

## **SISTEMA DE TESES DO MINISTÉRIO PÚBLICO: UM CONVITE À RESOLUTIVIDADE**

*THE PUBLIC PROSECUTOR'S THESIS SYSTEM: AN INVITATION TO RESOLUTION*

Alderico de Carvalho Junior<sup>21</sup>

**RESUMO:** A tensão entre a independência funcional e a unidade, ambos princípios institucionais do Ministério Público, é capaz de possibilitar um resultado resolutivo, sem que com isso seja preciso abdicar de um dos princípios? Por meio da compreensão de que *agir com autonomia* significa a capacidade do indivíduo de se justificar discursivamente perante o outro, buscamos conduzir o debate entre independência funcional e unidade institucional, para verificar se há uma relação de preferência abstrata entre eles ou se é possível uma harmonização durante o discurso de aplicação do princípio no caso concreto. Como um instrumento de resolutividade, concluímos que a fixação de um sistema de teses do Ministério Público é capaz de dar previsibilidade à atuação institucional e promover o diálogo entre a independência funcional e a unidade.

**PALAVRAS-CHAVE:** Ministério Público; independência funcional; unidade; resolutividade; teses.

**ABSTRACT:** Is the tension between functional independence and institutional unity, both constitutional principles of the Public Prosecutor's Office, capable of enabling a resolute result, without it being necessary to abdicate one of the principles? Through the understanding that acting with autonomy means the individual's ability to justify himself before the other discursively, we seek to conduct the debate between functional independence and institutional unity, to verify if there is an abstract preference relationship between them or if harmonization is possible during the speech of application of the principle in the concrete case. As an instrument of higher effectiveness, we conclude that the establishment of a system of theses of the Public Prosecutor's Office can give predictability to institutional action and promote dialogue between functional independence and institutional unity.

**KEYWORDS:** Public Prosecutor's Office; functional independence; institutional unity; high effectiveness; theses.

---

<sup>21</sup> Promotor de Justiça do Ministério Público de Minas Gerais. Graduado em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG (2005), Mestre em Direito Penal pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – PUCMINAS (2015/2016) e Doutorando em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG (atual). Coordenador da Universidade I da Procuradoria de Justiça com atuação nos Tribunais Superiores do MPMG. Coordenador, pelo MPMG, do Eixo Criminal do Grupo de Atuação Estratégica junto aos Tribunais Superiores dos Ministérios Públicos do Sudeste. Membro do Eixo Unidade do Grupo de Atuação Estratégica dos Ministérios Públicos do Sudeste.

## 1 INTRODUÇÃO

A autonomia, como algo intrínseco à independência funcional, é uma condição que se desenvolve na interatividade, pois o membro do Ministério Público apenas pode ser autônomo quando é capaz de justificar suas escolhas e decisões perante o outro.<sup>22</sup> Em termos de princípios institucionais do Ministério Público, a autonomia do indivíduo evidencia-se como o liame entre a *independência funcional* e a *unidade*.

Nesse cenário, o desenvolvimento de teses institucionais, além de dar concretude ao princípio da unidade, permite ao membro do Ministério Público, no âmbito de sua independência funcional, efetivar sua autonomia, que é a capacidade de justificar suas ações e decisões em interatividade e não em isolamento.

Historicamente cambiamos entre os princípios institucionais expressos da independência funcional e da unidade, em cada momento dando ênfase a um deles conforme o espírito da época assim exigia. A nova feição do Ministério Público formatada pela Constituição da República de 1988 demandava aos membros coragem para fazer frente à tarefa de defesa da ordem jurídica, do estado democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. De outro lado, a coragem para desbravar o novo horizonte constitucional, que impunha a independência funcional como linha mestra da atuação ministerial, paulatinamente precisa ceder espaço para necessária harmonização com a unidade institucional, como um dever de coerência institucional capaz de evitar o solapamento da estabilidade institucional conseguida a duras penas.

E é nesse ponto, de harmonia entre a *independência* e a *unidade*, que ganha cena a *resolutividade*, como um princípio constitucional implícito decorrente do dever de eficiência.

Como uma máxima a seguir perseguida, um farol que ilumina a atuação ministerial, o produto resolutivo se efetiva por diversos caminhos, e um dos caminhos que contribuem para resolutividade é a estabilização do pensamento institucional pelo processo de maturação de teses democraticamente construídas.

## 2 INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL: EXTENSÃO E LIMITES

A redemocratização e a nova feição dada ao Ministério Público pela Constituição da República de 1988 garantiram aos membros da instituição salvaguardas para o desempenho de suas funções livre de pressões. Uma dessas salvaguardas, talvez a principal delas, é a independência funcional, por meio da qual o Promotor ou Procurador de Justiça é livre para formar sua convicção sobre os fatos, estando limitados apenas pelo império da lei.<sup>23</sup> É de dizer, o membro do Ministério Público em sua atuação funcional deve obediência tão somente à ordem

---

<sup>22</sup> Conceito de autonomia presente construído na obra de Miracy Barbosa de Sousa Gustin *Das necessidades humanas aos direitos: ensaio de sociologia e filosofia do direito*. (2009, p. 21)

<sup>23</sup> “Essa é a mais tradicional definição do princípio da independência funcional. O Membro do Ministério Público, nessa linha, deveria respeito à sua consciência e ao Direito. Qualquer outra interferência seria indevida”. (COURA, 2022, p.79)

jurídica e à sua consciência, não podendo ser pautado pelo outro, quer o outro seja interno ou externo aos quadros do Ministério Público.<sup>24</sup> Todavia, o não ser pautado por outrem não significa ausência de diálogo.

A independência funcional dada ao membro do Ministério Público tem extensão finita, pois a ele é atribuído o poder-dever, dentro de sua convicção, de analisar e concluir sobre a existência e relevância jurídica do fato da vida apresentado, mas não lhe é dado se divorciar do direito vigente para criar a sua própria e inédita norma. Nesse ponto de extensão finita, podemos compreender que há liberdade absoluta para decisão fundamentada<sup>25</sup> sobre o fato da vida, mas de outro lado há uma linha que não se deve ultrapassar, a linha do império da ordem jurídica na interpretação desse fato.

