em minha referida tese de 1976, registrei: "Ora, é evidente que a garantia da inamovibilidade relativa do órgão do Ministério Público (assim como as demais garantias) visa a 'fazer o Ministério Público representar a lei antes de servir aos governantes' (Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *Curso de Direito Constitucional*); é certo que ela se liga ao exercício das funções do promotor, e não à sua presença física na Promotoria. Há relevante razão de moralidade administrativa, interesse de ordem pública, em garantir ao promotor o exercício de suas funções: a Constituição Federal evidentemente não inseriria uma garantia apenas pessoal ao promotor, mas inseriu uma garantia funcional. A lei máxima garantiu tanto o promotor (que não pode ser removido sem a prévia representação)

---

12. Os Grupos de Estudos são tradicional instituição do Ministério Público paulista, criados em 1967. Em dezembro de 1976 foi a primeira vez em que um promotor de Justiça substituto veio a ser convidado para neles dar uma palestra — e essa era minha condição funcional na época… A propósito dessa palestra, *v*., ainda, https://www.mazzilli.com.br/pages/autor/bauru.html, acesso em 06-12-2025.

13. Esses princípios foram introduzidos primeiramente na LC n. 40/1981 e, depois, na Constituição de 1988.

14. Hugo Nigro Mazzilli, O Ministério Público no processo penal, *RT* 494/269 e *Justitia*, 95/175 (1976), tese esta apresentada no IV Seminário Jurídico dos Grupos de Estudos do Ministério Público do Estado de São Paulo (dez. 1976, Serra Negra – SP).

15. Hugo Nigro Mazzilli e outros, O Ministério Público no processo penal — postura institucional e hierarquia, *Justitia*, 95/245 (dez. 1976).

como o chefe do Ministério Público (que pode remover o promotor depois da representação) — sempre por motivos de moralidade administrativa. Há uma harmonia entre tais pontos. Assim, concluo que há o poder de designação, de avocação, de delegação do procurador-geral da Justiça. Mas não pode tal poder sobrepor-se às garantias do órgão do Ministério Público nem pode sobrepor-se à discriminação de atribuições previstas na lei (recurso criminal n 135.243 de São Paulo, Tribunal de Alçada Criminal; rel. Valentim Silva). O procurador-geral de Justiça tem poder de avocar, quando teria o delegar ou de designar (e vice-versa)."

Na apresentação oral que empreendi no encontro final em Serra Negra (SP, dez. 1976), sustentei que a inamovibilidade do órgão do Ministério Público, assim como suas demais garantias, não eram atributos pessoais, e sim visavam a fazer o Ministério Público representar a lei antes de servir aos governantes; dessa forma, sua inamovibilidade não podia ser vista apenas como garantia ao cargo ou à sua presença física na promotoria, mas sim se ligava à *proteção ao exercício das funções*; em consequência, o poder de designação do chefe do Ministério Público havia de encontrar limites, não podendo sobrepor-se à discriminação de atribuições previstas na lei. Com efeito, há relevante razão de moralidade administrativa e interesse de ordem pública em garantir ao promotor o exercício de suas funções: a Lei Maior evidentemente não inseriria uma garantia apenas pessoal ao promotor de não ser alijado de seu cargo, mas sim inseriu garantia finalística, ou seja, queria proteger o exercício de suas funções. Com isso, a Lei Máxima garantiu tanto o promotor (que não pode ser removido sem a prévia representação) como o chefe do Ministério Público (que pode remover o promotor, desde que mediante regular representação) — tendo sempre como fundamento algum motivo de interesse público e moralidade administrativa. Assim, unidade e indivisibilidade existiam no Ministério Público; aquela significava que o Ministério Público era um só órgão, com uma só chefia, exercendo uma mesma função; e esta significava que seus membros podiam ser substituídos uns pelos outros, não arbitrariamente, mas na forma prevista na lei. Consequentemente, o poder de designação (ou delegação ou avocação) do procurador-geral de Justiça estava limitado pela legalidade do ato (garantias do promotor titular de promotoria e estável e ocorrência de hipótese prevista na lei). Contra designação ilegítima sustentei caber resistência e mandado de segurança; a favor de designação legítima o remédio era a remoção compulsória.

Essa tese foi aprovada, embora, é claro, com grande resistência da cúpula da instituição… Tratava-se de abordagem nova, apta a ensejar viva polêmica, por contrariar pensamento até então dominante na época, pois nela se sustentava que, diversamente do Ministério Público de países europeus, entre nós o princípio da hierarquia devia encontrar limites: *o poder de designação (ou avocação ou delegação) do procurador-geral de justiça tinha de ater-se às hipóteses previstas em lei, assegurando-se ao promotor inamovibilidade nas funções e não apenas no cargo*. Na época, sob plena Ditadura militar, havia até uma dose de ousadia quando propus o direito de resistência em face de designações ilegítimas do procurador-geral…

As críticas que a tese recebeu foram muitas e imediatas: além das objeções que envolviam a invocação dos entendimentos tradicionais e então tidos como absolutos sobre os princípios da unidade e da indivisibilidade do Ministério Público, ainda Dante Busana aventou que a tese iria trazer um *mal incalculável* (*sic*) para a instituição, porque iria permitir que os *maus promotores* resistissem às designações do *bom procurador-*

geral… Respondi com uma releitura dos princípios da unidade e da indivisibilidade próprios do Ministério Público brasileiro, e obtemperei de pronto que os riscos pelo mau uso da tese poderiam, sim, ocorrer, mas a tese também iria permitir que o bom promotor resistisse ao mau procurador-geral, possibilidade esta que não era nada desprezível, até porque naquele tempo os procuradores-gerais eram nomeados e demitidos *ad nutum* pelo chefe do Executivo, e, não raro, atuavam de forma dócil aos governantes durante a Ditadura militar. Mais uma objeção sobreviera ainda antes, de Júlio César Ribas: *mas então o procurador-geral não pode designar?!* Eu lhe respondera, sem qualquer réplica: Pode, nos casos previstos em lei, como quando a atribuição seja dele. Se ele pode dar denúncia, ele pode designar e pode avocar porque a atribuição é dele. É um caso de competência originária ou um recurso extraordinário cuja atribuição já é dele? Então ele pode designar, pode avocar. Mas não pode tirar arbitrariamente do processo um promotor titular de promotoria, que recebeu a atribuição por livre distribuição na forma da lei.

Considero que desde 1976 tive, pois, oportunidade de integrar-me entre os precursores na afirmação e no desenvolvimento do princípio segundo o qual devem ser preservadas as atribuições legais dos membros do Ministério Público, mesmo em face do procurador-geral, chefe da instituição.[16] Este último deve integral respeito às atribuições legais dos promotores, pois nada justificava os chamados *promotores de encomenda*, escolhidos livremente pelo procurador-geral, que discricionariamente os podia designar e afastar.

Importa insistir em que a motivação para minha tese surgiu durante a época da Ditadura militar, o que gerou naturais controvérsias, pois ainda não eram comuns tais críticas. Entretanto, quero crer, a verdadeira *inamovibilidade* dos membros do Ministério Público muito pouco significaria, ou até mesmo sequer teria maior sentido social se dissesse respeito apenas à impossibilidade de se remover o promotor de Justiça de seu cargo: mais do que apenas isso, era mister assegurar ao titular do cargo *o exercício das respectivas funções*! Sim, não se duvida da necessidade de haver *cargo* certo para o membro do Ministério Público, mas muito mais importante do que este tivesse garantida apenas a inamovibilidade formal *no cargo*, seria que lhe fosse garantido *o exercício das respectivas funções*, as quais deviam ser previamente fixadas na lei, e não ficar ao alvedrio ocasional do procurador-geral de Justiça, então escolhido e demitido livremente pelo chefe do Poder Executivo, situação de todo conveniente para os detentores do Poder, que assim controlavam a cabeça da instituição encarregada da promoção da ação penal pública contra seus inimigos, ou da não promoção da mesma ação contra seus aliados. Esse foi o motivo que nos convenceu e pelo qual buscamos fossem abolidas as designações discricionárias do procurador-geral, repudiando, em busca de um ideal democrático, qualquer manipulação interna ou externa sobre a escolha do órgão do Estado que houvesse de

