

A INOPONIBILIDADE DA GARANTIA DA INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL ÀS DIRETRIZES DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Hirmínia Dorigan de Matos Diniz¹

1 – EXPOSIÇÃO DO TEMA

Para o eficiente cumprimento de seus deveres constitucionais, deve o Ministério Público definir Planos e Programas de Atuação Institucional, com a fixação de metas prioritárias que orientem a atuação dos órgãos de execução e, até mesmo, da Administração Superior.

Ocorre que referidos projetos mostram-se, de certa forma, rarefeitos, em virtude da baixa adesão ou ausência de priorização pelos membros, situação que se aperfeiçoa mediante a questionável invocação do princípio da independência funcional.

Sustenta-se que a melhor interpretação do princípio da independência funcional não autoriza a recusa de atuação dos membros nos projetos estratégicos, legitimamente aprovados pela Instituição.

2 – FUNDAMENTAÇÃO

2.1. O Planejamento estratégico no âmbito do Ministério Público Brasileiro e o Princípio da Proteção Eficiente

O Ministério Público recebe do texto constitucional a missão de concretizar certos objetivos, dentre os quais “a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais indisponíveis” (CF, art. 127).

Consta da denominada Carta de Brasília, elaborada no âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público e publicada em 22.09.2016, que a defesa do regime democrático impõe ao Ministério Público o “desenvolvimento de planejamento estratégico funcional devidamente voltado para a efetivação, via tutela dos direitos e das garantias fundamentais, do princípio da transformação social, delineado no art. 3º da CR/1988”.

Em seguida, recomenda a atuação “pautada no Planejamento Estratégico aprovado democraticamente com a participação tanto dos membros e servidores quanto da sociedade” e “com base em Planos de Atuação, em Programas Institucionais e em Projetos Executivos que estejam em sintonia com o Planejamento Estratégico Institucional”.

Desta forma, os meios pelos quais os objetivos constitucionais serão atingidos estão consubstanciados na identificação de metas prioritárias, contempladas nos Planos e Programas de Atuação. “As metas, prioridades

¹ Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado do Paraná. Atua no Centro de Apoio e na Promotoria de Proteção à Educação. Mestre em Direito (PUC/PR). Doutoranda em Educação (UFPR).

e ações definidas nos Planos e Programas de Atuação decorrem da necessidade de o Ministério Público cumprir, por força de imposição constitucional genérica, os seus objetivos estratégicos”².

Tanto quanto possível, a atividade de planejamento de que se trata deve decorrer da participação efetiva dos membros, servidores e da comunidade em geral, o que lhe confere, não somente maior probabilidade de êxito, mas também, sobretudo, legitimidade.

Em suma, apresenta-se o planejamento estratégico como instrumento capaz de conferir racionalidade e coerência à atuação ministerial, atribuindo-lhe eficiência na realização dos objetivos institucionais, constitucionalmente estabelecidos, considerando-se que a tutela dos direitos fundamentais exige a proteção eficiente.

Reporta-se, com isso, à submissão do moderno sistema de proteção de direitos ao princípio da proporcionalidade, do que se extrai a vedação dos excessos estatais, ou seja, a proibição de se valer de mais poder, em detrimento do particular, do que o estritamente necessário para a tutela do interesse público, pois as prerrogativas da Administração alcançam seus limites nos direitos dos administrados.

