

A UNIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO: ESSÊNCIA, LIMITES E RELEVÂNCIA PRAGMÁTICA¹

EMERSON GARCIA *

SUMÁRIO: 1. Delimitação da tese. 2. O ambiente institucional. 3. A atuação funcional. 4. A influência exógena. Conclusões. Referências bibliográficas.

SÍNTESE DOGMÁTICA: A compreensão do alcance, dos limites e da utilidade pragmática do princípio constitucional da unidade do Ministério Público assume vital importância na compreensão do modo de coexistência entre o Ministério Público da União e os congêneres estaduais, todos autônomos entre si. Com isso, pode-se justificar, argumentativamente, a possibilidade de o Ministério Público Federal prosseguir oficiando, no âmbito dos Tribunais Superiores, nas causas iniciadas nos Estados e de os Ministérios Públicos Estaduais defenderem os 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. Diversamente do Poder Judiciário, que possui uma única lei orgânica e é caracterizado por uma unidade verticalizada, o Ministério Público possui uma diversidade de leis orgânicas e ostenta uma unidade horizontalizada, de modo que todos os ramos coexistem lado a lado. No âmbito da atividade funcional, a unidade do Ministério Público é balanceada pelo princípio da independência funcional, o que não afasta a possibilidade de o planejamento institucional definir as áreas de atuação, sem adentrar,

* Membro do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Assessor Jurídico da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP). Ex-Consultor Jurídico da Procuradoria Geral de Justiça (2005-2009). Doutor e Mestre em Ciências Jurídico-Políticas pela Universidade de Lisboa. Especialista em *Education Law and Policy* pela *European Association for Education Law and Policy* (Antuérpia – Bélgica) e em Ciências Políticas e Internacionais pela Universidade de Lisboa. Membro da *International Association of Prosecutors* (Haia – Holanda).

1. Tese aprovada por unanimidade no XIX Congresso Nacional do Ministério Público, realizado em Belém/Pará, entre os dias 23 e 26 de novembro de 2011.

obviamente, nos juízos valorativos a serem realizados pelo membro com atribuição. Por fim, a unidade, embora aponte para o caráter nacional do Ministério Público, não legitima as iniciativas do Conselho Nacional do Ministério Público que buscam uniformizar suas diferentes estruturas orgânicas. Nesse particular, a diversidade foi uma opção constitucional, não podendo ser descaracterizada por um órgão de controle externo.

1. Delimitação da tese

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, que tem absorvido uma pluralidade de significados a partir de sua flexibilidade semântica, como são os de homogeneidade, uniformidade, coordenação, harmonia, indivisibilidade e, principalmente, de 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”*. As dificuldades enfrentadas na individualização do significado do primeiro desses princípios podem ser percebidas a partir das lições do saudoso ROBERTO LYRA (2001: 179), que o 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.”*

Toda e qualquer consideração em torno do princípio da unidade do Ministério Público não prescinde do desenvolvimento de uma argumentação voltada à construção de sua essência, daí decorrendo o delineamento de seus limites normativos e de sua relevância pragmática. Face às peculiaridades da Instituição, inserida no âmbito de um Estado Federal, indicativo de que seus ramos podem estar vinculados a entes politicamente autônomos, tem-se uma estrutura aparentemente antitética com qualquer ideia de unidade, o que deve ser esclarecido. Não bastasse isso, os membros do Ministério Público, amparados pela independência funcional, podem atuar livremente, somente rendendo obediência à sua consciência e aos ditames da ordem jurídica, o que inviabilizaria 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 que buscam uniformizar práticas adotadas pelo Ministério Público da União e pelos

Ministérios Públicos dos Estados, o que, em rigor lógico, se aproximaria do princípio da unidade.

Na linha do que dissemos, 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 dessas breves linhas.

