

**A UNIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO: ESSÊNCIA,
LIMITES E RELEVÂNCIA PRAGMÁTICA**

**UNITY OF PUBLIC MINISTRY: ESSENCE, LIMITS
AND PRAGMATIC RELEVANCE**

EMERSON GARCIA

Promotor de Justiça

Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, Brasil

emersongarcia814@hotmail.com

RESUMO: A investigação do alcance, dos limites e da utilidade pragmática do princípio constitucional da unidade do Ministério Público assume vital importância na compreensão da coexistência entre o Ministério Público da União e os congêneres estaduais, todos autônomos entre si. Com isso, pode-se justificar a viabilidade de o Ministério Público Federal prosseguir oficiando, no âmbito dos Tribunais Superiores, nas causas iniciadas nos estados e a possibilidade de os Ministérios Públicos Estaduais defenderem seus interesses institucionais perante a Justiça Federal – inclusive esgotando as instâncias recursais –, bem como deduzirem pretensões perante os Tribunais Superiores em matérias afetas às suas atividades finalísticas. Diferentemente do Poder Judiciário, que possui uma única lei orgânica e é caracterizado por uma estrutura verticalizada, o Ministério Público possui uma diversidade de leis orgânicas e ostenta uma unidade horizontalizada, coexistindo, lado a lado, todos os seus ramos.

PALAVRAS-CHAVE: Ministério Público; Conselho Nacional do Ministério Público; federação; unidade; independência funcional.

ABSTRACT: Understanding the scope, limits and pragmatic utility of the constitutional principle of Public Ministry unit is of vital importance in understanding the mode of coexistence between the Public Ministry of Union and states institutions, all independent from each other. With this, one can justify the possibility of federal prosecutors pursue officiating, under the High Courts, in cases initiated in the States and the State Prosecutors defend their institutional interests in the Federal Courts, as well as deducting claims before the High Courts, in matters of their activities. Unlike the judiciary, which has a single organic law and is characterized by a vertical unit, the Public Ministry has a diversity of organic laws and a horizontally unit, so that all branches coexist side by side.

KEY WORDS: Public Ministry; National Council of the Public Ministry; federation; unit; functional independence.

SUMÁRIO: 1. Delimitação da pesquisa. 2. O ambiente institucional. 3. A atuação funcional. 4. A influência exógena. 5. Conclusões. 6. Referências.

1. Delimitação da pesquisa

Etimologicamente, *unidade* – do latim *unitas, unitatis* – indica a qualidade ou estado do que é uno, sendo figurativamente empregada para apontar a união ou a concórdia. É signo linguístico eminentemente polissêmico, expressando, a partir de sua flexibilidade semântica, uma pluralidade de significados, como homogeneidade, uniformidade, coordenação, harmonia, indivisibilidade e, principalmente, padrão de medida convencionalmente utilizado para a comparação de grandezas que apresentem as mesmas características.

No plano jurídico, a Constituição brasileira de 1988 considerou como princípios institucionais do Ministério Público “[...] a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional.” (BRASIL, 1988). As dificuldades enfrentadas na individualização do significado de *unidade* podem ser percebidas a partir das lições do saudoso Roberto Lyra, que a considerava uma “tese sem sentido definido”, acrescentando que:

[...] desde que os órgãos do Ministério Público, nos atos de ofício, dispõem de liberdade de consciência, afigura-se impossível uniformizar o critério de apreciação do fato e do direito. Mas, se, em espécie, assim acontece, os representantes do Ministério Público estão ligados pelo sentimento comum da causa pública, pela identidade do programa e da finalidade, dos deveres cívicos e das responsabilidades funcionais. (LYRA, 2001, p. 179).

Nenhuma consideração em torno do princípio da unidade do Ministério Público (MP) prescinde de uma argumentação voltada à construção de sua essência, daí decorrendo o delineamento de seus limites normativos e de sua relevância pragmática.

