



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
FACULDADE DE DIREITO DO RECIFE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

BRUNO JORGE RIJO LAMENHA LINS

**O MINISTÉRIO PÚBLICO DE 1988: construção, trajetória e mudanças institucionais
na fronteira entre o jurídico e o político**

Recife

2023

BRUNO JORGE RIJO LAMENHA LINS

**O MINISTÉRIO PÚBLICO DE 1988: construção, trajetória e mudanças institucionais
na fronteira entre o jurídico e o político**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Direito. Área de concentração: Teoria Geral do Direito Contemporâneo.

Orientador: Prof. Dr. João Paulo Fernandes de Souza Allain Teixeira

Coorientadora: Profa. Dra. Flávia Danielle Santiago Lima

Recife

2023

L759m Lins, Bruno Jorge Rijo Lamenha.
O Ministério Público de 1988: construção, trajetória e mudanças institucionais na fronteira entre o jurídico e o político / Bruno Jorge Rijo Lamenha Lins. -- Recife, 2023.
566 f.: il.

Orientador: Prof. Dr. João Paulo Fernandes de Souza Allain Teixeira.
Coorientadora: Profa. Dra. Flávia Danielle Santiago Lima.
Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco.
Centro de Ciências Jurídicas. Programa de Pós-Graduação em Direito,
2023.

Inclui referências.

1. Brasil. Ministério Público Federal. 2. Brasil [Constituição (1988)].
3. Brasil. Política e Governo – 1964-1985. 4. Ditadura – Brasil. I. Teixeira, João Paulo Fernandes de Souza Allain (Orientador). II. Lima, Flávia Danielle Santiago (Coorientadora). III. Título.

347.81016 CDD (22. ed.) UFPE (BSCCJ 2023-21)

BRUNO JORGE RIJO LAMENHA LINS

**O MINISTÉRIO PÚBLICO DE 1988: construção, trajetória e mudanças institucionais
na fronteira entre o jurídico e o político**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito para a obtenção do título de Doutor em Direito. Área de concentração: Teoria Geral do Direito Contemporâneo.

Aprovado em: 31/05/2023.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. João Paulo Fernandes de Souza Allain Teixeira (Orientador)
Universidade Federal de Pernambuco – UFPE

Profa. Dra. Flavianne Fernanda Bitencourt Nóbrega (Examinadora Interna)
Universidade Federal de Pernambuco – UFPE

Prof. Dr. Edilson Pereira Nobre Júnior (Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco – UFPE

Prof. Dr. Ernani Rodrigues de Carvalho Neto (Examinador Externo)
Universidade Federal de Pernambuco - UFPE

Profa. Dra. Maria Tereza Aina Sadek (Examinadora Externa)
Universidade de São Paulo - USP

Profa. Dra. Ela Wiecko Volkmer de Castilho (Examinadora Externa)
Universidade de Brasília - UNB

Para Amanda Gabriela.

AGRADECIMENTOS

As insuficiências e equívocos deste trabalho se devem, exclusivamente, às limitações de seu autor. Contudo, a viabilidade e a execução desta pesquisa nos últimos quatro anos, a redação final deste texto e as contribuições positivas que dele, por ventura, possam ser extraídas para outras reflexões sobre o Ministério Público e o sistema de justiça brasileiro são tributárias da participação, generosidade e amparo físico, emocional e intelectual de muitos. Não seria possível nomear a todos, visto que o risco de esquecer alguém importante, cometendo uma injustiça é sempre presente. Permito-me, todavia, fazer a referência àqueles mais próximos do dia-a-dia desta pesquisa, em um esforço para representar toda a gratidão envolvida a tantos nesta longa trajetória.

Agradeço à minha companheira de vida, Amanda Gabriela, a quem merecidamente dedico este trabalho. Escreveria em demasia, e ainda me faltariam palavras, para dizer o quanto o seu amor, a sua compreensão e, sobretudo, a sua paciência foram essenciais para que esse trabalho se tornasse possível. Obrigado ainda por partilhar tantas renúncias e, sobretudo, pela disposição de ouvir, ler e oferecer o seu ponto de vista sobre várias reflexões e incertezas ao longo dessa caminhada. Você torna o meu mundo melhor de tantas e diferentes maneiras, que eu nunca deixarei de dar testemunho da sorte que tenho de ter você ao meu lado.

