

O princípio do promotor natural ontem e hoje: reconfigurando as atribuições do Ministério Público no processo civil e administrativo¹

The principle of a lawful prosecutor after the new Code of Civil Procedure: reconfiguring the public prosecutor's role in Brazilian Civil Procedure

Antonio do Passo Cabral*

Sumário

1. Introdução. 2. O princípio do promotor natural na sua acepção tradicional. O mimetismo em relação ao juiz natural como decorrente do arranjo institucional brasileiro e das características do MP na Constituição de 1988. 3. Institutos e práticas que demonstram a inadequação do conceito. A necessária reconfiguração do princípio do promotor natural. 3.1. A mudança contemporânea na compreensão do juiz natural e das competências dos juízes. O equívoco de espelhar o promotor natural na atividade jurisdicional. 3.2. Forças-tarefa e equipes conjuntas de investigação. 3.3. Articulações cooperativas e compartilhamento de atribuições no processo. A cooperação judicial administrativa. Os procedimentos de decisão administrativa coordenada e sua repercussão na atividade do MP. 3.4. Tensões entre os princípios da unidade do MP e da independência funcional dos seus membros. Problemas de descoordenação em procedimentos de solução de casos repetitivos e interferência seccionada em atribuições de diversos membros do MP. 4. Proposta de sistematização para o desenvolvimento do princípio do promotor natural e das atribuições dos membros do MP. 4.1. A atual morfologia do promotor natural entre legalidade e eficiência. Objetividade, impessoalidade e invariância como núcleo de proteção do princípio. 4.2. Coordenação entre membros e o princípio da unidade do Ministério Público. Integração entre atribuições de diferentes instâncias em casos repetitivos. 4.3. Cooperação entre membros do MP. Proposta de regulamentação em trâmite

¹ Artigo originalmente publicado na *Revista de Processo*, vol. 345, 2023, p. 19-43. Agradeço pela leitura atenta e pelas críticas e sugestões aos colegas Robson Renault Godinho, Vladimir Aras, Andrey Borges de Mendonça, Gustavo Torres Soares e Hermes Zaneti Jr.

* Pós-Doutor pela Universidade de Paris I (*Panthéon-Sorbonne*). Doutor em Direito Processual pela UERJ, em cooperação com a Universidade de Munique, Alemanha (*Ludwig-Maximilians-Universität*). Mestre em Direito Público pela UERJ. Professor Titular de Direito Processual Civil da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Livre-Docente pela Universidade de São Paulo (USP). Professor Visitante nas Universidades de Passau (2015) e Kiel (2016, 2017), Alemanha, e na Universidade Ritsumeikan, Japão (2018). *Senior Lecturer* na *Peking University*, China (2019 e 2021). Procurador da República.

no Conselho Nacional do Ministério Público. 4.4. Acordos processuais sobre as atribuições ministeriais. A proposta de regulamentação expressa da “convenção de atuação coordenada” entre membros do MP. 4.5. Necessidade de desenvolvimento de estruturas organizacionais e unidades administrativas mais flexíveis. Exemplos do Poder Judiciário. 5. Conclusão e perspectivas para o futuro das atribuições do Ministério Público. Referências bibliográficas.

Resumo

O princípio do promotor natural evoluiu ao lado do princípio do juiz natural para vedar designações casuísticas e discricionárias de promotores e procuradores, evitando ainda modificações de atribuição posteriores à distribuição do processo para os membros do MP. No entanto, exige-se que o princípio do promotor natural seja repensado à luz das necessidades de eficiência administrativa na investigação, bem assim em função de institutos novos do Código de Processo Civil de 2015, que pressionam o Ministério Público para formas de estruturação e atuação coordenada e transversal.

Abstract

The principle of a lawful prosecutor evolved in Brazilian Law alongside the principle of a lawful judge, prohibiting discretionary assignment of prosecutors on a case by case basis, as well as avoiding changes in their activities after the case has been handed to a specific prosecutor. However, this principle needs to be re-interpreted due to administrative requirements of efficiency in investigation, but also in light of new judicial proceedings provided for in the Code of Civil Procedure of 2015 that pressure the Public Prosecution Office towards creating new structures and acting in a more transversal and coordinated manner.

Palavras-chave: Promotor natural. Ministério Público. Juiz natural. Atribuições de promotores e procuradores.

Keywords: *Lawful prosecutor. Lawful judge. Public Prosecution. Role of Prosecutors in Judicial Proceedings.*

1. Introdução

O princípio do promotor natural é uma norma cardeal na disciplina das atribuições dos órgãos do Ministério Público. Seu reconhecimento foi importante historicamente não apenas para conter o arbítrio nas designações de promotores e procuradores (pressionando por uma regulação interna dos MPs a respeito das formas de distribuição, das modificações de atribuição e outros institutos correlatos), mas sobretudo para proteger os indivíduos de uma atuação ilícita de membros do Ministério

Público que pudessem, por abuso ou excesso de poder, extrapolar suas atribuições em ofensa aos direitos fundamentais dos investigados ou réus em processo judicial.

Porém, o mundo mudou, a estruturação do Ministério Público avançou, e continuamos interpretando as atribuições ministeriais e as regras envolvendo o “promotor natural” tal como o princípio era pensado nos anos de 1980.

É preciso avançar. O sistema de justiça exige dos promotores e procuradores o desempenho de novas funções, e cobra do MP uma atuação voltada para a resolução de conflitos e resultados eficientes. Nesse contexto, tornou-se necessário analisar onde aquela formulação inicial falhou, e mais importante ainda, os pontos da teorização acerca do princípio que mereçam ser revisitados à luz dos caminhos seguidos pela legislação contemporânea. Em especial, deve-se atentar para o sistema do Código de Processo Civil de 2015 e as alterações legais do processo administrativo, para reinterpretar as atribuições ministeriais no direito brasileiro.²

O presente artigo pretenderá expor a tradição em torno do princípio do promotor natural e criticar essa visão com base em dois problemas: (i) a formulação originária do princípio, mimetizando o Judiciário, o que desconsidera as diferenças estruturais e funcionais entre o MP e a magistratura; (ii) a existência de novos procedimentos e técnicas processuais que exigem coordenação de atividades estatais e que flexibilizam as regras para definição e modificação de atribuições dos membros do MP.

Ao final, proporei ressignificar o princípio do promotor natural, identificando seu núcleo de proteção atual; e sugirirei aplicações que podem desenvolver a atuação dos membros do MP de modo mais articulado e coordenado, além de oferecer à instituição terreno normativo seguro para evoluir na sua organização interna, constituindo estruturas e unidades mais dinâmicas, flexíveis e eficientes.

2. O princípio do promotor natural na sua acepção tradicional. O mimetismo em relação ao juiz natural como decorrente do arranjo institucional brasileiro e das características do MP na Constituição de 1988

Na sua origem, o princípio do promotor natural desenvolveu-se espelhando as linhas mestras do princípio do juiz natural. Embora sejam os membros do MP autoridades administrativas, em muitos pontos são assemelhados aos juízes, em especial por atuarem de modo imparcial em vista de interesses públicos.³ Essa proximidade

² Em relação ao regime processual da participação do Ministério Público, e nas regras que disciplinam sua atuação judiciária, não houve alterações significativas pelo CPC/15. Como lembra Godinho, isso pode ser devido à pouca participação institucional das lideranças institucionais e associações do MP no processo legislativo. Cf. GODINHO, Robson Renault. O Ministério Público no Código de Processo Civil: alguns tópicos. in GODINHO, Robson Renault; COSTA, Susana Henriques da. *Repercussões do novo CPC - Ministério Público*. 2ª ed. Salvador: Juspodivm, 2017, p. 67. Não obstante, o CPC apresenta institutos novos e alterações significativas na sistemática de institutos processuais antigos, e por isso é imperioso questionar, à luz dessas modificações, como devem ser interpretadas as atribuições ministeriais.

³ Aliás, em alguns países, como na França, juízes e membros do MP fazem parte de carreira única. Existe controvérsia acerca da imparcialidade do MP quando atua como parte. Defendo que devemos separar

com a magistratura foi também fruto da tentativa de afastar os membros do Ministério Público de características mais afetas aos servidores públicos do Executivo, sobretudo a estruturação hierárquica da administração pública, por oposição ao modelo de independência funcional do MP (art.127 da Constituição da República).

Diante dessa ligação do MP com a magistratura, que foi uma marca da Constituição de 1988, o passo natural seria mimetizar os princípios do processo jurisdicional e disciplinar as atribuições dos membros do MP à imagem e semelhança das competências dos juízes. A empreitada não seria de todo estranha, até porque sempre se notou clara influência do processo judicial sobre o processo administrativo. De fato, parcela expressiva da doutrina administrativista defende até hoje a aplicação, no processo administrativo, de garantias processuais análogas àquelas asseguradas no processo judicial.⁴ E, no campo das competências administrativas (*rectius*: atribuições), a doutrina e a jurisprudência recorrentemente buscam aproximação com a lógica do princípio do juiz natural, idealizada para as competências jurisdicionais.⁵

Partindo dessas premissas, sustentou-se durante anos que a previsão da autoridade decisória deveria estar disciplinada invariavelmente em norma editada pelo Parlamento (lei em sentido formal).⁶ Ademais, a alocação de competências deveria ser baseada em legalidade estrita, sem discricionariedade. De outro lado, as atribuições administrativas deveriam ser *previamente* fixadas, vedada a possibilidade de designação casuística (*ad hoc*) do julgador para um determinado processo administrativo,⁷ impedindo-se também alterações de competência no curso do procedimento (depois de já iniciado).⁸ Invoca-se, a esse respeito, a aplicação analógica da regra da *perpetuatio iurisdictionis* (art.43 do CPC) ao processo administrativo, vedando-se a modificação de atribuições *post factum*.⁹

as questões anímicas, de isenção e distanciamento em relação aos interesses em jogo (imparcialidade), que são subjetivas, do debate acerca das divisões funcionais (imparcialidade ou não participatividade), que são objetivas. Não é possível desenvolver a discussão aqui. Remeto os leitores para o meu CABRAL, Antonio do Passo. Imparcialidade e imparcialidade: por uma teoria de repartição de funções processuais. *Revista de Processo*, n. 149, 2007, p. 341 ss.