Em face das peculiaridades da instituição, inserida no âmbito de um Estado Federativo – o que indica que seus ramos podem estar vinculados a entes politicamente autônomos –, tem-se uma estrutura aparentemente antitética a qualquer ideia de unidade, o que deve ser esclarecido. Não bastasse isso, os membros do MP, amparados pela independência funcional, podem atuar livremente, somente rendendo obediência à sua consciência e aos ditames da ordem jurídica, o que inviabiliza a imposição de uma uniformidade de entendimento a respeito da interpretação do direito posto.

Por fim, devem ser objeto de reflexão as iniciativas do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) que buscam uniformizar práticas adotadas pelo Ministério Público da União e pelos Ministérios Públicos dos Estados. A rigor, essas medidas do CNMP se aproximam do princípio da unidade.

Considerando esses aspectos, é possível afirmar que a unidade referida no texto constitucional pode se projetar sobre três referenciais de análise: (1) a instituição, (2) a atuação funcional dos membros; e (3) a influência exógena. Identificar em que medida isso ocorre é o objetivo destas breves linhas.

2. O ambiente institucional

Em seu artigo 128, a Constituição Federal de 1988 considera que o MP abrange o Ministério Público da União (MPU) e os Ministérios

rios Públicos dos Estados (MPes) – divisão que acompanha a forma de Estado adotada em *terra brasilis*. Nesse particular, as estruturas territoriais de poder têm sido divididas em unitárias e compostas, conforme haja ou não uma unicidade da vontade política.

No Estado unitário há uma vontade política central que se impõe a todos, quer no plano normativo, quer no administrativo. Ele pode ser centralizado ou descentralizado. A primeira forma, no entanto – como anotam Delpérée e Verdussen (1994, p. 48) –, não existe em estado puro, já que, por força da própria realidade, sempre se opera algum grau de descentralização no plano local, em que órgãos ou coletividades são investidos da função de gerir os interesses que lhes são próprios, exprimindo suas preocupações particulares. Os Estados unitários normalmente apresentam divisões territoriais (*v.g.*: as Províncias no Brasil Império) e, por razões práticas, certos níveis de descentralização do poder – o que permite a aproximação da população aos centros de comando (ARDANT, 1992, p. 32). Entre o Estado unitário e o federal, tem-se o regional (*v.g.*: Itália e Portugal após as Constituições, respectivamente, de 1947 e 1976), ou provincial (*v.g.*: Sérvia, após a Constituição de 2006), cujas regiões ou províncias – apesar de não terem uma Constituição própria – apresentam alguma autonomia política.

No Estado composto, identifica-se uma diversidade de vontades políticas, que podem ou não ostentar o atributo da soberania. São exemplos: (1) a união pessoal, resultante do fato de uma mesma pessoa chefiar dois ou mais Estados, sendo este o objetivo de inúmeros casamentos realizados entre nobres no decorrer da história; neste modelo, como observa Jacques Cadart (1990, p. 66), cada Estado integrante da união pessoal tem suas próprias leis, restringindo-se a união à pessoa do chefe; (2) a união real, geralmente resultante da união pessoal, é caracterizada por uma aproximação mais íntima entre os Estados, que apresentam órgãos comuns e uma única representação no plano internacional (*v.g.*: a união austro-húngara, dissolvida em 1918, e a união entre Suécia e Noruega no período de 1815 a 1905); esses dois modelos são mera reminiscência histórica; (3) a confederação, forma em franco desuso e que consiste na reunião voluntária, por tratado, de Estados soberanos,

que passam a exercer, a partir de órgãos comuns, uma parcela de seu poder político (*v.g.*: a Confederação Helvética, que, desde 1848, embora preserve a designação, é uma federação). Note-se que, sob a égide do Pacto de 1815, que se intitulava “federal”, a Suíça era considerada uma confederação (AUBERT, 1967, p. 200; FAVRE, 1970, p. 39-42). Em termos práticos, ou a confederação se dissolve ou se transforma em federação, como ocorreu com os Estados Unidos da América em 1787 e com a Alemanha em 1871; e (4) o Estado Federativo, composto por entes (estados-membros, *länder*, cantões etc.) dotados de autonomia política e destituídos de soberania, o que o distingue da confederação.

