

Boletim Científico

Escola Superior do Ministério Público da União

ARTIGOS

PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO, AINDA¹

*Francisco Dias Teixeira**

1 Os princípios como pressupostos de atuação e base teórica do MP

O debate sobre “uma política de atuação do Ministério Público” – que é necessário e não se tem realizado institucionalmente – pressupõe (no plano lógico, não necessariamente cronológico) uma compreensão compartilhada dos princípios constitucionais do Ministério Público: *unidade, indivisibilidade e independência funcional*. Do contrário, diante de qualquer tentativa de se estabelecer meta de trabalho da Instituição, ou orientação para a atuação de seus membros (ou simples discussão a respeito), erguer-se-ão vozes invocando o “princípio da independência funcional”. De outra parte, sempre que um membro, na restrita esfera de suas atribuições, tomar determinada iniciativa ou der certa orientação a uma atuação precedente que contrarie entendimento de outro membro, ouvir-se-ão, ou perceber-se-ão, críticas (ou mesmo censuras) a pretexto do princípio da “unidade”, ambos (criticante e criticado) apresentando argumentos “razoáveis” para demonstrar que sua atuação/opinião é a que serve à finalidade da Instituição (defesa do *interesse público*).

A sedimentação (mas sem cristalização) de uma noção conceitual (e não dogma) sobre os respectivos objetos de aplicabilidade desses princípios, o alcance e os limites deles e a relação entre eles é imprescindível ao avanço da discussão sobre a “política de atuação do Ministério Público”, pois essa “política” há de se assentar na *unidade* das diversas atuações, respeitando a *independência* de cada membro. Mas como isso é possível? E a *indivisibilidade* – o que é e qual é a sua funcionalidade?

Observa-se nos livros sobre o Ministério Público, ou nos capítulos a ele destinados em livros sobre Direito Processual ou Constitucional, basicamente, a reprodução da definição que se formou ao longo de décadas a respeito da *unidade*, da *indivisibilidade* e da *independência* (às vezes referida como *autonomia*) *funcional* do Ministério Público, antes da Carta Política de 1988². Ao que se percebe, a preocupação maior era garantir a

¹ Sobre a questão, publicamos um pequeno ensaio na edição n. 2 (jan./mar. 2002) deste *Boletim*.

* Francisco Dias Teixeira é Subprocurador-Geral da República e bacharel em Filosofia pela Universidade de São Paulo.

² É conhecida a definição de Hugo Nigro Mazzilli: “unidade significa que os membros do Ministério Público integram um só órgão sob a direção de um só chefe; indivisibilidade significa que esses membros podem ser substituídos uns pelos outros”. Já sobre a independência e a autonomia funcionais, diz o autor: “Por força da autonomia funcional, o Ministério Público, enquanto instituição, decide livremente o que fazer, dentro dos limites da lei, sem se ater a injunções de outros órgãos do Estado, alheios à instituição ministerial; por força da independência funcional, os membros do Ministério Público (promotores e procuradores) e cada órgão ministerial (Conselho Superior, Colégio de Procuradores) decidem livremente o que fazer, dentro dos limites da lei, sem se subordinarem a determinações de outros membros ou órgão da mesma instituição ministerial” (*Regime jurídico do Ministério Público*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 155 e 189/190, respectivamente).

“independência” do membro do MP em face do juízo perante o qual officie ou perante o chefe do Poder Executivo, de um lado, e, de outro, protegê-lo de “ordem superior ilegal”, no âmbito da própria Instituição. Bem por isso, se a definição de *independência funcional* que se tem enunciado é mais desenvolvida e – cremos – adequada, na de *unidade* e de *indivisibilidade* percebe-se a ausência de qualquer reflexão maior quando à implicação desses princípios no agir do Ministério Público, limitando-se à repetição mecânica de uma definição burocrática. Menos ainda se vê a tentativa de estabelecer a relação, as conexões e o funcionamento conjunto, *na prática*, desses conceitos, que se tornaram, na Carta de 1988, princípios de um Ministério Público que, em nossa concepção, participa, com os demais órgãos tradicionais, do exercício do Poder³.

Conforme se sabe e se diz frequentemente, a Carta de 1988 redefiniu o Ministério Público, conferindo-lhe um relevo na estrutura do Estado e destinando-lhe um papel na sociedade que não tem precedente nas Constituições anteriores. O nosso Direito Constitucional reclama uma doutrina para esse capítulo. Por outro lado, o Ministério Público brasileiro não encontra similar em outros países, no que diz respeito à autonomia que essa instituição apresenta na estrutura do Estado, à diversidade de suas funções (especialmente na área cível) e, talvez, à independência da qual, de direito e de fato, seus membros dispõem para o exercício de suas funções – o que implica a pouca utilidade do estudo do direito comparado.

E temos a convicção de que o estudo sobre o Ministério Público brasileiro, num plano teórico amplo, em grande parte, é o estudo de seus *princípios* (e também do que chamaremos de *garantias*), levados às suas mais profundas conseqüências e às suas mais diversas imbricações, pois, princípios constitucionais que agora são, a *unidade*, a *indivisibilidade* e a *independência funcional* são princípios informadores do exercício do Poder, quanto às funções a cargo do Ministério Público.

2 Princípios e garantias constitucionais do Ministério Público

Os *princípios* informadores da instituição Ministério Público estão expressos no § 1º do art. 127 da Constituição Federal, *in verbis*: “São princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional”.

Já o que se chama aqui de *garantias* do Ministério Público⁴ assim está previsto nos §§ 2º e 3º do art. 127 e no art. 168 da Constituição Federal, que dizem, respectivamente:

“Art. 127 [...]

§ 2º Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa, podendo, observado o disposto no art. 169, propor ao Poder Legislativo a

³ V. nosso “O Ministério Público e o Poder”, neste *Boletim* (ano 2, n. 7, p. 11-37, abr./jun. de 2003).

⁴ Julgamos que a adoção da terminologia “princípios” e “garantias” é um recurso teórico útil. Sabendo-se, no entanto, que as normas *principiológicas* contêm também garantias (especialmente aquela atinente à *independência funcional*).

criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas ou de provas e títulos, a política remuneratória e os planos de carreira; a lei disporá sobre sua organização e funcionamento.

§ 3º O Ministério Público elaborará sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias”.

“Art. 168. Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º.”

Os *princípios* dizem respeito à atividade-fim da Instituição. Já as *garantias* dizem respeito à própria Instituição, na condição de órgão do Estado, e têm por objetivo assegurar (a) a independência da ação institucional (soma/síntese da atuação dos membros), por meio da *autonomia funcional*, pela qual a Instituição é dotada de competência para expedir normas sobre a atuação de seus membros; e (b) os meios materiais necessários ao exercício de sua atividade-fim, mediante *autonomia administrativo-financeira*.

É consenso na doutrina jurídica que um dispositivo principiológico situa-se numa posição proeminente em relação ao dispositivo normativo. Aquele emite informação útil ao estabelecimento do significado de todas as normas reguladoras do objeto sobre o qual paira (no caso, Ministério Público); este – o dispositivo normativo –, ainda que, por vezes, repercute sobre outros dispositivos, sua vocação é regular uma questão específica. Disso decorre a necessidade de se aprofundar a reflexão sobre tais conceitos (*unidade, indivisibilidade e independência funcional*), para se estabelecer uma compreensão compartilhada, principalmente entre os membros do MP, sobre seus respectivos significados e a compatibilização destes, pois, conforme certamente já experimentou todo membro do Ministério Público, *de fato*, eles – os princípios constitucionais do MP – repercutem nas mais triviais atividades de nosso cotidiano, criando situações de aparente impasse ou contradição. As garantias da Instituição/Órgão (*autonomia funcional, administrativa e financeira*), por maiores e mais complexas que sejam suas implicações, são de mais fácil apreensão e delimitação.

