

UNIDADE E INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL NO MINISTÉRIO PÚBLICO: diálogo institucional e defesa dos direitos fundamentais

Gregório Assagra de Almeida

Membro do Ministério Público do Estado de Minas Gerais desde 1993. Atualmente, Procurador de Justiça Coordenador da Procuradoria de Justiça com Atuação nos Tribunais Superiores. Pós-doutor pela Syracuse University, New York, Estados Unidos, onde foi *Visiting Scholar* e bolsista Capes em estágio sênior. Doutor e Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

1 O Ministério Público e os seus princípios Institucionais

O Ministério Público é uma garantia constitucional fundamental institucional de acesso à Justiça. O estudo dos seus princípios institucionais é de alta relevância para que a Instituição possa ser pensada, organizada e estruturada administrativa e funcionalmente. Unidade, indivisibilidade e independência funcional são princípios expressos na Constituição (art. 127, § 1º). O sentido, o alcance e o diálogo entre tais princípios são importantes tanto do ponto de vista jurídico-institucional quanto do social.

No novo Constitucionalismo, em que prevalece a supremacia dos direitos e das garantias constitucionais fundamentais, seja na qualidade de valores fundantes da Constituição e do Estado Democrático de Direito,¹ seja na condição de núcleos essenciais do sistema jurídico com força normativa irradiante em grau máximo, é imprescindível compreender o sentido e o alcance dos princípios institucionais do Ministério Público à luz da teoria dos direitos e das garantias constitucionais fundamentais (Título II da CR/188) e dos Objetivos Fundamentais da República Federativa do Brasil (art. 3º da CR/1988).

Indivisibilidade, unidade e independência funcional são mandamentos constitucionais de otimização² do Ministério Público como Instituição permanente,

¹ Sobre os direitos fundamentais como valores fundantes da Constituição e do Estado de Direito, LORENZETTI, Ricardo Luís. **Teoria da decisão judicial**: fundamentos do direito. Tradução por Bruno Miragem e notas e revisão da tradução por Cláudia Lima Marques. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 102.

² É de Robert Alex a afirmação de que os princípios são mandamentos de otimização, constituindo-se em normas que determinam que algo seja feito na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes: *Princípios são, por conseguinte, mandamentos de otimização, que são caracterizados por poderem ser satisfeitos em graus variados e pelo fato de que a medida devida da sua satisfação não depende somente das possibilidades fáticas, mas também das possibilidades jurídicas [...]. Teoria dos*

essencial à função jurisdicional do Estado, incumbida da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127, *caput*, da CR/1988).

A indivisibilidade do Ministério Público reforça a unidade institucional. A previsão constitucional de que o Ministério Público é uma Instituição indivisível vai além do seu sentido clássico, que é pautado na ideia de que um(a) membro(a) pode substituir o(a) outro(a) sem prejuízo das suas funções. A indivisibilidade é situação jurídico-constitucional de indisponibilidade do núcleo essencial da Instituição, o que abrange os princípios institucionais, as vedações, as garantias institucionais e as atribuições consagradas constitucionalmente ao Ministério Público.

Essa indisponibilidade/indivisibilidade das normas e dos valores (princípios, garantias e regras) constitucionais que definem o perfil constitucional do Ministério Público gera situação de sujeição ao legislador, ao administrador, ao Judiciário, aos particulares e aos próprios integrantes da Instituição, que não podem adotar postura ou omitir medidas que enfraqueçam o Ministério Público como garantia constitucional fundamental permanente de acesso à justiça da sociedade e do cidadão.

Nesse contexto, observa-se que o princípio da unidade, em sua revisão conceitual, deve ser concebido em duas dimensões: a primeira é representativa do caráter nacional do Ministério Público (conceito, princípios, garantias, vedações e atribuições constitucionais da Instituição consagrados nos arts. 127/130 da CR/1988); a segunda é a unidade de organização e de planejamento estratégico na atuação institucional, o que abrange a gestão administrativa e a finalística. A unidade, portanto, no novo Constitucionalismo, amparado na supremacia dos direitos e das garantias constitucionais fundamentais, não tem somente o sentido formal de uma única Instituição sob uma mesma chefia. A unidade, em tempos atuais, é a unidade de organização e de atuação estratégica integrada, administrativa e funcionalmente.