Na extensão da independência referente à análise dos fatos, o único limite que conforma o membro do Ministério Público é o dever de fundamentação, meio pelo qual se faz o *accountability* da atuação ministerial, ou seja, presta-se contas à instituição, à sociedade e, principalmente, ao cidadão, sobre as razões pelas quais se compreendeu o fato daquela forma. Já a extensão da independência funcional em matéria jurídica encontra limites mais sensíveis, sendo defeso ao membro do Ministério Público patrocinar a inovação pura e simples na ordem jurídica.

Não há linearidade na hermenêutica do direito, assim um silogismo estéreo não se mostra factível nem mesmo nos casos mais simples. A profusão de normas jurídicas é um fator dificultador para a pretensa linearidade na aplicação do direito, mas ao mesmo tempo é libertadora para o exercício da independência funcional, pois se de um lado é vedado ao membro do Ministério Público inovar na ordem jurídica, de outro é recomendável que ele faça a subsunção do fato da vida à norma, compatibilizando-a de maneira sistêmica.

Essa compatibilização sistêmica permite até mesmo o controle de constitucionalidade e, sobretudo em matéria de direitos humanos, um controle de convencionalidade pelo membro da instituição, como expressamente consta da Recomendação do Conselho Nacional do Ministério Público de nº96, de 2023.<sup>26</sup>

Ao falarmos em limites na compreensão jurídica dada aos fatos não estamos a dizer que o membro do Ministério Público será tolhido em sua independência funcional, ao revés, considerando o direito como um sistema é autopoietico<sup>27</sup>, permite-se ao membro do Ministério Público a “criação” do direito ao caso concreto,

---

<sup>24</sup> “A independência funcional tem por objetivo garantir ao membro do Ministério Público o exercício independente de suas atribuições funcionais, tornando-o imune a pressões externas (dos agentes dos poderes do Estado e dos agentes do poder econômico) e internas (dos órgãos da Administração Superior do Ministério Público). Por força desse princípio, consagrou-se o aforismo: o membro do Ministério Público só deve obediência à sua consciência e ao direito”. (GOULART, 2007, p. 715)

<sup>25</sup> “O princípio da independência funcional, entretanto, não desobrigaria o membro do Ministério Público de apresentar fundamentação acerca de sua decisão. Poderia decidir livremente, mas com exposição dos motivos que o levou a adotar um caminho ou desistir do outro”. (COURA, 2022, p. 79)

<sup>26</sup> A Recomendação CNMP n. 96, de 2023 recomenda ao membro do Ministério Público que exerça o controle de convencionalidade, observando os tratados, convenções e protocolos internacionais de direitos humanos, as recomendações da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

<sup>27</sup> “[...]composição de um sistema (de normas) que, em sua circularidade, se autorreproduz e compõem uma prática peculiar conformadora dos caminhos de sua própria conservação”. (LOPES, 2006, p. 130)

porém uma criação endógena, feita a partir da ordem jurídica vigente e não apartada dela. A criação da norma abstrata é matéria reservada ao legislativo, que se encontra submetido a um sistema democrático de autorizações, ao intérprete cabe o manejo estratégico e responsável da ordem jurídica.

Portanto, a *independência funcional*, apesar de seu nobilíssimo local reservado na história do Ministério Público brasileiro, como um dos pilares da fortificada instituição como hoje conhecemos, se submete a limites, não podendo ser acionada como um mantra justificador de voluntarismos que ofendam a compreensão jurídica dos fatos.<sup>28</sup>

### **3 A UNIDADE INSTITUCIONAL COMO DEVER DE TRANSPARÊNCIA E PREVISIBILIDADE**

O perfil constitucional do Ministério Público brasileiro demanda a compatibilização entre a *independência* e a *unidade institucional*. Por *unidade institucional* se subentende um só corpo, em direção a um só objetivo, que não é outro senão o de atendimento às finalidades de defesa da ordem jurídica, do estado democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

A unidade institucional, portanto, não é um princípio institucional amorfo, ao revés, ela, a unidade, deve romper a barreira meramente formal para se materializar em atuações institucionais ordenadas e previsíveis. Em 2007 Marcelo Goulart já assinalava que a “*unidade e estratégia transitam numa via de mão dupla*”, para ele a unidade tem uma conotação política representativa da estratégia institucional para o alcance dos objetivos constitucionais reservados ao Ministério Público (2007, p. 714).

É desejável que a sociedade conheça como pensa o Ministério Público, sobretudo em temas repetitivos ou com potencial de repetitividade. Portanto, antes de ser cobrada integridade, coerência e estabilidade da jurisprudência (artigo 926 do CPC), é preciso que o Ministério Público, como fiscal da ordem jurídica, faça um exercício reflexivo sobre sua coerência interna.

A unidade não pode ser apenas na gestão administrativa, deve ser antes de tudo a unidade na atuação finalística. A definição de um desenho decisório que conclame os membros a um democrático procedimento para afinar o entendimento sobre questões similares é uma garantia de sobrevivência para a instituição.

A unidade, no plano abstrato, funcionaria como unidade ideológica. No plano concreto, como unidade de ação. Os dois planos deveriam ser orientados pelos valores e princípios informadores do projeto constitucional e pelas prioridades e metas estabelecidas nos planos e programas de atuação.