⁴ Por todos, FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 21-22.

⁵ Ocorre que, na origem, o princípio do promotor natural foi desenhado com conteúdo e âmbito de proteção bem similares àqueles sustentados para o princípio do juiz natural na época da Revolução Francesa. Cf. CABRAL, Antonio do Passo. *Juiz natural e eficiência processual: flexibilização, delegação e coordenação de competências no processo civil*. São Paulo: RT, 2021, p. 39 ss.

⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 26ª ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 143; CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *Teoria dos atos administrativos*. São Paulo: RT, 1973, p.67; FLORESTANO NETO, Miguel. Da competência administrativa. In FIGUEIREDO, Lúcia Valle (Coord.). *Comentários à lei federal de processo administrativo*. 2ª ed. Belo Horizonte: Forum, 2008, p. 93. No direito estrangeiro, GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; RAMÓN-FERNÁNDEZ, Tomás. *Curso de Derecho Administrativo*. 2ª ed. Madri: Civitas, vol. 1, 1990, p. 535.

⁷ FLORESTANO NETO, Miguel. Da competência administrativa. *Op. cit.*, p. 95; FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*. *Op. cit.*, p. 141.

⁸ Por todos, CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Processo administrativo federal*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 123.

⁹ FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*. *Op. cit.*, p. 142; CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Processo administrativo federal*. *Op. cit.*, p. 127. O equívoco desse posicionamento foi demonstrado por Thiago Marrara, quando lembrou que não se pode aplicar a lógica do juiz natural ao processo administrativo, porque são frequentes a constituição de bancas de concurso público, a formação

Foi nessa moldura que, ao analisar a disciplina constitucional da atividade do Ministério Público, desenvolveu-se no Brasil uma variante principiológica que procurava aplicar a mesma proteção do juiz natural para a atividade do Ministério Público. O *princípio do promotor natural*, nessa linha, foi pioneiramente sustentado em doutrina por Hugo Nigro Mazzilli,¹⁰ e posteriormente defendido por Paulo Cezar Pinheiro Carneiro¹¹ e Sérgio Demoro Hamilton.¹² As ideias foram acolhidas amplamente pela literatura posterior¹³ e pela jurisprudência.¹⁴

O princípio do promotor natural pretende garantir independência e imparcialidade ao exercício das funções dos membros do Ministério Público, assegurando aos indivíduos que a definição do promotor ou procurador que atuará em um determinado caso será impessoal e de acordo com normas previamente estabelecidas.¹⁵ São as regras legais que devem determinar, em atos normativos

de comissões de sindicância e processantes, sempre *ad hoc* e *ex post facto*. MARRARA, Thiago. Competência, delegação e advocação na lei de processo administrativo. In NOHARA, Irene Patrícia; MORAES FILHO, Marco Antonio Praxedes de (Org.). *Processo administrativo: temas polêmicos da Lei n. 9.784/99*. São Paulo: Atlas, 2011, p. 246. Do mesmo modo, entende-se que devam ser aplicados ao processo administrativo os institutos da conexão e da continência, reunindo-se processos perante a autoridade preventa quando as questões debatidas sejam similares ou quando seja recomendável que não sejam analisadas por autoridades diversas, diante do risco de decisões conflitantes. FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*. Op. cit., p. 142-143; FLORESTANO NETO, Miguel. Da competência administrativa. Op. cit., p. 95-97.

¹⁰ MAZZILLI, Hugo Nigro. O Ministério Público no processo penal. *Revista dos Tribunais*, ano 65, vol. 494, dez., 1976, p. 270-272.

¹¹ CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. *O Ministério Público no processo civil e penal: Promotor natural – Atribuição e conflito com base na Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Forense, 5ª ed., 1995, *passim*.

¹² HAMILTON, Sérgio Demoro. Reflexos da falta de atribuição na instância penal. In *Temas de Processo Penal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1998, p. 53-56.

¹³ Por todos, BADARÓ, Gustavo Henrique. *Juiz natural no processo penal*. São Paulo: RT, 2014, p. 226-236; ARAÚJO, Fabio Caldas de. *Curso de Processo Civil*. São Paulo: Malheiros, tomo I, 2016, p. 139 ss.; por todos, VIGLIAR, José Marcelo Menezes. A participação do Ministério Público no processo civil. In CAMARGO FERRAZ, Antonio Augusto Mello de (Coord.). *Ministério Público: instituição e processo*. São Paulo: Atlas, 1997, *passim*; ALMEIDA, Gregório Assagra; SOARES JR., Jarbas. *Teoria geral do Ministério Público*. Belo Horizonte: Del Rey, 2013, *passim*.

¹⁴ STF - HC n. 102.147/GO, rel. Min. Celso de Mello, DJe 02/02/2011; RHC n. 93.247, rel. Min. Marco Aurélio, j. 18/03/08; RHC n. 95.141, rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 06/10/09; HC n. 103038/PA, rel. Min. Joaquim Barbosa, j. 11/10/2011; RE n. 638757-AgR, rel. Min. Luiz Fux, j. 09/04/2013; STJ - HC n. 57.506/PA, rel. Min. Og Fernandes, j. 15/12/2009. Há vozes contrárias à sede constitucional do princípio do promotor natural, o que se via nas composições mais antigas do Supremo Tribunal Federal, que negavam ser um princípio inerente ao direito processual brasileiro, ainda que admitissem ser possível sua instituição pelo legislador infraconstitucional. STF - HC 90277/DF, rel. Min. Ellen Gracie, j. 17.06.2008; HC n° 84.468/ES, rel. Min. Cezar Peluso, DJ 20.02.2006; HC 85424/PI, rel. Min. Carlos Velloso, j. 23.08.2005; HC 68966/RJ, rel. p/ acórdão Min. Francisco Rezek, j. 27.10.1992. Sobre as origens do promotor natural, analisando a doutrina e o debate jurisprudencial sobre se tal princípio tem raízes constitucionais ou na legislação ordinária, confira-se DANTAS, Marcelo Navarro Ribeiro. O promotor natural e a jurisprudência do STF. In *Revista do Tribunal Regional Federal da 5ª Região*, n. 56, abr.-jun., 2004, p. 196 ss.; GARCIA, Emerson. Reflexos da falta de atribuição do Ministério Público: as origens do princípio do promotor natural. In *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, edição especial em homenagem ao Professor Sergio Demoro Hamilton, 2020, p. 679 ss. O Conselho Nacional do Ministério Público segue o mesmo entendimento dos tribunais superiores. Veja-se: Pedido de providências n° 1.00060/2016-42, Cons. Valter Shuenquener de Araújo, j. 23/02/2016.

¹⁵ CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. *O Ministério Público no processo civil e penal: Promotor natural – Atribuição e conflito com base na Constituição Federal de 1988*. Op. cit., p. 65; OLIVEIRA, Eugênio Pacelli de; FISCHER, Douglas. *Comentários ao Código de Processo Penal e sua Jurisprudência*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 495-496.

gerais, abstratos e prévios ao fato,¹⁶ qual será o órgão do MP responsável por uma investigação (criminal ou cível), sendo vedadas as indicações, pelo Procurador-Geral, de promotores e procuradores para ocupar um determinado ofício depois da existência de procedimento instaurado no Ministério Público (designações *ex post facto*) ou para atuar apenas em um caso (*ad hoc*).¹⁷

Entende-se ainda que, para evitar manipulação, qualquer avocação de atribuições de promotores e procuradores, por parte do Procurador-Geral (ou de outros colegas), não seria possível senão com a concordância do próprio promotor ou procurador natural.¹⁸

Um dado curioso é que, ao contrário do juiz natural, que é tema universalmente tratado, o princípio do promotor natural é peculiar à realidade normativa e institucional brasileira. Em vários países, inclusive aqueles que muito influenciaram o direito processual brasileiro, como Itália e Alemanha, predominantemente se rejeita qualquer aproximação das discussões do juiz natural com as atribuições do Ministério Público.¹⁹ Embora o tema merecesse uma análise mais aprofundada, pode-se imaginar a razão para essa diferença de abordagem seja porque o promotor natural é um princípio típico do nosso arranjo institucional, em que o Ministério Público é independente e autônomo em relação ao Poder Executivo, algo que comumente não se verifica no direito comparado.²⁰ De fato, em muitos países, o MP ou é parcial ou é totalmente encartado nas estruturas da administração pública, subordinado hierarquicamente

¹⁶ JARDIM, Afrânio Silva. *Justiça penal pactuada: uma visão privada do sistema penal*. Disponível em: <https://emporiododireito.com.br/leitura/justica-penal-pactuada-uma-visao-privada-do-sistema-penal-por-afranio-silva-jardim-1508758591>. Acessado em: 06/06/2023.

¹⁷ CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. *O Ministério Público no processo civil e penal: Promotor natural – Atribuição e conflito com base na Constituição Federal de 1988*. Op. cit., p.51, 55-56; NERY JR., Nelson. *Princípios do processo civil na Constituição Federal*. São Paulo: RT, 8ª ed., 2004, p. 126-129.

¹⁸ Nesse sentido, STF - ADI n.2854-DF, rel. Min. Marco Aurélio, j. 09/10/2020; HC nº 137.637/DF, Rel. Min. Luiz Fux, j. 06/03/2018. A regulação varia entre os Ministérios Públicos dos Estados e o MPU. Em doutrina, algumas vozes afirmam que haveria necessidade de aprovação prévia pelo Conselho Superior da instituição. Mas há quem sustente que essa autorização seria dispicienda, bastando a presença ou anuência do promotor natural.