No Estado Federativo – fórmula mais destacada de Estado composto e que encontra o seu marco na Constituição estadunidense de 1787 –, não existe uma única vontade política, mas uma pluralidade delas, articuladas em harmonia com o balizamento constitucional, que se impõe indistintamente a todos. O conjunto dessas vontades políticas forma a União, designativo preferido pelo direito brasileiro e que indica a pessoa jurídica de direito público que personifica o Estado em suas relações internacionais e exerce os atributos da soberania. Nesta forma, há um desmembramento do poder político, que passa a ser exercido por entes autônomos, sem qualquer relação de subordinação entre si. Nas palavras de Delpérée e Verdussen, “o Estado federal é uma sociedade de iguais” (1994, p. 50).

O Estado brasileiro adotou a forma unitária sob o Império e a federativa sob a República. A Constituição Federal de 1988 (CF/1988), no *caput* de seu artigo 1º, indica a forma de Estado adotada e os entes que integram a República Federativa do Brasil: a União, os estados, os municípios e o Distrito Federal. Como característica dessa união, enuncia a indissolubilidade, ao que se soma a autonomia dos entes federados, prevista no *caput* do artigo 18. Ínsita nessa autonomia, encontra-se a igualdade formal dos entes federados, todos legítimos integrantes da Federação brasileira. No plano material, a igualdade termina por ser subjugada, verificando-se um nítido escalonamento, em termos de competência legislativa e capacidade financeira, entre os entes maiores e aqueles que os integram (*v.g.*: a União em relação aos estados, Distrito Federal e municípios; os estados em relação aos municípios).

A exemplo dos entes federados, o MPU e os MPEs são autônomos entre si, nos planos administrativo, financeiro e funcional, o que nos conduz ao primeiro complicador: como compatibilizar essa autonomia com a unidade institucional?

A resposta a este questionamento exige saber se as noções de unidade e variedade são necessariamente antinômicas ou se podem ser fundamentadamente compatibilizadas.

Invocando a sistematização oferecida por Karen Gloy (1981, p. 83 ss.), é possível afirmar que no primeiro caso haverá “a unidade com exclusão da variedade” (*Einheit mit Ausschluss der Mannigfaltigkeit*) e, no segundo, “a unidade com inclusão da variedade” (*Einheit mit Einsschluss der Mannigfaltigkeit*). No ambiente sociopolítico, caracterizado pelo pluralismo, é frequente esta última possibilidade, na qual a diversidade de características culturais coexiste com uma síntese identitária, isto é, com o delineamento de valores comuns que expressam a essência do grupamento (FÜCHS, 1999, p. 9 ss.).

Como já se disse, a União personifica a República Federativa do Brasil, resultado da “[...] união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal [...]” (BRASIL, 1988, art. 1º). De forma semelhante, o MP abrange o MPU e os MPEs, cujos respectivos congêneres integram, em seu conjunto, o que se denomina de *Ministério Público*. Contudo, a estrutura do MP brasileiro apresenta uma nítida distinção em relação à forma federativa do Estado, que pode ser vista no fato de que, enquanto a União possui real existência, o chamado *Ministério Público* – concebido de modo dissociado de seus ramos – é uma instituição abstrata, que nem sequer alcança a realidade.

Se o *Ministério Público* “não existe”, qual é a *ratio essendi* da sistematização constitucional? A resposta é simples: o objetivo é o de estabelecer uma identidade comum entre os diferentes ramos que o materializam, todos imbuídos da mesma teleologia, a de “[...] defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.” (BRASIL, 1988, art. 127, *caput*).