Essa unidade, porém, deveria ser construída democraticamente. Ao Ministério Público caberia estar aberto ao fluxo social e interagir

---

<sup>28</sup> “A sobreposição do princípio da independência funcional enfraqueceria a coesão institucional, aumentaria as divergências internas e diminuiria a previsibilidade das decisões do Ministério Público. Haveria ainda o perigo de que agentes utilizassem a independência funcional como pretexto para desconsiderarem, por mero voluntarismo, comandos normativos”. (COURA, 2022, p. 90)

com os demais sujeitos políticos e coletivos que compõem a base de sustentação do projeto democrático. (COURA, 2022, P. 77)

Muitas vezes o Ministério Público é socialmente cobrado por posições individuais de seus membros, como se determinados voluntarismos representassem o todo. Ao se arvorar como salvador e personificar sua atuação, o membro do Ministério Público reforça tal percepção, esgarçando todo o capital político construído ao longo de décadas de atuação intransigente na defesa do estado democrático, da ordem jurídica e de interesses sociais e individuais indisponíveis.

O pensar resolutivo como um só corpo contribui para evitar a diluição do prestígio institucional e, como veremos, não impõe amarras à independência, pois sempre haverá espaço para compreensão dos fatos e para superação do entendimento coletivo. O pensar coletivo significa reconhecer o direito como um sistema comunicacional e, portanto, o diálogo é premissa ineludível.

#### **4 HARMONIA NO DIÁLOGO ENTRE INDEPENDÊNCIA E UNIDADE: A AUTONOMIA DO MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO COMO MEDIADORA**

O sistema jurídico é uno, a realização de um diálogo contínuo e harmônico entre os princípios da independência funcional e da unidade é ponto central para a preservação e coerência da ordem jurídica.

Alexandre Coura e Bruno da Fonseca tratam a tensão entre os dois princípios como algo salutar, capaz de conduzir o Ministério Público a novos paradigmas de evolução. Refutam, acertadamente, a mútua exclusão dos princípios da unidade e independência, trabalhando o conceito de uma relação de *equiprimordialidade* ou de conjugação equilibrada<sup>29</sup>

[...] é possível perceber que esse estado de tensão pode contribuir para o aprimoramento da atuação do Ministério Público brasileiro, porque a conjugação dinâmica desses dois polos, mediante avanços e contenções, viabilizará permanente processo de interpretação e (re)construção de sentido, a cada situação tensional. E, a partir do uso criativo desse aparente paradoxo, o Ministério Público poderá aprender e evoluir. (COURA, 2022, p. 88)

Em sentido mais dicotômico, podemos conceber como inapropriada uma hierarquização abstrata dos princípios institucionais do Ministério Público previstos na Constituição da República<sup>30</sup>, sendo possível trabalhar com a *noção de adequabilidade* no discurso de aplicação destes princípios, de modo que se

---

<sup>29</sup> COURA, 2022, p. 207.

<sup>30</sup> “Uma premissa, todavia, pode ser posta imediatamente: nenhum dos dois princípios possui caráter absoluto ou deve postular prevalência. Tanto a unidade quanto a independência funcional são filtradas pelo paradigma do Estado democrático de direito e encontrarão seu espaço, ora para mais, quer para menos. Qualquer definição estanque com pretensão de sobreposição acarretará graves problemas”. (COURA, 2022, p. 89)

estabeleça uma relação de primazia, e não de preferência.

A construção de tal esquema de princípios coerentes é de fato uma tarefa hercúlea, mas não impossível; seu trabalho é sensivelmente reduzido por meio de uma análise da história institucional daquela sociedade, principalmente à luz de paradigmas jurídicos, que balizam sua visão dentro da gramática de práticas sociais compartilhadas intersubjetivamente por todos os membros e partícipes daquela sociedade, reduzindo, assim, a complexidade da tarefa de redefinição das relações de primazia - e não de preferência - entre as normas, de forma que estas são postas em relação dentro de uma ordem transitiva. A “colisão” é então substituída pela noção de adequabilidade. Günther, desenvolvendo a ideia de Dworkin, então, apresenta uma diferenciação importante de discursos jurídicos: ao passo que discursos de justificação definiriam quais as normas (princípios) uma determinada sociedade concebe como válidas para todos, os discursos de aplicação definiriam para aqueles envolvidos no caso concreto qual norma é a adequada e, por isso mesmo, a que deve ser aplicada. No campo dos discursos de aplicação, os participantes da prática jurídica argumentativa devem levar em conta as situações particulares daquele caso concreto - como único e irrepetível - a fim de identificar o princípio (ou direito) aplicável. A noção de sistema aqui é fundamental, pois é o exame do caso que norteará os participantes a excluir a aplicação de um princípio por outro. Com isso, a argumentação também muda: não se está buscando o princípio maior pelo valor - quer para uma suposta sociedade virtual ou mesmo para o intérprete - mas aquele que responda às exigências do caso concreto ao mesmo tempo que compõe sem choques - harmoniosamente - o esquema de práticas sociais que chamamos de direito. Desse modo, todos os participantes da prática social, bem como toda a sociedade - como participante virtual - podem concordar com o argumento condutor da decisão. (2015, p. 347)

Não obstante, entre *independência* e *unidade* parece ser mais apropriado a defesa de um ponto de equilíbrio que permite a convivência harmônica, mediante um sistema de avanços e contenções a partir do discurso concreto de aplicação. A primazia de um dos princípios no caso concreto, portanto, não excluiria a incidência do outro.

O que aproxima referidos princípios é exatamente um mandamento de otimização da atuação ministerial, que desemboca no princípio constitucional implícito da resolutividade, como corolário da eficiência que deve pautar as ações do Ministério Público. Assim como na matemática, quando dois sinais negativos na mesma operação trazem um resultado positivo, *independência* e *unidade* juntos também traduzem um resultado positivo capaz de otimizar a ambos os princípios, proporcionando um meio eficaz para resolutividade na atuação do Ministério Público.

O princípio da independência funcional vincula-se à observância da estratégia institucional do Ministério Público (unidade).

Segundo essa concepção, o princípio da independência funcional estaria compreendido em sentido superficial. Decerto, o dever de obediência exclusiva à consciência e ao Direito e a inexistência de hierarquia funcional comporiam o seu conteúdo, mas seriam noções insuficientes para sua exata medida.