É importante reafirmar que os *princípios* – *unidade, indivisibilidade e independência funcional* – não se dão no plano organizacional do Ministério Público brasileiro, mas referem-se ao plano *funcional*, função esta que se institucionaliza como *ministério público*, no significado vernacular e mais forte dessa expressão: ministério público. As *garantias* – autonomia funcional e administrativo-financeira, ao contrário, referem-se ao órgão estatal. Assim, p. ex., a *unidade* não é verificável objetivamente numa estrutura burocrática, mas é concebida abstratamente, pela idêntica natureza e pelo objetivo comum dos diversos *ministérios* exercidos por cada um dos membros da Instituição, que é nacional, objetivo este que, em síntese genérica, é a defesa da sociedade. A *unidade, a priori*, é, pois, somente uma idéia, que vai-se concretizando na ação.

Com efeito, organizacionalmente, não existe vínculo entre o Ministério Público da União e os dos Estados, ou entre estes, constituindo-se o Ministério Público de cada

ente político um órgão autônomo (burocraticamente). No entanto, os princípios da *unidade* e da *indivisibilidade* pairam sobre eles, indistintos. Essa *unidade* e essa *indivisibilidade* são funcionais. E formam-se, conceitualmente, na noção de *interesse público*.

3 Os princípios da unidade e da independência funcional

A compreensão dos princípios constitucionais do Ministério Público deve partir do pressuposto de que se está diante de uma instituição à qual a Carta Política brasileira atribui funções atinentes ao exercício do Poder. Não se trata, pois, de um órgão – ainda que autônomo, conforme indisputavelmente o é – responsável por atividades enquadráveis nas funções doutrinariamente sintetizadas e cristalizadas como sendo “legislar”, “administrar” e “julgar”, mas sim de um órgão de exercício do Poder, um órgão de soberania do Estado. E, como tal, se, por um lado, à Instituição é assegurada, perante os demais órgãos de exercício do Poder, a mesma *autonomia* que, tradicionalmente, é assegurada aos três órgãos históricos, por outro lado seus membros dispõem da mesma *independência* de que os membros dos demais órgãos dispõem. Não há qualquer fundamento para estabelecer diferente grau entre a *independência*, v. g., do membro do Judiciário e a do membro do Ministério Público, porque ambos estão sujeitos apenas à Constituição e às leis.

A questão – que renitentemente surge – é ver, com precisão e clareza, o conceito de *independência* no contexto constitucional, seu objeto, e, no caso do Ministério Público, compatibilizá-lo com os demais princípios constitucionais, pois, se, quanto aos membros dos demais órgãos de exercício do Poder, a *independência* é princípio implícito, quanto ao Ministério Público não somente está explícito, mas também estão explícitos os princípios da *unidade* e da *indivisibilidade*.

Que nenhum princípio jurídico é ilimitado é princípio de todos os princípios, porque é condição mesma de vigência deles (se se pretendesse ilimitado um princípio, este aniquilaria ou supriria os demais e já não haveria sentido falar em *princípios...*). Mas, quanto ao “princípio da independência”, há que se ter uma premissa ainda anterior: “independência”, em sua significação política, apenas o Estado detém. Se o Estado detém a “independência política”, o maior grau de liberdade que seus agentes podem deter é a “independência funcional”⁵. E, dentro da estrutura de um Estado, não pode haver órgão “independente”, mas somente “autônomo”. Portanto, sabendo-se que a Carta Política nem sempre utiliza o vocabulário técnico-jurídico, e muitas vezes nem mesmo mantém a desejável correção vocabular, há de se ver o significado de “independência” nos vários contextos em que é empregada na Carta Política de 1988, estabelecendo, o intérprete, a coerência conceitual.

⁵ O próprio membro do Congresso Nacional, que, em tese, dispõe de um maior espectro político onde exercer sua “independência”, esta é “funcional”, porque submetida a normas prévias que balizam a sua “função parlamentar”. Portanto, somente o membro de um Poder Constituinte, ao se confundir com o próprio “Estado em formação”, dispõe de “independência política”, já que sua proposição não é condicionável por norma prévia, mas apenas por uma outra força política.

Nessa tarefa, de início, observa-se que a Constituição refere-se a “independência” e “autonomia” sem marcar a diferença entre esses conceitos e, até mesmo, confusamente. Mas ao intérprete não é admitido utilizar indistintamente esses termos, dando-lhes o mesmo conceito, porque na linguagem corrente – e mesmo na linguagem jurídica – eles têm significação diversa⁶.

Usando a palavra “liberdade” como auxílio para a expressão de nossa idéia, diremos que “independência” significa mais liberdade que “autonomia”. Portanto, ainda que necessariamente limitada, pois operando no âmbito circunscrito pelo Estado, a palavra “independência”, na Constituição, designa espaço de liberdade superior àquele referido por “autonomia”.

Ora, sabendo-se que o Estado, como ente político-jurídico, é “independente” (=soberano: art. 1º, I), no âmbito do Estado não pode haver órgão “independente”. Assim, ao dizer, no art. 2º, que os “Poderes” da União são “independentes”, o Constituinte não se refere ao “órgão de exercício” do Poder (Legislativo, Executivo e Judiciário, no caso), mas ao “exercício” do Poder. Conseqüentemente, “independentes” são os membros desses órgãos, quanto à realização de suas convicções no exercício do Poder, independência essa que, conforme já assinalado, encontra limite apenas na própria Constituição e nas leis; e a síntese dessas “vontades” individuais, e por vezes contraditórias, formam a “vontade” da instituição, cuja manifestação, quando colegiada, é tida também por “independente”; mas não – repita-se – o órgão burocrático-estatal, que é apenas *autônomo*.

Os órgãos por meio dos quais se exerce o Poder são, pois, *autônomos*, porque *independente* é apenas o ente maior (Estado), cuja “vontade”, expressa com “independência” pelos diversos órgãos de exercício do Poder, presumivelmente, é a “vontade do povo”, do qual não se diz que é independente, mas “soberano” (fundamento da República – art. 1º, I).

A “independência” dos “Poderes” Legislativo, Executivo e Judiciário foi proclamada pelo Constituinte para deixar explícita sua filiação histórico-político-ideológica à denominada “divisão tripartida do Poder”. Na seqüência, ao cuidar especificamente desses “Poderes”, dentro da estrutura do Estado, o Constituinte não proclama suas respectivas *autonomias* (administrativa e financeira), que não aparecem na Carta Política com a abrangência de um princípio, mas como instrumento do *princípio da independência*. A *autonomia*, que não se reveste do mesmo significado histórico-político-ideológico, não foi

⁶ Sem pretender inventariar as diversas significações desses termos, que, de resto, são bastante intuitivas, quer na linguagem jurídica quer na política, registramos apenas: “Independente – Aquilo que não deriva de outro o seu ser, sua validade ou a sua capacidade de ação”. “Autonomia – Termo introduzido por Kant para designar a independência da vontade em relação a todo desejo ou objeto de desejo e a sua capacidade de determinar-se em conformidade com uma lei própria, que é a da razão” (ABBAGNANO, Nicola. *Dicionário de Filosofia*. Tradução de Alfredo Bosi. São Paulo: Editora Mestre Jou, 1970). Antônio Houaiss, após informar que o primeiro registro de uso da palavra “autonomia” na Língua Portuguesa data de 1836, assim a define: “Capacidade de se autogovernar” (*Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2001). Hely Lopes Meirelles assim estabelece a diferença entre “independência” e “autonomia” na linguagem jurídico-administrativa: “Independência e autonomia, do ponto de vista jurídico-administrativo, são conceitos diversos e com efeitos diferentes. A independência é de caráter absoluto; a autonomia é relativa a outro órgão, agente ou Poder” (em parecer, a pedido da Associação Paulista do MP, em face da LCF n. 40/81. Publicado na *Revista “Justitia”*, ano 45, n. 123, p. 185, out./dez. 1983).

proclamada pelo Constituinte quanto aos “Poderes” Legislativo, Executivo e Judiciário, mas está assegurada em diversos dispositivos⁷. Por outro lado, o princípio da *independência* dos agentes desses órgãos de exercício do Poder também não foi proclamada pelo Constituinte, ao cuidar especificamente do órgão; mas está implícita naquela proclamação ideológica e equívoca do art. 2º. Temos, pois, que o mais correto tecnicamente seria proclamar, no art. 2º, a *autonomia* dos órgãos Legislativo, Executivo e Judiciário e, ao cuidar especificamente de cada um deles, assegurar, expressamente, a *independência* de seus membros no exercício de suas funções.