2. O ambiente institucional

A Constituição de 1988, em seu art. 128, considerou que o Ministério Público abrange o Ministério Público da União e os Ministérios Públicos dos Estados, divisão que acompanha a forma de Estado adotada em *terra brasiliis*. 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 DELPÉREÉ e VERDUSSEN (1994: 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 coletividades ou órgãos locais 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 (Cf. ARDANT, 1992: 32). Em nível intermédio entre o Estado unitário e o federal, tem-se o Estado regional (*v.g.*: Itália e Portugal, respectivamente, após as Constituições de 1947 e 1976) ou provincial (*v.g.*: Sérvia, após a Constituição de 2006), em que as regiões e províncias, apesar de não possuírem uma Constituição própria, apresentam alguma autonomia política.

No Estado composto, identifica-se uma diversidade de vontades políticas, que podem ostentar, ou não, o atributo da soberania. São exemplos: (1) a união pessoal, resultante do fato de uma mesma pessoa chefiar dois ou mais Estados, sendo esse o objetivo de inúmeros casamentos realizados entre nobres no decorrer da história – nesse modelo, como anota JACQUES CADART (vol. 1, 1990: 66), cada Estado integrante da união pessoal tem suas próprias leis, restringindo-se a união à pessoa do chefe -; (2) a união real, que normalmente resulta 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 após 1918 e a união entre Suécia e Noruega no período de 1815 a 1905); sendo esses dois primeiros modelos 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, apesar de preservar 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: 200; e FAVRE, 1970: 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 federal, composto por entes (v.g.: Estados-Membros, *Länder*, Cantões etc.) dotados de autonomia política e destituídos de soberania, o que o distingue da confederação.

No Estado federal, fórmula mais destacada de Estado composto e que encontra o seu marco na Constituição norte-americana de 1787, não se tem uma única vontade política, mas uma pluralidade de vontades políticas, 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. Há um desmembramento do poder político, que passa a ser exercido por entes autônomos, sem qualquer relação de subordinação entre si: “o Estado federal é uma sociedade de iguais” (DELPÉRÉE e VERDUSSEN, 1994: 50).

O Estado brasileiro adotou a forma unitária sob o Império e a federativa sob a República. A Constituição de 1988, no *caput* de seu art. 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 única característica, enuncia a indissolubilidade, ao que se soma a autonomia dos entes federados, esta prevista no *caput* do art. 18. Ínsita na autonomia tem-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, o Distrito Federal e os Municípios; os Estados em relação aos Municípios).

A exemplo dos entes federados, o Ministério Público da União e os Ministérios Públicos dos Estados são autônomos entre si, isso nos planos administrativo, financeiro e funcional, o que nos conduz ao primeiro complicador: como compatibilizar essa autonomia com a unidade institucional?

A resposta a esse questionamento exige seja aferido se as noções de unidade e variedade são necessariamente antinômicas ou se podem ser argumentativamente compatibilizadas. Invocando a sistematização oferecida

por KAREN GLOY (1981: 83 e ss.), é possível afirmar que, no primeiro caso, teremos “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, essa última possibilidade é frequente, permitindo que a diversidade de características culturais coexista com uma síntese identitária, vale dizer, com o delineamento de valores comuns que expressem a essência do grupamento (Cf. FÜCHS', 1999: 9 e ss.).

A estrutura do Ministério Público brasileiro apresenta uma nítida distinção em relação à forma federativa do Estado. Nessa última, como se disse, a União personifica a República Federativa do Brasil, resultando da “*união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal*” (CR/1988, art. 1º). Já o Ministério Público “abrange” o Ministério Público da União e os Ministérios Públicos dos Estados. Nesse caso, os congêneres da União e dos Estados, em seu conjunto, integram o que se denomina de “*Ministério Público*”. A peculiaridade é que enquanto a União possui real existência, o denominado “*Ministério Público*”, concebido de modo dissociado de seus ramos, é uma instituição empírica, que sequer alcança a realidade. Se o Ministério Público “não existe”, qual é a *ratio essendi* da sistemática constitucional? A resposta é simples: o objetivo é o de estabelecer uma identidade comum entre os distintos ramos que materializam o “*Ministério Público*”, todos imbuídos da mesma teleologia, a de “*defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis*” (CR/1988, art. 127, *caput*).