Também à Laura, minha filha, que nasceu no curso desta pesquisa e em meio a uma pandemia, e com quem aprendo tanto e tão intensamente todos os dias. Sem o saber, o seu sorriso, a sua imaginação tão fértil e o simples fato de você existir foram o esteio que me deu suporte nos dias mais cansativos, nas noites mais escuras e, sobretudo, na solidão da escrita. Obrigado por entender as minhas ausências e o tempo que essa pesquisa “roubou” de você. Mesmo pequenina, eu sei que você já sabe que a grande realização da minha vida é, e continuará sendo, a experiência de ser o seu pai.

Aos meus pais Lúcia Elena e Jorge, pelo apoio incondicional em toda as minhas escolhas desde a infância e por compreenderem as minhas ausências, sobretudo na parte final do processo de escrita. Obrigado por sempre serem o meu porto seguro e por acreditarem em mim, mesmo quando eu mesmo duvidei.

À minha irmã Aline e ao Rodolfo, por sempre guardarem palavras de incentivo e torcida. Obrigado, especialmente, pela atenção e pelo afeto dedicados à Laura em todo esse período.

Também a meus sogros, Sônia e André, por estarem sempre presentes e por compreenderem as minhas ausências nesse período, e ao meu cunhado, Anderson Gomes, que sempre incentivou esta pesquisa, lá do outro lado do Atlântico.

Agradeço ainda ao meu orientador, prof. Dr. João Paulo Allain Teixeira, pelas contribuições, confiança, presteza e cooperação irrestrita ao longo desses quatro anos e ainda, particularmente, pela paciência com minhas limitações e dificuldades.

Um muito obrigado especial à profa. Dra. Flávia Danielle Santiago Lima, não apenas por co-orientar esta pesquisa, mas por acreditado nela desde do início, ainda no processo de seleção para o ingresso no doutorado. Obrigado pela parceria, confiança, por todas as conversas, contribuições e conselhos e, sobretudo, pela amizade construída nesta trajetória. A sua generosidade é uma virtude que inspira, não só na academia, mas também na vida.

Minha gratidão à interlocução de vários professores e colegas do PPGD/UFPE. Em nome de todos, gostaria de registrar minha gratidão à profa Dra. Flavianne Nóbrega, pela contribuição e incentivo ao desenvolvimento do marco teórico desta pesquisa a partir do novo institucionalismo, e à profa. Dra. Carina Gouvêa, com quem tive a oportunidade de organizar uma publicação fruto da disciplina por ela ministrada. Agradeço ainda aos servidores e bolsistas da Secretaria do Programa, pela presteza e solicitude sempre demonstrada.

Também agradeço aos colegas do Juspolítica, grupo de pesquisa da Universidade de Pernambuco (UPE), que integro com muita honra. Muitas das reflexões trazidas nesta pesquisa são fruto dos diálogos e discussões neste qualificado espaço de interação acadêmica. Em nome de todos, agradeço ao prof. Dr. Aloizio Barbosa, que se tornou um amigo querido e um interlocutor constante, e sempre com contribuições pertinentes, sobre o Ministério Público e o sistema de justiça brasileiro.

Os amigos que estiveram presentes neste período são um capítulo a parte. Agradeço aos queridos Luciana Reis e Yuri Luz, não apenas pela sua preciosa amizade e por partilharem as angústias e durezas desse processo de pesquisa (e da vida), mas por também por terem lido partes deste trabalho e feito contribuições inestimáveis para o seu aperfeiçoamento. Obrigado aos amigos de sempre, Isaac, Paulo Gustavo, Juliana, Débora e Manoel e aos nossos pequenos, o meu afilhado Luiz, o super Arthur e o sorridente Frederico. E também aos amigos novos: Mayara, Calil e ao surfista Tomás. A presença de vocês foi um alento em todos os momentos — nas minhas presenças e, sobretudo, nas ausências.