---

16. Cf. nossa tese O Ministério Público no processo penal, *RT*, 494/269 (1976) e *Justitia*, 95/175 (1976); cf. nosso artigo As funções do Ministério Público, jornal *O Estado de S. Paulo*, 23-01-1977, p. 49. Nosso papel precursor nas ideias que levaram à criação da figura do promotor natural foi reconhecido no artigo O princípio do promotor natural, de Jaques de Camargo Penteado (1985), *Justitia 60 Anos 1939-1999*, número especial, Ministério Público de São Paulo, 1999, p. 974, e RT, 619/409 (1987); no livro *O Ministério Público no processo civil e penal — promotor natural — atribuição e conflito — com base na Constituição de 1988*, de Paulo Cezar Pinheiro Carneiro, p. 52, 1989, ed. Forense, Rio de Janeiro; no livro *Processo penal — reflexões*, de Sérgio Demoro Hamilton, Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2002, p. 97; nas decisões liminares proferidas na Pet 9.067-DF e na Pet 9.068-DF pelo Min. Celso de Mello, do STF. A passagem em que invoco estar minha condição entre os precursores do princípio também foi citada pelo Min. Gilmar Mendes, no HC 190.314-RJ do STF. Reconhecendo meu artigo de 1976 como o pioneiro na matéria, *v.* Ribeiro Dantas, Marcelo Navarro, O promotor natural e a jurisprudência do STF, *Revista do Tribunal Regional Federal 5ª Região*, n. 56, p. 221, 2004.

acusar ou não, assim como já era incontroversamente repudiada a arbitrária escolha do órgão do Estado que haveria de julgar qualquer caso concreto.[17] Com efeito, a mera *designação* discricionária, para qualquer função de Ministério Público, constituía um dos instrumentos pelos quais se acentuava ainda mais a indesejável concentração de poderes manejados pelos procuradores-gerais, então escolhidos pelo Executivo, o que submetia todos os membros concursados da instituição e ainda aniquilava de fato e em última análise todas as garantias de suposta independência funcional e inamovibilidade que pudessem ser conferidas à instituição e aos seus membros. Em suma, as prerrogativas do Ministério Público não podiam ser vistas apenas como apanágios gratuitos ou sem escopo, mas sim visavam a proteger as funções de seus órgãos e membros que efetivamente desempenham as funções institucionais, em prol do interesse público primário, razão pela qual deviam ser garantias indeclináveis. Assim, independência e inamovibilidade funcionais eram inconciliáveis com a hierarquia funcional, que é de todo incompatível com a liberdade no exercício responsável das funções dos órgãos ministeriais.

3. Desenvolvimento gradual do princípio

Em artigo de 1979, o membro do Ministério Público do Rio de Janeiro Sérgio Demoro Hamilton invocou a existência do *promotor legal* para referir-se às atribuições do membro do Ministério Público na esfera penal: "há, sim, um *promotor legal* para cada processo penal: é o promotor com atribuição para oficiar no feito".[18] Apesar de lançar sua assertiva em favor das atribuições de um "promotor legal", a concepção de Demoro a respeito do que seriam as atribuições legais dos membros do Ministério Público ainda era toda ela a clássica, pois para ele "o *promotor legal* ou o órgão do Ministério Público revestido de atribuição será aquele cuja atuação, nos limites da lei, for fixada pelo procurador-geral"…[19] Estava Demoro ainda totalmente aferrado à então doutrina tradicional, daí suas assertivas de que o procurador-geral "tem qualidade para oficiar em qualquer feito e perante qualquer juízo" e "pode atuar tanto junto aos tribunais como também no primeiro grau de jurisdição, cessando, com sua intervenção, a atribuição do órgão do Ministério Público que vinha oficiando no feito, desde o momento em que o procurador-geral manifeste determinação neste sentido. É o poder de avocar que, no Ministério Público, é privativo do procurador-geral".[20]

Embora estivesse eu acorde com o que disse Demoro no sentido de que deve mesmo sempre haver um promotor com atribuições legais para oficiar no feito, já quanto à *base* de sua assertiva, era ela o objeto direto de minha total contrariedade. Com efeito, Demoro acreditava que toda atribuição do Ministério Público se concentraria no chefe da instituição e seria este quem a atribuiria ao *promotor legal*, entendimento, aliás, que gozava de aceitação na época, mas se opunha diametralmente à tese que eu já tinha começado a defender desde 1976. Com efeito, eu sustentava algo bem diverso, pois

---

17. Deixei, a seguir, a Equipe de Repressão a Roubos, onde atuara por designação do procurador-geral, e assumi a promotoria de Santa Fé do Sul (SP) para a qual fui promovido como titular (1977).

18. Hamilton, Sérgio Demoro, Reflexos da falta de atribuição na instância penal, *Justitia*, 41 (n. 107), out./dez. 1979, p. 141-149; o mesmo artigo foi depois republicado na *Revista Forense* 269/157-161, 1980, e na coletânea *Homenagem ao Professor Sergio Demoro Hamilton*, *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, 2020, p. 77, disponível em https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1730150/Livro-Digital_Homenagem_Dr-Sergio_Demoro_Hamilton.pdf, acesso em 12-02-2023.

19. *Id. ib.*

20. *Id. ib*.

propunha atribuições dos membros do Ministério Público apenas fixadas na lei, com limites às designações do procurador-geral, e invocava o direito de resistência dos promotores em caso de invasão de suas atribuições legais por ato do procurador-geral…

Quanto a Jaques de Camargo Penteado, assim como eu também já o tinha feito, acabou reconsiderando integralmente sua posição inicial e igualmente passou a reconhecer a importância de preservarem-se as atribuições legais do membro do Ministério Público, mesmo em face das designações do procurador-geral. Destarte, em dezembro de 1981, no congresso local do Ministério Público paulista, Jaques de Camargo Penteado, Jarvis Viana Pinto, Paulo Edson Marques e Samuel Sérgio Salinas apresentaram tese que, de forma ousada e crítica, discutia de modo prospectivo a investidura do procurador-geral e a atuação dos órgãos de administração superior e de execução da instituição. Com acuidade, afirmaram os autores da tese que "membro do Ministério Público submetido a designação atua sob conveniência própria ou de terceiros e, desconveniente, é movido"; e "quanto mais relevante a função, surgida de novos experimentos do Ministério Público ou consagrada, mesmo, deverá ser objeto de cargo específico, evitando-se equipes inominadas com promotores públicos designados e órgãos que crescem de forma incontrolada, estabelecendo verdadeiro poder paralelo, supervisionado por membro escolhido por chefe do Ministério Público, isoladamente. Para cargo de primeira entrância: inscrição, Conselho, governador;[21] para cargo relevante, mera designação!"[22]

Em 1983, no foro gaúcho sobreveio importante precedente jurisprudencial sobre os limites diretos às designações do procurador-geral de Justiça. Na época, a Constituição do Rio Grande do Sul também consagrava inamovibilidade aos membros do Ministério Público (art. 80); assim, num mandado de segurança impetrado por promotor de Justiça que queria ser mantido nas funções do cargo, bem verberou o desembargador Marco Aurélio de Oliveira, "uma designação sem tempo definido parece-me uma designação que está apenas mascarando o verdadeiro nome, conceituado como investidura derivada".[23] Afinal, se equipes ou funções são necessárias, criem-se cargos e sejam preenchidos por remoção ou promoção: "Se por conveniência de serviço — salientou o desembargador Mílton dos Santos Martins, no mesmo julgamento — se quis que promotorias-chaves fossem ocupadas por designação do procurador de Justiça, isso não permite a garantia constitucional. E a norma constitucional protege conveniência maior de independência funcional do Ministério Público, dos seus órgãos, para que atuem de modo tranquilo. A garantia constitucional por isso é de que sempre as ocupe como titular e só possa ser removido como titular e sempre com as garantias que o titular tem. Doutra sorte, qualquer lei que mudasse a terminologia afrontaria impunemente a Constituição".[24]

---

21. Nesta passagem, a tese de 1981 fazia alusão ao provimento derivado dos cargos do Ministério Público, que, antes da Constituição de 1988, também era feito pelo chefe do Poder Executivo.

22. Penteado, Jaques de Camargo, Viana Pinto, Jarvis, Marques, Paulo Edson & Salinas, Samuel Sérgio, Aspectos da estrutura orgânica do Ministério Público, IX Seminário Jurídico dos Grupos de Estudos do Ministério Público do Estado de São Paulo, Poços de Caldas (MG), Associação Paulista do Ministério Público – APMP, 1981.

23. *Revista de Jurisprudência do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul*, 100/218 (1983). No mesmo sentido, agora já sob a luz da Constituição de 1988, posicionou-se Wallace Paiva Martins Júnior, em Ministério Público, democracia e eficiência da atuação, tese apresentada no XXX Seminário Jurídico dos Grupos de Estudos da Associação Paulista do Ministério Público – APMP, Guarujá, out. 2002.