O inverso disso, mantendo-se a mesma ordem de ideias, encontra-se no dever estatal em dispensar a devida proteção aos bens jurídicos fundamentais. Vale dizer, o Estado corre o risco de faltar com o seu dever de proteção quando atua de modo insuficiente, o que ocorrerá naquelas hipóteses em que de sua atuação resultar níveis de proteção inferiores ao mínimo constitucionalmente projetado. É exatamente esse dever de zelo que se denomina princípio da proteção eficiente. Para Lênio Luiz Streck:

Trata-se de entender, assim, que a proporcionalidade possui uma dupla face: de proteção positiva e de proteção de omissões estatais. Ou seja, a inconstitucionalidade pode ser decorrente de excesso do Estado, caso em que determinado ato é desarrazoado, resultando desproporcional o resultado do sopesamento (*Abwägung*) entre fins e meios; de outro, a inconstitucionalidade pode advir de proteção insuficiente de um direito fundamental-social, como ocorre quando o Estado abre mão do uso de determinadas sanções penais ou administrativas para proteger determinados bens jurídicos. Este duplo viés do princípio da proporcionalidade decorre da necessária vinculação de todos os atos estatais à materialidade da Constituição, e que tem como consequência a sensível diminuição da discricionariedade (liberdade de conformação) do legislador³.

É também por isso que a independência funcional deve se harmonizar com a unidade institucional, sob pena de não se despendar a proteção eficiente aos bens jurídicos, cuja tutela foi confiada ao Ministério Público. Em síntese, a exacerbação da independência funcional, em prejuízo da unidade e da atuação estratégica, representa violação à proteção eficiente.

2.2. Princípio da independência funcional vs. Princípio da unidade institucional

² GOULART, Marcelo Pedroso. Elementos para uma teoria geral do Ministério Público. Belo Horizonte: 2013, p. 137.

³ STRECK, Lênio Luiz. A dupla face do princípio da proporcionalidade: da proibição de excesso (*Übermassverbot*) à proibição de proteção deficiente (*Untermassverbot*) ou de como não há blindagem contra normas penais inconstitucionais. Revista da Ajuris, Ano XXXII, n° 97, março/2005, p. 180.

Uma vez definidas as prioridades institucionais, mediante a legítima elaboração do planejamento estratégico, o dever de adesão e efetiva atuação por parte dos membros deixa a esfera da independência funcional, para se inserir no âmbito da unidade institucional.

É bem verdade que o princípio da independência funcional (CF, art. 127, § 1º; Lei 8.625/93, art.1º) assegura liberdade no exercício das atribuições, ao permitir que o membro atue segundo suas convicções, a partir de interpretação razoável da ordem e dos fatos jurídicos, ainda que, naturalmente, ocorram tentativas de interferência, quer no plano externo, quer no próprio âmbito interno.

Contudo, isto não significa dizer, em absoluto, que o membro do Ministério Público possa pautar sua atuação por priorizações de ordem subjetiva, as quais eventualmente se contraponham aos objetivos institucionais ou simplesmente não convirjam com eles. Para Emerson Garcia:

[...] o princípio da independência funcional não é um fim em si mesmo. Não é, igualmente, uma prerrogativa que se incorpora à pessoa dos membros do Ministério Público no momento em que tomam posse em seus cargos. Trata-se de mero instrumento disponibilizado aos agentes ministeriais com vistas à consecução de um fim: a satisfação do interesse público, sendo esta a razão de ser do Ministério Público, a exemplo do que se verifica em relação a qualquer órgão estatal⁴.

Trata-se, portanto, de garantia ao livre exercício das atividades confiadas ao Ministério Público, com largo reconhecimento da jurisprudência. No próprio Supremo Tribunal Federal a aplicação do princípio da independência funcional vem sendo reiteradamente associada à própria autonomia da Instituição: a “garantia da independência funcional, viabilizada, entre outras, pela prerrogativa de inamovibilidade, reveste-se de caráter tutelar. É de ordem institucional (CF, art. 127, § 1.º) e, nesse plano, acentua a posição autônoma do Ministério Público em face dos Poderes da República, com os quais não mantém vínculo de qualquer subordinação hierárquico-administrativa” (STF. AgRg no HC 102.147. Rel. Min. Celso de Mello. J. 01.03.2011).

Em última *ratio*, a independência funcional é mais uma garantia da própria sociedade, no sentido de que as decisões que lhes atinja diretamente serão tomadas com isenção, do que propriamente uma prerrogativa dos membros em terem assegurada sua liberdade de convicção intelectual.