¹⁹ O princípio parece ser, de fato, peculiaridade do sistema brasileiro. Na Itália, por exemplo, recusando a extensão da lógica do juiz natural ao Ministério Público. Cf. ROMBOLI, Roberto. Teoria e prassi del principio di precostituzione del giudice. In *Il principio di precostituzione del giudice*. Quaderni del Consiglio Superiore della Magistratura, vol. 66, 1993, p. 45 ss. Na Alemanha, restringe-se a discussão à chamada “competência móvel”, a competência que é escolhida, no processo penal, pelo membro do Ministério Público ao auizuar a denúncia. Cf. ENGELHART, Hanns. Staatsanwaltschaft und gesetzlicher Richter. *Deutsche Richterzeitung*, 1982, p. 419-420; KALF, Wolfgang. Die willkürliche Zuständigkeitsbestimmung des Schöffengerichts. *Neue Juristische Wochenschrift*, n. 22, 1997, p. 1491; ROTH, Thomas. *Das Grundrecht auf den gesetzlichen Richter*. Berlin: Duncker & Humblot, 2000, p. 108 ss.; HENKEL, Joachim. *Der gesetzliche Richter*. Universidade de Göttingen: Tese de Doutorado, 1968, p. 23-55; Müller, Paul. Gesetzlicher Richter und Geschäftsplan. *Juristen Zeitung*, 1976, p. 587; MARX, Erwin. *Der gesetzliche Richter im Sinne von Art. 101 Abs.1 Satz 2 Grundgesetz*. Berlin: Walter De Gruyter, 1969, p. 29 ss. Uma exceção na doutrina alemã, que afirma expressamente que a discussão sobre o promotor natural não pode ser limitada à escolha do foro, assemelhando-a ao debate sobre o juiz natural, encontra-se em Achenbach, Hans. Staatsanwalt und gesetzlicher Richter. In BRODA, Christian; DEUTSCH, Erwin; SCHREIBER, Hans-Ludwig; VOGEL, Hans-Jochen (Org.). *Festschrift für Rudolf Wassermann zum 60. Geburtstag*. Neuwied: Luchterhand, 1985, p. 853 ss.

²⁰ Também percebeu o ponto DANTAS, Marcelo Navarro Ribeiro. *O promotor natural e a jurisprudência do STF*. Op. cit., p. 218-219, 231 ss.

ao Chefe do Executivo ou a algum Ministro de Estado, sendo que seus membros não têm independência funcional como aqui.²¹

De outro ângulo, apesar de inspirado neste desenho normativo do Ministério Público, idealizado pelo legislador constituinte brasileiro, o desenvolvimento do princípio do promotor natural só pôde ser bem-sucedido pela específica redação de um dispositivo específico do rol de garantias fundamentais previstos na Constituição. Trata-se do art. 5º, LIII, que não se limita a falar em “juiz”, mas, sim, “autoridade”; e não menciona apenas a função estatal de “sentenciar”, mas também de “acusar”.²² Foi assim que a doutrina e a jurisprudência interpretaram o dispositivo constitucional, que passou a ser concebida como abrangente tanto do juiz natural quanto do promotor natural.

Então, talvez a circunstância de ter sido o princípio do promotor natural extraído da mesma disposição normativa possa ter sido outro fator determinante para que se buscasse aplicar as diretrizes do princípio do juiz natural à atribuição dos membros do Ministério Público, com parâmetros análogos àqueles utilizados para a competência judicante, embora seja assente a diferença entre as competências (jurisdicionais) e as atribuições administrativas.²³

Assim, idênticos parâmetros do juiz natural passaram a ser aplicados ao princípio do promotor natural: (a) a determinação *prévia* da autoridade do MP responsável pela investigação ou processo judicial; (b) previsão das atribuições dos órgãos do MP em ato normativo geral (lei em sentido formal e atos regulamentares); e (c) inalterabilidade da atribuição após distribuição. Nessa ordem de ideias, seria inadmissível a designação casuística (*ad hoc*) de promotores e procuradores, indicados *post factum* ou durante o procedimento, assim como também seria vedada a modificação das atribuições

²¹ Não obstante, a consagração do princípio vem na linha de alguns documentos internacionais de *soft law*, sem força impositiva. Por exemplo, a independência e a imparcialidade do membro do Ministério Público são referidas pelas Nações Unidas nas suas “Diretrizes sobre o Papel dos Procuradores” (*UN Guidelines on the Role of Prosecutors*, A Havana, 1990), disponível em <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/RoleOfProsecutors.aspx>, acessado em 06/06/2023: “The Guidelines set forth below, which have been formulated to assist Member States in their tasks of securing and promoting the effectiveness, impartiality and fairness of prosecutors in criminal proceedings, should be respected and taken into account by Governments within the framework of their national legislation and practice, and should be brought to the attention of prosecutors [...]”. (Trad.: “As diretrizes abaixo, que foram formuladas para auxiliar os Estados-Membros nas suas tarefas de garantir e promover a efetividade, a imparcialidade e a equidade dos procuradores em procedimentos criminais, devem ser respeitadas e consideradas pelos governos no quadro de suas legislações e práticas nacionais, e devem ser levadas ao conhecimento dos procuradores”). Lembre-se ainda que a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, no seu relatório sobre a situação dos direitos humanos no México (1998), propôs que o Ministério Público deva ser um órgão independente do poder Executivo e deve possuir as prerrogativas de inamovibilidade e outras garantias conferidas aos membros do Judiciário. Inter-American Commission of Human Rights. *Report on the Situation of Human Rights in Mexico*, parágrafo 372, p. 162-163. Disponível em: <http://www.oas.org/en/iachr/reports/pdfs/Mexico2016-en.pdf>. Acessado em: 06/06/2023.

²² A redação é fruto de nossa história constitucional. Essa dicção mais ampla já era prevista nas Constituições de 1824, 1891 e 1934. Sobre o tema CABRAL, Antonio do Passo. *Juiz natural e eficiência processual: flexibilização, delegação e coordenação de competências no processo civil*. Op. cit., p. 66 ss.

²³ A diferença entre atribuição e competência é conhecida também em outros ordenamentos, ainda que com contornos diversos dos conceitos no Brasil, em função da existência de jurisdição administrativa. Sobre o tema, na Itália, BUONCRISTIANI, Dino. Giurisdizione, competenza, rito e merito. *Rivista di Diritto Processuale*, 1994, p. 153.

depois do início da investigação ou processo judicial.²⁴ Como o promotor natural corresponderia a um direito do investigado ou do réu, caso houvesse violação dessas características, alguns atos ou até todo o procedimento podem ser anulados.

3. Institutos e práticas que demonstram a inadequação do conceito. A necessária reconfiguração do princípio do promotor natural

3.1. A mudança contemporânea na compreensão do juiz natural e das competências dos juízes. O equívoco de espelhar o promotor natural na atividade jurisdicional

A primeira constatação relevante para a necessária reconfiguração do princípio do promotor natural é perceber o erro histórico de espelhar a atividade do Ministério Público na atividade do Poder Judiciário, mimetizando o princípio do juiz natural.

Talvez essa assimilação fosse fruto da tentativa de consolidar a nova face do MP brasileiro no início da vigência da Constituição de 1988. Para ressaltar a independência do MP em relação ao Executivo, a ausência de hierarquia funcional entre os membros, e a imparcialidade de promotores e procuradores no exercício de suas atividades-fim, sem dúvida a aproximação com o Judiciário era um caminho coerente e se provou uma estratégia institucional exitosa. Nessa vertente, um dos meios de promover essa proximidade foi emular a organização do Poder Judiciário, copiando para o princípio do promotor natural as características do juiz natural.²⁵

Não obstante, penso que essa opção foi equivocada, *data venia*, porque muitas das funções e atividades desempenhadas pelo Judiciário e pelo MP são completamente diversas, especialmente as atribuições investigativas e os atos processuais como parte, com iniciativa e discricionariedade persecutória.²⁶ De outro ângulo, ao contrário dos magistrados, promotores e procuradores sempre atuaram a partir de outras dinâmicas, em conjunto com outros colegas e em articulação com outros órgãos e entidades, públicos e privados, para a consecução de suas funções institucionais.

Mas ainda que continuássemos a imaginar que ambos os princípios deversem ser assemelhados, é preciso ressaltar que o princípio do juiz natural tem sido amplamente

²⁴ Ressalvam-se, como para os magistrados, as hipóteses de remoção, promoção, aposentadoria ou exoneração.

²⁵ OLIVEIRA, Eugênio Pacelli de. *Curso de Processo Penal*. 12ª ed. Rio de Janeiro: Lumens Juris, 2009, p. 444: "A doutrina do promotor natural, portanto, sobretudo no que respeita ao aspecto da vedação do promotor de exceção, fundamenta-se no princípio da independência funcional e da inamovibilidade (funcional) dos membros do Ministério Público, exatamente para que a instituição não se reduza ao comando e às determinações de um único órgão da hierarquia administrativa, impondo-se, por isso mesmo, como garantia individual. É nesse ponto, precisamente, que o aludido princípio vai encontrar maior afinidade com o juiz natural. Este, orientado também para a exigência do juiz materialmente competente, além da vedação do tribunal ou juiz de exceção, constitui garantia fundamental de um julgamento pautado na imparcialidade".

²⁶ Isso sem contar as diferenças orçamentárias, que dificultam sobremaneira que o Ministério Público tente acompanhar a expansão das estruturas judiciais. Marcelo Navarro Ribeiro Dantas percebeu essa diferença, e há muito tempo propunha a diferença entre juiz natural e promotor natural. DANTAS, Marcelo Navarro Ribeiro. *O promotor natural e a jurisprudência do STF*. Op. cit., p. 257-258.

revisitado diante de práticas dos tribunais e inúmeros institutos processuais previstos em lei que infirmam as características que tradicionalmente eram apontadas para a garantia fundamental.