Ao dispor sobre a existência de um único Ministério Público, que abrangeria uma diversidade de instituições autônomas entre si, a Constituição de 1988 encampou “a unidade com inclusão da variedade”. A partir dessa conclusão, pode-se afirmar que o princípio da unidade, contemplado no § 1º do art. 127 da Constituição de 1988, atua como evidente reforço argumentativo, indicando que tanto o Ministério Público da União, como os Ministérios Públicos dos Estados, 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 Ministério Público atuar na mesma relação processual. Essa afirmação, no entanto, demanda uma explicação. A desnecessidade não pode chegar ao extremo de subjugar os interesses afetos a uma Instituição aos juízos valorativos realizados por outra, o que importaria em evidente comprometimento de sua própria autonomia existencial, ou, mesmo, afastar a possibilidade de a lei, em situações de parcial concorrência de atribuições, autorizar a sua atuação conjunta, isso sob a forma de litisconsórcio facultativo.

Deve-se ressaltar que a questão relativa à impossibilidade de submissão dos interesses de uma Instituição aos juízos valorativos realizados por outra não comporta uma resposta linear. É preciso distinguir as situações em que

sejam defendidos os interesses da própria Instituição e aquelas afetas ao exercício das atribuições próprias do seu ofício. E, em relação às últimas, se é possível que a mesma situação fática ou jurídica se desprenda das atribuições de uma Instituição e alcance as de outra. Essas questões tornam-se particularmente polêmicas nas relações entre os Ministérios Públicos Estaduais e o congênere da União, que atua, por intermédio do Ministério Público Federal, junto à Justiça Federal e aos Tribunais Superiores, mais especificamente o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça.

É perfeitamente possível que qualquer Ministério Público Estadual, enquanto Instituição dotada de autonomia existencial própria, venha a defender um interesse próprio (v.g.: cobrança indevida de pedágio, por uma concessionária federal, aos veículos oficiais da Instituição; negativa, da Secretaria da Receita Federal, em fornecer informações não cobertas pelo sigilo fiscal etc.) perante a Justiça Federal – isso, obviamente, em situações em que não esteja caracterizado um conflito federativo, o que deslocaria a competência para o Supremo Tribunal Federal (CR/1988, art. 102, I, f). Nesse caso, 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 em se tratando de exercício das atribuições institucionais.

Os Ministérios Públicos Estaduais atuam primordialmente perante as Justiças Estaduais e, uma vez manejados os recursos especial e extraordinário, a atuação, perante o Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal, se desloca para o Ministério Público Federal. A atribuição dessa última estrutura orgânica, devidamente estabelecida pela Lei Complementar nº 75/1993, é emanção direta do princípio da unidade. Não fosse ele, não seria possível excluir do Ministério Público Estadual a condução da demanda que iniciara.

A unidade, como se percebe, há de se compatibilizar 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 que essa premissa não pode chegar ao extremo de comprometer o próprio exercício das atribuições outorgadas pela legislação de regência. Essa peculiaridade torna-se bem perceptível em relação ao Supremo Tribunal Federal e ao Superior Tribunal de Justiça, que longe de serem meros órgãos judiciários mantidos pela União, são verdadeiros tribunais nacionais. Negar o acesso dos Ministérios Públicos Estaduais a esses órgãos é impor uma ruptura no próprio princípio federativo, já que não poderão levar aos tribunais nacionais interesses afetos às suas atribuições institucionais, que não se confundem com aquelas de interesse federal. Vício semelhante alcançaria a tese de que os Ministérios Públicos Estaduais

deveriam submeter suas pretensões ao Procurador-Geral da República, Chefe do Ministério Público da União, para que este decida se as encampa ou não. Criar-se-iam subserviência e subordinação onde a Constituição estabeleceu pura e simples igualdade.