Ao referido princípio, acresce-se o da unidade (CF, art. 127, § 1º), o qual orienta a atuação institucional do Ministério Público de forma tal que todos devam estar coesos na consecução do que se reputa, em determinado contexto, como estratégico. Apresenta-se, portanto, o princípio da unidade, em uma de suas acepções, como contraponto ao princípio da independência funcional.

Abre-se parênteses para o resgate teórico quanto ao método interpretativo dos princípios. Sabe-se que a aplicação dos princípios submete-se à lógica da ponderação de valores, por meio da qual se concebe a incidência de mais de um princípio em relação ao mesmo fato jurídico, de tal forma que os efeitos de cada qual pode se dar em uma extensão maior ou menor, pois sua plasticidade propicia-lhe a cedência recíproca na aplicação.

É por isso que, na hipótese de colisão entre os princípios, eles não se excluem. Deverá ser verificado qual deles merece maior relevância no caso concreto, pois inexistente, em abstrato, prévia hierarquização. Trata-se de raciocínio natural que decorre do fato de a aplicação do princípio sempre envolver juízo de valor.

⁴ GARCIA, Emerson. Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 146.

Nessa orientação, observa-se que o Conselho Nacional do Ministério Público já se pronunciou quanto a existência de limitação ao princípio da independência funcional, ponderando, no caso concreto, especialmente à luz dos deveres funcionais inerentes ao cargo de membro de Ministério Público, que:

A independência funcional comporta limites. Se da atuação do promotor no Tribunal do Júri, ainda que no exercício de sua atividade-fim, resulta violação a deveres funcionais, é possível a análise da conduta no campo disciplinar. – A insistência na oitiva de testemunhas ausentes, causando sucessivos adiamentos, e o posterior pedido de desistência de sua ouvida quando de seu comparecimento, requerendo a absolvição do réu, suprime a autonomia do Conselho de Sentença e viola o dever de atuar com zelo e presteza. Sucessivas ausências falsamente justificadas, com pedidos de adiamento de Sessões do Júri sem qualquer respaldo documental caracteriza violação a dever funcional. Condenação confirmada. [...]. (CNMP. Pedido de revisão de processo disciplinar nº 631/2008-94. J. 05.12.2008)

Em outra situação, o Conselho Nacional do Ministério Público, em razão do quanto disposto na Lei n. 12.594/2012 (Lei do SINASE), que torna obrigatória a elaboração e a implementação dos denominados Planos Decenais de Atendimento Socioeducativo, realizou verificação de quais municípios ainda não dispunham dos referidos instrumentos de planejamento. Em momento posterior, constatada a omissão do Ministério Público em adotar as providências necessárias a compelir as respectivas municipalidades a atenderem o comandado legal, encaminhou comunicação à Corregedoria Nacional para os devidos fins, em nítida e correta flexibilização à independência funcional (CNMP. Procedimento Interno de Comissão n. 0.00.000.000255/2016-48. Rel. Cons. Walter de Agra Júnior. J. 13.06.2017).

O princípio da unidade implica em dizer que os membros do Ministério Público, no exercício de suas respectivas atribuições funcionais, “não devem ser concebidos em sua individualidade, mas como presentantes e integrantes de um só organismo”⁵. Assim, para Emerson Garcia:

[...] fixar a atribuição não guarda similitude com a conduta de interferir no exercício das atribuições. Aquela é admissível, esta não. Fixada a atribuição do agente, somente poderá ele se escusar a atuar nas hipóteses previstas em lei, que são o impedimento e a suspeição, as quais em nada se confundem com a negativa de exercer suas atribuições ante a ausência de interesse público que o justifique. Esta encontra-se relacionada ao cargo e à própria Instituição, enquanto o impedimento e a suspeição estão vinculados à pessoa do agente⁶.