Portanto, a “independência” do ente Poder Judiciário, v.g., proclamada no art. 2º, somente é concebível como “somatório” das “independências” de seus diversos membros; mas, em si, o Poder Judiciário, como órgão estatal, é *autônomo*.

No que se refere ao Ministério Público, ao revés, apesar de o Constituinte não ter proclamado sua *independência*, na realidade jurídica essa “independência” lhe foi assegurada sob os dois aspectos: a *independência funcional* dos membros (§ 1º do art. 127) e a *autonomia* (funcional, administrativa e financeira) do órgão (§ 2º do art. 127). Isso se deve ao caráter inovador de nossa Carta Política quanto a esse órgão de exercício do Poder no Estado brasileiro. Ou seja: se, por um lado, o Constituinte não teve a “ousadia teórica” de inovar quanto à “separação do Poder” (afirmando, no art. 3º, que eles são três), teve a “ousadia prática” de instituir um quarto órgão com funções de Poder; e, para assegurar que assim o fosse, não somente garantiu *autonomia* funcional e administrativo-financeira ao órgão, como disse, expressamente, que seus membros são *independentes* no exercício de suas funções.

Volta-se àquele ponto: a *independência* dos membros do Ministério Público no exercício de suas funções constitucionais não é diferente daquela assegurada aos membros dos demais órgãos de exercício do Poder. Há que se observar, apenas, as peculiaridades de cada função: disso é que decorrem diferentes modos de exercício da *independência*, que, conceitualmente, é idêntica. Assim, o exercício da *independência* de um parlamentar é diferente, v.g., da *independência* do chefe do Executivo, porque aquele age num campo gizado apenas pela Constituição e pelo regimento de sua Casa e só eventualmente por leis de caráter geral (em princípio, a lei não impõe limite à atividade legislativa, já que esta consiste não apenas em editar, mas também em revogar leis), enquanto o Executivo está adstrito a todas as leis vigentes (pois o Executivo não pode revogar leis, mas, apenas, propor ou sancionar sua revogação). É que a *independência de exercício funcional* refere-se, exatamente, às funções previamente definidas. Portanto, no plano conceitual, ela não é mais ou menos ampla em decorrência do campo de exercício da função, mas incide, diretamente, na convicção do indivíduo, ao atuar no campo que lhe é determinado pelas normas juridicamente válidas.

⁷ Ainda que se afirme – com razão – que a autonomia administrativo-financeira é pressuposto da independência no exercício da atividade-fim, trata-se de um “pressuposto prático”, decorrente dos inevitáveis desvios no exercício do Poder (mais usualmente, por parte do Executivo), e não de um pressuposto teórico, que é o plano desta abordagem, porque, em princípio, os membros desses órgãos poderiam ser independentes no exercício de suas funções, ainda que os órgãos não fossem autônomos entre si.

Ora, se a *independência* do membro do Ministério Público refere-se à “execução de suas convicções dentro do campo que lhe é gizado pelas normas juridicamente válidas”, não se pode dizer que sua *independência* é, essencial ou conceitualmente, “menor” que a *independência* do membro de um outro órgão de exercício do Poder, em face do *princípio da unidade* também previsto quanto ao Ministério Público. Mas devem-se verificar quais são as normas juridicamente válidas definidoras do *princípio da unidade*, pois, gizado esse campo, exsurge o campo de *independência* do membro, dentro do qual ela vige plena, incondicionada.

Noutras palavras: há que se definir o objeto da *independência* (indivíduo/ação) e o da *unidade* (trabalho/resultado).

Uma forma de “compatibilizar” aqueles conceitos é afirmar que a *independência* (“maior liberdade”) refere-se à Instituição, e a *autonomia* (“menor liberdade”) refere-se ao membro, e, portanto, a liberdade de ação do membro pode ser definida pela Instituição, visando à *unidade*. Essa “solução” teórica, além de não explicar em que consiste essa *autonomia* do membro, sobre a qual a Instituição pode dispor, não dá conta de explicar todo o Texto Constitucional concernente ao Ministério Público, deixando em aberto inúmeras questões, como, v. g.: se o § 1º do art. 127 assegura o princípio da “independência funcional” à Instituição, por que, imediatamente, o § 2º prevê “autonomia funcional”, ao lado da “autonomia administrativa”, que, necessariamente, refere-se também à Instituição? Um órgão do Estado é “independente”, ou apenas “autônomo” em relação a outro órgão?

Dizer que *independência* refere-se ao órgão estatal e *autonomia* à função dos membros do órgão constitui total subversão das palavras, porque, no espectro constitucional, conforme acima visto, *autonomia* diz com órgão burocrático, e *independência* refere-se à sua função. E isso está mais em conformidade com o significado semântico dessas palavras, na medida em que “independência” melhor relaciona-se ao pensamento, e “autonomia”, ao *ser*, a um corpo ou órgão.

Outra explicação consiste em afirmar que a *independência funcional* diz respeito ao membro diante dos órgãos da Instituição, e a *autonomia funcional* diz respeito a ele diante de órgãos e autoridades estranhas à Instituição⁸. Mas isso não explica a compatibilização do princípio da *unidade* com o “princípio” da *independência*, e também colide com o § 2º do art. 127, que, ao assegurar a *autonomia funcional* e administrativo-financeira, refere-se, evidentemente, ao órgão Ministério Público.

Temos que a *independência funcional*, sendo garantia do membro do Ministério Público e dizendo respeito à sua convicção, confere a este grau de liberdade em sua atuação, cujos limites são a Constituição e as leis, e não a própria Instituição (que, na opinião de

⁸ Essa era a posição de Hugo Nigro Mazzilli: “[...] autonomia funcional: é a autonomia do ofício exercido pelo Ministério Público em face de outros órgãos estatais, especialmente em face dos governantes, legisladores e juízes”. “[...] a *independência funcional*, que é a liberdade com que estes (os agentes do Ministério Público) exercem seu ofício agora em face de outros órgãos da própria instituição do Ministério Público” (Independência do Ministério Público. In: CAMARGO FERRAZ, Antônio Augusto de Mello de (Coord.). *Ministério Público: instituição e processo*. São Paulo: Editora Atlas, 1997. p. 107). Já em obra mais recente, define: “[...] existe autonomia funcional como princípio institucional, e, como garantia dos seus membros, têm eles a independência no exercício de suas funções” (*Regime jurídico do Ministério Público*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 155).

alguns, detém a *independência*, podendo impor a *unidade* aos membros, reservando a estes apenas uma indefinível *autonomia*). Por outro lado, e em consequência da primeira assertiva, a *independência funcional* é garantia do membro perante sua instituição e quaisquer outros órgãos ou autoridades públicas⁹.