Aquela formulação ortodoxa do princípio do juiz natural passou a ser questionada, p. ex., diante de possibilidades de estabelecimento e modificação de competências jurisdicionais por normas contratuais (acordos processuais das partes sobre as competências) ou de administração judiciária (portarias e resoluções que distribuem ou redistribuem competências). Hoje, percebemos claramente que várias competências dos juízes não são definidas previamente em leis em sentido formal.

De outro lado, inúmeros institutos como o incidente de deslocamento da competência (art. 109, V-A e §5º, da Constituição), o incidente de assunção da competência (art. 947 do CPC), a afetação de processos para julgamento nos incidentes de solução de casos repetitivos (art. 1.036, §1º, do CPC), e práticas corriqueiras como os mutirões de sentença, as convocações de juízes e desembargadores nos tribunais, as turmas/câmaras de férias, comprovam que a investidura e as competências de juízes às vezes são definidas *ex post facto*, de maneira casuística, no curso do procedimento e com critérios discricionários.²⁷

Assim, certa ou errada, aquela assimilação histórica do promotor natural ao juiz natural deve ser repensada porque atualmente vivemos um tempo de uma renovada configuração do princípio do juiz natural, o que, com maior razão pelas peculiaridades do MP, exige que também façamos reflexão semelhante para o promotor natural.

3.2. Forças-tarefa e equipes conjuntas de investigação

Outra tendência contemporânea, verificada no Brasil e no exterior, que contradiz o discurso tradicional do princípio do promotor natural, reflete-se nas designações de juízes e membros do Ministério Público para forças-tarefa e equipes conjuntas de investigação.²⁸

No âmbito do Ministério Público, a prática de constituir forças-tarefa para investigação e processamento de casos complexos não é nova, ainda que tenha se intensificado nos últimos vinte anos.

Como se sabe, as forças-tarefa são grupos de atuação conjunta formados para uma causa pontual. São, portanto, procuradores e promotores *ad hoc* selecionados

²⁷ Sobre esses e muitos outros institutos que promovem a erosão da concepção tradicional do juiz natural, confira-se CABRAL, Antonio do Passo. *Juiz natural e eficiência processual: flexibilização, delegação e coordenação de competências no processo civil*. *Op. cit.*, p. 159 ss.

²⁸ LANGBROEK, Philip M.; FABRI, Marco. Internal case assignment and judicial impartiality: comparative analysis. In LANGBROEK, Philip M.; FABRI, Marco (Dir.). *The right judge for each case: a study of case assignment and impartiality in six European judiciaries*. Antwerp: Intersentia, 2007, p. 17. Na Itália e na França, as forças-tarefa foram mecanismos importantes para responder adequadamente a picos episódicos de judicialização, sobretudo em causas envolvendo imigração. Ou seja, esta técnica não é um problema exclusivamente brasileiro. Cf. FABRI, Marco; LANGBROEK, Philip M. Is there a right judge for each case? A comparative study of case assignment in six European countries. *European Journal of Legal Studies*, vol. 1, n. 2, 2007, p. 301.

e designados para um caso específico.²⁹ E embora normalmente costumem ser integradas pelo procurador ou promotor natural, seus (demais) componentes são escolhidos de forma absolutamente discricionária por razões de eficiência.

A despeito de vozes isoladas contrárias às forças-tarefa,³⁰ o entendimento jurisprudencial consolidado no Brasil é no sentido da legítima admissibilidade da formação de forças-tarefa em função de especialização,³¹ a fim de emprestar à atuação do Ministério Público maior eficiência. Os membros a serem designados são selecionados por sua expertise e experiência. No entanto, trata-se de atribuição casuística e baseada em critérios subjetivos, o que levanta questionamentos se suas investidas seriam compatíveis com o princípio do promotor natural, ao menos se pensado naquelas bases tradicionais. Contudo, há bastante tempo se afirma que o princípio do promotor natural nunca foi incompatível com designações *ad hoc* ou com a formação de grupos de trabalho e forças-tarefas.³²

Do mesmo modo que as forças-tarefa, outro instrumento que poderia suscitar algum debate em torno dos princípios do juiz natural e do promotor natural são as equipes conjuntas de investigação.³³ Previstas em tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário,³⁴ e consagradas no art. 5º da Lei nº 13.444/16,³⁵ as equipes conjuntas

²⁹ As diretrizes das Nações Unidas para o papel dos membros do MP consideram a hipótese de existirem promotores nomeados *ad hoc*: “The present Guidelines have been formulated principally with public prosecutors in mind, but they apply equally, as appropriate, to prosecutors appointed on an *ad hoc* basis”. UN Guidelines on the Role of Prosecutors, A Havana, 1990), disponível em <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/RoleOfProsecutors.aspx>, acessado em 06/06/2023.

³⁰ JARDIM, Afrânio Silva. *Justiça penal pactuada: uma visão privada do sistema penal*, *Op. cit.*, *loc. cit.*

³¹ STF - RHC 97926/GO rel. Min. Gilmar Mendes, j. 02.09.2014.

³² Nesse sentido, por todos DANTAS, Marcelo Navarro Ribeiro. O promotor natural e a jurisprudência do STF. *Op. cit.*, p. 229-230.

³³ No direito nacional, quase inexistente literatura sobre o tema. Destaca-se a monografia inovadora de SOUZA, Isac Barcelos Pereira de. *Equipes conjuntas de investigação na cooperação jurídica internacional em matéria penal*. Salvador: Jus Podivm, 2019, *passim*. Antes, por todos, PEREIRA, Flávio Cardoso. As equipes conjuntas de investigação criminal. *Revista do Ministério Público do Estado do Mato Grosso*, ano 3, n. 5, jul.-dez., 2008, p.219-230. No estrangeiro, cf. RIJKEN, Conny; VERMEULEN, Gert. *Joint investigation teams in the European Union: from theory to practice*. The Hague: Asser, 2006, p. 1 ss.; VALLINES GARCÍA, Enrique. *Los equipos conjuntos de investigación penal en el marco de la cooperación policial y judicial entre los Estados de la Unión Europea*. Madrid: Colex, 2006, p. 21 ss.

³⁴ Convenção sobre o Tráfico Ilícito de Entorpecentes (Convenção de Viena, decreto nº 154/91, art. 9º, 1, c); Convenção das Nações Unidas sobre o Crime Organizado Transnacional (Convenção de Palermo, decreto nº 5.015/2004, art.19); Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (Convenção de Mérida, decreto nº 5.687/2006, art. 49). Confira-se ainda o Acordo-Quadro de Cooperação para a Criação de Equipes Conjuntas de Investigação, celebrado em 2 de agosto de 2010 no âmbito do Mercosul (vide a respeito a nota seguinte).

³⁵ A normatização, no Brasil e no Mercosul, ainda é mais incipiente em termos de regras cogentes, ao contrário da União Europeia, onde já existe previsão genérica no art. 13 da Convenção Relativa à Assistência Jurídica em Matéria Penal, bem assim na Decisão-Quadro do Conselho da União Europeia de 13 de junho de 2002 sobre Equipes Conjuntas de Investigação. Há vários países que já positivaram o instrumento em leis próprias. Um exemplo é a Itália, que prevê equipes conjuntas de investigação em decreto legislativo de 2016 (Decreto legislativo nº 34, G.U. 10.03.2016) e, na América do Sul, a Bolívia, cujo Código de Processo Penal contém previsão expressa das equipes conjuntas no art. 148 desde 1999. No Brasil, as investigações conjuntas foram previstas no art. 6º da resolução nº 181/2017 do CNMP. Posteriormente, em 2018, foi aprovado no Congresso Nacional o “Acordo-Quadro de Cooperação entre os Estados-Partes do Mercosul e Estados Associados para a Criação de Equipes Conjuntas de Investigação”, documento firmado no ano de 2010 e incorporado ao nosso sistema jurídico pelo Decreto-Legislativo n. 162/2018. Posteriormente, foi promulgado pelo Decreto n. 10.452/2020. O Acordo-Quadro avançou em disciplinar o instituto, e traz diretrizes sobre o âmbito de aplicação, tramitação, formas de solicitação, custos, responsabilidades e

de investigação podem ser integradas por juízes e procuradores³⁶ e servem para imprimir maior eficiência a investigações transfronteiriças, tanto na esfera criminal quanto na área cível.

A composição das equipes conjuntas de investigação também é discricionária. Os órgãos são formados por designação casuística (*ad hoc*), que deve atentar para a expertise e a experiência dos procuradores selecionados, até porque suas atividades deverão gravitar em torno da específica investigação objeto da constituição do grupo. Se a composição da equipe conjunta não levasse em conta o conhecimento pessoal e a capacitação profissional dos seus membros, poderia revelar-se um instrumento absolutamente inútil.³⁷ Não obstante, como deve considerar características pessoais dos membros designados, a escolha acaba sendo feita com grande margem discricionária.

No Brasil, são poucas as equipes conjuntas já constituídas. A primeira foi a Equipe Conjunta de Investigação – Justiça de Transição (ECI-JT), para investigação das violações de direitos humanos cometidos pelas ditaduras militares de Brasil e Argentina no âmbito da conhecida “Operação Condor”. A ECI-JT foi composta por designação do Procurador-Geral da República, que procurou equilibrar eficiência e garantia pela inclusão dos procuradores que já estavam à frente do maior número dos casos investigados (e portanto já eram procuradores naturais de outros casos similares), considerando ainda, para a seleção dos membros, a expertise naquele tipo de investigação e o conhecimento específico do instrumento das equipes conjuntas. A composição foi considerada legal e adequada pela consultoria jurídica do Ministério das Relações Exteriores.³⁸

Posteriormente, Brasil e Paraguai montaram umas equipes conjuntas a fim de combater crimes transnacionais entre os dois países (tráfico de pessoas e de drogas). O acordo foi firmado entre o Ministério da Justiça brasileiro e a Procuradoria-Geral paraguaia.³⁹ Também foi constituída equipe conjunta de investigação entre autoridades investigativas (policiais e do Ministério Público) de Brasil e Itália para a investigação e persecução de delitos de tráfico de entorpecentes envolvendo a atuação da ‘Ndrangheta no Brasil.

utilização das provas produzidas. As regras estão em vigor desde 2020, tendo sido promulgado o tratado no Brasil pelo Decreto 10.452/2020. Sobre o tema, confira-se SOUZA, Isac Barcelos Pereira de. *Equipes conjuntas de investigação na cooperação jurídica internacional em matéria penal*. Salvador, *Op. cit.*, p. 128-129.