A independência funcional, antes de ser uma garantia do membro do Ministério Público, seria uma garantia da sociedade, porquanto instituída para assegurar a atuação de um agente com autonomia, imune a pressões. Essa conclusão, entretanto, não autorizaria o membro a agir com base em juízos estritamente subjetivos e pautas pessoais, em virtude do dever de observância à estratégia funcional definida no plano geral da instituição.

Desse ponto decorreria a correlação entre os princípios da unidade e da independência funcional. Na condição de instituição uma, caberia ao Ministério Público cumprir seus planos e programas de atuação estrategicamente definidos. A independência protegeria o agente de interferências que almejassem impedir o cumprimento dessas metas, cujo teor seria de observância obrigatória. (COURA, 2022, p. 87)

O ponto de contato está nos fatos, mais especificamente como o Ministério Público, enquanto instituição una, compreende tais fatos. A partir de casos similares é possível pesquisar a existência ou não de harmonia na atuação ministerial, hábil a demonstrar se os membros dão preferência à independência funcional em detrimento da unidade institucional. Mas como trabalhar a noção de adequabilidade para dar primazia à unidade institucional, nos casos repetitivos ou com potencial de repetitividade, sem tornar letra morta a independência funcional? A resposta sugerida está no alcance do *agir autônomo* do membro do Ministério Público.

A autonomia como necessidade humana fundamental (GUSTIN, 2009) é uma garantia para que o membro do Ministério Público desempenhe sua independência funcional, mas sempre tendo em seu horizonte que não fala somente por si e não fala em monólogo. A concepção da professora Miracy sobre autonomia é libertadora para compreensão da independência funcional, isso porque ela defende que a autonomia é adquirida a partir de formas discursivas, que somente se verificam em um contexto social, a autonomia não se produz em isolamento. Vejamos.

Ao conceito de autonomia que hoje se apresenta deve-se atribuir uma acepção nova cuja natureza desenvolve-se através da socialidade e da historicidade e que requer essa condição para sua realização. Uma pessoa que é autônoma só o é em relação ao outro, quando justifica perante o outro, de forma interativa, as suas escolhas e decisões

de ação. Ser autônomo é saber que se está agindo com um caráter autônomo em relação aos valores e regras do outro e das comunidades. A validação intersubjetiva é, portanto, condição necessária para sua realização. O chamado autogoverno deve se realizar através da capacidade de avaliar criticamente as normas, os padrões e os objetivos de seu ambiente. Isso significa uma complexa dialética de inserção-destaque, ou seja, de estar relacionado e integrado às regras e princípios de seu contexto e, ao mesmo tempo, dele estar liberto para ser capaz de julgá-lo. (GUSTIN, 2009, p.7)

Transpondo tal conceito de autonomia do indivíduo para a independência funcional, seremos capazes de compreender que as ações voluntaristas e isoladas dos membros não estão acobertadas pela independência funcional, e apenas representam um exercício despótico de poder que solapa a credibilidade do Ministério Público. De maneira mais consentânea com a unidade, quando o membro do Ministério Público dialoga com os fatos e também com a compreensão dos demais membros da instituição sobre a questão, ele está aberto a ser convencido como também a convencer, em um processo comunicacional representativo da verdadeira independência funcional.

Assim, a autonomia do sujeito depende de sua inserção em um contexto de desenvolvimento da competência argumentativa, que deve significar não somente um desenvolvimento retórico claro e correto, mas também uma compreensão e incorporação de elementos do mundo objetivo e do mundo das relações sociais tanto quanto do amplo mundo subjetivo dos desejos, interesses e sentimentos. Os limites do “justo” decorreriam, pois, de uma argumentação e de uma contra-argumentação em torno da validade dessas necessidades como razão jurídico-normativa para esse tratamento diferenciado. Nesse sentido, a autonomia deveria ser compreendida não como referente de um ser isolado, mas como aquela autonomia que não está só no mundo e que surge *de* e *no* diálogo com os demais participantes do mundo da vida. A autonomia seria construída *na* heteronomia, e não no sentido liberal excludente. (MIRACY, p. 236)

Não se exerce a independência institucional em isolamento, o exercício da independência funcional pressupõe que o membro do Ministério Público haja com autonomia, adotando uma *“inserção-destaque, ou seja, de estar relacionado e integrado às regras e princípios de seu contexto e, ao mesmo tempo, dele estar liberto para ser capaz de julgá-lo”* (GUSTIN, p.7).

## **5 TESES INSTITUCIONAIS E RESOLUTIVIDADE DEMOCRÁTICA**

Considerando o conceito de Coura e Fonseca (2022) sobre a relação de *equiprimordialidade* existente entre os princípios constitucionais da unidade e

independência funcional, aliado ao agente catalisador que extraímos da obra da professora Miracy (2009) referente ao *agir com autonomia*, podemos conceber que o exercício da independência institucional não é um fim em si mesmo, sendo ordenado para consecução dos objetivos que fundamentam a própria existência do Ministério Público.

A resolutividade é um princípio constitucional implícito do Ministério Público decorrente do dever de eficiência. O Ministério Público deve ser intenso, sua atuação precisa resultar em impacto social, e tal impacto não é alcançado quando há a sensação de que estamos em uma nau sem rumo. Quando seus membros, invocando a independência funcional, agem de maneira personalista, desconectados do pensamento e da estratégia institucional, estão a fragilizar a construção do Ministério Público brasileiro.

A utilização da palavra construção é proposital, pois não existe uma evolução linear do Ministério Público, a identidade da instituição é alicerçada por avanços, contenções e alguns retrocessos. O Ministério Público sempre será uma obra inacabada.

Quando poucos membros do Ministério Público corporificam o pensamento institucional, devemos acender o sinal de alerta, pois muitas vezes essa visão personalista sobre determinadas questões pode não corresponder à visão institucional. Para que o Ministério Público não seja tragado para uma espiral de críticas sociais não legítimas, por serem críticas a pensamentos de alguns membros em isolamento e não ao pensamento orgânico da instituição, é preciso jogar luz, desvelar como o Ministério Público brasileiro pensa.