Ao dispor sobre a existência de um único MP, que abrange uma diversidade de instituições autônomas entre si, a Carta Constitucional

encampa “a unidade com inclusão da variedade”. A partir desta conclusão, pode-se afirmar que o princípio da unidade, contemplado no § 1º do artigo 127 da CF/1988, atua como evidente reforço argumentativo, indicando que tanto o MPU como os MPEs – cada qual em sua esfera de atribuições – atuam como partes indissociáveis de um único e mesmo corpo. É justamente a unidade institucional que afasta a necessidade de mais de um ramo do MP atuar na mesma relação processual.

Esta afirmação, no entanto, demanda uma observação. A desnecessidade não pode chegar ao extremo de subjugar os interesses afetos a uma instituição aos juízos valorativos de outra – o que importaria em evidente comprometimento da autonomia existencial do órgão –, nem mesmo de afastar a possibilidade de a lei, em situações de parcial concorrência de atribuições, autorizar a sua atuação conjunta, sob a forma de litisconsórcio facultativo.

Deve-se ressaltar que essa impossibilidade de submissão de interesses não comporta uma resposta linear. É preciso distinguir as situações em que sejam defendidos os interesses da entidade daquelas referentes ao exercício das atribuições próprias do seu ofício. Em relação às últimas, cumpre avaliar se é possível que a mesma situação fática ou jurídica se desprenda das atribuições de uma instituição e alcance as de outra. Estas questões tornam-se particularmente polêmicas nas relações entre os MPEs e o congênere da União, que atua, por intermédio do Ministério Público Federal (MPF), junto à Justiça Federal e aos Tribunais Superiores – mais especificamente junto ao Supremo Tribunal Federal (STF) e ao Superior Tribunal de Justiça (STJ).

É perfeitamente possível que qualquer MPE, como órgão dotado de autonomia existencial, venha a defender um interesse próprio perante a Justiça Federal (*v.g.*: cobrança indevida de pedágio, por uma concessionária federal, aos veículos oficiais do órgão; negativa, pela Secretaria da Receita Federal, de fornecer informações não cobertas pelo sigilo fiscal etc.). Obviamente, esta possibilidade existe em situações em que não esteja caracterizado um conflito federativo, o que deslocaria a competência para o STF (CF/1988, art. 102, I, f). Neste caso, o MPE poderá formular a pretensão inicial e esgotar as instâncias recursais, pois o que se defende é um interesse específico da estrutura orgânica cognominada de “Ministério Público X”.

A questão, no entanto, assume contornos mais complexos quando se trata de exercício das atribuições institucionais.

Os MPes atuam primordialmente perante as Justiças estaduais. Uma vez manejados os recursos especial e extraordinário, a atuação perante o STJ e o STF se desloca para o MPF, cuja atribuição – devidamente estabelecida pela Lei Complementar n. 75/1993 – emana diretamente do princípio da unidade. Não fosse esse princípio, não seria possível transferir para o MPF a condução da demanda iniciada pelo MPE.

A unidade, como se percebe, deve ser compatibilizada com a divisão de atribuições estabelecida pela legislação infraconstitucional, de modo que cada instituição atue perante setores específicos do Poder Judiciário, maximizando a sua eficiência. Ocorre, porém, que essa premissa não pode comprometer o exercício das atribuições outorgadas pela legislação de regência. Tal peculiaridade torna-se bem perceptível em relação ao STF e ao STJ, que, longe de serem meros órgãos judiciários mantidos pela União, são verdadeiros Tribunais nacionais. Negar o acesso dos MPes a esses órgãos é impor uma ruptura no próprio princípio federativo, já que eles não poderão levar a esses Tribunais interesses afetos às suas atribuições institucionais – que não se confundem com aquelas de interesse federal. Vício semelhante alcançaria a tese de que os MPes deveriam submeter suas pretensões ao Procurador-Geral da República, chefe do MPU, para que ele decidisse se as encamparia ou não. Criar-se-iam subserviência e subordinação onde a Constituição estabeleceu pura e simples igualdade.