³⁶ Além, é claro, de policiais e outros servidores públicos ou agentes privados acreditados. Cf. VALLINES GARCÍA, Enrique. *Los equipos conjuntos de investigación penal...*, *Op. cit.*, p. 75-76. No âmbito do Judiciário, a Resolução n. 375/2021 do Conselho Nacional de Justiça alterou a Resolução n. 227/16, acrescentando-lhe o art. 12-A, que permite a formação de equipes de trabalho remoto, grupos de trabalho e forças-tarefa, formados por magistrados e servidores, que serão unidades especializadas para o estudo e tratamento de questões complexas.

³⁷ VALLINES GARCÍA, Enrique. *Los equipos conjuntos de investigación penal...*, *Op. cit.*, p. 108-109.

³⁸ Parecer CONJUR/CGDI n. 566/2014, da Consultoria Jurídica do Ministério das Relações Exteriores.

³⁹ <https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1564599254.31>, acessado em 06/06/23. Da parte brasileira, o acordo foi implementado pela Polícia Federal, a quem caberia celebrar outros ajustes, inclusive com o MP, para operacionalização. Veja-se ainda <https://www.defesanet.com.br/fronteiras/noticia/33725/br-py-brasil-e-paraguai-assinam-acordo-para-criacao-de-equipes-conjuntas-de-investigacao/>, acessado em 06/06/23.

Como se vê, as forças-tarefa e as equipes conjuntas de investigação são órgãos de atuação formados *ex post facto*, sem distribuição aleatória ou por sorteio, mas por escolha ou seleção de membros a partir de critérios discricionários, pelos quais as atribuições dos membros do MP não são definidas por lei ou atos normativos gerais, nem precedem os fatos que serão investigados ou processados. São, portanto, órgãos que poderiam ser questionados tendo em vista o formato ortodoxo do princípio do juiz natural.

Não obstante, são ferramentas importantes para o Ministério Público no mundo contemporâneo, tanto que praticadas em muitos outros países. Sem dúvida as forças-tarefa e as equipes conjuntas de investigação são exemplos de estruturas organizacionais menos rígidas, mais flexíveis, que permitem atuação mais dinâmica e voltada para a eficiência, e nesse sentido são consideradas válidas pela jurisprudência.

3.3. Articulações cooperativas e compartilhamento de atribuições no processo. A cooperação judicial administrativa. Os procedimentos de decisão administrativa coordenada e sua repercussão na atividade do MP

Outra tendência contemporânea que exige a revisitação do princípio do promotor natural é aquela das articulações estatais que podem levar ao compartilhamento ou divisão de atribuições por ajustes entre instituições ou órgãos públicos.

Essas articulações são vistas entre órgãos jurisdicionais no campo da cooperação judiciária (art.67-69 do CPC) e entre estes e outros órgãos públicos ou entidades ou instituições privadas (a chamada cooperação *interinstitucional*, prevista nos arts.1º, II, 15 e 16, todos da resolução n. 350/2020 do Conselho Nacional de Justiça, que regulamenta o CPC na matéria). E a cooperação judiciária pode se dar sobre competências jurisdicionais ou administrativas. Lembremos que juízes também são gestores na atividade de administração judiciária, e podem cooperar não só para o desempenho de atos jurisdicionais, como também para a prática de atos administrativos (organização judiciária).

Interações cooperativas são previstas há muito tempo também entre autoridades administrativas, e a legislação do processo administrativo tem evoluído neste sentido. Exemplo mais evidente é o procedimento de decisão administrativa coordenada, inserido na Lei n. 9.784/99 (art.49-A e seguintes) pela Lei n. 14.210/2021, que introduziu uma seção inteira (capítulo XI-A) para disciplinar a cooperação entre instituições, órgãos ou mesmo setores administrativos.⁴⁰

Esses mecanismos de cooperação instituem uma verdadeira comitologia entre órgãos públicos, permitindo o compartilhamento e a divisão de competências

⁴⁰ CABRAL, Antonio do Passo. Comitologia decisional no processo administrativo: novos arranjos de competências administrativas entre coordenação e divisão de atribuições. In CABRAL, Antonio do Passo; MENDONÇA, José Vicente Santos de (Coord.). *Decisão administrativa coordenada: reflexões sobre o art. 49-A e seguintes da Lei n. 9.784/99*. São Paulo: Juspodivm, 2022, p. 47 ss.

para a prática conjunta e coordenada de atos administrativos de natureza instrutória, deliberativa, decisória etc.,⁴¹ e exigem um olhar renovado para as atribuições do MP. Afinal, na condução das investigações e na sua atuação funcional, os órgãos do Ministério Público praticam atos em processos administrativos.

3.4. Tensões entre os princípios da unidade do MP e da independência funcional dos seus membros. Problemas de descoordenação em procedimentos de solução de casos repetitivos e interferência seccionada em atribuições de diversos membros do MP

Revisitar o princípio do promotor natural dentro de nova roupagem pode ser útil para recuperar o sentido quicá perdido de um importante princípio institucional do Ministério Público, o princípio da unidade (art. 127 da Constituição).

Como se sabe, o princípio da unidade significa que o MP é um só organismo, uma instituição única com coesão, e que quando um membro do Ministério Público atua, é o próprio MP que está atuando.⁴²

A unidade institucional fala a favor da coordenação das atividades dos membros do MP, mas frequentemente entra em tensão com outra norma igualmente relevante, o princípio da independência funcional dos promotores e procuradores, que lhes garante autonomia para manifestar-se sobre o mérito nos processos em que possuem atribuição.⁴³ Ora, num quadro institucional em que o promotor natural tem independência, surge naturalmente um problema de descoordenação, porque muitas vezes a complexidade da sociedade contemporânea apresenta conflitos que atingem em paralelo centenas ou milhares de pessoas em diversas localidades, o que atrai a atuação de diversos promotores e procuradores, que podem chegar a conclusões diferentes (e às vezes opostas) acerca de um mesmo fato.

Lembremos ainda os incidentes de resolução de casos repetitivos (IRDR e recursos repetitivos, como prevê o art. 928 do CPC). Nesses incidentes, concentra-se a discussão de determinada questão e, ao final, forma-se precedente que será aplicado a todos os processos em que a mesma questão esteja sendo debatida (art. 927, III do CPC). O impacto massificado, em escala, do resultado desse procedimento demonstra claramente a presença de “interesse social”, exigindo participação ativa do MP nos incidentes, a fim de ampliar o debate e velar pela correta interpretação das questões jurídicas objetos de análise judicial.⁴⁴

⁴¹ *Idem*, p. 54-61.

⁴² ZENKNER, Marcelo. Reflexos processuais dos princípios institucionais da unidade e da indivisibilidade: revisitando as atribuições dos órgãos de execução do Ministério Público brasileiro. In FARIAS, Christiano Chaves de; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson (Org.). *Temas atuais do Ministério Público*. 3ª ed. Salvador: Juspodivm, 2012, p. 140 ss.

⁴³ ZANETI JR., Hermes. *O Ministério Público e o novo processo civil*. Salvador: Juspodivm, 2018, p. 63; GARCIA, Emerson. *Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico*. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 473.

⁴⁴ GODINHO, Robson Renault. O Ministério Público no Código de Processo Civil: alguns tópicos. *Op. cit.*, p. 82-83; ZANETI JR., Hermes. *O Ministério Público e o novo processo civil*. *Op. cit.*, p. 127.

No entanto, nos incidentes de resolução de casos repetitivos, o potencial de descoordenação das atividades dos membros do MP é ainda mais intenso, porque existe concentração de atribuições para resolver uma mesma questão, de uma tacada só, para diversos processos individuais. O que ocorre na prática é um(a) procurador(a), atuante nos tribunais de julgamento do incidente, emitir opinião própria a respeito da questão repetitiva sem estabelecer qualquer contato ou interlocução com qualquer outro(a) colega, da mesma instância ou de instâncias inferiores, que esteja atuando em procedimentos onde a mesma questão de direito é debatida. Claro que a opinião do membro que oficia no incidente de resolução de casos repetitivos é externada nos limites de sua independência funcional. Mas é razoável aceitar, p. ex., que o(a) Subprocurador(a)-Geral da República a quem distribuído um recurso extraordinário repetitivo no STF seja o(a) “promotor(a) natural” para opinar em relação àquela questão, com eficácia para todos os processos tramitando na Justiça Federal, Justiça do Trabalho e na Justiça Estadual? Note-se que a discussão objeto do incidente repercute em centenas ou milhares de processos que estão sob a condução e responsabilidade de outros muitos membros do MP, de diversos ramos, às vezes em todo o país.

Essa atuação descoordenada, se bem que alinhada à independência funcional, ao permitir divergência de opiniões entre órgãos de diversos MPs ou da mesma instituição, atuantes na mesma ou em instâncias diversas, às vezes como agente, outras vezes como interveniente (*custos legis*), cria uma irritação no sistema que foi qualificada por Robson Godinho como “mal estar no princípio da unidade” do Ministério Público.⁴⁵ E, ainda outra vez, exige reflexão arejada sobre o princípio do promotor natural e sua repercussão na estruturação dos diversos órgãos, ofícios e promotorias existentes em cada MP.