Do quanto foi posto, constata-se a inoponibilidade de se levantar a independência funcional como defesa para não aderir aos projetos estratégicos institucionais. Ao assim proceder, o membro do Ministério Público estaria a violar o princípio da unidade da atuação e, conseqüentemente, estaria a omitir-se em relação aos seus deveres funcionais.

Para Eduardo Cambi, “não existe independência funcional para violar a lei, os deveres éticos do Ministério Público e o planejamento estratégico que permite, de forma organizada, otimizar os recursos públicos

⁵ GARCIA, Emerson. Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 130.

⁶ GARCIA, Emerson. Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 153.

para que a instituição possua efetividade mínima necessária para ser reconhecida como essencial à defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”⁷.

Marcelo Goulart sintetiza: “O membro do Ministério Público que deixa de observar as metas, prioridades e ações estabelecidas nos Planos e Programas de Atuação não pode invocar, em sua defesa, o princípio da independência funcional, pois esse princípio não pode servir de escudo àqueles que deixam de cumprir objetivos institucionais constitucional e democraticamente definidos”⁸.

Para Rodrigo Leite Ferreira Cabral:

[...] é de se consignar que não parece existir dúvidas de que a melhor forma de suprir a lacuna que o princípio da independência funcional gera no princípio da unidade é a construção coletiva de planos de atuação, em que se deve definir publicamente as linhas mestras a serem seguidas pela Instituição.

Além disso, é de se ter claro que não é admissível que o membro do Ministério Público invoque, como escudo de proteção para situações de omissão, o princípio da independência funcional⁹.

Assim, a devida harmonização entre o princípio da independência funcional e o princípio da unidade levam à conclusão de que os “Planos e Programas contemplam, necessariamente, hipóteses de atuação obrigatória e vinculam os membros do Ministério Público”¹⁰.

3 – CONCLUSÃO

Do que precede, define-se pelo posicionamento segundo o qual o planejamento estratégico vincula todos os órgãos do Ministério Público e, assim, tem-se por inoponível a garantia da independência funcional ao planejamento estratégico, como escusa para a não adesão ou não atuação prioritária em relação aos planos e programas que o integram.

4 – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CABRAL, Rodrigo Leite Ferreira. Corregedoria e os princípios institucionais do Ministério Público. In: Revista Jurídica Corregedoria Nacional: o papel constitucional das Corregedorias do Ministério Público, vol. I. Brasília: CNMP, 2016.

⁷ CAMBI, Eduardo. Princípio da Independência Funcional e Planejamento Estratégico do Ministério Público. Revista dos Tribunais. Vol. 955/2015, p. 93-139, maio/2015.

⁸ GOULART, Marcelo Pedroso. Elementos para uma teoria geral do Ministério Público. Belo Horizonte: 2013, p. 137.

⁹ CABRAL, Rodrigo Leite Ferreira. Corregedoria e os princípios institucionais do Ministério Público. In: Revista Jurídica Corregedoria Nacional: o papel constitucional das Corregedorias do Ministério Público, vol. I. Brasília: CNMP, 2016.

¹⁰ GOULART, Marcelo Pedroso. Elementos para uma teoria geral do Ministério Público. Belo Horizonte: 2013, p. 137.

CAMBI, Eduardo. Princípio da Independência Funcional e Planejamento Estratégico do Ministério Público. Revista dos Tribunais. Vol. 955/2015, p. 93-139, maio/2015.

GARCIA, Emerson. Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico. São Paulo: Saraiva, 2015.

GOULART, Marcelo Pedroso. Elementos para uma teoria geral do Ministério Público. Belo Horizonte: 2013.

STRECK, Lênio Luiz. A dupla face do princípio da proporcionalidade: da proibição de excesso (Übermassverbot) à proibição de proteção deficiente (Untermassverbot) ou de como não há blindagem contra normas penais inconstitucionais. Revista da Ajuris, Ano XXXII, nº 97, março/2005, p. 180.