24. *V. Revista de Jurisprudência do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul*, 100/217 (1983). Observe-se que a garantia de inamovibilidade da anterior Constituição gaúcha (art. 80) já era equiparável à da Carta paulista de 1969 (art. 46, II e III), e agora foi ampliada na Constituição da República (art. 128, § 5º, I, *b*, com a redação da EC n. 45/2004).

Em palestra proferida em 25 de outubro de 1984, no *Grupo de Estudos Carlos Siqueira Netto*, na Capital de São Paulo, Jaques de Camargo Penteado voltou ao tema: "O princípio do promotor natural".[25] Após identificar, em nossos trabalhos conjuntos, o embrião da ideia (Rec. 135.243-TACrimSP e Rec. 128.597-TJSP), lembrou a tese de que participou a respeito, no IX Seminário Jurídico dos Grupos de Estudos (Poços de Caldas, 1981).[26]

Em junho de 1985, já na fase preparatória para a Constituinte, Jaques de Camargo Penteado e Clovis Almir Vital de Uzeda defenderam o princípio do *promotor natural* em tese que apresentaram ao VI Congresso Nacional do Ministério Público.[27] E, de fato, a instituição já estava madura para aceitar a proposta do *promotor natural*, ou seja, a garantia de um órgão ministerial com cargos e funções predeterminadas em lei, inalteráveis ao arbítrio do procurador-geral. Assim, a tese do já então chamado *princípio do promotor natural* por eles apresentada veio a ser aprovada em sua inteireza, ocasião em que argumentaram seus autores que, sob o devido processo legal, "se acusada, toda pessoa tem direito, em condições de plena igualdade, de o ser publicamente e com justiça por promotor independente, titular de cargo criado pela lei, livre de influências estranhas, apto a dar a cada um o que é seu".[28] Nesse evento, foram aprovadas as seguintes conclusões da sua tese: "1. O princípio do promotor natural está implicitamente consagrado na Constituição Federal. 2. A lei estadual não pode regular a atuação do Ministério Público sem observância estrita da garantia do promotor natural. 3. A garantia do promotor natural deverá ser prevista expressamente no texto da futura Constituição Federal, como órgão estável, independente, designado para o cargo e não para encargo determinado e para as funções e não para o ato específico. 4. A concretização prática deste princípio implica a atuação do Ministério Público de forma adequada ao restabelecimento da ordem jurídica violada com prontidão e eficiência, e no respeito aos princípios da isonomia e da ampla defesa. 5. As equipes especializadas representam importantes inovações. Entretanto, sem cargos específicos, ferem o princípio do promotor natural. Seus titulares oficiarão em todos os atos do inquérito policial e respectivo processo".

Seguindo a mesma linha, já no final do mesmo ano de 1985, quando do XIII Seminário Jurídico dos Grupos de Estudos do Ministério Público paulista, Antônio de Pádua Bertone Pereira, Paulo Édson Marques e Wálter Paulo Sabella também enalteceram o princípio do promotor natural e combateram as designações de promotores para funções fixas, que os tornavam meros integrantes de equipes, o que podia importar mascarada e ilegítima remoção compulsória.[29]

Todas essas críticas eram bastante oportunas, pois, começando a estertorar a Ditadura militar, e antevendo todos que uma nova ordem constitucional estava mesmo por vir, era mais do que hora de abandonar os conceitos doutrinários clássicos sobre unidade, indivisibilidade e hierarquia funcional do Ministério Público brasileiro, conceitos

---

25. Posteriormente, Jaques de Camargo Penteado publicou artigo condensando o objeto da palestra, intitulado *O princípio do promotor natural*, em *O Estado de S. Paulo*, ed. 17-02-1985, p. 36.

26. *V*. nota de rodapé n. 22, *retro*.

27. Penteado, Jaques de Camargo & Uzeda, Clovis Almir Vital de. O princípio do promotor natural: as equipes especializadas à luz do princípio, VI Congresso Nacional do Ministério Público, *Justitia,* São Paulo, 131/146, set. 1985.

28. *Justitia*, 131/146 (1985).

29. Equipes: instrumental de especialização institucional, Águas de Lindoia, 1985, ed. Associação Paulista do Ministério Público – APMP.

esses inspirados em modelos estrangeiros que também mereciam crítica,[30] e repensar uma instituição ministerial independente para nosso país.

Assim, em junho de 1986, as lideranças do Ministério Público nacional decidiram reunir-se para elaborar a Carta de Curitiba — que iria servir de anteprojeto básico para as aspirações da instituição junto à Assembleia Nacional Constituinte.

Participei e votei em nome da delegação paulista que foi a Curitiba buscar um texto de consenso com vistas às reivindicações do Ministério Público nacional na Assembleia Nacional Constituinte. Nessa ocasião, no *Projeto Síntese* — que serviu de base para a votação da Carta de Curitiba, fiz a inserção da tese pela qual já vinha eu lutando há dez anos, bem como apresentei sua defesa na sessão plenária, tendo sido a proposta unanimemente acolhida naquele documento. No anteprojeto encampado pela Conamp — a atual Associação Nacional dos Membros do Ministério Público —, constou, pois, a explicitação da ideia da garantia de "inamovibilidade no cargo *e nas respectivas funções*" (art. 5º, IV).[31]

Nesse ínterim, também veio à luz o Anteprojeto Afonso Arinos, produzido pela chamada "Comissão dos Notáveis". No tocante ao Ministério Público, esse anteprojeto minimizava, porém, a garantia pretendida pelo Ministério Público de todo o País, pois insistia na independência funcional "sem prejuízo da unidade e da indivisibilidade da instituição" e, ao cuidar da inamovibilidade, alçava o poder de designação do procurador-geral a limites incontroláveis (art. 313, inc. I, e alínea "b" do inc. II).

De minha parte, ao cotejar o Anteprojeto Afonso Arinos com a Carta de Curitiba, anotei na época: "Cremos firmemente que, de modo incomparável, melhor é a proposta Conamp, que está de acordo com as aspirações do Ministério Público Nacional, bem evidenciadas no VI Congresso Nacional do Ministério Público, ocasião em que ficou bem claro que todos desejam a prevalência do princípio do *promotor natural*, segundo o qual a lei é que deve discriminar previamente as atribuições do órgão ministerial, não se aceitando designações ilimitadas e discricionárias só a pretexto da unidade e chefia da instituição (*v*. nosso artigo em *RT* 494/269 e s.). Tanto assim que no Anteprojeto Conamp, de forma superior, a inamovibilidade é *no cargo e nas respectivas funções*. Caso contrário, a inamovibilidade seria uma falácia: bastaria que o procurador-geral, mantendo o promotor na comarca, lhe suprimisse as funções…"[32]

Foi, enfim, promulgada a Constituição de 1988. É verdade que ela não inseriu a regra do promotor natural do modo expresso que desejávamos, nem mencionou

---

30. A propósito do sistema europeu do *parquet*, *v*. Muhm, Raoul, O caso Kohl e o papel do Ministério Público na Alemanha, *Revista do Ministério Público*, Lisboa, 22 n. 86 (abr.-jun. 2001), p. 57-68. Com toda razão, observara o ilustre jurista tedesco: "Difatti, frequentemente, l'opinione pubblica tedesca ha dovuto con stupore ed apprensione prendere atto delle apparenti incapacità o delle manifeste difficoltà dei procuratori della Repubblica di esercitare l'azione penale nei confronti di personaggi influenti del mondo politico ed economico" (Il caso Helmut Kohl — analisi di una corruzione, *in* https://www.larchivio.com/xoom/muhm-kohl.htm, acesso em 08-02-2023). Por sua vez, na Itália, somente depois da reforma judiciária ao final dos anos 80 é que os membros do Ministério Público começaram a agir de forma mais independente (https://www.welt.de/politik/deutschland/article144979267/Range-raeumte-mit-einem-Maerchen-auf.html, acesso em 08-02-2023).

31. *V*. a própria Carta de Curitiba (21-06-1986) em www.mazzilli.com.br/pages/informa/ccuritiba.pdf, acesso em 06-12-2025.

32. *V*. nossa tese A Carta de Curitiba e a Constituinte, apresentada ao VII Congresso Nacional do Ministério Público, pub. AMMP/Conamp (abril de 1987), disponível em https://www.mazzilli.com.br/pages/artigos/curitibaconst.pdfi, acesso em 15-02-2023.

a inamovibilidade *nas funções*, diversamente do que pretendêramos na Carta de Curitiba, mas isso não impediu que o princípio viesse a ser gradualmente reconhecido tanto em sede legislativa, como doutrinária e jurisprudencial.