4. Proposta de sistematização para o desenvolvimento do princípio do promotor natural e das atribuições dos membros do MP

4.1. A atual morfologia do promotor natural entre legalidade e eficiência. Objetividade, impessoalidade e invariância como núcleo de proteção do princípio

Nesse quadro de mudança de paradigma, pensamos que o princípio do promotor natural deve ser equacionado entre a proteção da legalidade e o fomento à eficiência na atuação ministerial.⁴⁶ O princípio deve proteger o investigado ou réu de uma atuação abusiva, pessoalizada ou parcial, mas não pode ser um entrave burocrático a impedir a organização do Ministério Público em prol da otimização do emprego dos recursos humanos da instituição.

⁴⁵ GODINHO, Robson Renault. *O Ministério Público no Código de Processo Civil: alguns tópicos*. Op. cit., p. 91 ss.

⁴⁶ A compatibilidade entre promotor natural e eficiência processual deriva das mesmas preocupações que nos levaram a reexaminar as competências jurisdicionais e o juiz natural entre eficiência e garantias. Cf. CABRAL, Antonio do Passo. *Juiz natural e eficiência processual: flexibilização, delegação e coordenação de competências no processo civil*. Op. cit., p. 201 ss.

Por isso, do mesmo modo que propusemos para o juiz natural,⁴⁷ sugerimos uma reconfiguração do princípio em torno das ideias de (i) impessoalidade; (ii) objetividade das regras de atribuição; e (iii) invariância na alocação ou modificação de atribuições.

O cerne do princípio do promotor natural é evitar manipulações de atribuições dos membros do MP que pudessem levar à perseguição individual, à designação de promotores e procuradores com regras puramente subjetivas, modificáveis arbitrariamente pelo Procurador-Geral, beneficiando alguns réus/investigados e protegendo os “amigos do rei”.⁴⁸

Portanto, trata-se de garantir *objetividade* de critérios para a confecção, interpretação e aplicação das regras de distribuição de funções, além de *impessoalidade* nas designações, prevenindo alocações de poder subjetivas que “olham o rosto” dos investigados/réus e exigindo que, para situações semelhantes, devam ser definidas atribuições do mesmo modo que em casos anteriores (*invariância*). Esse parece ser o verdadeiro núcleo de proteção do princípio do promotor natural contemporâneo.

Note-se, portanto, que o princípio do promotor natural é compatível com seleção de membros e designações casuísticas e *post factum*. Não há que se impedir designação *ad hoc* de promotores em auxílio, para integrarem grupos de apoio, forças-tarefa, equipes conjuntas de investigação e outras muitas indicações casuísticas, com escolhas pontuais e às vezes promovidas no curso dos procedimentos judiciais ou administrativos. É imperioso – isso sim – que as designações sejam objetivas e impessoais, fundadas em parâmetros de eficiência, e que não se usem esses instrumentos de alocação/modificação de atribuições para perseguições ou favorecimento de quem quer que seja.

4.2. Coordenação entre membros e o princípio da unidade do Ministério Público. Integração entre atribuições de diferentes instâncias em casos repetitivos

De outro ângulo, se compreendido de maneira renovada, o princípio do promotor natural pode servir no direito contemporâneo para recuperar o princípio da unidade do Ministério Público (art. 127 da Constituição), que, como vimos, entra em frequente fricção com o princípio da independência funcional.

De início, cabe lembrar que a dispersão de entendimento ou divergência de interpretação entre dois ou mais membros do Ministério Público não representa propriamente uma incoerência interna na instituição, porque o princípio da unidade deve conviver com a independência funcional, e esta abre espaço para os membros do MP legitimamente chegarem a conclusões diversas, interpretando o ordenamento jurídico. Contudo, ainda assim é preciso reconhecer que esse choque entre os princípios

⁴⁷ CABRAL, Antonio do Passo. *Juiz natural e eficiência processual: flexibilização, delegação e coordenação de competências no processo civil*. Op. cit., p. 258 ss.

⁴⁸ Já se falou jocosamente do “acusador de encomenda”. Cf. BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 669-670.

da independência funcional e da unidade gera problemas de desarticulação prática e ineficiência, que não conseguem ser resolvidos com os instrumentos de coordenação até hoje desenvolvidos, porque estes normalmente não são imperativos.⁴⁹

Inúmeros exemplos de descoordenação encontram-se nas divergências entre membros de instâncias diversas (v.g. procuradores e procuradores-regionais, ou promotores e procuradores de justiça).⁵⁰ Mas atualmente, como destacado acima, o problema se acentua nos procedimentos de formação concentrada de precedentes, como nos incidentes de resolução de casos repetitivos.

Há também que repensar as formas de atuação de diversos promotores e procuradores sobre as mesmas questões quando uma suposta violação de direitos ocorre de modo geograficamente disperso. Nesses casos, tanto na fase de investigação (processo administrativo), como nas tratativas de autocomposição e em eventual judicialização, há grande potencial de descoordenação, com vários membros, em várias localidades, podendo adotar medidas contraditórias entre si.⁵¹

Entendo ser urgente repensar o princípio do promotor natural nesses casos. Resolver ou mitigar esse quadro só será possível a partir de três frentes: (1) incrementar as formas de atuação conjunta;⁵² (2) uma releitura do princípio do promotor natural, reconhecendo-se não apenas que, em hipóteses como essas em que uma mesma questão é analisada por vários promotores ou procuradores, não pode haver um único membro que se arrogue como “dono da tese” ou “senhor da interpretação” que se fixará em caráter vinculante para toda a instituição; e (3) desenvolver estruturas (órgãos, ofícios) que sejam secantes a todas as instâncias de atuação, desterritorializados e com atuação abrangente (especializada por matéria ou procedimento), a fim de promover interlocução com os membros que estejam à frente das investigações e que possam, ao final, atuar de modo coordenado e unívoco.

Pode-se pensar na criação de órgãos colegiados para intervenção e atuação nos repetitivos, órgãos que pudessem se coordenar e atuar em conjunto ou com divisão de tarefas, ouvindo os colegas de todas as instâncias e ramos envolvidos, para que a manifestação ministerial considere opiniões variadas e às vezes aspectos

⁴⁹ Veja-se, a título de exemplo, a atuação de unidades específicas, como as Câmaras de Coordenação e Revisão do MPU, que podem editar recomendações, diretrizes e manuais de atuação, rotinas administrativas etc., mas todos sem caráter cogente para os membros.

⁵⁰ O tema tem sido enfrentado para garantir ao membro do MP em primeira instância, que atua como agente, possibilidades de postular ao tribunal (inclusive sustentando oralmente), mas sempre em atuação cumulativa com o membro que oficia perante o tribunal na condição de interveniente (*custos legis*). Nesse sentido, por todos, ZANETTI JR., Hermes. *O Ministério Público e o novo processo civil*. Op. cit., p. 145. Discordo dos colegas que têm confiado nessa superposição de atividades como uma boa solução. Penso que atuações redundantes deveriam ser evitadas para uma maior economia de recursos e emprego ótimo da força de trabalho institucional.

⁵¹ Lembre-se que, se o dano não for nacional nem regional, mas localizado, a atribuição não precisará ser deslocada e concentrada na capital de um Estado.

⁵² Existem normas que autorizam essa atuação conjunta. Lembremos a possibilidade de litisconsórcio entre diferentes MPs, prevista no art. 5º, §5º, da Lei n. 7.347/85. Exemplos de regulação administrativa são a resolução n. 181/2017 do Conselho Nacional do MP (art. 6º) e a resolução n. 210/2020 do Conselho Superior do MPF (art. 12), que disciplinam a possibilidade de atuação conjunta de membros de vários Ministérios Públicos. Mas é preciso avançar nessa regulamentação, que ainda se encontra em fase muito embrionária.

regionais ou locais de uma mesma discussão, e que possam ficar escondidos na aparente uniformidade da interpretação de uma questão de direito. Esses órgãos podem ser estruturados por norma administrativa (portarias)⁵³ ou por instrumentos de cooperação específicos, como veremos no tópico seguinte.

4.3. Cooperação entre membros do MP. Proposta de regulamentação em trâmite no Conselho Nacional do Ministério Público

A cooperação entre membros do Ministério Público não é novidade, e ocorre há muitos anos nos diversos ramos do MP e entre promotores e procuradores de diversas instâncias. Porém, essas formas de cooperação isolavam as atuações administrativas das funções desempenhadas em processos judiciais (p. ex., limitando-se a viabilizar interações organizacionais por convênios administrativos), e eram frequentemente operacionalizadas de maneira informal, dependendo da boa vontade dos membros que ocasionalmente estivessem atuando em um determinado ofício ou órgão.

No sentido de uma maior coordenação, tendo como bússola a busca de instrumentos contemporâneos de articulação combinatória de atribuições, tramita no CNMP proposta de resolução para regulamentar, no âmbito do Ministério Público brasileiro, a cooperação entre membros do Ministério Público lotados em diferentes órgãos.⁵⁴ A ideia é normatizar formas de articulação coordenadas e não burocráticas entre membros lotados em órgãos, ofícios ou unidades diferentes para a consecução de atividades comuns ou convergentes, com o escopo de reduzir os custos, incrementar a eficiência administrativa e otimizar o emprego da força de trabalho e dos recursos institucionais.

Essa articulação cooperativa entre membros do Ministério Público encontra fundamento normativo no art. 6º do Código de Processo Civil, que estabelece o princípio de cooperação processual,⁵⁵ aplicável não só à atuação judicial do MP, mas também às funções de natureza administrativa (art. 15 do CPC). Está também alinhada com a Resolução n. 118/2014 do CNMP, que fomenta arranjos consensuais e cooperativos no MP brasileiro, e em completa sintonia com a Recomendação CNMP n. 57/2017, que incentiva atos de cooperação na atuação dos membros do Ministério Público perante os tribunais.