Diversamente ao que se verifica em relação ao Poder Judiciário, caracterizado por uma unidade verticalizada, em que órgãos superiores têm poder de mando sobre órgãos inferiores, o Ministério Público Brasileiro é caracterizado por uma unidade horizontalizada, em que Ministério Público da União e Ministérios Públicos dos Estados não mantêm qualquer relação entre si, cada qual exercendo, nos limites estabelecidos pela ordem jurídica, as atribuições que lhes foram outorgadas.

Não é por outra razão que o Supremo Tribunal Federal admitiu a possibilidade de os Ministérios Públicos Estaduais formularem, diretamente ao Supremo Tribunal Federal, as reclamações em que se discuta a inobservância dos comandos inseridos em uma súmula vinculante (Pleno, Reclamação nº 7.358/SP, rel. Min. Ellen Gracie, j. em 24/02/2011, DJ de 03/06/2011). Esse caso, como argumentado no âmbito do 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 Supremo Tribunal federal.

Uma vez reconhecida a possibilidade de deduzirem uma pretensão, por escrito, perante o Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal, há de se admitir que renovem essa sustentação, oralmente, por ocasião do julgamento. São atos consequenciais 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, contemplado no art. 127, § 1º, da Constituição da República, indica que o Ministério Público constitui uma instituição única, o que gera reflexos na atuação dos seus membros, que não devem ser concebidos em sua individualidade, mas como presentantes e integrantes de um só organismo. Ainda que os membros do Ministério Público assumam posições divergentes em relação ao mesmo fato, tal, à luz do princípio da independência funcional, em nada afetaria a unidade da Instituição (vide GARCIA, 2008: 54 e ss.).

A unidade não autoriza que integrantes do Ministério Público 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 ou, ainda que a matéria seja afeta ao cargo que ocupa, que não se enquadre na esfera territorial perante a qual atue – agente lotado em uma Comarca não está

normalmente autorizado a praticar atos em outra – ou esteja relacionado ao órgão que ocupa – Promotor com atribuição em matéria de infância e juventude, regra geral, não pode oferecer denúncia perante Vara Criminal, Promotor com atribuição em matéria criminal não pode ajuizar representação por ato infracional junto à Vara da Infância, etc.).

Tramitando o feito perante um juízo e tendo este reconhecido a sua incompetência após o regular pronunciamento do órgão do Ministério Público, há de ser colhida outra manifestação ministerial, desta feita do órgão de execução que atue perante o juízo competente (salvo se for o mesmo), isso porque a manifestação anterior emanou de órgão sem atribuição para atuar nos processos de competência desse último juízo. Em casos tais, o princípio da unidade não pode ser invocado para legitimar a tese de ser desnecessário um segundo pronunciamento. Afinal, referido princípio é balizado pela delimitação legal da esfera de atribuições, a qual, caso inexistente, faria ruir toda a estrutura organizacional da Instituição, permitindo que qualquer agente, a seu talante ou em decorrência de forças exógenas, usurpasse atribuições alheias com o singelo argumento de que o Ministério Público é uno e indivisível. Com isso, seria indiferente que, contrariamente à lei e aos regulamentos internos, as atribuições fossem exercidas por qualquer agente.

A unidade há de ser concebida de modo integrado ao sistema. No plano institucional, deve render obediência à autonomia de cada Instituição, no funcional, à divisão de atribuições estabelecida pela lei e, também, à independência funcional. Em decorrência desse 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, na forma em que 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, o qual 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 seus membros apresenta a Instituição em sua integridade, pouco importando o agente que atuou. Pode-se dizer que os membros do Ministério Público 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), exemplos coligidos por Rassat (1967: 83). Além disso, o Chefe do Ministério Público pode distribuir entre os seus subordinados, que são apenas colaboradores, todas as ordens que julgar necessárias, 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. Daí se concluir

pela sua absoluta incompatibilidade com o princípio da independência funcional, pois não se pode falar em independência onde há hierarquia.