Diversamente do que se verifica em relação ao Poder Judiciário – caracterizado por uma estrutura verticalizada, em que órgãos superiores têm poder de mando sobre órgãos inferiores –, o MP brasileiro é caracterizado por uma unidade horizontalizada, em que o MPU e os MPes não mantêm qualquer relação hierárquica entre si, cada qual exercendo, nos limites estabelecidos pela ordem jurídica, as atribuições que lhes foram outorgadas.

Não é por outra razão que o STF admitiu a possibilidade de os MPes formularem, diretamente a ele, as reclamações em que se discuta a inobservância dos comandos inseridos em uma súmula vinculante

(BRASIL, 2011). Este caso, como argumentado nesse Tribunal, não apresenta distinção substancial em relação à interposição de um recurso extraordinário, o qual, apesar de inicialmente apresentado ao tribunal *a quo* – que realiza o primeiro juízo de admissibilidade –, reflete uma postulação endereçada diretamente ao STF.

Uma vez reconhecida a possibilidade de os MPEs deduzirem uma pretensão por escrito perante o STJ e o STF, há de se admitir que renovem essa sustentação, oralmente, por ocasião do julgamento. São atos consecutivos e nitidamente interligados entre si, sendo o segundo deles mero exaurimento do primeiro.

3. A atuação funcional

É voz corrente no âmbito da doutrina especializada que o princípio da unidade indica que o MP constitui uma entidade única. Isso gera reflexos na atuação dos seus membros, que não devem ser concebidos em sua individualidade, mas como representantes e integrantes de um só organismo. Ainda que assumam posições divergentes em relação a um mesmo fato – em decorrência de sua independência funcional –, em nada isso afetaria a unidade da instituição (GARCIA, 2008, p. 54 ss.).

A unidade não autoriza que integrantes do MP atuem em áreas não afetas à esfera de atribuições que lhes fora reservada pela lei (*v.g.*: Promotor de Justiça não pode exercer atribuição do Procurador-Geral de Justiça). Ela também impede a atuação dos membros em matéria que, embora seja afeta ao cargo que ocupa, não se enquadre na esfera territorial de sua competência – aquele lotado em uma comarca não está, a princípio, autorizado a praticar atos em outra – ou não esteja relacionada ao órgão que ocupa – Promotor com atribuição na Infância e Juventude, em regra, não pode oferecer denúncia perante vara criminal ou, ao contrário, Promotor com atribuição em órgão criminal não pode ajuizar representação por ato infracional junto à vara da Infância.

Tramitando o feito em um juízo que – após o regular pronunciamento do órgão do MP – tenha reconhecido sua incompetência, há de ser colhida manifestação do órgão de execução atuante perante o juízo competente (salvo se for o mesmo), já que a manifestação anterior

emanou de órgão sem atribuição para atuar nos processos deste último juízo. Em tais circunstâncias, o princípio da unidade não pode ser invocado para legitimar a desnecessidade de um segundo pronunciamento. Afinal, referido princípio é balizado pela delimitação legal da esfera de atribuições, cuja inexistência faria ruir toda a estrutura organizacional da instituição, permitindo-se que qualquer agente, a seu talante ou em decorrência de forças exógenas, usurpasse atribuições alheias, sob o argumento de que o MP é uno e indivisível. Fosse assim, contrariamente à lei e aos regulamentos internos, seria indiferente que as atribuições fossem exercidas por um ou outro órgão, independentemente do juízo perante o qual atuasse.

A unidade há de ser concebida de modo integrado ao sistema. Na esfera institucional, deve render obediência à autonomia de cada instituição; no plano funcional, sujeita-se à divisão de atribuições estabelecida pela lei e, também, à independência dos membros. Em decorrência deste último princípio, a ideia de unidade, na realidade brasileira, assume contornos bem distintos daqueles que lhe são atribuídos em paradigmas estrangeiros.