Aliás, a clareza do pensamento institucional (e não de seus membros apartados do todo) não funciona apenas como um meio de defesa institucional, pois tal agir estratégico, todos em uma só direção, traz intensidade na atuação do Ministério Público, traz resolutividade, traz impacto social.

No Judiciário se o dever de estabilidade, integridade e coerência se concretiza por meio dos precedentes, no Ministério Público tal concretização, que é capaz de trazer impacto social, se revela por meio da enunciação de suas teses institucionais.

O Ministério Público possui opções claras para o debate das grandes questões jurídicas, pode pautá-las ou pode ser por elas pautado. Quando o membro age divorciado do todo, cada qual adotando direções diversas para as mesmas questões, será o outro a pautar o debate e não o Ministério Público.

A entrada tardia na discussão das grandes questões faz com que os argumentos apresentados pelo interlocutor retardatário sejam desconsiderados ou, pelo menos, percam valor, quer porque prejudicados quer porque aqueles que já se encontravam nos debates passam analisar com ceticismo a posição do interlocutor tardio. Quando se chega tardiamente, as premissas do debate já estão postas, e é a partir destas premissas, das quais o Ministério Público como interlocutor tardio não participou da definição, que será exercida a argumentação.

Em ação coordenada e de louvável unidade institucional, as Defensorias Públicas dos Estados e da União criaram o Grupo de Atuação Estratégica das Defensorias nos Tribunais Superiores – GAETS que, em resumo, possibilita com que as teses institucionais do órgão sejam estrategicamente posicionadas no centro do

debate. Enquanto isso, no Ministério Público há ainda quem defenda a independência funcional como garantia de atuação ao alvedrio da estratégia institucional.

A criação de um procedimento, resolutivo e democrático, para fixação, revisão e cancelamento de teses institucionais, portanto, poderia representar, na conjugação da unidade com a independência funcional, um norte para que o Ministério Público saia da incômoda posição de interlocutor tardio. Nos dizeres de Coura e Fonseca (2022, p. 73) *“para garantir um contorno mínimo de unidade no Ministério Público seria imprescindível superar dissensões pessoais e adotar uma causa comum pautada na substancialidade constitucional da atuação do Parquet brasileiro”*.

Os receios que permeiam a fixação de teses pelo Ministério Público, no sentido de que esta fixação seria uma amarra para a independência funcional, se dissipam caso se preveja a adoção de um democrático procedimento para debate, fixação, revisão e cancelamento das teses. Por democrático subentende-se a adoção de um procedimento que leve em consideração tanto a necessidade de legitimação interna quanto externa das teses a serem construídas.

A legitimação interna pressupõe a efetiva participação dos membros no processo de proposição e maturação das teses. Já a outra face da legitimação dá completude ao projeto resolutivo, pois a legitimação externa impede que se crie uma desconexão entre o que a instituição e a sociedade pensam, claro que sem perder de vista a função por vezes contramajoritária do Ministério Público. No mesmo sentido:

O Ministério Público, como defensor do regime democrático, poderá transformar sua atuação, inclusive perante o Poder Judiciário, em procedimentos participativos, ao relegar os agires unilateral e solipsista. A valorização do ponto de vista dos afetados, em contexto eminentemente deliberativo, não significa simplesmente reproduzir a vontade da maioria ou das opiniões colhidas. O que se propõe, a rigor, é uma mudança de conduta com desiderato de que tais opiniões sejam *levadas a sério* para construção e fundamentação da decisão, inclusive na hipótese de serem refutadas. Essa posição favorecerá a democracia, a legitimidade e a efetividade do resultado a ser alcançado.

[...]

Cabe ao Ministério Público, nesse processo, reconhecer seu papel no paradigma do Estado democrático de direito. Despir-se do rótulo de autoridade e, principalmente, agir sem autoritarismos e evitar *ilhar-se* em suas próprias visões de mundo. Imprescindível integrar-se ao diálogo, interagir, como mais um ator social, e cumprir as funções conferidas pelo poder constituinte.

Atores representativos da coletividade devem evitar a pretensão de substituir a vontade individual; de decidir sem ouvir, sem contrarrazões; de tornarem-se pretensiosos *macrossujeitos*. (COURA, 2022, p. 221/222)

A máxima efetividade do princípio da unidade pressupõe constante interlocução e alinhamento entre as instâncias. Alinhamento da atuação estratégica integrada entre órgãos de execução de 1º e 2º Grau e aqueles com atuação nos

Tribunais Superiores, com a priorização de casos relevantes e o desenvolvimento de teses institucionais.

A integração interna horizontal e vertical (entre instâncias), bem como a abertura para o diálogo com a sociedade visando a fixação de teses institucionais, encontra guarida tanto na Carta de Brasília, aprovada em 22.09.2016, no 7º Congresso de Gestão do Conselho Nacional do Ministério Público, pelas Corregedorias Nacional e dos Ministérios Públicos dos Estados e da União, que prevê o desenvolvimento de um sistema avaliativo que considere objetivos, metas e indicadores direcionados à análise da eficácia social da atuação dos membros e da Instituição e que estabelece que o Planejamento Estratégico é representativo da Unidade do Ministério Público; quanto na Recomendação nº 54/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público, que conclama para uma atuação resolutiva dos membros do Ministério Público, direcionada ao atingimento de resultados socialmente relevantes.

Art. 1º Sem prejuízo da respectiva autonomia administrativa, cada ramo do Ministério Público adotará medidas normativas e administrativas destinadas a estimular a atuação resolutiva dos respectivos membros e a cultura institucional orientada para a entrega à sociedade de resultados socialmente relevantes observando, dentre outros, os parâmetros desta recomendação.