Definido o campo da *independência*, esta é “total” (ou *absoluta*, pouco importa o termo, se se compreende o significado jurídico dele, que não é o metafísico). Impossível seria conceber a *independência* e a *unidade* num mesmo objeto. A dificuldade em se estabelecerem conceitos claros e consequentes de *independência funcional* e *unidade* e boa parte dos conflitos que se verificam, na prática, em torno desses princípios decorrem desse equívoco consistente em não definir seus respectivos objetos. Ora, a instituição não pode, ao mesmo tempo, respeitar a *independência de ação* do membro e exigir que essa ação se conforme a determinada orientação; da mesma forma que o membro não pode ser, ao mesmo tempo, *independente* em sua atuação e obediente a uma orientação diversa de sua convicção. Isso é conceitualmente contraditório, e, na prática, exigiria que o membro do MP fosse, no mínimo, esquizofrênico... Essa possibilidade de “compatibilização dos princípios da *unidade* e da *independência funcional*”, que se afirma retoricamente, mas sem diferenciar os respectivos objetos, não tem consistência lógica nem se verifica na prática, nos momentos cruciais, exatamente naqueles em que se faz mais necessária a invocação dos princípios. Mas a contradição teórica e o dilema prático desfazem-se ao se adequar o princípio a seu objeto: *independência* – princípio atinente à convicção/atuação=membro; *unidade* – princípio atinente à orientação/resultado=instituição. Assim, é possível a convivência de ambos, ainda que (e é bom que o seja) em permanente conflito dialético.

Compreende-se a preocupação daqueles que não querem o *princípio da independência funcional* incidindo sobre a *atuação* do membro, mas sobre o *trabalho* da instituição, para que, com isso, sejam evitadas atuações personalistas, errantes, irresponsáveis, voluntaristas, movidas por interesses próprios – que tudo isso pode mesmo acontecer sob a capa da *independência funcional*. Mas isso não se evita distorcendo-se os conceitos. Bem estabelecidos esses, vê-se que a *independência funcional* dos membros não permite isso, porque, incidindo sobre as convicções mais íntimas do membro (que, nesse particular, é intocável), deixa amplas possibilidades para regramento, que assegura *um certo patamar de unidade*, permitindo, sempre, o reajuste e a otimização desse patamar, conforme procurar-se-á demonstrar.

Muito ao contrário de propiciar aqueles desvios, que certamente poderão verificar-se – e para isso existe Corregedoria, que deve ser acionada, sim, quando a atuação do

⁹ Mesmo antes da CR de 1988, em face de LC e que se referia a *autonomia* (LCF n. 41/81), Hely Lopes Meirelles já entendia que, na realidade, tratava-se de *independência*, e esta referia-se ao membro da Instituição. *Verbis*: “[...] os membros do Ministério Público atuam com absoluta liberdade funcional, só submissos à sua consciência e aos seus deveres profissionais, pautados pela Constituição e pelas leis regeadoras da Instituição. Nessa liberdade de atuação no seu ofício, é de se expressar a independência funcional, mal denominada na Lei Orgânica Nacional do Ministério Público como ‘autonomia funcional’ (artigo 2º, última parte), conduzindo à errônea interpretação de que existe subordinação a alguma autoridade mais categorizada na carreira” (em parecer citado, p. 186).

membro exorbita o campo legal ou que lhe fora legalmente gizado por normas organizacionais da Instituição –, muito ao contrário, o que se quer com isso é definir conceitos, objetos, campos, os quais, na nebulosidade das indefinições, tudo abriga e a tudo serve. De fato, dizer que *independente* é a Instituição, não o membro, em nada controla a ação deste, quando se diz, sempre, que se age em nome da Instituição, visando aos “fins institucionais”, à defesa do “interesse público” etc. Ou seja: primeiro, elabora-se um conceito próprio de “interesse público”, “fins institucionais” etc.; depois, diz-se que age em conformidade com aqueles conceitos; finalmente, conclui-se que a *independência funcional* é da Instituição... O sofisma é clássico: parte-se de uma premissa *ad hoc* para chegar-se à conclusão desejada. Quando tudo fica mais simples e claro adotando-se a interpretação constitucional óbvia de que o princípio da *independência funcional* refere-se ao membro, e o predicativo da *autonomia* refere-se à Instituição, assim como a esta relaciona-se o princípio da *unidade*. Não obstante simples e clara, a adoção dessa interpretação estabelece o conflito dialético *independência/unidade* e impõe a difícil tarefa de construção permanente da *unidade* e a pesada responsabilidade pela *independência funcional*.

Porém, ainda que, à primeira vista, os princípios da *independência funcional* e da *unidade institucional* pareçam colidentes, com um pouco de esforço intelectual é possível conciliá-los conceitualmente; e, para segui-los na prática, muitas vezes, basta um pouco de boa-fé e de bom senso. O princípio da *indivisibilidade*, conforme a seguir procuraremos demonstrar, funciona como mecanismo garantidor da *independência funcional* e assegurador da *unidade institucional*. O próprio sistema jurídico contém regras que facilitam a conciliação desses princípios. São exemplos a revisão da decisão de arquivamento de inquérito penal e inquérito civil público, por órgão superior, com a conseqüente designação de outro agente para promover a ação; a divisão dos ofícios por instâncias, em paralelo ao Judiciário, para permitir a mais ampla independência do agente na respectiva instância, mas, ao mesmo tempo, conferir uma certa unificação nas manifestações da Instituição.

Os mais específicos mecanismos de *unidade*, porém, não são formais nem impositivos. Decorrem dos debates e viabilizam-se pela coordenação institucional. É certo que, com tudo isso, ainda restarão muitas contradições indesejáveis, e muita dispersão de energia é possível ocorrer, com as diversas ações “independentes” – o que seria obviado se se prestigiasse o princípio da *unidade* em amesquinamento da *independência funcional*. Mas, sobre não ser isso o melhor para a otimização dos resultados a que a Instituição é destinada (porque essa *unidade*, ao fim e ao cabo, é definida por uma pessoa ou um grupo de pessoas que, circunstancialmente, detém poder na Instituição), sobre isso há um motivo de ordem jurídica: é a própria Constituição que não permite tergiversar com o princípio da *independência funcional*, esta compreendida no campo da convicção do agente. Nesse campo, é soberana a *independência funcional*, senão, nem de independência poder-se-ia falar. O princípio da *unidade* não toca aí, mas opera a partir de seus limites, assim como a *independência funcional* não se extravasa para impor seu arbítrio sobre questão resolvida por lei (salvo demonstrando-se a ostensiva inconstitucionalidade desta). O princípio da *unidade* opera extrinsecamente ao espaço da *independência funcional*, qual uma liga, estabelecendo a coesão entre as ações dos diversos membros para a construção do tecido institucional multicolorido.

É certo que em inúmeras situações, na imediatidade da ação, é o membro quem terá que definir o “interesse público”, optando pelo “interesse” a ser defendido. Nessas situações, a Instituição não poderá, casuisticamente, ditar a atuação do membro. Mas pode ela traçar, normativa e legitimamente, por meio de seus órgãos representativos (o Conselho Superior e as Câmaras de Coordenação), metas e estratégias gerais, ou mesmo amoldar sua estrutura em face de determinados objetivos. Essas metas e estratégias gerais compete à Instituição estabelecer na busca da *unidade* – que não poderá ser monolítica, concretamente –, e não a cada membro. Este será *independente* no campo de ação em que, legitimamente, é posicionado. E, entre os diversos campos restritos de atuação, certamente, verificar-se-ão discrepâncias decorrentes da *independência funcional* e em função da diversidade de convicções, que o *princípio da unidade* não pode eliminar. Aqui, poderá ter ensejo a função revisional das Câmaras, mas apenas com base na lei (arquivamento de inquérito penal e civil público, p. ex.).

É certo, ainda, que, se tanto o Conselho quanto as Câmaras têm força impositiva (as normas organizacionais traçadas pelo Conselho e as revisões de casos concretos pelas Câmaras), ambas também poderão emitir enunciados e súmulas, em suas respectivas áreas de competência, visando à persuasão dos membros a seguirem determinada orientação.

São conflitantes? Sim, porém não são excludentes os princípios da *unidade* e da *independência funcional*. Um fio tênue articula-os. Muito tênue; às vezes, difícil de ser apercebido; porém, não mais sutil que inúmeras outras questões jurídicas que se apresentam nos mais proverbiais assuntos.