O planejamento estratégico das atuações administrativa e funcional do Ministério Público, aprovado e construído democraticamente, deve vincular todos os seus integrantes. Não pode o órgão de execução alegar a independência funcional para deixar de cumprir as estratégias de atuação da Instituição na defesa dos direitos fundamentais, presentes nos seus planos e programas de atuação legitimamente aprovados, sob pena de

Direitos Fundamentais. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros Editores, 2008, p. 90.

violação dos princípios da unidade e da indivisibilidade do Ministério Público. Isso não é sufocar ou mitigar a independência funcional, mas alinhá-la aos valores e princípios institucionais que formam a garantia constitucional fundamental do Ministério Público, tornando esse princípio institucionalmente forte.

Nesse sentido, Marcelo Pedroso Goulart propõe uma revisitação à leitura dos princípios institucionais do Ministério Público. Segundo ele, no âmbito do seu objetivo estratégico de promoção da transformação social, o Ministério Público deve definir diretrizes de atuação nos seus Planos e Programas de Atuação Institucional, com a fixação de metas prioritárias que orientem a atuação dos órgãos de execução e até mesmo da Administração Superior. Essas metas prioritárias devem ser seguidas pela Instituição e por seus integrantes como decorrência do *princípio da unidade* institucional. Para o autor, o *princípio da unidade* ganhou na Constituição de 1988 conotação que supera as dimensões meramente administrativas que estavam presentes em sua concepção clássica, passando a informar e a orientar a própria atuação político-institucional do Ministério Público.³ Afirma, também, Goulart que o princípio da independência visa a garantir ao órgão da Instituição o exercício independente das suas atribuições funcionais: [...] *tornando-o imune a pressões externas (dos agentes dos poderes do Estado e dos agentes do poder econômico) e internas (dos órgãos da Administração Superior do Ministério Público). Por força desse princípio, consagrou-se o seguinte aforismo: o membro do Ministério Público só deve obediência à sua consciência e ao direito.*⁴ A independência funcional seria, nesse sentido, uma garantia da própria sociedade antes mesmo de ser uma garantia do(a) membro(a) do Ministério Público, conforme conclui Goulart: *O Ministério Público concretiza o objetivo estratégico abstratamente previsto na Constituição por meio da execução das metas prioritárias dos Planos e Programas de Atuação. Essas metas decorrem de imposição constitucional, portanto, contemplam hipóteses de atuação obrigatória e vinculam os membros do Ministério Público.*⁵

³ Conceitua GOULART, Marcelo Pedroso: *PRINCÍPIO DA UNIDADE — a atuação dos membros do Ministério Público deve estar voltada à consecução da estratégia institucional, qual seja: a promoção do projeto de democracia participativa, econômica e social delineado na Constituição da República*. Princípios institucionais do Ministério Público: a necessária revisão conceitual da unidade institucional e da independência funcional. In.: **Livro de Teses do XVII Congresso Nacional do Ministério Público: os novos desafios do Ministério Público**. Salvador: CONAMP, 2007, p. 714.

⁴ Princípios institucionais do Ministério Público: a necessária revisão conceitual da unidade institucional e da independência funcional. In.: **Livro de Teses do XVII Congresso Nacional do Ministério Público: os novos desafios do Ministério Público**. Salvador: CONAMP, 2007, p. 715.