§ 1º Para os fins desta recomendação, entende-se por atuação resolutiva aquela por meio da qual o membro, no âmbito de suas atribuições, contribui decisivamente para **prevenir ou solucionar, de modo efetivo**, o conflito, problema ou a controvérsia envolvendo a concretização de direitos ou interesses para cuja defesa e proteção é legitimado o Ministério Público, bem como para **prevenir, inibir ou reparar** adequadamente a lesão ou ameaça a esses direitos ou interesses e **efetivar** as sanções aplicadas judicialmente em face dos correspondentes ilícitos, assegurando-lhes a máxima efetividade possível por meio do uso regular dos instrumentos jurídicos que lhe são disponibilizados para a resolução extrajudicial ou judicial dessas situações. (Recomendação CNMP n.54/2017, sem destaque no original)

Mais uma vez, a resolutividade significa um Ministério Público intenso, que efetivamente se proponha a uma atuação de impacto social. Tal desiderato pode ser alcançado por diversos meios, e um deles, aquele que propomos, é a criação de um procedimento para debate, fixação, revisão e cancelamento de teses institucionais, como farol apto a guiar os rumos da instituição em determinados temas.

A mera fixação de teses, mesmo que não criadas a partir de uma abstratização extrema, mas sim por um método indutivo decorrente da análise de casos concretos repetitivos ou com potencial de repetitividade, embora à primeira vista possa parecer um limite à independência, não o é, pois sempre será necessário a ação do intérprete e a adequação da tese ao caso concreto.<sup>31</sup> Os enunciados que apresentam o conteúdo

---

<sup>31</sup> “De um lado, estampa-se um plano de aparente generalidade, na medida em que os precedentes

das teses são compostos de textos e demandam a interpretação pelo membro do Ministério Público para adequá-los ou afastá-los em relação ao caso concreto.

A margem para a independência funcional não se desfaz, porque apesar da perspectiva uniformizadora das teses, os fatos futuros podem a elas não se adequar. Cada fato é único e abre espaço para que o membro do Ministério Público, no exercício de sua independência, lance argumentos para distinção ou mesmo um novo olhar, através elementos ainda não debatidos, capazes de superar no todo ou em parte aquele enunciado que exprime a tese.

Os precedentes atuam como vetores de certeza do sistema e cumprem um papel importante ao sinalizar entendimentos uniformes e tornar visível o modo como a lei tende a ser entendida. Há, assim, uma antecipação mais clara dos riscos que as condutas e os conflitos potencialmente envolvem. Eles exercem uma função apaziguadora do dissenso que é inquestionável e que incide ou se efetiva numa gama considerável de entendimentos consolidados. Isto, porém, não significa que se tenha estancado o fluxo dos problemas. O permanente movimento do sistema, visto em sua dimensão tópica e como cadeia argumentativa, impõe a necessidade da atenção e da crítica permanentes como fatos de atualização e mesmo para a verificação de como se dá a atuação efetiva do preceito assentado como dominante quando sua força de incidência é canalizada pela interpretação (LOPES, 2007, p.270/271).

A questão do dever de observância da tese fixada no âmbito de um procedimento com legitimação interna e externa e sua aparente contrariedade à independência funcional pode ser resolvida a partir da fundamentação. Ao ser fixada uma tese há previsibilidade na atuação ministerial, de modo que para se dela afastar o membro do Ministério Público precisará de maior esforço argumentativo.

[...] o princípio da segurança jurídica exige decisões tomadas de modo consistente no quadro da ordem jurídica existente. [...] a pretensão de legitimidade da ordem jurídica requer decisões que não só estejam de acordo com o tratamento dado no passado a casos análogos e com o sistema jurídico vigente, mas que se fundamentem com racionalidade em sua matéria, de modo que possam ser aceitas pelos parceiros do direito como decisões racionais (HABERMAS, 2021, p. 258).

Coura e Fonseca (2022, p. 204, nota de rodapé) bem ilustrando a questão aqui posta, de que a fixação da tese mediante um procedimento democrático não representa o final da história, aduzem que até *“as súmulas vinculantes também dependem de interpretação para serem aplicadas. Há nelas uma cláusula subtendida*

---

são lavrados conceitualmente, como premissa abstrata, perdendo o vínculo anterior com o caso, e são citados em sua referência numérica, numa redução absoluta de conteúdo. As fundamentações são sintéticas. Por outro lado, o problema não se compõe genericamente” (LOPES, 2007, p. 263).

*‘se for o caso’, isto é, será imprescindível verificar se o verbete é adequado às circunstâncias do caso concreto”.* Portanto, não há como sustentar que a criação de teses institucionais esvazia o princípio da independência funcional, isso porque o que a fixação de teses faz é forçar o diálogo entre a independência funcional e a unidade institucional.

A unidade parece mais próxima da idealidade, ao ser confirmada por atos normativos de caráter geral, criados com a pretensão de abarcar a generalidade dos casos, mas cientes, de antemão, da impossibilidade de englobar todas as possíveis variáveis e situações presentes no mundo da vida.

Por isso, a independência funcional autoriza o membro do Ministério Público a realizar a uma atividade interpretativa de mediação entre textos normativos e demais atos jurídicos (gerais e abstratos) e os casos concretos. Nesse ponto interpretativo, o texto normativo generalizante encontrará a realidade social e, dessa junção, o promotor-procurador extrairá a norma jurídica adequada à situação de aplicação. O texto normativo será o ponto de partida de cada decisão, fruto de um esforço hermenêutico construtivista, a requerer justificação em face das características de cada situação. Assim, a unidade e independência serão conciliadas, sem sobreposição (COURA, 2022, p. 204/205).

Para concretização do diálogo entre os princípios institucionais da unidade e da independência funcional, os Ministérios Públicos da região Sudeste firmaram, no ano de 2021, um Termo de Cooperação Técnica que possui, como um dos principais eixos, aquele que debate o princípio da unidade e, inserto neste eixo, há o subeixo de Teses. Como materialização das provocações realizadas nas discussões, os Ministérios Públicos de São Paulo e do Rio de Janeiro já editaram resoluções para disciplinar a fixação das teses institucionais.

Os textos dos dois Ministérios Públicos muito se assemelham, pois estabelecem, sempre respeitando a independência funcional, um procedimento para fixação e revisão de teses institucionais que torna mais transparente, para os membros e para a sociedade, o pensar do Ministério Público sobre determinados e estratégicos assuntos.