Já sob a Constituição de 1988, a Lei Orgânica do Ministério Público da União — LOMPU (LC n. 75/1993) e a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público — LONMP (Lei n. 8.625/1993) deram mais alguns passos adiante nessa matéria: a primeira cometeu ao Conselho Superior do Ministério Público Federal a tarefa de expedir normas sobre as designações para os diferentes ofícios institucionais, limitando o poder do procurador-geral e só permitindo alteração de designações bienais em casos específicos, alguns dos quais submetidos à aprovação do Conselho Superior;[33] por sua vez, a LONMP também limitou as designações do procurador-geral e somente admitiu designações para que um membro do Ministério Público exercesse as funções processuais afetas a outro: *a) desde que o procurador-geral o fizesse por ato excepcional e fundamentado, submetendo sua decisão previamente ao Conselho Superior do Ministério Público*; *b) ou desde que houvesse concordância do promotor de Justiça titular*.[34]

Seguindo-se à promulgação da Constituição de 1988, Paulo Cesar Pinheiro Carneiro passou a tratar do promotor natural em seus livros,[35] fazendo referência nominal aos meus trabalhos precursores e aos de Sérgio Demoro Hamilton, o qual também sustentara o princípio do *promotor legal*, mas com contornos bem diferentes dos meus.[36]

Gradualmente a jurisprudência e a doutrina passaram a deparar-se com questões atinentes à figura do promotor natural, discutindo-o, questionando-o e aplicando-o.[37] A doutrina passou a fazer referência ao princípio,[38] e, mais recentemente, apontou-se mesmo uma "aparente vaga de refluxo do princípio", mas "nitidamente temporária", nas expressões de Emerson Garcia.[39]

---

33. LC n. 75/1993, arts. 49, VI, 57, I, *c*, e XIII, e 216 a 218. A propósito, na ADIn n. 5.052-DF, julgada em 2022, o STF recusou qualquer interpretação da LOMPU que implique remoção do membro da carreira de seu ofício de lotação.

34. Lei n. 8.625/1993, arts. 10, IX, *f* e *g*, e 24.

35. Carneiro, Paulo Cezar Pinheiro, O Ministério Público no processo civil e penal: promotor natural, atribuição e conflito com base na Constituição de 1988, Forense, 1989.

36. Carneiro, Paulo Cezar Pinheiro, *O Ministério Público* cit., p. 52 (1989).

37. Em favor do princípio do promotor natural, *v*., especialmente, meus escritos O Ministério Público no processo penal, *RT*, 494/269 (1976), *RT*, 500/426 (1977) e *Justitia*, 95/175 e 245 (1976); Inovações no Ministério Público, *RT*, 559/269 (1982); *O promotor de Justiça e o atendimento ao público*, Saraiva, 1985; *Manual do Promotor de Justiça*, Saraiva, 1987 e 1990; *O Ministério Público na Constituição de 1988* (1989); *O acesso à Justiça e o Ministério Público*, 2ª ed., p. 64, Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul, 1993; *Introdução ao Ministério Público*, Cap. 5 e 6, Saraiva, 1997; A natureza das funções do Ministério Público e sua posição no processo penal, *RT*, 805/464 (2002). Em defesa do princípio do *promotor legal*, *v.*, de Sérgio Demoro Hamilton, Reflexos da falta de atribuição na instância penal, *Justitia*, 107/141 (1979); em defesa do princípio do *promotor natural, v*. Jaques de Camargo Penteado, O princípio do promotor natural, *Justitia*, 129/114 (1985); *RT*, 619/407 (1985 e 1987); Paulo Cezar Pinheiro Carneiro, *O Ministério Público no processo civil e penal*, Forense, 1989. Em julgamentos posteriores, os tribunais passaram a enfrentar diretamente a questão do *promotor natural*, *v.g. JSTF*, 146/794, *RTJ*, 150/123 e *JSTF*, 180/255, STF Pleno; REsp n. 11.722-0/SP, STJ, 6ª T., j. 08-09-1992, v.u., rel. Min. Vicente Cernicchiaro.

38. *V.g.*, Tucci, Rogério Lauria, *Direitos e garantias individuais no processo penal brasileiro*, pp. 146/7, Saraiva, São Paulo, 1993; Ribeiro Dantas, Marcelo Navarro, O promotor natural e a jurisprudência do STF, *Revista do Tribunal Regional Federal 5ª Região*, n. 56, 2004; Garcia, Emerson, Ministério público: Organização, atribuições e regime jurídico, 6ª edição, Saraiva, pp. 374-383, 2017.

39. Reflexos da falta de atribuição do Ministério Público: as origens do princípio do promotor natural, *in Homenagem ao professor Sergio Demoro Hamilton*, ed. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, p. 679 (2020), também disponível em https://www.conamp.org.br/publicacoes/coluna-direito-em-debate/7052-reflexos-da-falta-de-atribuicao-do-ministerio-publico-as-origens-do-principio-do-promotor-natural-7052.html, acesso em 12-02-2023.

4. O STF e o princípio do promotor natural

Era natural que a discussão sobre a existência ou não do princípio do promotor natural sob a Constituição de 1988 acabasse por chegar ao plenário do Supremo Tribunal Federal.

Em 1992, enfrentada a questão em longos e fundamentados votos, seus ministros dividiram-se: foram 5 votos favoráveis ao reconhecimento da existência do princípio do promotor natural e 4 contrários; dos votos vencedores, 3 entenderam que o princípio decorria diretamente da Constituição e tinha aplicação imediata; outro deles sustentou que o princípio era constitucional, mas sua eficácia dependeria de implementação em lei infraconstitucional; o derradeiro entendeu que o princípio existia, mas não tinha assento constitucional…[40]

Naquele julgamento, a posição majoritária do STF foi, pois, no sentido de reconhecer a *existência* do princípio do *promotor natural*.[41] Dentre os votos vencedores, o voto médio admitiu que o princípio decorria de forma clara do sistema constitucional porque: *a)* a Constituição de 1988 assegura a independência e a autonomia funcional do Ministério Público, as quais, como prerrogativas institucionais, refletem-se sobre seus agentes;[42] *b)* a Constituição assegura ainda a independência e a inamovibilidade aos membros do Ministério Público,[43] garantias essas que não teriam sentido se apenas se destinassem a vincular os agentes ministeriais aos respectivos cargos e não, especialmente, a proteger as funções do cargo; *c)* exige ainda a Lei Maior que haja uma autoridade competente para processar e sentenciar alguém;[44] e entre tais autoridades se devem incluir não só as judiciárias, mas também as do Ministério Público, haja vista ter ele privatividade na promoção da ação penal pública, a tornar incompatível com as garantias individuais que o monopólio da ação penal não seja exercido por um órgão independente do Estado.[45]

Bem percebeu a extensão do princípio o Min. Celso de Mello, quando assentou: "o postulado do *promotor natural*, que se revela imanente ao sistema constitucional brasileiro, repele, a partir da vedação de designações casuísticas efetuadas pela chefia da instituição, a figura do acusador de exceção. Esse princípio consagra uma garantia de ordem jurídica, destinada tanto a proteger o membro do Ministério Público, na medida em que lhe assegura o exercício pleno e independente do seu ofício, quanto a tutelar a própria coletividade, a quem se reconhece o direito de ver atuando, em quaisquer causas,

---

40. *HC* n. 67.759-2-RJ, j. 06-08-1992, *DJU*, 1º-07-1993 — *JSTF*, 180/255; *v.* tb. *RTJ*, 146/794 (STF Pleno), *RT*, 705/412. Note-se que o acórdão é de 1992, sendo que as atuais leis orgânicas de Ministério Público sobrevieram em 1993.

41. Em diversos julgamentos posteriores, o princípio do promotor natural acabou mais facilmente sendo reconhecido pelo STF (*v.g.*, ADIn n. 2.854-DF. STF Pleno, j. 13-10-2020, m.v., rel. Min. Alexandre de Moraes, *DJe*, 16-12-2020; *HC* n. 137.637-DF, 1ª T. STF, j. 06-03-2018, v.u., rel. Min. Luiz Fux, *DJe*, 25-04-2018; *HC* n. 114.093-PR, rel. Min. Alexandre de Moraes, 1ª T. STF, m.v., j. 03-10-2017, *DJe*. 21-02-2018; *HC* n. 103.038-PA, 2ª T. STF, j. 11-10-2011, v.u., rel. Min. Joaquim Barbosa, *DJe*, 27-10-11; *HC* n. 102.147-GO, despacho monocrático do Min. Celso de Mello, j. 16-12-2010, *DJe*, 02-02-2011; RE n. 255.639-SC, 1ª T. STF, j. 13-02-2001, v.u., rel. Min. Ilmar Galvão, *Informativo STF*, *217*; *HC* n. 92.885-CE, 1ª T. STF, j. 29-04-1998, m.v., rel. Min. Cármen Lúcia, *Informativo STF*, *504;* RE n. 150.447-DF, 1ª T. STF, j. 13-05-1997, v.u., rel. Min. Ilmar Galvão, *DJU*, 15-08-1997, p. 37.045; *HC* n. 71.429-SC, 1ª T. STF, j. 25-10-1994, v.u., rel. Min. Celso de Mello, *DJU*, 25-08-1995, p. 26.023; *HC* n. 69.599-RJ, STF Pleno, j. 30-06-1993, v.u., rel. Min. Sepúlveda Pertence, *DJU*, 27-08-1993, p. 17.020.