No Brasil, a evolução da Instituição terminou por cunhar um modelo híbrido, no qual, apesar de consagrado o princípio da unidade, resguardou-se a independência funcional dos membros do Ministério Público (CR/1988, art. 127, § 1º). A única forma de compatibilizar tais princípios é entender que a unidade indica a existência de uma Instituição incindível, sujeita a uma única chefia, enquanto a independência funcional afasta qualquer possibilidade de ingerência na atividade desenvolvida pelos membros do Ministério Público, apesar de estarem todos eles administrativamente subordinados ao Procurador-Geral. Nessa linha, o princípio da hierarquia foi cindido 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 Ministério Público, menor será a unidade da Instituição, já que *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 Ministério Público 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 Ministério Público exercerá suas funções, ela não pode chegar ao extremo de 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 Constituição de 1988, no auge de sua unidade orgânico-sistêmica, após disciplinar os aspectos básicos da “Organização do Estado” (Título III), tratou, no título seguinte, da “Organização dos Poderes”, ocasião em que traçou uma disciplina nitidamente diferenciada para os Poderes Legislativo e Executivo (Capítulos I e II) e para o Poder Judiciário e o Ministério Público (Capítulos III IV, Seção I) – vide GARCIA, 2008: 43.

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

Ao tratar do Judiciário, a Constituição adotou uma técnica nitidamente distinta. Inaugurando o Capítulo III do Título II, são relacionados todos os

órgãos do Poder Judiciário, vinculados à União ou aos Estados, clara demonstração do caráter nacional da magistratura, conclusão que é robustecida com o extenso rol de princípios veiculados pelo art. 93 e pelas garantias e vedações constantes do art. 95, isso sem olvidar a existência de um órgão comum de controle, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

Especificamente em relação ao Ministério Público, constata-se a adoção de uma técnica idêntica àquela utilizada para o Judiciário. O art. 128 relaciona todos os órgãos da Instituição, quer vinculados à União, quer aos Estados, o que permite seja alcançada conclusão idêntica àquela prevalecente em relação à Magistratura. Sujeita todos os ramos da Instituição aos princípios do art. 127, havendo expressa remissão ao art. 93 (art. 129, § 4º), e estende a todos as mesmas garantias e vedações constantes do art. 128, § 5º. Não bastasse isso, ainda criou um órgão comum para o controle externo, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP).

Apesar de Ministério Público e Poder Judiciário ostentarem caráter nacional, é factível as distinções estruturais estabelecidas pelo texto constitucional. Essa observação torna-se relevante justamente em razão de algumas iniciativas do Conselho Nacional do Ministério Público, que tem buscado uniformizar as práticas adotadas nos distintos ramos da Instituição. Para tanto, invoca, com frequência, as medidas adotadas no âmbito do Conselho Nacional de Justiça. Não percebe, no entanto, 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, pelo art. 93, *caput*, da Constituição de 1988, de "*Estatuto da Magistratura*". Em consequência, não obstante a inserção desse Poder no âmbito de um Estado Federal, em que o Estado-membro, em suas estruturas orgânicas, conta 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. Esse é um dos aspectos mais característicos da unidade do Poder Judiciário brasileiro, que se desenvolve em um plano de verticalidade, de modo que, principiando pela base, há sempre um órgão superior capaz de rever as decisões proferidas pelo órgão inferior, até que, alcançado o plano mais elevado, ocupado pelo Supremo Tribunal Federal, as decisões não são passíveis de serem revertidas por qualquer outro órgão.