O princípio da unidade, da forma como foi concebido e desenvolvido na França, indica que o Ministério Público, apesar de agir por intermédio de múltiplos braços, está sujeito a um comando único, oriundo do Procurador-Geral, que pode atuar diretamente ou por meio dos demais agentes de grau inferior. Dessa primeira vertente deflui o princípio da indivisibilidade, segundo o qual cada um dos membros do órgão o representa em sua integridade, pouco importando quem tenha atuado. Pode-se dizer, pelos exemplos coligidos por Rassat, que os membros do MP são “coisas fungíveis” (Cuche), ou que,

[...] do mesmo modo que em uma sociedade em nome coletivo cada sócio que usa a assinatura social encarna a pessoa moral da sociedade, todo ato praticado por um dos magistrados do Ministério Público que compõem o *parquet* é atribuído ao *parquet* inteiro (Garraud). (RASSAT, 1967, p. 83).

Além disso, o chefe da MP pode distribuir entre os seus subordinados, que são apenas colaboradores, todas as ordens que julgar neces-

sárias, terminando por fixar um dever de ação ou de omissão em um caso concreto. Vê-se assim que, em sua gênese, o princípio da unidade está intimamente relacionado ao princípio da hierarquia, o qual legitima o escalonamento funcional e autoriza a fixação de diretrizes pelos escalões superiores aos inferiores. Disso se conclui sua absoluta incompatibilidade com o princípio da independência funcional, pois não se pode falar de independência quando há hierarquia.

No Brasil, a evolução da instituição terminou por consolidar um modelo híbrido, no qual – apesar de consagrado o princípio da unidade – se resguardou a independência funcional dos seus membros. A única forma de compatibilizar tais princípios é entender que a unidade indica a existência de uma entidade incindível, sujeita a uma única chefia, enquanto a independência funcional afasta qualquer possibilidade de ingerência na atividade desenvolvida pelos membros do MP, apesar de estarem todos eles administrativamente subordinados ao Procurador-Geral. Nessa linha, o princípio da hierarquia foi dividido em duas vertentes: uma prestigiada pelo princípio da unidade e outra renegada pelo princípio da independência funcional.

Como consequência, conclui-se que quanto maior for a independência funcional dos membros do MP, menor será a unidade da instituição, já que é *contra legem* qualquer ato que busque uma uniformização de atuação – ressalvadas as recomendações destituídas de imperatividade ou mesmo o planejamento estratégico da atuação funcional. Especificamente em relação a este último, ao membro do MP pode ser imposto o dever de atuar nas áreas definidas pela chefia institucional. Apesar de a definição de atribuições – realizada em harmonia com a lei – delinear as situações em que o membro do MP exercerá suas funções, ela não pode estabelecer os posicionamentos a serem assumidos no seu exercício, seara em que prevalece a independência funcional.

4. A influência exógena

Da unidade do Ministério Público brasileiro também decorre o seu caráter nacional. A CF/1988, no auge de sua unidade orgânico-sistêmica, após disciplinar, em seu título III, os aspectos básicos da organização do Estado, trata, no título seguinte, da organização

dos Poderes, ocasião em que traça uma disciplina nitidamente diferenciada para os Poderes Legislativo e Executivo (capítulos I e II, respectivamente) e para o Poder Judiciário e o Ministério Público (respectivamente, capítulos III e IV, seção I) (GARCIA, 2008, p. 43).

A disciplina do Legislativo é especificamente voltada ao plano federal, sendo reguladas as competências do Congresso Nacional e de suas Casas, as prerrogativas dos parlamentares e o processo legislativo federal. Técnica idêntica é adotada em relação ao Executivo, em que somente o Presidente da República e os órgãos que lhe são correlatos têm suas atribuições disciplinadas pelo texto constitucional.