42. CR, art. 127, §§ 1º e 2º.

43. CR, art. 128, § 5º, II, *c*.

44. CR, art. 5º, LIII.

45. CR, arts. 127, § 1º, e 129, I.

apenas o promotor cuja intervenção se justifique a partir de critérios abstratos e predeterminados, estabelecidos em lei".[46]

Em julgamento mais recente, transcrevendo minha argumentação a respeito, o STF assentou: "A *ratio legis* da inamovibilidade não é apenas a proteção do próprio cargo ou do seu titular, mas principalmente a proteção das funções do cargo. Daí o princípio que garante ao promotor o exercício das funções, só permitido seu compulsório e excepcional afastamento por ato do procurador-geral, após autorização do Conselho Superior do Ministério Público, e desde que o afastamento convenha ao interesse público" (Mazzilli, Hugo Nigro. *Introdução ao Ministério Público*. Saraiva: São Paulo, 2015, p. 77-78)." (ADIn n. 2.854-DF. STF Pleno, j. 13-10-2020, m.v., rel. Min. Alexandre de Moraes, *DJe*, 16-12-2020).

No julgamento da ADIn n. 5.052-DF, o STF novamente acolheu minhas ponderações a respeito do assunto, transcrevendo-as literalmente: "A Constituição e as leis orgânicas estabelecem critérios para dividir as atribuições dos membros do Ministério Público, bem como para ordenar as substituições, que não são livres nem arbitrárias, e os poderes dos chefes de cada ramo são limitados, de maneira que não podem avocar ou substituir indiscriminadamente as atribuições legais dos membros de cada instituição. Vê-se, destarte, que as substituições não são arbitrárias, nem caprichosas ou aleatórias (...). (...) Com a promulgação das leis orgânicas do Ministério Público (LONMP, LOMPU e LOEMP), a existência de um promotor com atribuições previamente definidas na lei já foi assegurada (...); (...) a designação deve ser feita com critérios abstratos, com o só escopo de auxílio ao promotor, e não para, ainda que com a concordância do designado, furtar-se ele próprio da atuação concreta que a lei lhe incumbia. (...) A LOMPU e a LONMP consagram, pois, o princípio que garante ao promotor o exercício das suas funções, só permitindo seu compulsório e excepcional afastamento por ato do procurador-geral, previamente autorizado pelo CSMP e desde que necessário ao interesse público (*Regime Jurídico do Ministério Público*. São Paulo: Editora Saraiva. 2013. p. 131-145)."[47]

Enfim, a mais alta jurisprudência acabou por reconhecer que, somente se forem impostos limites ao poder de designação do procurador-geral é que será efetiva a garantia de independência dos órgãos do Ministério Público para desempenhar a defesa dos maiores interesses sociais que a própria Constituição lhes cometeu.

5. Designações possíveis

Deve-se registrar, porém, que a garantia do promotor natural não pode ser vista como absoluta: além das designações legítimas, também pode haver afastamento cautelar das funções ou até mesmo a remoção compulsória do cargo.[48] Afinal, o princípio do promotor natural não foi concebido para criar um feudo no qual o titular do cargo possa atuar arbitrariamente a seu bel-prazer, mas sim apenas e tão somente dentro dos limites da lei para servir o interesse público, e não para atender à comodidade própria nem às idiossincrasias de cada membro da instituição ministerial.

---

46. *HC* n. 67.759-RJ, STF Pleno, j. 06-08-1992, m.v. (*RTJ*, 146/794).

47. ADIn n. 5.052-DF, STF Pleno, j. 23-05-2022, m.v., rel. Min. Gilmar Mendes, *DJe*, 19-09-2022.

48. CR, art. 128, § 5º, I, *b*; Lei n. 8.625/1993 (LONMP), art. 10, IX, *g*; LC n. 75/1993, arts. 210-211 (LOMPU).

Não é, portanto, toda e qualquer espécie de designação, sem maiores distinções, que deve ser profligada. Em caso de impedimentos, substituições ou férias, por exemplo, pode haver designações legítimas.[49] Incabíveis, sim, são as designações discricionárias, casuísticas ou ilimitadas.

As designações efetuadas pelo procurador-geral, pelo CSMP ou por qualquer órgão de administração superior da instituição só se podem admitir quando decorram de taxativa hipótese legal,[50] pois, se não, sob a roupagem de mera portaria de designação, poder-se-ia estar fazendo indireta burla à inamovibilidade, em afronta a garantias constitucionais.[51] Em outras palavras, deixando-se o promotor na comarca ou na promotoria, mas suprimindo-lhe, senão todas, mas suas principais funções, ou suprimindo-se apenas aquela específica função que poderia estar a incomodar poderosos, facilmente se contornaria a garantia constitucional de inamovibilidade, que se refere ao cargo, mas visa obviamente a proteger o exercício da função.

E a criação de grupos especializados de promotores, para o combate a determinados tipos de crimes, ou para a atuação em situações especiais? Constituiria violação ao princípio do promotor natural?

Quando surgem novas atribuições do Ministério Público, tem sido normal que sejam designados membros da instituição para que, após uma experiência inicial, sejam tomadas as providências legislativas necessárias à eventual criação dos cargos correspondentes. Isso tem ocorrido a cotio (na defesa do meio ambiente, do consumidor, da pessoa idosa ou com deficiência etc.). Desde que essas designações não sejam casuísticas e obedeçam aos critérios das leis orgânicas de regência, não há falar em violação do princípio do promotor natural.

Em suma, as designações só podem ocorrer quando haja prévia hipótese legal, como: *a)* na recusa de arquivamento do inquérito policial ou do inquérito civil;[52] *b)* nos casos de atribuição originária do procurador-geral, em que resolva efetuar delegação, porque, sempre que originariamente lhe caiba agir, pode praticar diretamente o ato, avocar sua prática ou designar quem aja por ele, como nas ações penais originárias de sua atribuição;[53] *c)* nos casos de impedimento, suspeição, conflito de atribuições, caso em que a designação recairá sobre o substituto automático; *d)* nas hipóteses excepcionais de afastamento compulsório;[54] *e)* quando de designações quaisquer, em que os agentes envolvidos voluntariamente se disponham a aceitar a designação,[55] pois não estaria havendo remoção compulsória,[56] mas neste último caso o fundamento da designação deve ser

---

49. *V.g.*, CPP, art. 28, com a redação da Lei n. 13.964/2019; Lei n. 7.347/1985, art. 9º; Lei n. 7.853/1989, art. 6º, § 2º; Lei n. 8.625/1993, art. 10, inc. IX, *f* e *g* (LONMP); LC 75/1993, arts. 49, VI, e 57, XIII (LOMPU).

50. *V.g.*, CPP, art. 28, com a redação da Lei n. 13.964/2019; Lei n. 7.347/1985, art. 9º, § 4º; Lei n. 7.853/1989, art. 6º, § 2º.

51. CR, arts. 5º, LIII, 128, § 5º, I, *b*.

52. *V.g.*, CPP, art. 28, com a redação da Lei n. 13.964/2019; LACP, art. 9º, § 4º, e Lei n. 7.853/89, art. 6º, § 2º.

53. Se a atribuição originária não for do procurador-geral, não há falar em poder de avocação ou delegação.

54. Lei n. 8.625/93, art. 10, IX, *g*.

55. Nesse sentido, *v.* Decomain, C*omentários à Lei Orgânica Nacional do Ministério Público — Lei 8.625, de 12-02-93*, p. 59, Obra Jurídica, 1996.

56. O art. 24 da Lei n. 8.625/93 só permite que o procurador-geral de Justiça designe um promotor para funcionar em feito determinado, de atribuição de outro membro da instituição, *se houver concordância do promotor de Justiça titular originário da atribuição*. Nesse sentido, *v.* MS n. 27.958-DF, STF Pleno, j. 17-05-12, m.v., rel. Min. Ricardo Lewandowski, *DJe*, 29-08-2012.

apenas o interesse público (como p. ex. em caso de acúmulo de serviços), e não maneira de burlar o princípio do promotor natural, ainda que com a conivência do promotor afastado. Aqui se impõe, portanto, a ressalva: a designação deve ser feita com critérios abstratos, e não para, ainda que com a concordância do promotor afastado, furtar-se ele próprio à atuação concreta que a lei lhe incumbiu.