Na Resolução GPGJ nº. 2.491, de 11 de outubro de 2022, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro estabeleceu um procedimento para *a criação, a revisão e o cancelamento de enunciados institucionais, instrumento da promoção e fomento do princípio da unidade institucional, visando à harmonização deste com o princípio da independência funcional* (artigo 1º). O sistema criado pelo MPRJ buscou uma sinalização clara em direção à unidade institucional, ao mesmo tempo em que acena para a concepção mais clássica da independência funcional, ao dizer

que os enunciados institucionais não possuem efeito vinculante e respeitam a independência funcional.

Por fim, ainda merece nota de destaque, na resolução do MPRJ, o estabelecimento de teste de fatores para que as propostas de enunciados rompam a barreira da admissibilidade, para tanto as propostas devem se atentar para os seguintes critérios I - relevância institucional; II - existência de controvérsia acerca da interpretação e/ou aplicação da norma; III - atualidade; IV - impacto social; V - alcance da efetividade dos objetivos institucionais ao menor custo; e VI - clareza e objetividade (artigo 5º).

A Resolução nº. 1.571-CPJ, de 23 de janeiro de 2023, do Ministério Público do Estado de São Paulo tratou de estabelecer, tanto nos considerandos quanto em seu artigo 3º que se trata de uma atuação estratégica, ou seja, que observa o princípio da unidade.<sup>32</sup> Assim como na resolução do Rio, a do Ministério Público paulista cuidou de salvaguardar a independência funcional, e o fez nos seguintes termos: *“Art. 2º. Os enunciados e as teses editados conforme o procedimento estabelecido nesta resolução destinam-se a orientar a atuação dos Membros e Órgãos do MPSP, garantida a independência funcional, que pode propiciar a adoção de orientação diversa”*.

O MPSP também criou um teste de fatores para admissibilidade das teses propostas, e o fez no artigo 8º a partir dos seguintes critérios:

- I – quando constatada a relevância e a atualidade da matéria, que demandem o seu imediato enfrentamento pelos órgãos da instituição, ainda carentes de subsídios doutrinários e jurisprudenciais suficientes;
- II – quando verificada reiteração de casos e conflitos, que demande a uniformização das respostas dadas pelo MPSP;
- III – quando houver fundada dúvida sobre a orientação jurídica a ser adotada pela instituição, propiciando interpretações díspares entre os seus órgãos e membros;
- IV – quando se revelar necessário uniformizar e fortalecer a atuação institucional nos temas contemplados no Plano Geral de Atuação;
- V- quando houver situação de fato em face da qual se mostre aconselhável um modo uniforme de atuação da Instituição.

---

<sup>32</sup> CONSIDERANDO que a segurança jurídica, como princípio constitucional, também condiciona a atuação ministerial, impondo-lhe que aja de modo coerente e uniforme na aplicação do direito e na apresentação das soluções jurídicas para os conflitos que se lhe apresentam;

[...]

CONSIDERANDO que a edição de enunciados e teses institucionais constitui importante instrumento de atuação estratégica e orgânica do Ministério Público;

[...]

Art. 3º. Os enunciados são pronunciamentos institucionais que revelam as diretrizes estratégicas construídas e adotadas pela instituição, expressando sua unidade, sem, contudo, especificar de modo categórico os instrumentos procedimentais a serem utilizados e as soluções jurídicas pré-concebidas para os conflitos futuros. (Resolução MPSP nº. 1.571 – CPJ, de 23 de janeiro de 2023)

Em ambas as resoluções, do Rio de Janeiro e de São Paulo, foram estabelecidos os procedimentos para o debate, criação, revisão e cancelamento de teses, cada qual alinhado às peculiaridades regionais. Como se vê, os pontos de contato das resoluções citadas são enormes e representam um claro indicativo de que o Ministério Público tem, de fato, perseguido não só a unidade no âmbito de cada unidade federativa, mas também uma identidade única como Ministério Público brasileiro.

Merece, ainda, como destaque, a necessária “ousadia” do Ministério Público do Estado de São Paulo em prever expressamente que, embora os membros não estejam vinculados às teses, deverão fundamentar quando delas se afastem. A previsão está nos derradeiros artigos da Resolução e foi assim redigida: “Art. 15. O Membro do Ministério Público poderá, no exercício de sua independência funcional, deixar de aplicar a tese ou enunciado institucional, desde que amparado em interpretação razoável do ordenamento jurídico”.

Apesar de inserir, decerto propositalmente, o conceito jurídico aberto da *interpretação razoável*, não se pode negar que a Resolução do MPSP é, ela própria, um agir estratégico, pois ao mesmo tempo que permite avançar para a unidade institucional, não desguarnece a compreensão ainda clássica, e talvez prevalente, sobre a independência funcional. Em resumo, a resolução caminha a passos largos em direção à unidade como estratégia de atuação, mas permite ao membro do Ministério Público que faça uma contenção à primazia da unidade, embora para isso deva exercer um maior esforço argumentativo diante do caso concreto.

HABERMAS (2021, p. 258) escreve que “*para cumprir a função sociointegradora da ordem jurídica e a pretensão de legitimidade do direito, os juízos proferidos precisam satisfazer ao mesmo tempo as condições de decisões consistentes e de aceitabilidade racional*”. Nessa mesma linha, ao interpretarmos o artigo 15 da Resolução do MPSP, verificamos que não bastará ao membro do MPSP discordar da decisão democraticamente construída que desembocou na criação da tese, pois para dela se apartar deverá expor razões *consistentes* e de *aceitabilidade racional*.