⁵ Princípios institucionais do Ministério Público: a necessária revisão conceitual da unidade institucional e da independência funcional. In.: **Livro de Teses do XVII Congresso Nacional do Ministério Público: os novos desafios do Ministério Público**. Salvador: CONAMP, 2007, p. 715-6. Recomenda-se também a

Nada poderá romper com a unidade, nem mesmo a independência funcional. Os três princípios institucionais do Ministério Público são, em sentido amplo, verdadeiras garantias constitucionais fundamentais da sociedade, amplamente considerada, e do cidadão, individual e coletivamente considerado. A independência funcional exercida de modo voluntarista, amparada em valores subjetivos do integrante do Ministério Público, divorciada dos valores e dos princípios constitucionais e sem qualquer alinhamento aos planos, aos programas e às teses Institucionais, não poderá mais ser aceita, por contrariar a unidade e a indivisibilidade do Ministério Público. A unidade, por seu turno, deve ser trabalhada como uma política institucional democrática constante e forte, com a sedimentação de rotinas eficientes, administrativa e funcionalmente, visando à sustentabilidade institucional e à defesa dos direitos e das garantias fundamentais da sociedade e do cidadão.

Para Luiz Fernando Calil de Freitas, é urgente a necessidade de reelaboração do conceito de independência funcional, de modo a adequar esse princípio institucional à condição do Ministério Público de verdadeira garantia institucional da Constituição de 1988. Para o autor: *a independência funcional dos membros somente tem sentido quando vem afirmar os objetivos constitucionais da instituição ministerial que não é mais um fim em si mesma mas um meio para que o conjunto da cidadania acesse o exercício de seus direitos fundamentais* –, *é necessário cumprir-se a diretriz constitucional da proteção da ordem jurídica, do sistema democrático e dos direitos fundamentais*.⁶

2 O Ministério Público e a defesa dos direitos fundamentais: a importância da unidade e do diálogo institucional para a atuação resolutiva de impacto social

O constitucionalista Paulo Bonavides escreveu com maestria que *O Ministério Público, por conseguinte, nem é governo, nem oposição. O Ministério Público é constitucional; é a Constituição em ação, em nome da sociedade, do interesse público, da defesa do regime, da eficácia e salvaguarda das Instituições*.⁷ A conclusão de

leitura de COURA, Alexandre de Castro; FONSECA, Bruno Gomes Borges. **Ministério Público brasileiro: entre unidade e independência funcional**. Volume 11 da Coleção Ministério Público Resolutivo (coordenadores Marcelo Pedroso Goulart e Gregório Assagra de Almeida). 2ª ed. rev., atual. e ampl.. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2022.

⁶ Ressignificação da independência funcional a partir dos parâmetros da Constituição e da Teoria do Direito – em busca de uma ética institucional própria do Ministério Público. In.: **Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul**, n. 90 – jul. 2021 – dez. 2021, p. 69-94.

⁷ Os Dois Ministérios Públicos do Brasil: o do Governo e o da Constituição. In.: MOURA JÚNIOR, Flávio Paixão (Organizador). **O Ministério Público e a Ordem Social Justa**. Belo Horizonte: DelRey, 2003, p. 350.

Bonavides é perfeita, pois o Ministério Público está inserido na Constituição no Capítulo (autônomo e independente das demais funções do Poder) intitulado Funções Essenciais à Justiça. Considerando as diretrizes da nova hermenêutica constitucional, centralizada na teoria dos direitos fundamentais, as funções essenciais à Justiça são imprescindíveis à proteção e à efetivação dos direitos e das garantias constitucionais fundamentais no plano jurisdicional e no extrajurisdicional. As funções essenciais à Justiça são aquelas, portanto, exercidas para a defesa dos direitos e das garantias fundamentais do cidadão como núcleos essenciais do sistema jurídico, visando resultados individual e socialmente justos.⁸