Por isso, a necessidade de se criarem mecanismos formais garantidores da *independência funcional* e viabilizadores da *unidade*. Creio ser este o caminho apontado pela Constituição. A “*unidade e independência funcional* aqui, agora e por mim”, às vezes, foge às possibilidades normais de um indivíduo e transforma-se em simples retórica, quando não em pretexto para arbítrio e oportunismos. E, porque é impossível ser absolutamente independente e perfeitamente afinado a determinada orientação, ao mesmo tempo, o trabalho perde consistência, torna-se formal e não merece a necessária credibilidade¹⁰.

4 Os princípios da unidade e da indivisibilidade

É de se precisar melhor o que significam os princípios da *unidade* e da *indivisibilidade* do Ministério Público e a relação entre eles, pois o princípio da *independência funcional*, pelo menos no significado semântico da expressão, não guarda

¹⁰ A extraordinária capacidade descrita por Calamandrei, em eloqüente e belo discurso, se, por vezes, é mesmo exigível de um membro do MP, não pode ser a garantia única do bom exercício das funções, muito menos de obediência aos princípios da *unidade* e da *independência funcional*: “Entre todos os cargos judiciais, o mais difícil, segundo me parece, é o do Ministério Público. Este, como sustentáculo da acusação, devia ser tão parcial como um advogado; como guarda inflexível da lei, devia ser tão imparcial como um juiz. Advogado sem paixão, juiz sem imparcialidade, tal é o absurdo psicológico no qual o Ministério Público, se não adquire o sentido do equilíbrio, se arrisca, momento a momento, a perder, por amor da sinceridade, a generosa combatividade do defensor ou, por amor da polêmica, a objetividade sem paixão do magistrado” (*Eles, os juizes, vistos por nós, os advogados*. Tradução de Ary dos Santos. 7. ed. Lisboa: Livraria Clássico Editora, s/d. p. 59).

relação com eles. Normalmente, ao se referir ao Ministério Público, esses termos são empregados conjunta e indissociavelmente, como se ambos significassem a mesma coisa ou um fosse consequência necessária e automática do outro. Ao se justificar ou censurar a atuação de um membro do Ministério Público, invoca-se o *princípio* (assim mesmo: o princípio) *da unidade e da indivisibilidade*. Mas são dois os princípios, e, por serem dois, são diversos; e, sendo diversos, devem reger coisas diversas.

4.1 *Unidade e unicidade*

Na Filosofia, distinguem-se os atributos da *unidade* e da *unicidade*. O atributo (=princípio, em nossa linguagem jurídica) da *unidade* significa que o ser *é* sozinho; não *existe* em relação a outro. Portanto, *unidade* é uma expressão da linguagem matemática; tem conteúdo numérico.

Unicidade, diversamente, é o atributo do ser que o torna único (=diferente), insubstituível; não “existe” outro igual. Portanto, *unicidade* é um *plus* que confere *identidade* ao ser.

Pode-se, assim, admitir que um ente tem o atributo da *unidade*, mas não o da *unicidade*. Ou seja: concebe-se a existência de *ser-1*, *ser-2*, *ser-3*, ..., como unidades independentes; mas nada se afirma sobre a *qualidade* de cada um desses *seres* que os torne únicos, insubstituíveis (uma pedra, para o fim a que ela se destina – construção de um muro, p. ex. –, pode ser substituída por outra pedra). O mesmo não se pode dizer do atributo da *unicidade*.

Vale-se dessas expressões para se referir ao *ser humano*: postula-se-lhe as características da *unidade* e da *unicidade*¹¹. Na verdade, porém, é apenas a característica da *unicidade* que diz com a dignidade do ser humano, pois a característica da *unidade* é comum a todo *ser*. Exemplo disso é a recente problemática filosófica, ética, jurídica e religiosa envolvendo a *clonagem*. As objeções que se fazem à aplicação dessa técnica ao ser humano, em grande parte, resumem-se no fato de que ela permite a “produção” de um ser supostamente idêntico a outro, rompendo, pois, com a característica do ser humano de ser único, insubstituível em sua complexidade biopsíquica (=unicidade), o que lhe confere a dignidade como *ser*. Um ser humano resultante de *clonagem* teria a característica da *unidade*, mas não da *unicidade*. Independentemente de sua base científica, a *unicidade* do ser humano é, assim, um postulado moral¹².

Porém, nesta abordagem, de cunho jurídico, e tendo em vista o objeto de estudo – Ministério Público –, não se cogita da característica da *unicidade*. Quer pelo simples

¹¹ V. MARTÍNEZ, Stella Maris. *Manipulação genética e direito penal*. Tradução de Fabrício Pinto Santos. São Paulo: Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCRim), 1998 (especialmente p. 79/80).

¹² A questão é exaustivamente discutida na obra supra-referida. Porém, conforme se sabe, a indistinguibilidade de um *clone* com relação ao ser do qual proveio ou a outro clone da mesma proveniência diz respeito, apenas, a seu genótipo, pois outros fatores, ligados ao meio físico e sociocultural, imprimem marcas específicas em cada ser humano (e, portanto, no *clone*), de sorte que, sempre, de um ser humano poder-se-ia dizer que é único (mesmo sendo um *clone*).

motivo de que a Constituição alude é aos princípios da *unidade e indivisibilidade*, quer pelo fato de que a característica da *unicidade*, dado o seu cunho moral ou filosófico, é mais adequado para se referir ao *ser humano*.

4.2 A unidade e a indivisibilidade

4.2.1 Significados filosófico e corrente das expressões “unidade” e “indivisibilidade”

Esses vocábulos (“unidade” e “indivisibilidade”) têm forte tradição e conteúdo filosóficos, pelo que é útil buscar o significado deles nessa área do saber.

Na tradição filosófica, *unidade e indivisibilidade* designam o mesmo atributo essencial do *ser*. Um determinado ser existe apenas enquanto pode ser reconhecido como “unidade”. Se “dividido”, concebidas as partes, essas já não serão mais aquele ser, mas outro.

Nicola Abbagnano, em seu *Dicionário de Filosofia*, assim explica o verbete “Unidade”:

“Em sentido próprio, o que é *necessariamente* uno, isto é, *indivisível* ou no sentido em que as suas partes são inseparáveis da totalidade e inseparáveis uma da outra. Esse foi o conceito elaborado por Aristóteles, que distinguiu o que é uno *por si* ou essencialmente, do que é uno *por acidente* (Met., v. 6, 1015 b 16); [...]”¹³.

Abbagnano prossegue na análise histórico-filosófica do conceito de *unidade*, deixando antever que, exceto a objeção de Locke, o conceito de *unidade substancial* perpassou filósofos e escolas diversas, desde Leibniz, que a definiu como sendo “a inseparabilidade daquelas coisas pelas quais um ente é determinado”, até Kant, nele representada pela idéia de *síntese*, no que foi seguido por Hegel.

Assim, tomado o vocábulo “unidade” nesse significado filosófico, haver-se-ia de concluir, mesmo, que indivisibilidade é atributo essencial da unidade. E, conseqüentemente, haver-se-ia de concluir que o constituinte foi redundante ao dizer que são princípios institucionais do Ministério Público a *unidade e a indivisibilidade*, pois bastaria dizer que é princípio do Ministério Público a *unidade*, e com isso estaria afirmado que, não obstante as diversas esferas a que está vinculado (União e estados) e os seus vários ramos de atuação (Ministério Público Federal, do Trabalho e Militar; Ministério Público dos diversos estados e Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – art. 128), o Ministério Público, como entidade jurídico-ontológica, é uma única instituição; e, portanto, o princípio (e preceito) segundo o qual o Ministério Público é *uno* já implicaria comando prescrevendo a sua *indivisibilidade*, não havendo, pois, qualquer utilidade no “princípio da indivisibilidade”.

¹³ ABBAGNANO, Nicola. Unidade. *Dicionário...*, cit.

Mas, conforme o mesmo autor anota, “No uso filosófico corrente, o termo [unidade] nem sempre conserva o seu significado próprio de indivisibilidade ou inseparabilidade, isto é, de conexão necessária”.