A fixação de teses, portanto, é uma realidade que se inaugura no Ministério Público brasileiro capaz de tornar a instituição condutora dos grandes debates nacionais. Isso é ser Ministério Público intenso, isso é ser resolutivo.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O tensionamento entre a independência funcional e a unidade não leva ao conflito, mas à otimização da atuação institucional em busca da resolutividade de impacto social. Os conceitos clássicos de unidade e independência devem ser lidos pela força do tempo, é ultrapassado o entendimento da unidade em seu mero significado literal ou da independência como uma carta branca conferida ao membro do Ministério Público para agir como melhor lhe aprouver.

Asserir que a unidade representa um só corpo em uma única e estratégica direção e que a independência é uma garantia da sociedade, mas que impõe ao membro o dever de adotar critérios *consistentes* e de *aceitabilidade racional* (HABERMAS, 2021, p. 258) para fundamentação, significa garantir a constante construção do Ministério Público brasileiro, uma obra ainda inacabada.

Um dos caminhos para *equiprimordialidade* a que se refere Alexandre Coura e Bruno da Fonseca (2022), é aderir o conceito de *autonomia* construído pela professora Miracy Gustin (2009) à tensão entre independência funcional e unidade institucional. Considerando que a *autonomia* apenas é alcançada pela interatividade discursiva entre os sujeitos, ou seja, que não se desenvolve em isolamento, para o exercício da independência funcional o membro do Ministério Público deverá se justificar em interatividade e, portanto, dialogar com a unidade institucional.

Esse diálogo tensional entre independência funcional e unidade pode, quando bem conduzido, redundar em resolutividade de impacto social. Um dos meios para colocar tais princípios em permanente diálogo é a criação de um procedimento para debate, fixação, revisão e cancelamento de teses que reflitam como pensa o Ministério Público brasileiro, e não como pensa determinado membro em isolamento.

Algumas iniciativas, como as do MPSP e do MPRJ, nos apontam caminhos. As resoluções dos referidos Ministérios Públicos guardam muito mais semelhanças que desavenças, e mostram que é possível criar um procedimento com ampla legitimação interna, que prestigie tanto a unidade quanto a independência funcional.

Para a construção de teses do Ministério Público alguns testes de fatores devem ser observados, sem prejuízo de outros elencamos:

- a) a compatibilização dos princípios institucionais exige que se fortaleça a unidade do Ministério Público sem, contudo, se eliminar a incidência do princípio da independência funcional;
- b) as teses institucionais, mesmo que aprovadas por meio de um procedimento democrático, devem permitir que o membro, se desincumbindo de seu ônus argumentativo, possa refutá-las diante do caso concreto, bem como produzir elementos dialógicos de demonstração de distinção ou de argumentação para superação da tese colegiadamente fixada;
- c) O procedimento para fixação, revisão e cancelamento de teses deve possuir abertura democrática interna quanto externa, sem prejuízo da função contramajoritária a ser exercida em determinados temas.

Em caso de ser deliberada a criação de ato normativo regulamentador do sistema de teses em determinado ramo do Ministério Público, recomenda-se, sem prejuízo de outros elementos, que sejam observados os seguintes tópicos, conforme se pode abstrair das já citadas resoluções do MPSP e do MPRJ:

- a) Identificação do objeto do ato normativo, exemplo: criação, revisão e cancelamento de “teses”;
- b) Definição de seu caráter vinculante ou não, e a harmonização com os princípios institucionais da independência e unidade;
- c) Identificação dos legitimados para dar início ao procedimento e, preferencialmente, apontar legitimados especiais para identificação de controvérsias relevantes, repetitivas ou com potencial de repetitividade;

- d) Definição dos requisitos de admissibilidade para proposição de novas teses e enunciados;
- e) Definição do procedimento para deliberação, votação e publicação da tese, preferencialmente por meio de órgãos com composição paritária entre Administração Superior e Membros;
- f) Analisar a conveniência da habilitação de interessados para a apresentação de argumentos a favor ou contra à tese proposta.

Em resumo, a valorização da unidade institucional caminha lado a lado com a independência funcional e a interatividade discursiva que a ela é imposta. Tais princípios são as asas de um mesmo avião, sem alguma delas a aeronave não será capaz de alçar voo. Há diversos caminhos para se chegar ao destino resolutivo, e acreditamos que um deles é a mediação entre a independência funcional e unidade patrocinada por um sistema de teses do Ministério Público brasileiro.

## REFERÊNCIAS

- COURA, Alexandre de Castro. *Ministério Público brasileiro: entre unidade e independência* / Alexandre de Castro Coura, Bruno Gomes Borges da Fonseca; Marcelo Pedroso Goulart, Gregório Assagra de Almeida (coords da coleção) – 2. ed. rev. Amp. atual – Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2022.
- DELLEY, Jean-Daniel. *Pensar a lei, introdução a um procedimento metódico*. Cadernos Escola Legislativo. Belo Horizonte, v. 7, n. 12, jan/jun 2004.
- FERNANDES, Bernardo Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 12. ed. rev., atual. e ampl. – Salvador: JusPodivm, 2015.
- GOULART, Marcelo Pedroso. *Princípios institucionais do Ministério Público: a necessária revisão conceitual da unidade institucional e da independência funcional*. In: XII Congresso Nacional do Ministério Público: os novos desafios do Ministério Público. Salvador: AMPEB, [2007], p. 713-716.
- GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa. *Das necessidades humanas aos direitos: ensaio de sociologia e filosofia do direito*. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.
- HABERMAS, Jürgen. *Facticidade e validade: contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia*. Traduzido por Rúrion Melo, Felipe Gonçalves Silva – 2ed – São Paulo: Editora Unesp, 2021.
- LOPES, Monica Sette. *Os precedentes e o sistema: a realidade e os mecanismos de solução de conflitos*. Revista da Faculdade de Direito da UFMG, n. 48, 2006.
- LOPES, Monica Sette. *Precedentes e tópica: soluções como problemas*. Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região. Curitiba, n. 59, jul./dez. 2007.
- VIEHWEG, Theodor. *Tópica e jurisprudência: uma contribuição à investigação dos fundamentos jurídicos-científicos*. Tradução da 5 ed Kelly Susane Alflen da Solva. – Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Ed, 2008.