Não é adequada a interpretação restritiva em relação ao Ministério Público, como garantia constitucional fundamental institucional de acesso à Justiça. A vedação de interpretação restritiva quanto às garantias, às atribuições e aos seus mecanismos de atuação jurisdicional e extrajurisdicional é uma decorrência da própria natureza constitucional do Ministério Público como garantia fundamental de acesso à Justiça. E a Instituição tem o dever constitucional de atuar para garantir resolutividade não apenas de esforço ou de qualidade, mas acima de tudo a resolutividade material e de impacto positivo na realidade social, induzindo à efetivação do princípio constitucional da transformação social (art. 3º da CR/1988). Não basta, portanto, ajuizar uma ação, elaborar um belo TAC ou interpor um lindo recurso. É imprescindível que a Instituição atue para assegurar os resultados sociais e práticos da sua atuação na vida do cidadão. As diferenças entre resolutividade de esforço e de qualidade, como resolutividade formal, e resolutividade material e, portanto, de impacto social, estão muito bem estabelecidas na Recomendação CNMP n.º 54/2017, assim como, em especial, nos arts. 12 e seguintes da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN n.º 2/2018.

No plano da positivação constitucional, os direitos e as garantias constitucionais fundamentais formam um conjunto de princípios irradiantes do sistema jurídico, com força normativa em grau máximo e aplicabilidade imediata (art. 5º, §§ 1º e 2º, da CR/1988).

A teoria dos direitos fundamentais constitucionais adotada no Brasil, apoiada no modelo de proteção jurídica de dimensão individual e coletiva (Título II, Capítulo I, da CR/1988), é construída com base em princípios como mandamentos de otimização do

⁸ Como ensinaram CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Tradução Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988, p. 8-12.

sistema. Portanto, isso impede interpretações restritivas desses direitos e dessas garantias pelo Executivo, pelo Legislativo ou pelo Judiciário, proibindo, inclusive, retrocesso das conquistas sociais consagradas constitucionalmente. Além disso, impõe novos conceitos para o Direito em suas mais diversas dimensões de atuação. E mais: a Constituição Brasileira consagrou dois grandes modelos de direitos e de garantias fundamentais, o modelo de tutela individual e o de tutela coletivo (Título II, Capítulo I), sendo certo que esse modelo encontra amparo nos critérios justificadores da titularidade, dos mecanismos de acesso à Justiça e das situações de lesão e de ameaças a direitos, que poderão ser de dimensão individual ou coletiva.

Nesse contexto e levando-se em orientação a cláusula aberta dos direitos e das garantias constitucionais fundamentais consagrada no art. 5º, § 2, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, os direitos fundamentais são todos os direitos, individuais ou coletivos, previstos expressa ou implicitamente na ordem jurídica e que representam os valores maiores nas conquistas históricas dos indivíduos e das coletividades, os quais giram em torno de um núcleo fundante do próprio Estado Democrático de Direito, que é justamente o direito à vida e à sua existência com dignidade.

A República Federativa do Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito (arts. 1º e 3º da CR/1988), que é o Estado da Justiça Material, comprometido com a proteção e a efetivação dos direitos e das garantias constitucionais fundamentais, tanto que, expressamente, a Constituição estabelece que são objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil a erradicação da pobreza, a diminuição das desigualdades sociais e a construção de uma sociedade livre e solidária (art. 3º da CR/1988).

No novo Constitucionalismo brasileiro, materializado na CR/1988, é importante destacar, em tempos difíceis e de anormalidades, como o atual, que Constituição não é mera Carta Política e simples Capítulo da Ciência Política, mas Direito,⁹ norma fundamental, centralizada na supremacia dos direitos e das garantias constitucionais fundamentais, como valores fundantes da própria Constituição e núcleos essenciais do sistema jurídico, com força normativa em grau máximo, aplicabilidade imediata e interpretação aberta e expansiva (art. 5º, §§1º e 2º, da CR/1988). Assim, é a Política que deve ser instrumento do adequado cumprimento do Projeto Constitucional de sociedade

⁹ BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 18. ed., rev., amp. e atual. São Paulo: Malheiros, 2006.

livre, justa e solidária, fundado nos direitos e nas garantias constitucionais fundamentais, tendo como eixo central e condutor do estudo, das reformas e da aplicação do Direito o direito fundamental à vida e à sua existência com dignidade, o que abrange, inclusive, os direitos e as garantias das liberdades em geral, incluindo as liberdades individuais e as liberdades públicas, assim como o direito à igualdade (arts. 1º, 3º e 5º da CR/1998).