Portanto, nesse uso mais coloquial, no qual as palavras “desgastam-se”, o vocábulo *unidade* é destituído daquela carga de *substância* denotadora da essência do *ser*, que, no caso, é o “Ministério Público”.

Assim, poder-se-ia concluir que, para assegurar a ontologia do Ministério Público, o constituinte entendeu necessário dizer que, além de *uno*, é também *indivisível*.

Sintetizando: na tradição filosófica, se eu designo por “*Ministério Público*” aquilo que é Ministério Público da União, dos Estados etc., não posso designar por “*Ministério Público*” a parte Ministério Público estadual, por exemplo. Então: ao dizer que Ministério Público é a *unidade*, asseguro que o Ministério Público não é divisível, porque, se dividido, não é a unidade, portanto, não é “*Ministério Público*”. Mas no “uso filosófico corrente”, muito ao estilo da linguagem jurídica, quando se afirma que Ministério Público é uma *unidade*, assegura-se apenas que assim é porque assim se determina que seja (significado formal; não ontológico). Poder-se-ia concluir, então, que o constituinte utilizou a expressão “indivisibilidade” como reforço da “unidade”, para dizer que “ele não será dividido”.

4.2.2 A unidade e a indivisibilidade do MP na Constituição

O *ser* objeto de nossa análise é Ministério Público como ente jurídico (o *ser* do jurista, assim como o átomo é o *ser* do físico, a célula é o *ser* do biólogo, a alma é o *ser* do teólogo e o indivíduo é o *ser* do bioético). Mas sustentamos que os princípios da *unidade* e da *indivisibilidade* não se referem ao ente jurídico Ministério Público como órgão do Estado, e sim à função desse ente, exercida por seus membros. E, por dizer respeito a uma função e não a um ente (MP), o princípio da *indivisibilidade* não é a consequência pura e simples do princípio da *unidade*. Com efeito, se o princípio da *unidade* se referisse ao órgão (ente burocrático-jurídico) MP, o chamado princípio da *indivisibilidade*, menos que um princípio, haveria de ser um comando no sentido de que esse ente não será dividido (comando esse desnecessário, pois, ao se dizer que o ente sempre será informado pelo princípio da *unidade*, já se afirma que ele não poderá ser dividido, porque, então, já não mais poderia ser regido pelo princípio da *unidade*, conforme acima visto).

Mas o princípio da *unidade* refere-se a uma função, função esta que é exercida por diversos membros; e, por outro lado, conforme visto, a *unidade* não é objetiva, predeterminada, estanque. Então, a *indivisibilidade* não pode ser uma consequência lógica e automática da *unidade* porque esta não existe como objeto dado. Explica-se: a *unidade* não tem natureza descritiva (do ente), mas prescritiva (da conduta); e, portanto, a *unidade* faz-se e refaz-se incessantemente (o que não ocorreria se ela se referisse ao ente). Ou seja: a *unidade* projeta-se para frente, para a ação futura.

Dáí por que não se pode “exigir” de um membro que, numa situação concreta, aja em conformidade com determinada orientação (*unidade*); mas, ao contrário, aqui tem vigência o princípio da *indivisibilidade*, segundo o qual o ato daquele membro é ato da

própria Instituição, porque ela não se divide em seus vários membros. Portanto, em sua atuação concreta, o membro, fazendo presente a Instituição (*indivisibilidade*), deve obediência apenas à lei e à sua consciência (*independência funcional*), mas *prestigiando* o princípio da *unidade*, que será realizada à medida que as leis e as normas processuais e organizacionais a viabilizarem e na medida das “qualidades” dos próprios membros (espírito público, bom senso, boa-fé etc.). Mas ela nunca se realizará completamente e sempre estará se projetando para o futuro. A ação atual e concreta do membro é regida pelo princípio da *indivisibilidade* (a Instituição não se divide nas várias atuações de seus membros, mas está presente em todas elas). Já a somatória das ações dos diversos membros é regida pelo princípio da *unidade*.

Discordamos, pois, com a devida vênia, da doutrina de Hugo Nigro Mazzilli, segundo a qual

“[...] *unidade* significa que os membros do Ministério Público integram um só órgão sob a direção de um só chefe; *indivisibilidade* significa que esses membros podem ser substituídos uns pelos outros, não arbitrariamente, mas segundo a forma estabelecida na lei. Entretanto, nesse sentido, não há unidade ou indivisibilidade alguma entre os membros de Ministérios Públicos diversos”¹⁴.

Conseqüentemente, e ao contrário também do autor referido, entendemos que o princípio da *unidade* estende-se ao Ministério Público brasileiro, estabelecendo conexão entre todo agir de seus membros, independentemente do ramo a que eles pertençam e do ente político a que o órgão esteja afeto. A Chefia não é o ponto da *unidade*, mas é um meio para a *unidade*¹⁵.

O que se pode dizer é que existem poucos mecanismos formais viabilizadores da *unidade* no plano nacional (em parte, por decorrência da forma federativa do Estado brasileiro), limitando-se eles, basicamente, ao âmbito processual, no qual, perante os tribunais nacionais (STJ, TSE e STF), o membro do Ministério Público que ali oficia o faz em nome da Instituição, independentemente do ramo ou do órgão que o antecederam. Porém, não há obstáculo constitucional para que os ministérios públicos dos diversos entes políticos, com base em sua autonomia funcional e administrativa, estabeleçam mecanismos de cooperação, visando à *unidade* de sua atuação em âmbito nacional, especialmente em casos de maior relevo, conforme, v.g., a defesa do consumidor e do meio ambiente, a repressão aos crimes de tráfico de substância psicotóxica, contra a ordem tributária e a ordem econômica, e as organizações criminosas em geral.

Entendemos que o princípio da *unidade* não se refere a órgão, mas a função; e, rigorosamente, o princípio da *indivisibilidade* não se relaciona apenas com a *substituição* de membros do MP (mecanismo interno de um ramo do Ministério Público nacional), mas

¹⁴ *Regime jurídico...*, cit., p. 155.

¹⁵ Em sentido contrário, diz Hugo Nigro Mazzilli: “Só há unidade dentro de cada Ministério Público. Unidade alguma existe entre o Ministério Público Federal e os dos Estados, nem entre o de um Estado e o de outro. Nem há unidade entre os diversos ramos do Ministério Público da União” (*Regime jurídico...*, cit., p. 156).

tem amplitude maior: refere-se à *presença* da instituição por intermédio de seus diversos membros, pertençam eles a quaisquer dos ramos do MP.

Em síntese: o princípio constitucional da *unidade* do Ministério Público impõe-se como baliza à atuação de seus membros e não à gestão (administrativo-financeira ou funcional) dos ministérios públicos dos vários entes federados; o vetor dessa *unidade* é o interesse público; a definição de interesse público, quando expressa em leis tidas por constitucionais, obriga a todos os membros (limite objetivo à *independência funcional*); a Instituição, por meio de seus órgãos colegiados, pode formular, explicitar ou apontar conceitos de interesse público a seus membros (o que não vincula estes, em decorrência de sua *independência funcional*); finalmente, com base em sua *autonomia funcional*, a Instituição pode expedir normas regulamentadoras sobre questões objetivas atinentes às funções de seus membros (não incidindo em suas convicções), que também viabilizam a *unidade* na Instituição¹⁶.

Assim compreendido o princípio da *unidade*, o princípio da *indivisibilidade* não é uma decorrência automática e necessária dele, pois, se a *unidade* é algo em permanente construção, porque permanente é o *fazer* dos membros do MP, a *indivisibilidade* antecede a unidade e a esta serve. O princípio da *indivisibilidade* não é a outra face do princípio da *unidade*, mas trata-se de princípio diverso, incidente em situações próprias e localizado no presente, na atuação concreta do membro: significa que o ato do membro é ato da instituição. As normas de natureza processual são instrumentos do princípio da *indivisibilidade*.