Ao tratar do Judiciário, a CF/1988 adota uma técnica nitidamente distinta. O capítulo III do título IV inicia-se relacionando todos os órgãos do Poder Judiciário, vinculados à União ou aos estados, o que constitui uma clara demonstração do caráter nacional da magistratura. Esta conclusão é robustecida com o extenso rol de princípios veiculados pelo artigo 93 e pelas garantias e vedações constantes do artigo 95, além da existência de um órgão comum de controle, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

Em relação ao MP, constata-se a adoção de uma técnica idêntica àquela utilizada para o Judiciário. O artigo 128 da Constituição relaciona todos os órgãos da instituição, quer vinculados à União, quer aos estados, permitindo que seja alcançada conclusão idêntica àquela feita para a magistratura. Todos os ramos do MP sujeitam-se aos princípios e funções expostos nos artigos 127 e 129 – cujo § 4º remete expressamente ao artigo 93 –, e a eles se estendem as mesmas garantias e vedações constantes do artigo 128, § 5º. Não bastasse isso, também foi criado um órgão comum para o controle externo, o CNMP.

Embora MP e Judiciário ostentem caráter nacional, é possível identificar as peculiaridades estruturais estabelecidas pelo texto constitucional. Tal observação torna-se relevante justamente em razão de algumas iniciativas do CNMP, que tem buscado uniformizar as práticas adotadas nos ramos da instituição, invocando, com frequência, as medidas adotadas pelo CNJ; não percebe, entretanto, as distinções existentes entre as estruturas controladas.

O Poder Judiciário, como se sabe, é regido por uma única lei orgânica, de iniciativa do STF e cognominada de “Estatuto da Magistratura” pelo artigo 93, *caput*, da CF/1988. Em consequência – não obstante a inserção desse Poder no âmbito de um Estado Federal, em que os estados-membros, em suas estruturas orgânicas, contam com órgãos jurisdicionais –, somente a União pode legislar sobre a matéria. Os Tribunais de Justiça carecem de poder de iniciativa, e as Assembleias Legislativas não podem incursionar nessa temática. Trata-se de um dos aspectos mais característicos da unidade do Poder Judiciário brasileiro, que se desenvolve em um plano de verticalidade em que, a partir da base, há sempre um órgão superior capaz de rever as decisões proferidas pelo órgão inferior; alcançado o plano mais elevado, ocupado pelo STF, as decisões não são passíveis de serem revertidas por qualquer outro órgão.

Diferentemente do Judiciário, o MP não possui um “Estatuto do Ministério Público Brasileiro” e muito menos um órgão de cúpula que possa propô-lo ao Poder Legislativo. Neste aspecto, a distinção é substancial. E qual foi a técnica adotada pela Constituição de 1988? Entre os extremos da unidade normativa – sujeitando o MP brasileiro a uma única e mesma lei – e da total ausência de regramentos comuns, a CF/1988 optou por uma via intermédia, em que a unidade coexiste com a variedade. Em outras palavras, apesar de o MPU e cada MPE contarem com suas respectivas leis orgânicas, foi estabelecido que os MPEs deveriam permanecer adstritos aos balizamentos oferecidos pelas normas gerais editadas pela União.

O texto constitucional dispõe também, em seu artigo 61, § 1º, II, d, que são de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que tratam da organização do MPU – facultada essa iniciativa ao Procurador-Geral da República – e as que veiculam normas gerais para a organização do MP em âmbito estadual. Acresce ainda, no artigo 128, § 5º, que leis complementares da União e dos estados – observadas, em relação a estes, as normas gerais veiculadas pela União – estabelecerão a “organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público” (BRASIL, 1988). Assim, todo e qualquer ramo da instituição tem uma lei complementar que o rege.

É perceptível, desse modo, que o sistema constitucional reconhece a variedade como uma característica inerente ao MP. Com os olhos voltados às instituições estaduais, é possível afirmar que só há uniformidade em relação às matérias que a norma geral assim o desejou.

A partir desta premissa inicial, pode-se dizer que o objetivo do CNMP, em relação aos MPEs, jamais pode ser o de estabelecer uma “uniformidade deformante”. E isso por uma razão muito simples: a alegada uniformidade somente será alcançada se for alargado o alcance da norma geral editada pela União, que deve ser necessariamente veiculada em lei de iniciativa privativa do Presidente da República. Conclui-se, desse modo, que a “uniformização” será alcançada à custa da “deformação” da ordem constitucional.