De acordo com a dicotomia constitucionalizada no Brasil (Título II, Capítulo I, da CR/1988), os direitos e os deveres fundamentais são tanto os individuais quanto os coletivos. O acesso à Justiça, como o mais básico e importante dos direitos fundamentais e na condição de método de pensamento e com natureza jurídica múltipla (direito, princípio e garantia), deve ser alçado, em termos de priorização, ao plano da centralidade civilizatória em tempos extraordinários, de forma a ser o legítimo canal de proteção e de efetivação do Estado Democrático de Direito e dos direitos e das garantias Fundamentais.¹⁰

3 Da necessidade da criação e da implantação de uma política institucional no Ministério Público amparada na unidade e na indivisibilidade e fortalecida pelo diálogo institucional com a independência funcional

A Carta de Brasília, aprovada pelo Corregedor Nacional e pelos Corregedores-Gerais do Ministério Público da União e dos Estados no 7º Congresso Brasileiro de Gestão, realizado pelo Conselho Nacional do Ministério Público, em 22 de setembro de 2016, em Brasília, concebe o Planejamento Estratégico, o Plano Geral de Atuação e dos Programas e Projetos Institucionais e Sociais como representativos da unidade do Ministério Público. Por outro lado, a Recomendação CNMP n.º 54, de 28 de março de 2017, que dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro, estabelece diretrizes para a compreensão da resolutividade no Ministério Público. No mesmo diapasão, a Recomendação de Caráter Geral CNMP-

¹⁰ Como ensinaram CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant: “A expressão ‘acesso à justiça’ é reconhecidamente de difícil definição, mas serve para determinar duas finalidades básicas do sistema jurídico – o sistema pelo qual as pessoas podem reivindicar seus direitos e/ou resolver seus litígios sob os auspícios do Estado. Primeiro, o sistema deve ser igualmente acessível a todos; segundo, ele deve produzir resultados que sejam individual e socialmente justos. (...) Sem dúvida, uma premissa básica será a de que a justiça social, tal como desejada por nossas sociedades modernas, pressupõe o acesso efetivo. (...) O acesso à justiça pode, portanto, ser encarado com o requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos.”. **Acesso à Justiça**. Tradução Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988, p. 8-12.

CN n.º 2, de 21 de junho de 2018, que dispõe sobre parâmetros para a avaliação da resolutividade e da qualidade da atuação dos membros e das unidades do Ministério Público pelas Corregedorias-Gerais e estabelece outras diretrizes, é um importante documento orientador para se compreender a necessidade de uma visão de unidade institucional que abranja tanto a gestão administrativa quanto a gestão funcional, essa especialmente no plano da resolutividade de impacto social. Esses três documentos trazem importantes diretrizes para a criação e o desenvolvimento de uma política institucional no Ministério Público amparada na unidade e na indivisibilidade e fortalecida pelo diálogo institucional com a independência funcional.

É preciso o envolvimento institucional e a mudança de cultura pelo olhar do princípio da unidade. Já não é mais tempo de amadorismos e atuações personalistas, voluntaristas e meramente intuitivas no Ministério Público. É preciso mais: é preciso diálogo institucional na construção de uma política institucional eficiente e estrategicamente integrada em sua resolutividade. A atuação estratégica integrada entre os Ministérios Públicos e seus integrantes não é somente uma possibilidade, mas um dever institucional imposto pela unidade do Ministério Público.

Os MPs/Sudeste, por intermédio de um termo de cooperação assinado em 2021, estão trabalhando nesse sentido em quatro importantes eixos: segurança pública; segurança hídrica; tribunais superiores. Mais recentemente, foi acrescentado o próprio eixo unidade. São sinais institucionais positivos para a sustentabilidade futura do Ministério Público e das suas teses institucionais.