5 A unidade, a indivisibilidade e a independência funcional no Legislativo, no Executivo e no Judiciário

5.1 A unidade e a independência

O princípio da *independência funcional* é comum a todos os agentes políticos¹⁷. Quanto aos membros do Judiciário e do Legislativo e ao titular do Executivo, essa *independência* está prevista no art. 2º da Constituição Federal, que, conforme já dito, não

¹⁶ Referimo-nos, aqui, à autonomia *funcional*. Porém, o exercício desse poder regulamentador pela Instituição é igualmente necessário no que diz respeito à sua autonomia *administrativa* e *financeira*. É quanto a esta que Álvaro Augusto Ribeiro da Costa, Advogado-Geral da União e membro aposentado do MPF, indaga: “Por que o Ministério Público não pode, através da autonomia que tem, na Constituição e na lei, exercer melhor sua autonomia, isto é, editar suas próprias normas, portanto não sujeito ao poder regulamentar do Presidente da República? Editar suas próprias normas e construir uma outra instituição nesse espaço que lhe é dado pela própria Constituição, pela própria lei, e que só cabe a ele construir?” (em entrevista à Dra. Sandra Cureau e ao Dr. André de Carvalho Ramos, publicada neste *Boletim Científico*, n. 7, p. 161, abr./jun. de 2003).

Se a timidez da instituição na implementação de sua autonomia administrativo-financeira deixa-a sujeita ao Executivo, essa timidez quanto à autonomia funcional torna-a dependente do Judiciário.

¹⁷ Adotamos a expressão “agente político” para designar apenas os membros do Legislativo, do Judiciário e do Ministério Público e o titular do Executivo, e não no sentido mais amplo adotado por Hely Lopes Meirelles, *verbis*: “Agentes políticos são os componentes do Governo nos seus primeiros escalões, investidos em cargos, funções, mandatos ou comissões, por nomeação, eleição, designação ou delegação para o exercício de atribuições constitucionais” (*Direito administrativo brasileiro*. 13. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1987. p. 50).

obstante, aparentemente, referir-se ao órgão do Estado, na verdade, refere-se à sua *função*, que, em última instância, é a atividade de seus agentes. A *independência* do Ministério Público em nada difere, pois, da independência desses demais órgãos de exercício do Poder, quanto ao exercício de suas respectivas funções, já que todos se vinculam, apenas, à Constituição e às leis¹⁸.

Já o *princípio da unidade* está constitucionalmente previsto apenas com relação ao Ministério Público, mas ele também informa a atuação dos demais órgãos de exercício do Poder, porém, com muito menor força coalizadora do que com relação ao Ministério Público. Com efeito, o principal vetor de *unidade* desses órgãos de Poder é a própria Constituição¹⁹ (conforme o é para o Ministério Público), com suas inúmeras prescrições direcionadas especialmente aos agentes políticos. Pode-se citar como exemplo já o art. 1º da Carta Política, ao prescrever que “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito e tem como fundamentos: I – a soberania; II – a cidadania; III – a dignidade da pessoa humana; IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V – o pluralismo político”. Claramente, e já no primeiro artigo, estão diretrizes que devem informar a atuação de todos os agentes políticos (ao legislar, ao executar, de ofício, a lei e ao interpretá-la em casos controversos), diretrizes estas contra as quais não se pode argüir *independência funcional*: o parlamentar, o juiz, o chefe do Executivo não têm independência para agir em ofensa à dignidade da pessoa humana. Pode-se citar, ainda, a título exemplificativo, o art. 37 com suas diversas alíneas. Lá estão elencados os princípios e as normas reitoras da administração pública, a que todo funcionário e especialmente os agentes políticos devem obediência e contra as quais não prevalecerá sua *independência funcional*. Assim se faz (no plano abstrato, da ideologia constitucional) a *unidade* de ação de todos os agentes políticos do Estado brasileiro. É certo que todos os residentes no Brasil, e não apenas seus agentes políticos, estão sujeitos às normas constitucionais; mas estes estão sujeitos a elas por um vínculo diferenciado, porque, responsáveis pela direção do Estado, devem agir para a concretização daquelas normas, e não apenas respeitá-las.

¹⁸ O princípio da independência funcional dos agentes políticos é “um princípio maior”, pois se relaciona diretamente com a democracia do Estado (art. 1º da Constituição). Com efeito, não é possível conceber um órgão ou autoridade que a controle, sem se admitir poder ditatorial a esse órgão ou autoridade. Bem por isso, o controle externo dos órgãos de exercício do Poder não poderá incidir sobre o espaço da independência funcional, que é a consciência do agente político; mas, com o controle externo, por meio de critérios objetivos o tanto quanto possível, procurar-se-á detectar desvios de atuação por parte do agente (atividade-fim), tendo por parâmetros a Constituição e as leis, e desvio de gestão por parte do órgão (mal uso de sua autonomia, nos planos administrativo, financeiro e patrimonial).

¹⁹ Referindo-se à unidade do sistema jurídico, diz Fábio Konder Comparato: “Em matéria constitucional, porém, esse princípio é mais imperioso, porque a Constituição apresenta sempre uma unidade funcional superior à de todas as leis ou códigos. As leis podem ser múltiplas e os códigos, vários; mas a Constituição é sempre uma só. Ela expressa a unidade do Estado e do povo, em determinado território. É ela que funda a ordem jurídica como um todo sistemático. Ora, esse conjunto normativo fundante de toda a ordem jurídica não pode ser incoerente em sua essência, ainda que expresse contradições em sua aparência textual” (Parecer intitulado “Ministério Público – autonomia em matéria orçamentária”. *Direito público*: estudos e pareceres. São Paulo: Saraiva, 1996. p. 63-64).

Conforme se percebe, essa *unidade*, referente aos demais órgãos de exercício do Poder, é menos *coesa* que aquela exigida do Ministério Público. Pois, aqui, é a própria Instituição que poderá, e deverá, estabelecer normas e mecanismos articuladores da atuação de seus membros, em suas funções constitucionais e, por óbvio, compatíveis com a ordem jurídica; enquanto, com relação aos demais órgãos de exercício do Poder, a *unidade* faz-se apenas no grau estabelecido pela Constituição e pelas leis.

É de se observar ainda que, no âmbito de cada órgão, um *grau mínimo de unidade* é indispensável à própria atuação de qualquer instituição composta por vários membros. Quanto ao Executivo, no sistema presidencialista, isso não se verifica porque a *unidade* já é decorrência natural da circunstância de ser unipessoal a sua titularidade e viabilizada pelo mecanismo da hierarquia. Mas, quanto ao Legislativo e ao Judiciário, nos quais há vários agentes titulares do exercício do Poder, cada um investido de *independência funcional*, faz-se necessário um complexo de normas regimentais viabilizadoras da atuação de cada membro e da instituição como um todo, que, em última análise, são normas indutoras da *unidade* e limitadoras da *independência* de cada membro (não quanto às suas convicções, mas quanto às suas atuações).

No Poder Judiciário, essa *unidade*, se não apresenta a mesma natureza e característica da do Ministério Público, é bem maior que a do Legislativo, em decorrência do sistema de recursos. Com efeito, ao reformar uma decisão proferida em grau inferior, o tribunal poderá não apenas substituir aquela decisão por outra (uniformizando, assim, a atuação do Judiciário)²⁰, mas também determinar ao juiz de grau inferior a prática de certos atos, e de determinada forma, ou a abstenção da prática.

Diferentemente do que se pode conceber no Ministério Público, no Judiciário as normas de consecução da *unidade* incidem mais sobre a estrutura da Instituição que sobre a atuação do agente. Este não é suscetível de qualquer direcionamento ou meta traçada por órgão superior, no que diz respeito ao conteúdo de suas decisões. Mas, em decorrência do sistema recursal, a *unidade* acaba impondo-se ao Judiciário com mais força e mais centralizadamente ainda do que com relação ao Ministério Público. E é de se observar, ainda, que, semelhantemente ao Ministério Público, nesse particular, e diferentemente do que ocorre no Legislativo e no Executivo, no Judiciário essa *unidade* impõe-se em âmbito nacional.