⁵³ Durante algum tempo, no Ministério Público Federal, havia possibilidade de implementação de um tal órgão. Foi criado pela Portaria PGR 183/2016 o NACR - Núcleo de Acompanhamento de Casos Repetitivos, vinculado ao gabinete do Procurador-Geral da República. Composto por procuradores de todos os níveis da carreira, o núcleo tinha desenho que permitia uma atuação "transversal", acompanhando a causa em várias instâncias, podendo-se valer da atuação de colegas especialistas na matéria objeto da discussão. Nestes casos, o "procurador natural" seria o próprio núcleo, concentrando esforços e evitando dispersão de recursos humanos discutindo a questão no varejo em centenas de casos. A atuação coordenada e especializada teria impacto sistêmico e em escala. Porém, na prática, tal órgão nunca implementou as ferramentas prevista na portaria, sempre em nome da "independência funcional" de um único colega ao qual distribuído um IRDR ou recurso excepcional repetitivo. O NACR viria posteriormente a ser substituído, na estrutura do gabinete do PGR, por assessorias sem independência funcional.

⁵⁴ Ou seja, é algo diferente das forças-tarefa e das equipes conjuntas de investigação, nas quais vários membros funcionam em um mesmo órgão, ofício ou unidade de atuação.

⁵⁵ ZANETI JR., Hermes. *O Ministério Público e o novo processo civil*. Op. cit., p. 92-100.

No desenho da proposta de regulamentação em tramitação no CNMP, a cooperação abrangerá qualquer matéria e poderá ser ativa, passiva e simultânea, realizada entre diversos órgãos de atuação, podendo ainda configurar-se como uma cooperação interinstitucional entre os órgãos do Ministério Público, de um lado, e outras pessoas, órgãos, instituições e entidades, públicas ou privadas, de outro.

Essa cooperação, a meu ver, já pode ser implementada hoje pela aplicação do procedimento do art. 49-A e seguintes da Lei n. 9.784/99, e por aplicação analógica das regras de cooperação judiciária (artigos 67 a 69 do CPC) aos processos administrativos conduzidos pelo Ministério Público (art.15 do CPC). Apesar disso, uma regulação específica editada pelo Conselho Nacional do Ministério Público pode permitir maior detalhamento e dar mais visibilidade às inúmeras possibilidades de cooperação entre os membros. No âmbito do Poder Judiciário, aliás, são muitas as boas práticas cooperativas que têm se desenvolvido a partir da criação da Rede Nacional de Cooperação Judiciária, práticas que posteriormente são divulgadas e fomentadas para serem replicadas em outros juízos que estejam enfrentando problemas similares. E sem dúvida, a edição da regulamentação específica da cooperação judiciária pelo CNJ (resolução n. 350/2020) representou um grande motor nesse movimento. Espera-se que a projetada regulação do CNMP produza o mesmo efeito.

4.4. Acordos processuais sobre as atribuições ministeriais. A proposta de regulamentação expressa da “convenção de atuação coordenada” entre membros do MP

Um instrumento muito interessante e atual para a coordenação de atribuições é a *convenção de atuação coordenada*, regulada nos arts. 4º a 7º da mesma proposta de regulamentação que tramita no CNMP. Trata-se de um acordo processual sobre as atribuições, celebrado pelos promotores ou procuradores naturais, sem prejuízo da participação de demais interessados.

Como se sabe, as convenções processuais são amplamente autorizadas no sistema jurídico brasileiro (art. 190 do CPC). Em relação à atividade do Ministério Público, os arts. 15 a 17 da Resolução n. 118/2014 do CNMP também autorizam a celebração de convenções processuais por instrumentos autocompositivos.⁵⁶

No caso da convenção de atuação coordenada, o acordo processual tem por objeto o exercício das atribuições, portanto é uma convenção sobre a capacidade processual. A legislação já disciplina expressamente um tipo de convenção processual para transferência negocial da capacidade (art. 75 § 4º do CPC).⁵⁷ Além disso, inexistente limitação temática na resolução n. 118/2014 do CNMP para as convenções processuais utilizáveis pelo Ministério Público. Portanto, os acordos sobre as capacidades

⁵⁶ CABRAL, Antonio do Passo. A resolução 118 do CNMP e as convenções processuais. In CABRAL, Antonio do Passo; NOGUEIRA, Pedro Henrique Pedrosa. (Org.). *Negócios processuais*. 4ª ed. Salvador: Juspodivm, 2019, tomo 1, p. 721-738.

⁵⁷ CABRAL, Antonio do Passo. *Convenções processuais: teoria geral dos negócios jurídicos processuais*. 4ª ed. São Paulo: Juspodivm, 2023, especialmente p. 190-198, e nota 104; p. 385-386 e nota 289.

processuais (onde se inserem as atribuições administrativas) são claramente permitidos no sistema brasileiro.⁵⁸

A questão passa a ser do objeto possível desses acordos. Evidente que as atribuições dos membros do MP não podem ser renunciadas, omitindo-se o promotor ou procurador em agir, ou se furtando à responsabilização funcional e controle institucional. As exigências contemporâneas de *accountability* dos agentes estatais, em especial os agentes políticos, impediriam uma tal disposição negocial. Todavia, é possível que os membros do MP disciplinem, por convenção, o *exercício concreto das atribuições*, estabelecendo consensualmente com outros colegas formas e procedimentos para a coordenação de suas atividades em casos que envolvam vários órgãos de atuação.

Nesse sentido, nos termos da proposta em tramitação no CNMP, a convenção de atuação coordenada deverá conter um *plano de atuação*, expondo a divisão de tarefas e repartição de funções (atividades exclusivas ou conjuntas), as formas de deliberação entre os convenientes para a tomada de decisão, e os meios de solução de divergência interna.⁵⁹ Além disso, devem-se indicar as fontes de custeio e de recursos materiais e humanos (equipes, assessoria, peritos etc.) que serão empregados durante a duração da cooperação, especificando o que caberá a cada um dos convenientes providenciar.

Após a celebração do acordo dividindo atribuições, os promotores ou procuradores deverão informar o Conselho Superior ou Câmara de Coordenação e Revisão respectiva, para registro e controle.

4.5. Necessidade de desenvolvimento de estruturas organizacionais e unidades administrativas mais flexíveis. Exemplos do Poder Judiciário

O Poder Judiciário já percebeu que devemos reinterpretar o princípio do juiz natural e, mesmo permitindo atribuições e modificações de competência *ad hoc*, às vezes no curso do processo já instaurado (*ex post facto*), ainda assim se pode preservar o núcleo essencial do princípio, a dimensão protetiva da garantia constitucional de evitar (re)alocações de competência com subjetivismo e parcialidade.

Nesse sentido, assegurando-se objetividade, impessoalidade e invariância na investidura e na atribuição de competência, observa-se no Judiciário uma clara tendência de organizar-se com unidades administrativas e jurisdicionais mais flexíveis e dinâmicas. Em vez de constituir simplesmente “varas”, que representam blocos de atribuições e competências solidificadas em estruturas pesadas, nas quais e para as quais são lotados e removidos juízes e servidores que ali se tornam inamovíveis, têm-se desenvolvido novas estruturas jurisdicionais e administrativas, como os

⁵⁸ Sobre as possibilidades de acordo processual pelo MP, confira-se CABRAL, Antonio do Passo. As convenções processuais e o termo de ajustamento de conduta. in GODINHO, Robson Renault; COSTA, Susana Henriques. (Org.). *Repercussões do novo CPC - vol. 6 - Ministério Público*. Salvador: Juspodivm, 2015, p. 193-210.

⁵⁹ Não havendo indicação das formas de solução de controvérsias, em caso de divergência entre os convenientes, será cabível o uso do conflito de atribuição, na forma da legislação de regência.

núcleos de justiça 4.0, juízos 100% digitais, justiça itinerante, centros de inteligência, equipes de trabalho remoto, grupos de trabalho e forças-tarefa.⁶⁰

Essas estruturas possuem maior discricionariedade nas designações, mais mobilidade dos juizes e servidores lotados, alterabilidade das competências e atribuições, variabilidade na área geográfica de atuação, prazo fixo de funcionamento (ainda que prorrogável caso a caso), dentre outras muitas características, inclusive orçamentárias, que apresentam essas unidades como formas muito mais contemporâneas para que o sistema de justiça possa responder adequadamente aos conflitos que é chamado a resolver.

Ora, se muitas dessas unidades já eram constituídas no Ministério Público, como as forças-tarefa, nas quais seus membros sempre desempenharam atribuições agregadas, conjuntas e coordenadas, parece ser natural que o MP brasileiro também siga esse caminho de reestruturar administrativamente seus órgãos de atuação.

Sugiro repensar as atribuições com a criação de escritórios inteiramente virtuais, desterritorializados, com abrangência nacional ou para todo um Estado da federação.

Diviso recomendável ainda que passemos a estruturar núcleos especializados por matéria, com designação por período, em cumulação aos escritórios de lotação ordinária, para atuação em matérias específicas ou em determinados tipos de procedimento.

Entendo possível ainda a constituição de grupos de trabalho volantes para atuação episódica e temporária, como p. ex. em casos de desastres ou eventos imprevisíveis em geral, mas que gerem explosão de litigância por um certo período de tempo.⁶¹ Nesses casos, estruturas móveis, provisórias e adaptáveis são mais adequadas do que unidades fixas, com atribuições rígidas e lotação de pessoal invariável.

Por fim, pode ser interessante ainda pensarmos em formas de especialização que não sejam focadas nos órgãos de atuação (especialização de escritórios), mas sim nos membros. Já defendi, de modo similar, a formação de listas de agentes públicos especializados em determinada matéria, aos quais poderia ser distribuída uma investigação ou processo judicial, independente de lotação territorial, em razão de sua expertise.⁶² Essas novas formas de especialização de membros poderiam elevar em qualidade a atuação ministerial, contribuindo para uma melhor condução do caso, sobretudo em nichos muito específicos em que alta especialização seja necessária.