Diversamente ao que se verifica em relação ao Poder Judiciário, que conta com um "*Estatuto da Magistratura*", de iniciativa do seu órgão de cúpula, o Ministério Público não possui um "*Estatuto do Ministério Público Brasileiro*" e muito menos um órgão de cúpula que possa propô-lo ao Poder Legislativo. Nesse particular, a distinção é substancial. E qual foi a técnica adotada pela Constituição de 1988? Entre os extremos da unidade normativa, sujeitando o Ministério Público Brasileiro a uma única e mesma lei, e da total ausência de

regramentos comuns, optou por uma via intermédia, em que a unidade coexiste com a variedade. Em outras palavras, apesar de o Ministério Público da União e cada Ministério Público Estadual contar com a sua própria Lei Orgânica, foi estabelecido que os últimos deveriam permanecer adstritos aos balizamentos oferecidos pelas normas gerais editadas pela União. A Constituição de 1988 dispôs que seriam de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que tratassem da organização do Ministério Público da União, facultada igual iniciativa ao Procurador-Geral da República, ou que veiculassem normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados (arts. 61, § 1º, II, d; e 128, § 5º). Acresceu, ainda, que, leis complementares da União e dos Estados, observadas, em relação aos últimos, as normas gerais veiculadas pela União, estabeleceriam a “*organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público*” (art. 128, § 5º). Com isso, todo e qualquer ramo do Ministério Público teria uma lei complementar que o regeria. É perceptível, desse modo, que o sistema constitucional reconheceu a variedade como uma característica inerente ao Ministério Público. Com os olhos voltados às instituições estaduais, é possível afirmar que só há uniformidade em relação às matérias em que a norma geral assim o desejou.

A partir dessa premissa inicial, é possível afirmar que o objetivo do Conselho Nacional do Ministério Público, em relação aos Ministérios Públicos Estaduais, 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 a 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 Conselho Nacional do Ministério Público, absorvendo competências próprias do Presidente da República e do Congresso Nacional, venha a ampliar o rol de “normas gerais” e, conseqüentemente, reduzir o alcance das leis complementares que regem cada uma das Instituições estaduais.

Conclusões

1) O princípio institucional da unidade do Ministério Público deve ser densificado com inclusão da variedade, reconhecendo-se a autonomia existencial entre o Ministério Público da União e os congêneres estaduais;

2) o Ministério Público Estadual, enquanto Instituição dotada de autonomia existencial, pode formular pretensões perante a Justiça Federal e esgotar as instâncias recursais;

3) o Ministério Público Estadual, no exercício de suas atribuições institucionais, pode postular diretamente ao Supremo Tribunal Federal e ao Superior Tribunal de Justiça;

4) a unidade do Ministério Público, por ser horizontalizada, o que caracteriza a igualdade e a equidistância entre seus distintos ramos, não permite que a atuação funcional das Instituições estaduais, decidindo dirigir-se ao Poder Judiciário, seja condicionada por juízos valorativos realizados pelo congêneres 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 afeta à independência funcional; e

6) o princípio da unidade, por imperativo constitucional, coexiste com a diversidade de leis orgânicas estaduais, daí decorrendo a impossibilidade de o Conselho Nacional do Ministério Público, ampliando os pontos de identidade traçados pelas normas gerais estabelecidas pela União, uniformizar os Ministérios Públicos Estaduais.

Referências Bibliográficas

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

AUBERT, Jean-François. *Traité de Droit Constitutionnel Suisse*, vol. I. Neuchatel: Éditions Ides et Calendes, 1967.

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

DELPÉRIÉ, Francis e VERDUSSEN, Marc. *Le Système Fédéral*, in DELPÉRIÉ, Francis. *La Belgique Fédérale*. Bruxelles: Bruylant, 1994, p. 47

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

FÜCHS Ralph. *Risse in Gebälke, Kulturelle differenz im Vereinigten Deustchland*, in PROBST, Lothar e STIFTUNG, Heinrich-Böll. *Differenz in der Einheit*. Berlin: Ch. Links Verlag, 1999.

GARCIA, Emerson. Ministério Público. Organização, Atribuições e Regime Jurídico. 3ª 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. 2ª ed. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2001.

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