O que no Ministério Público é *princípio da unidade*, no Judiciário é *mecanismo de uniformização*²¹.

²⁰ No Ministério Público isso ocorre apenas nas hipóteses de arquivamento de inquérito penal ou civil público.

²¹ Temos que a súmula com efeito vinculante está em sintonia com esse mecanismo e não ofende o princípio da *independência funcional* do juiz, porque aí o que se tem é a interpretação prévia de uma norma pelo órgão superior que, pelo mecanismo do recurso, teria mesmo o poder de fazê-lo no caso concreto. A súmula vinculante, portanto, apenas antecipa o que seria realizado por meio do complexo mecanismo de recursos. Daí por que a súmula não poderá veicular juízo sobre *questões de fatos*, pois estas contêm possibilidades mais amplas de juízos que as *questões de direito*. (Não se ignora a sutileza da diferença entre questão de fato e de direito, nem a possibilidade de, por meio de pretensos juízos “objetivos” sobre a norma, emitir-se uma particular visão sobre o Direito. Mas esses são problemas intrínsecos do próprio Direito, e não cabe aqui abordar os mecanismos disponíveis para contorná-los.)

A inexistência do princípio da *unidade* quanto ao Judiciário decorre, entre outros, dos seguintes fatores: o juiz não tem poder de *iniciativa* e, conseqüentemente, não dispõe de poder político para *decidir*, previamente, sobre o interesse a ser tutelado, mas, ao contrário, deve apenas dizer o direito em face dos interesses que lhe são apresentados; a jurisdição exerce-se, sempre, por meio de um processo, do qual participam os interessados, o que nem sempre acontece com relação ao Ministério Público, e só raramente quanto ao Poder Executivo; todos os atos dos membros do Poder Judiciário são fiscalizados *direta e especificamente* pelos interessados, estando, em geral, sujeitos a recurso²².

5.2 A unidade e a indivisibilidade

A *indivisibilidade* é um princípio constitucional apenas para o Ministério Público. Mas, na prática, todo órgão colegiado é informado por esse princípio; portanto, ele se aplica também ao Legislativo e ao Judiciário. No que se refere ao Executivo, porque é um órgão cuja titularidade é unipessoal em cada ente federado, não se pode falar em *indivisibilidade*.

Porém, enquanto no Ministério Público o princípio da *indivisibilidade* incide no ato do membro, obrigando à Instituição, quanto ao Legislativo e ao Judiciário a *indivisibilidade* incide no ato da Instituição, obrigando a seus membros.

No Legislativo, cada agente político, quer em relação à respectiva Casa, quer em relação às casas legislativas dos demais entes políticos, age sob sua inteira responsabilidade, não empenhando o órgão ou a instituição (Legislativo) do qual é membro. A *indivisibilidade* dá-se, apenas, quanto à decisão final do colegiado, que representa o órgão, decisão essa que, sendo a fusão de diversos atos (votos), não poderá jamais ser decomposta de forma que aqueles atos voltem a ter existência própria: a sua existência e o seu valor jurídico extinguem-se no momento em que surge o todo, *indivisível*.

Semelhantemente ocorre no Poder Judiciário. O juiz, quer pertença a um órgão unipessoal, quer pertença a um órgão colegiado, ao decidir, também não exprime, *imediate e definitivamente*, a “vontade” do Poder Judiciário, conforme se dá com o ato do membro do Ministério Público; mas a decisão do juiz apenas se torna a “voz” do Judiciário após a manifestação de todos os membros do colegiado, se for o caso, e o transcurso do prazo em que um outro órgão poderia reformar a decisão. O que “emprenha” o Judiciário não é o ato do juiz, pessoa física, mas a decisão do órgão judicante. É certo que existe em cada ato ou decisão do juiz alguma força vinculante do próprio Poder Judiciário, na medida em que é

²² Álvaro Augusto Ribeiro da Costa, referindo-se às garantias (*princípios*) do MP, expressou: “Acho que, na verdade, o que se deu ao Ministério Público não foi o que foi dado à magistratura, porque essas garantias são garantias da função, e o Ministério Público, diferentemente da magistratura, tem a iniciativa do exercício da sua função. Isso, portanto, dá a ele um campo muito maior de atuação em que essas garantias vêm a ser exercitadas. Na verdade, e se se considerar também que a atuação do Ministério Público se faz, sim, perante o juízo, mas também e cada vez mais extrajudicialmente, a dimensão dessas garantias, o âmbito e o alcance delas é muito maior do que o da magistratura, embora sejam nominalmente as mesmas” (Entrevista. *Boletim Científico ESMPU*, cit., p. 163).

“representativa” do órgão a que pertence, daí dizer-se, em linguagem corriqueira, que o juiz sempre “re-presenta” o Poder Judiciário. Mas essa “re-presentação”, ou, mais adequadamente, “apresentação”, não corresponde àquela do membro do Ministério Público com relação à sua Instituição, porque, neste, a apresentação dá-se imediata e inteiramente, no ato que se pratica. O princípio da *indivisibilidade* do Ministério Público confere a seu membro grande responsabilidade, por agir, imediata e irrevogavelmente, nos limites de sua atribuição, em nome da Instituição. Exatamente para isso, é indispensável uma adequada regulamentação desse princípio, quer por leis processuais, quer por normas de atribuição de tarefas.

Conclui-se, assim, que, dentre os *princípios constitucionais do Ministério Público*, o princípio da *independência funcional* é o que rege, de maneira idêntica, todos os agentes políticos do Estado. As nuances quanto à aplicação desse princípio aos diversos órgãos de exercício do Poder é consequência das peculiaridades das funções de cada órgão, e, ainda, dos diferentes graus e naturezas da *unidade* que se exige desses órgãos, bem assim, dos mecanismos jurídico-formais utilizados para a viabilização da *unidade*. Mas, na *essência*, no que diz respeito à convicção do agente e à liberdade de sua atuação, é idêntica a *independência funcional* de todos os agentes políticos, pois seus limites são a Constituição e as leis.

Bibliografia

ABBAGNANO, Nicola. *Dicionário de Filosofia*. Tradução de Alfredo Bosi. São Paulo: Editora Mestre Jou, 1970. [Verbetes “Autonomia”, “Independente” e “Unidade”].

CALAMANDREI, Piero. *Eles, os juízes, vistos por nós, os advogados*. Tradução de Ary dos Santos. 7. ed. Lisboa: Livraria Clássico Editora, s/d.

COMPARATO, Fábio Konder. Ministério Público – autonomia em matéria orçamentária. *Direito público: estudos e pareceres*. São Paulo: Saraiva, 1996.

COSTA, Álvaro Augusto Ribeiro da. Entrevista. *Boletim Científico da Escola Superior do Ministério Público da União*, ano 2, n. 7, abr./jun. 2003.

HOUAISS, Antônio. Autonomia. *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2001.

MARTÍNEZ, Stella Maris. *Manipulação genética e direito penal*. Tradução de Fabrício Pinto Santos. São Paulo: Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCrim), 1998.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *Regime jurídico do Ministério Público*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

———. Independência do Ministério Público. In: CAMARGO FERRAZ, Antônio Augusto de Mello de (Coord.). *Ministério Público: instituição e processo*. São Paulo: Editora Atlas, 1997.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 13. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1987.

- . Parecer sobre a LCF nº 40/81. *Revista “Justitia”*, ano 45, n. 123, out./dez. 1983.
- TEIXEIRA, Francisco Dias. Princípios constitucionais do Ministério Público. *Boletim Científico da Escola Superior do Ministério Público da União*, ano 1, n. 2, jan./mar. 2002.
- . O Ministério Público e o Poder. *Boletim Científico da Escola Superior do Ministério Público da União*, ano 2, n. 7, abr./jun. 2003.