É possível afirmar que a uniformização é um objetivo natural em relação ao Poder Judiciário, estrutura verticalizada e regida por uma única lei orgânica. Não o é, no entanto, para o Ministério Público. Nessa linha, é de todo injurídico que o CNMP – absorvendo competências próprias do Presidente da República e do Congresso Nacional – venha a ampliar o rol de normas gerais e, consequentemente, reduzir o alcance das leis complementares que regem cada uma das instituições estaduais.

5. Conclusões

A partir do exposto, podemos tirar algumas conclusões:

1. O princípio institucional da unidade do MP deve ser densificado com inclusão da variedade, reconhecendo-se a autonomia existencial entre o MPU e os congêneres estaduais;
2. Como instituição dotada de autonomia existencial, o MPE pode formular pretensões perante a Justiça Federal e esgotar as instâncias recursais;
3. No exercício de suas atribuições institucionais, o MPE pode postular diretamente ao STF e ao STJ;
4. A unidade do MP, por ser horizontalizada – o que caracteriza a igualdade e a equidistância entre seus distintos ramos –, não permite que a atuação funcional das instituições estaduais, ao

dirigir-se ao Poder Judiciário, seja condicionada por juízos valorativos realizados pelo congênere da União;

5. O princípio da unidade, embora permita a adoção de um planejamento estratégico, com a correlata definição das áreas de atuação, não pode se imiscuir no modo de exercício das atribuições, seara ligada à independência funcional;
6. O princípio da unidade, por imperativo constitucional, coexiste com a diversidade de leis orgânicas estaduais, daí decorrendo a impossibilidade de o CNMP, ampliando os pontos de identidade traçados pelas normas gerais estabelecidas pela União, uniformizar os MPes.

6. Referências

ARDANT, Philippe. *Institutions Politiques & Droit Constitutionnel*. 4. ed. Paris: L.G.D.J., 1992.

AUBERT, Jean-François. *Traité de Droit Constitutionnel Suisse*. Neuchâtel: Éditions Ides et Calendes, 1967. v. 1.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 4 fev. 2013.

_____. Supremo Tribunal Federal. Reclamação n. 7.358/SP, Tribunal Pleno, Rel.: Min. Ellen Gracie, Brasília, DF, 24 de fevereiro de 2011. DJe, 3 jun. 2011. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=623727>>. Acesso em: 4 fev. 2013.

CADART, Jacques. *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*. 3. ed. Paris: Economica, 1990. v. 1.

DELPÉRIÉE, Francis; VERDUSSEN, Marc. Le Système Fédéral. In: DELPÉRIÉE, Francis. *La Belgique Fédérale*. Bruxelles: Bruylant, 1994.

FAVRE, Antoine. *Droit Constitutionnel Suisse*. 2. ed. Fribourg: Éditions Universitaires Fribourg, 1970.

FÜCHS, Ralph. Risse in Gebäcke, Kulturelle differenz im Vereinigten Deutschland. In: PROBST, Lothar; STIFTUNG, Heinrich-Böll. *Differenz in der Einheit*. Berlin: Ch. Links Verlag, 1999.

GARCIA, Emerson. *Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico*. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

GLOY, Karen. *Einheit und Mannigfaltigkeit: eine Strukturanalyse des “und”*: systematische Untersuchungen zum Einheits- und Mannigfaltigkeitsbegriff bei Platon, Fichte, Hegel sowie in der Moderne. Berlin: Walter de Gruyter, 1981.

LYRA, Roberto. *Teoria e prática da promotoria pública*. 2. ed. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2001.

RASSAT, Michèle-Laure. *Le Ministère Public entre son passé et son avenir*. Paris: Librairie Général de Droit et de Jurisprudence, 1967.

Artigo recebido em: 05/12/2012.

Artigo aprovado em: 05/06/2013.

DOI: 10.5935/1809-8487.20150018