Não se admite pura e simples designação compulsória de um promotor de Justiça para uma promotoria ou para as funções de outro promotor, que é afastado coativamente de suas atribuições legais sem formalidade alguma. Nunca será demais reiterar que, embora a *inamovibilidade* formalmente diga respeito ao cargo, sua finalidade é proteger a função: de que adiantaria, como garantia funcional (isto é, do ofício), não poder o procurador-geral remover o membro do Ministério Público de seu *cargo*, se pudesse retirar-lhe impunemente as respectivas *funções*?!

Para restringir o poder do procurador-geral de criar *setores*, *equipes*, *coordenadorias*, *promotorias, grupos especializados* etc., e designar para preenchê-los órgãos de execução cujas atribuições só dele dependam, os arts. 19 e 23 da Lei n. 8.625/1993 (LONMP) definiram as *procuradorias e as promotorias de Justiça* como órgãos de administração do Ministério Público, com funções que lhes forem cometidas *pela lei orgânica*. Destarte, o sistema passa a ser o seguinte: *a)* a divisão interna de serviços das procuradorias de Justiça passa a depender de critérios prévios e objetivos definidos pelo Colégio de Procuradores, especialmente para distribuição equitativa dos processos por sorteio;[57] *b)* no tocante às atribuições das promotorias de Justiça, *bem como dos cargos dos promotores de Justiça que a integram*, serão elas estabelecidas mediante proposta do procurador-geral de Justiça, aprovada por maioria absoluta do Colégio de Procuradores, sendo que este colegiado também deverá previamente aprovar quaisquer alterações.[58]

Em suma, a divisão de serviços entre os órgãos do Ministério Público deve ser feita de maneira prévia, rigorosamente na forma da lei. Mesmo que por regular ato administrativo se decida reunir promotores para trabalharem numa determinada área do Direito (as chamadas "equipes"), é necessário que haja critérios prévios fixados por ato do Colégio de Procuradores de Justiça, para que não se permita a manipulação de designações, em prejuízo do princípio do promotor natural.[59] A criação de equipes ocupadas por promotores sem cargos com correspondentes atribuições a eles agregadas, que possam ser preenchidas ou esvaziadas ao alvedrio do procurador-geral, — tal criação consubstancia violação ao princípio do *promotor natural*, pois tal sistema impede substancialmente a efetivação do princípio constitucional da independência funcional e da garantia de inamovibilidade. Com efeito, não custa insistir, a verdadeira *ratio legis* da inamovibilidade diz respeito não apenas à proteção do próprio *cargo*, mas principalmente *à proteção das funções do cargo*. Em tese, não ofende a garantia de inamovibilidade no cargo ou nas funções a designação genérica, aceita voluntariamente tanto pelo membro que substitui quanto pelo que é substituído.[60] Somente a designação compulsória, feita fora dos casos e da forma da lei, é que viola a garantia direta ou indireta da inamovibilidade,

---

57. Lei n. 8.625/93, art. 21.

58. Lei n. 8.625/93, art. 23, §§ 2º e 3º.

59. Nesse sentido, RHC n. 73.829-CE, 5ª T. STJ, j. 23-05-2017, *DJe*; RHC n. 133.819-MT, 6ª T. STJ, j. 07-10-2020, *DJe*, 08-10-2020.

60. Lei n. 8.625/93, art. 24.

e também, agora por exceção, quando, ainda que acordes os membros envolvidos, a designação seja casuística e se preste, eventualmente, a frustrar o direito do indivíduo e da sociedade ao promotor natural. Aí também estará claro o desvio de finalidade a macular o ato, ainda que acordes o procurador-geral, o promotor substituído e o substituto (recairíamos no vicioso caso do acusador público *de encomenda*).

Não há dúvida de que as designações para atender a necessidades momentâneas ou temporárias não geram inamovibilidade em favor do membro designado (*v.g.*, substituição por férias, doença, licença, impedimento, suspeição). Nesses casos, cessada a causa da designação, o titular deve reassumir as funções do seu cargo, sem que o membro que o tenha substituído por designação possa opor-se a deixar a substituição.

Entretanto, excetuadas as designações precárias ou de necessidade momentânea, e apenas em estreitos casos quando legítimas, não só o titular de cargo com atribuições fixas deve ter a ele aderidas suas funções: o mesmo deve ocorrer com os promotores ou procuradores de Justiça ou com os procuradores da República que tenham recebido atribuições fixas, permanentes ou estáveis, na forma das respectivas leis orgânicas. Caso contrário, a direção do Ministério Público poderia não ter interesse em buscar a criação dos novos cargos com atribuições previamente estabelecidas por meio de regulares atos normativos: deixaria de institucionalizar especializações, equipes ou setores, mesmo ou até principalmente em matéria de maior expressão política. Buscaria, antes, apenas a criação de cargos sem funções a eles agregadas, o que lhe permitiria manipular a seu bel-prazer e de forma indefinida todas as principais atribuições da instituição, em cabal afronta às garantias constitucionais de inamovibilidade, do promotor natural e até do devido processo legal, que pressupõem, antes de mais nada, a atuação de um órgão independente do Ministério Público. Que independência funcional poderia ter um membro da instituição, escolhido em confiança, sujeito a designação que possa ser cessada *ad nutum* pelo procurador-geral?!

É certo que poderia ser objetado que a própria estrutura atual do Ministério Público torna necessário que algumas funções e alguns cargos de confiança sejam ocupados em comissão por membros da instituição, como os de chefe de gabinete ou de assessor do procurador-geral, ou os de dirigente de coordenadorias ou centros de apoio operacional. Contudo, tais agentes, enquanto designados em comissão, não podem, de forma alguma, praticar atos da atividade-fim da instituição, pois que não poderão atuar com a necessária independência funcional para tanto. No caso do assessor que prepara manifestações processuais ou extraprocessuais a cargo de quem o designou, nada há de incorreto que pratique atos da atividade-fim, desde que atue sob delegação, ou nada impede que prepare atos da atividade-fim que serão praticados pelo procurador-geral, o qual, este sim, deve ser dotado, como os demais órgãos de execução, de plena liberdade funcional de atuação. Entretanto, não poderia o assessor do procurador-geral, por exemplo, arquivar investigação, ou dar denúncia e recorrer, ou propor e oficiar em ação civil pública, a não ser mediante delegação do procurador-geral, e estritamente em matéria de atribuições originárias deste último. Os membros da instituição que estejam sujeitos à discricionariedade das designações e da correspondente cessação, agindo sob essa condição, não podem praticar em nome próprio qualquer ato final de execução do Ministério Público, ou seja os atos da *atividade-fim*.

A LOMPU e a LONMP consagram, pois, o princípio que garante ao membro do Ministério Público o exercício das suas funções, só permitindo seu compulsório e excepcional afastamento por ato do procurador-geral se previamente autorizado pelo CSMP e desde que necessário ao interesse público.[61]

Quando, porém, a designação feita pelo procurador-geral envolver delegação legítima em caso de atribuição originária do chefe da instituição, o membro do Ministério Público designado há de agir em conformidade com o ato de designação, e, nesse caso, não poderá invocar sua independência funcional para descumpri-lo, pois, aí, o *promotor natural* não será ele e sim quem fez a delegação.

6. Conclusões

Erigido, pois, o Ministério Público brasileiro a elevado papel institucional — e justamente e apenas por isso tendo-lhe sido conferidas garantias de que também gozam os membros do Poder Judiciário —, não se pode permitir a burla dessas mesmas garantias por meio de avocações ou designações discricionárias e casuísticas do procurador-geral. A independência seria meramente nominal se tanto os juízes como os membros do Ministério Público estivessem sujeitos a designações discricionárias, efetuadas e cessadas *ad nutum*, para cumprirem em casos concretos a vontade do presidente do tribunal ou do procurador-geral.

O *promotor natural* é, pois, o reverso do chamado *promotor de encomenda*, contra o qual há muito nos temos posicionado. Esses *promotores de encomenda*, longe de terem sido prévia e abstratamente escolhidos pela lei, eram da livre escolha do procurador-geral, que os designava e afastava *ad nutum*. Ora, num estado democrático de Direito, passa a ser imperioso que a lei disponha previamente sobre qual órgão do Ministério Público deve oficiar num caso, assim impedindo escolhas casuísticas, seja por favoritismo, seja por perseguição. A *inamovibilidade* dos membros do Ministério Público não teria o menor sentido se dissesse respeito apenas à impossibilidade de se remover o promotor do cargo: o principal consiste em proteger-lhe *as respectivas funções*. Como vimos, esse é o fundamento maior da garantia constitucional.