⁶⁰ O Conselho Nacional de Justiça tem tido papel central nesse movimento, liderando a política públicas para maior eficiência na atividade judiciária (administrativa e jurisdicional) e normatizando os mecanismos para viabilizar o exercício da jurisdição por meio dessas estruturas mais dinâmicas e flexíveis. Vejam-se, p. ex., as Resoluções do CNJ n. 227/16, n. 345/2020, n. 349/2020, n. 375/2021, n. 385/2021, n. 460/2022.

⁶¹ CABRAL, Antonio do Passo. *Juiz natural e eficiência processual: flexibilização, delegação e coordenação de competências no processo civil*. *Op. cit.*, p. 301-303.

⁶² *Idem*, p. 297-300.

5. Conclusão e perspectivas para o futuro das atribuições do Ministério Público

A atividade do Ministério Público desenvolve-se atualmente em um cenário de crescente complexidade, a exigir um choque de eficiência nas estruturas administrativas e sobre os instrumentos normativos de articulação institucional entre seus membros.

O mundo mudou, o sistema de justiça está se modernizando, e o Poder Judiciário tem se movimentado ao reinterpretar o princípio do juiz natural e fomentar coordenação de competências jurisdicionais de maneira cooperativa. É chegado o momento de promover uma releitura do princípio do promotor natural para, ao mesmo tempo, preservar a designação impessoal e objetiva dos membros do MP, sem descuidar de uma atuação mais eficiente e coordenada de promotores e procuradores.

Neste texto, procurei formular proposta para reinterpretar o promotor natural (identificando seu núcleo essencial), sugeri pontos para atualizar a compreensão sobre as atribuições ministeriais, tornando as designações e alocação de funções mais flexíveis e dinâmicas, e propus algumas possibilidades para a formação de novas estruturas para a organização institucional. Oxalá que algumas dessas reflexões possam aprimorar práticas e rotinas internas, despertar ideias para o desenvolvimento de novas unidades administrativas e contribuir para resultados mais eficientes no exercício das funções do Ministério Público.

Referências bibliográficas

- Achenbach, Hans. *Staatsanwalt und gesetzlicher Richter*. In BRODA, Christian; DEUTSCH, Erwin; SCHREIBER, Hans-Ludwig; VOGEL, Hans-Jochen (Org.). *Festschrift für Rudolf Wassermann zum 60. Geburtstag*. Neuwied: Luchterhand, 1985.
- ALMEIDA, Gregório Assagra; SOARES JR., Jarbas. *Teoria geral do Ministério Público*. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.
- ARAÚJO, Fabio Caldas de. *Curso de Processo Civil*. São Paulo: Malheiros, tomo I, 2016.
- BADARÓ, Gustavo Henrique. *Juiz natural no processo penal*. São Paulo: RT, 2014.
- BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2010.
- BUONCRISTIANI, Dino. *Giurisdizione, competenza, rito e merito*. *Rivista di Diritto Processuale*, 1994.
- CABRAL, Antonio do Passo. A resolução 118 do CNMP e as convenções processuais. In CABRAL, Antonio do Passo; NOGUEIRA, Pedro Henrique Pedrosa. (Org.). *Negócios processuais*. 4ª ed. Salvador: Juspodivm, 2019, tomo 1, p. 721-738.
- _____. As convenções processuais e o termo de ajustamento de conduta. In: GODINHO, Robson Renault; COSTA, Susana Henriques. (Org.). *Repercussões do novo CPC - vol. 6 - Ministério Público*. Salvador: Juspodivm, 2015, p. 193-210.

_____. Comitologia decisional no processo administrativo: novos arranjos de competências administrativas entre coordenação e divisão de atribuições. In CABRAL, Antonio do Passo; MENDONÇA, José Vicente Santos de (Coord.). *Decisão administrativa coordenada: reflexões sobre o art. 49-A e seguintes da Lei n. 9.784/99*. São Paulo: Juspodivm, 2022.

_____. *Convenções processuais: teoria geral dos negócios jurídicos processuais*. 4ª ed. São Paulo: Juspodivm, 2023.

_____. Imparcialidade e imparcialidade: por uma teoria de repartição de funções processuais. *Revista de Processo*, n. 149, 2007.

_____. *Juiz natural e eficiência processual: flexibilização, delegação e coordenação de competências no processo civil*. São Paulo: RT, 2021.

CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. *O Ministério Público no processo civil e penal: Promotor natural – Atribuição e conflito com base na Constituição Federal de 1988*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Processo administrativo federal*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *Teoria dos atos administrativos*. São Paulo: RT, 1973.

DANTAS, Marcelo Navarro Ribeiro. O promotor natural e a jurisprudência do STF. In *Revista do Tribunal Regional Federal da 5ª Região*, n. 56, abr.-jun., 2004.

ENGELHART, Hanns. Staatsanwaltschaft und gesetzlicher Richter. *Deutsche Richterzeitung*, 1982.

FABRI, Marco; LANGBROEK, Philip M. Is there a right judge for each case? A comparative study of case assignment in six European countries. *European Journal of Legal Studies*, vol. 1, n. 2, 2007.

FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

FLORESTANO NETO, Miguel. Da competência administrativa. In FIGUEIREDO, Lúcia Valle (Coord.). *Comentários à lei federal de processo administrativo*. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; RAMÓN-FERNÁNDEZ, Tomás. *Curso de Derecho Administrativo*. 2ª ed. Madri: Civitas, vol. 1, 1990.

GARCIA, Emerson. *Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico*. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

_____. Reflexos da falta de atribuição do Ministério Público: as origens do princípio do promotor natural. In *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, edição especial em homenagem ao Professor Sergio Demoro Hamilton, 2020.

GODINHO, Robson Renault. O Ministério Público no Código de Processo Civil: alguns tópicos. In GODINHO, Robson Renault; COSTA, Susana Henriques da. *Repercussões do novo CPC - Ministério Público*. 2ª ed. Salvador: Juspodivm, 2017.

HAMILTON, Sérgio Demoro. Reflexos da falta de atribuição na instância penal. In *Temas de Processo Penal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1998.

HENKEL, Joachim. *Der gesetzliche Richter*. Universidade de Göttingen: Tese de Doutorado, 1968.

JARDIM, Afrânio Silva. *Justiça penal pactuada: uma visão privada do sistema penal*. Disponível em: <https://emporiododireito.com.br/leitura/justica-penal-pactuada-uma-visao-privada-do-sistema-penal-por-afranio-silva-jardim-1508758591>. Acessado em: 06/06/2023.

KALF, Wolfgang. Die willkürliche Zuständigkeitsbestimmung des Schöffengerichts. *Neue Juristische Wochenschrift*, n. 22, 1997.

LANGBROEK, Philip M.; FABRI, Marco. Internal case assignment and judicial impartiality: comparative analysis. In LANGBROEK, Philip M.; FABRI, Marco (Dir.). *The right judge for each case: a study of case assignment and impartiality in six European judiciaries*. Antwerp: Intersentia, 2007.

MARRARA, Thiago. Competência, delegação e avocação na lei de processo administrativo. In NOHARA, Irene Patrícia; MORAES FILHO, Marco Antonio Praxedes de (Org.). *Processo administrativo: temas polêmicos da Lei n. 9.784/99*. São Paulo: Atlas, 2011.

MARX, Erwin. *Der gesetzliche Richter im Sinne von Art. 101 Abs.1 Satz 2 Grundgesetz*. Berlin: Walter De Gruyter, 1969.

MAZZILLI, Hugo Nigro. O Ministério Público no processo penal. *Revista dos Tribunais*, ano 65, vol. 494, dez., 1976.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 26ª ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

Müller, Paul. Gesetzlicher Richter und Geschäftsplan. *Juristen Zeitung*, 1976.

NERY JR., Nelson. *Princípios do processo civil na Constituição Federal*. 8ª ed. São Paulo: RT, 2004.

OLIVEIRA, Eugênio Pacelli de. *Curso de Processo Penal*. 12ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

_____.; FISCHER, Douglas. *Comentários ao Código de Processo Penal e sua Jurisprudência*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

PEREIRA, Flávio Cardoso. As equipes conjuntas de investigação criminal. *Revista do Ministério Público do Estado do Mato Grosso*, ano 3, n. 5, jul.-dez., 2008.

RIJKEN, Conny; VERMEULEN, Gert. *Joint investigation teams in the European Union: from theory to practice*. The Hague: Asser, 2006.

ROMBOLI, Roberto. Teoria e prassi del principio di precostituzione del giudice. *In Il principio di precostituzione del giudice*. Quaderni del Consiglio Superiore della Magistratura, vol. 66, 1993.

ROTH, Thomas. *Das Grundrecht auf den gesetzlichen Richter*. Berlin: Duncker & Humblot, 2000.

SOUZA, Isac Barcelos Pereira de. *Equipes conjuntas de investigação na cooperação jurídica internacional em matéria penal*. Salvador: Jus Podivm, 2019.

VALLINES GARCÍA, Enrique. *Los equipos conjuntos de investigación penal en el marco de la cooperación policial y judicial entre los Estados de la Unión Europea*. Madrid: Colex, 2006.

VIGLIAR, José Marcelo Menezes. A participação do Ministério Público no processo civil. *In CAMARGO FERRAZ, Antonio Augusto Mello de (Coord.). Ministério Público: instituição e processo*. São Paulo: Atlas, 1997.

ZANETI JR., Hermes. *O Ministério Público e o novo processo civil*. Salvador: Juspodivm, 2018.

ZENKNER, Marcelo. Reflexos processuais dos princípios institucionais da unidade e da indivisibilidade: revisitando as atribuições dos órgãos de execução do Ministério Público brasileiro. *In FARIAS, Christiano Chaves de; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson (Org.). Temas atuais do Ministério Público*. 3ª ed. Salvador: Juspodivm, 2012.