Não se compadece, igualmente, com o princípio do promotor natural investido em prévias atribuições legais a situação em que se confira apenas uma discriminação genérica de atribuições a órgãos administrativos, como as *promotorias de Justiça* (as quais diretamente sequer têm função de órgãos de execução), e que estas ou quaisquer outros órgãos da instituição, livremente e sem critério legal preestabelecido, distribuam casuisticamente entre seus integrantes as atribuições genericamente cometidas à própria promotoria. Surgiria grande insegurança para os órgãos da instituição e para a coletividade se as atribuições de cada integrante da promotoria não fossem previamente disciplinadas por bem definidos critérios em conformidade com a disciplina legal. A não ser assim, seria possível a manipulação da distribuição de casos concretos (inquéritos civis, inquéritos policiais e processos judiciais), com sérios danos à impessoalidade da administração.[62]

---

61. Cf. art. 10, IX, *g*, da Lei n. 8.625/93 e art. 218, IV, da LC n. 75/93.

62. Apresentamos em nosso *Regime jurídico do Ministério Público*, Cap. 6, n. 5, proposta sobre uma nova organização das promotorias de Justiça, conferindo-se verdadeira infraestrutura administrativa aos agentes do Ministério Público.

Nos casos de sua atribuição originária, os membros do Ministério Público, na qualidade de agentes políticos, não dependem de deliberações colegiadas ou tomadas em grupo para exercer suas funções e definir suas prioridades de atuação: estas vêm fixadas diretamente na lei e na avaliação de cada órgão de execução. Quanto às suas prioridades, são as da lei, e são inúmeras, como, p. ex., os casos de réus presos em relação aos soltos; os interesses da infância e da juventude em relação aos demais; a defesa do interesse indisponível sobre o disponível; a prevalência do interesse coletivo sobre o individual; a precedência do interesse público primário sobre o secundário; a prioridade no andamento dos processos que envolvam pessoas idosas em relação aos demais feitos etc. Respeitadas as precedências estabelecidas pela lei, no mais, cabe aos próprios órgãos de execução do Ministério Público fixar suas prioridades e desempenhar sua atuação, dentro dos limites de sua independência funcional, mas respondendo, naturalmente, por suas ações ou omissões.

Em face da independência funcional dos membros do Ministério Público, poderíamos acaso dizer que teria restado abolida toda e qualquer forma de hierarquia no Ministério Público brasileiro?

Uma vez que a Constituição assegurou, como princípio institucional do Ministério Público, a independência funcional (art. 127, § 1º), a consequência é de que a hierarquia na instituição só pode ser administrativa; não mais é funcional. Enquanto instituição, o Ministério Público detém *autonomia* em face de outras instituições e órgãos do Estado; já seus membros e órgãos detêm reciprocamente *independência funcional*. Por força da *autonomia funcional*, o Ministério Público, enquanto instituição, decide livremente o que fazer, apenas subordinado aos limites da lei, mas sem se ater a injunções de outros órgãos do Estado, alheios à instituição ministerial, cabendo ao Conselho Nacional do Ministério Público *zelar* pela sua autonomia funcional e não cerceá-la;[63] por força da *independência funcional*, os membros do Ministério Público (promotores e procuradores) e cada órgão ministerial (Conselho Superior, Colégio de Procuradores etc.) decidem livremente o que fazer no exercício da atividade-fim, apenas subordinados aos limites da lei, sem estarem sujeitos a determinações funcionais de outros membros ou órgãos da instituição – mas respondendo por suas ações ou omissões.

Em parecer a respeito do tema, Hely Lopes Meirelles já bem explicitara essa distinção: "independência é de caráter absoluto; a autonomia é relativa a 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* (…). Os membros do Ministério Público só se sujeitam ao controle de órgãos superiores e diretivos da instituição (Procuradoria-Geral da Justiça, Colégio de Procuradores, CSMP e Corregedoria-Geral do Ministério Público), na sua conduta administrativa ao longo da carreira, ou nos seus atos pessoais que afrontem a probidade e o decoro que se exigem de todo agente público, principalmente dos que desfrutam de alguma parcela da autoridade estatal. No mais, os membros do Ministério Público atuam com absoluta liberdade funcional, só submissos à sua consciência e aos seus deveres profissionais, pautados pela Constituição e pelas leis regedoras da instituição".[64]

---

63. CR, art.130-A, § 2º, II, incluído pela EC n. 45/2004.

64. Parecer sobre o Ministério Público, publicado em *Justitia*, 123/183 (*v*., especialmente, p. 185 e 186, n. 12).

Em suma, os membros do Ministério Público (promotores e procuradores) e os órgãos do Ministério Público (tanto os órgãos individuais quanto os órgãos colegiados, como as Câmaras de Coordenação e Revisão, o Conselho Superior ou o Colégio de Procuradores), *no exercício da atividade-fim*, só estão adstritos ao cumprimento da Constituição e das leis; não estão obrigados a observar portarias, instruções, ordens de serviço ou quaisquer comandos provindos de outros órgãos do Estado, nem mesmo se provindos dos órgãos superiores da própria instituição. Estamos a referir-nos aqui à plena liberdade funcional no exercício da atividade-fim (se, p. ex., é caso de dar ou não denúncia, se é caso de propugnar pela condenação ou absolvição, ou se é caso de recorrer ou não): nesse ponto, é irrestrita a independência no exercício da função. Excetuados os casos expressamente previstos na lei,[65] no exercício de atos ligados à sua atividade-fim, os membros ou os órgãos do Ministério Público não podem receber ordens como *proponha a ação*, ou *deixe de propor*, ou *recorra*, ou *não recorra*, ou *sustente esta tese e não aquela*. Essa liberdade funcional decorre da natureza jurídica da relação que existe entre os promotores, procuradores de Justiça, ou procuradores da República, e a instituição a que pertençam. Os membros do Ministério Público são *agentes políticos* — ou seja, são órgãos independentes do Estado, situados no topo da esfera hierárquica de suas áreas de competência, como o são os membros do Poder Executivo, Legislativo ou Judiciário, e, por isso, decidem com plena liberdade funcional tudo aquilo que a lei lhes cometeu.

Entretanto, já no tocante ao exercício da *atividade-meio*, devem os membros do Ministério Público seguir atos, avisos, instruções e regulamentos das autoridades administrativas competentes da própria instituição (se, p. ex., é caso de comunicarem o ajuizamento de alguns tipos de ações ou se devem fazer relatórios do movimento de processos ou do atendimento ao público pela promotoria ou procuradoria, ou como devem prestar contas de gastos administrativos etc.).

A unidade e a indivisibilidade da instituição do Ministério Público são, pois, mitigadas pelos princípios da independência e da autonomia funcional. Embora a posição clássica, influenciada pela doutrina francesa, antes entendesse praticamente ilimitados o poder de avocação e designação,[66] no Brasil, na verdade, o poder de designação, avocação ou delegação do procurador-geral acabou, enfim, por deixar de sobrepor-se à discriminação de atribuições previstas em lei.

Poderia, talvez, ser objetado que, para obter-se uma atuação mais sinérgica do Ministério Público, acaso não seria melhor que a vontade da instituição fosse centralizada nas mãos do procurador-geral ou nas mãos de algum colegiado ministerial, que estipulasse planos de atuação mandatórios?[67] No caso, o constituinte optou por instituir não o princípio hierárquico, mas sim o da independência funcional no Ministério Público.[68] E a vontade da instituição não há de ser o fruto da decisão do chefe do Ministério Público ou da deliberação de qualquer órgão colegiado, e sim há de decorrer da vontade

---

65. Como, por exemplo, nos casos de delegação de atribuição originária do procurador-geral, ou de rejeição de arquivamento do inquérito policial ou do inquérito civil (como o art. 28 do CPP, na redação da Lei n. 13.964/2019, ou art. 9º da LACP), em que o órgão designado agirá sob delegação e não por atribuição própria.

66. Cf. *RT*, 553/428 — STF, j. em 10-03-1981; Hamilton, Sérgio Demoro, Reflexos da falta de atribuição na instância penal, *Justitia*, 41 (n. 107), out./dez. 1979, p. 141-149.

67. A propósito dos planos de atuação funcional e a independência funcional e seus limites, *v.* nosso *Regime jurídico do Ministério Público,* cit., Cap. 6, n. 5, *e*.

68. CF, art. 127, § 1º.

da lei; a *Constituição* e as *leis* é que estabelecem os fins da atuação ministerial e as prioridades a serem zeladas pela instituição, e não os supostos planos gerais de atuação, de natureza apenas administrativa e de caráter meramente recomendatório.

Entretanto, os membros do Ministério Público respondem pessoalmente quando, em sua atuação, se apartem do correto e oportuno zelo dos interesses que lhe foram cometidos. Havendo *exercício irregular* da função, em caso de abusos ou erros que cometam, sua responsabilidade poderá alcançar não só o campo civil e penal, mas também o aspecto disciplinar (como no tocante aos prazos, à forma e aos requisitos dos atos etc.) e político (*impeachment*); entretanto, não responderão quando tenham agido no *exercício regular* das funções, pois nesta hipótese, mesmo que causem danos, a responsabilidade se houver será do Estado. Entender o contrário seria tolher-lhes a ação.[69]

Enfim, são essas as razões pelas quais sustentamos que a primeira das garantias do Ministério Público é a independência funcional — a verdadeira nobreza, que tanto eleva a instituição, segundo a qual, desde o mais novo promotor ou procurador substituto até o procurador-geral, todos seus agentes gozam de independência no exercício de suas funções.[70]

Bibliografia

Busana, Álvaro & Perdizes, Ludgero Henrique Perdizes, A admissibilidade do arquivamento implícito, *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, 5/60.

Calamandrei, Piero. *Istituzioni di diritto processuale civile*, 2. ed., CEDAM, 1943.

Bonatelli S., Calmette; Travain, Carlos Paulo; Mazzilli, Hugo Nigro; Silva Lopes, José Fernando da; Almeida, Luiz Gonzaga S. R.; Pegoraro, Luiz; Castro, Ralph Simões de; Camargo, Renato Bueno de; Médici, Sérgio de Oliveira; & Shintati,Tomás Mituo. O Ministério Público no processo penal — postura institucional e hierarquia, *Justitia*, 95/245 (1976).

Carneiro, Paulo Cezar Pinheiro, *O Ministério Público no processo civil e penal: promotor natural — atribuição e conflito — com base na Constituição de 1988*, 1989.

Decomain, Pedro Roberto. Comentários à Lei Orgânica Nacional do Ministério Público — Lei 8.625, de 12-02-93, Obra Jurídica, 1996.

Ferreira Filho, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo, Saraiva, 1971.

Garcia, Emerson. Reflexos da falta de atribuição do Ministério Público: as origens do princípio do promotor natural, *in Homenagem ao professor Sergio Demoro Hamilton*, ed. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (2020), disponível em https://www.conamp.org.br/publicacoes/coluna-direito-em-debate/7052-

69. Sobre a responsabilidade do membro do Ministério Público em razão de sua atuação funcional, *v.* nossos *Regime jurídico do Ministério Público*, cit., Cap. 11, e A *defesa dos interesses difusos em juízo*, cit., Cap. 42.

70. A propósito, *v.* nosso artigo Os limites da independência funcional do Ministério Público, *RT*, 717/571.

reflexos-da-falta-de-atribuicao-do-ministerio-publico-as-origens-do-principio-do-promotor-natural-7052.html, acesso em 12-02-2023.

_____. *Ministério público: Organização, atribuições e regime jurídico*, 6ª edição, Saraiva, pp. 374-383, 2017.

Hamilton, Sérgio Demoro, Reflexos da Falta de Atribuição na Instância Penal, *Justitia*, 41 (107), out./dez. 1979, p. 141-149.

_____. *Processo penal — reflexões*. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2002, p. 97.

Marques, José Frederico. *Tratado de direito processual penal*, Saraiva, 1980, v. 2.

_____. *Curso de direito penal*, Saraiva, 1956.

Martins Júnior, Wallace Paiva. Ministério Público, democracia e eficiência da atuação, tese apresentada no XXX Seminário Jurídico dos Grupos de Estudos da Associação Paulista do Ministério Público – APMP, Guarujá, out. 2002.

Mazzilli, Hugo. *Muitas vidas*. São Paulo, Juarez de Oliveira, 1998.

Mazzilli, Hugo Nigro. O Ministério Público no processo penal. *RT* 494/269 e *Justitia*, 95/175 (1976), também disponível em https://www.mazzilli.com.br/pages/artigos/MP1976.pdf, acesso em 06-12-2025.

_____. *A defesa dos interesses difusos em juízo — meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses*. 35ª ed., São Paulo, Juspodivm, 2025.

_____. *Regime jurídico do Ministério Público*, 9ª ed., São Paulo, Saraiva, 2018.

_____. *Manual do Promotor de Justiça*, São Paulo, Saraiva, 1987 e 1990.

_____. *O promotor de Justiça e o atendimento ao público*. São Paulo, Saraiva, 1985, disponível em https://www.mazzilli.com.br/pages/livros/pjatende.pdf, acesso em 06-12-2025.

_____. *O Ministério Público na Constituição de 1988*, São Paulo, Saraiva, 1989.

_____. *O acesso à Justiça e o Ministério Público*, 7ª ed., São Paulo, Juspodivm, 2025.

_____. *Introdução ao Ministério Público*, 9ª ed., São Paulo, Saraiva, 2015.

_____. Inovações no Ministério Público, *RT*, 559/269.

_____. As funções do Ministério Público, jornal *O Estado de S. Paulo*, 23-01-1977, p. 49.

_____. A Carta de Curitiba e a Constituinte (tese de abril de 1987), disponível em https://www.mazzilli.com.br/pages/artigos/curitibaconst.pdfi, acesso em 06-12-2025.

_____. Os limites da independência funcional do Ministério Público, *RT*, 717/571, disponível em https://www.mazzilli.com.br/pages/artigos/limitesindep.pdf, acesso em 06-12-2025.

_____. A natureza das funções do Ministério Público e sua posição no processo penal, *RT*, 805/464 (2002), disponível em https://www.mazzilli.com.br/pages/artigos/MP2002.pdf, acesso em 06-12-2025.

Meirelles, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*, 19. ed., São Paulo, Malheiros, 1994.

_____. Parecer sobre o Ministério Público, *Justitia*, *123*/183.

Muhm, Raoul, O caso Kohl e o papel do Ministério Público na Alemanha, *Revista do Ministério Público*, Lisboa, 22 n.86 (abr.-jun. 2001), p.57-68.

_____. Il caso Helmut Kohl — analisi di una corruzione, in https://www.larchivio.com/xoom/muhm-kohl.htm, acesso em 08-02-2023.

Penteado, Jaques de Camargo. O princípio do promotor natural, *Justitia*, 129/114 (1985); RT, 619/407 (1987); *Justitia 60 Anos 1939-1999*, número especial, Ministério Público de São Paulo (1999).

_____. O princípio do promotor natural, *O Estado de São Paulo*, São Paulo, p. 36, ed. 17-02-1985.

_____. *Acusação, defesa e julgamento*. Campinas, Millenium, 2001.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil e o Código de Processo Penal: retrospectiva, avanços e desafios*. In: João Grandino Rodas e Alfredo Attié Junior. (Org.). 30 Anos da Constituição Federal: retrospectiva, avanços e desafios. 1ªed. São Paulo: Cedes – Centro de Estudos de Direito Econômico e Social, 2018.

Penteado, Jaques de Camargo; Viana Pinto, Jarvis; Marques, Paulo Edson & Salinas, Samuel Sérgio. Aspectos da estrutura orgânica do Ministério Público. In: Tese no IX Seminário Jurídico dos Grupos de Estudos do Ministério Público do Estado de São Paulo, *Teses e Relatórios*, São Paulo, Associação Paulista do Ministério Público – APMP, 1981.

Penteado, Jaques de Camargo & Uzeda, Clovis Almir Vital de. O princípio do promotor natural: as equipes especializadas à luz do princípio. VI Congresso Nacional do Ministério Público, *Justitia*, São Paulo, 131/146, set. 1985.

Ribeiro Dantas, Marcelo Navarro, O promotor natural e a jurisprudência do STF, *Revista do Tribunal Regional Federal 5ª Região*, n. 56, 2004.

Schwab, Karl Heinz. Conferência sobre Divisão de funções e o juiz natural, trad. Nelson Nery Junior, *Revista de Direito Público*, 48/124-131.

Tornaghi, Hélio. *Compêndio de processo penal*, São Paulo, J. Konfino, 1967, v. I, p. 382.

_____. *Comentários ao Código de Processo Civil*, v. I, São Paulo, Rev. dos Tribunais, 1975.

Tourinho Filho, Fernando da Costa. *Processo penal*. São Paulo, Saraiva, 1982.

Tucci, Rogério Lauria, *Direitos e garantias individuais no processo penal brasileiro*, São Paulo, Saraiva, 1993.