Obrigado aos amigos que fiz no Ministério Público Federal, organização que integro como membro desde 2014, e com quem pude partilhar as dúvidas e reflexões deste trabalho, em especial aos queridos Érico Gomes, Lílian Miranda, Renata Baptista e Daniel Dalberto. Agradeço ainda aos meus colegas de Procuradoria da República em Alagoas e de Procuradoria da República no município de Arapiraca, por compreenderem, ao longo desses quatro anos, as contingências da minha condição de estudante. Em nome de todos, registro minha gratidão ao

amigo Manoel Gonçalves, com quem divido a unidade em Arapiraca/AL desde 2018, por sempre ter incentivado e auxiliado no que lhe era possível ao longo dos últimos quatro anos.

Na rotina de trabalho, entre o 3º e 4º Ofícios da PRM Arapiraca, um obrigado especial a Larissa Lamenha, Vítor Normande, Sandoval Augusto, Acácio Rocha, Paulo Alan, Afrânio Campos e Vitória Barbosa, com quem trabalhei e trabalho diretamente, e que sempre foram essenciais para que eu pudesse conciliar a rotina de trabalho e a dessa pesquisa. Registro ainda um agradecimento à servidora Caroline Beasley e à equipe Coordenadoria de Memória Institucional da Procuradoria-Geral da República, e à Vera Loide Pereira dos Santos, bibliotecária da Procuradoria da República em Alagoas, por sua presteza e disponibilidade na obtenção de materiais importantes para o desenvolvimento desta pesquisa. Devo ao MPF como organização, ainda, a possibilidade de ter cursado este doutorado em cidade diversa da minha lotação e a vivência de muitas experiências sem as quais várias discussões nesta pesquisa simplesmente não existiriam

Meu agradecimento também à Maria Aurora Medeiros de Lucena Costa Aboboreira, que revisou este texto. E ao povo brasileiro, que, desde a graduação, custeia os meus estudos em uma universidade pública, gratuita e de qualidade.

Por fim, e não menos importante, obrigado à Maria Santíssima, minha boa Mãe, que nunca me faltou na trajetória até aqui.

Quem escreve deve ter todo o cuidado para a coisa não sair molhada. Quero dizer que da página que foi escrita não deve pingar nenhuma outra palavra a não ser as desnecessárias. É como pano lavado que se estira no varal. Deve-se escrever da mesma maneira como as lavadeiras lá de Alagoas fazem seu ofício. Elas começam com uma primeira lavada, molham a roupa suja na beira da lagoa ou do riacho, torcem o pano, molham-no novamente, voltam a torcer. Colocam o anil, ensaboam e torcem uma, duas vezes. Depois enxáguam, dão mais uma molhada, agora jogando a água com a mão. Batem o pano na laje ou na pedra limpa, e dão mais uma torcida e mais outra, torcem até não pingar do pano uma só gota. Somente depois de feito tudo isso é que elas dependuram a roupa lavada na corda ou no varal, para secar. Pois quem se mete a escrever devia fazer a mesma coisa. A palavra não foi feita para enfeitar, brilhar como ouro falso; a palavra foi feita para dizer.

Ramos (2020, pos.1577).

A história refere-se às condições de um futuro possível, que não se deduz somente a partir da soma de eventos isolados. Mas nos eventos que ela investiga delineiam-se estruturas que estabelecem ao mesmo tempo as condições e os limites da ação futura. Desse modo, a história demarca os limites para um futuro possível e distinto, sem que com isso possa renunciar às condições estruturais associadas à possível repetição dos eventos.

Koselleck (2006, p. 145)

RESUMO

Este trabalho procura estabelecer uma reflexão sobre a trajetória institucional do Ministério Público de 1988 (MP), orientada pela seguinte pergunta de pesquisa: quais os elementos, eventos e sequências temporais relevantes para explicar a configuração normativa, a visibilidade social e a ampla capacidade de intervenção nas questões de relevo público que hoje caracterizam o Ministério Público brasileiro? Ciente do fato da pluralidade institucional decorrente do modelo federativo brasileiro, propõe-se que há possibilidades e até vantagens analíticas em se promover a discussão aqui pretendida tomando o Ministério Público como uma organização nacional, na medida em que há um marco normativo e uma agenda corporativa compartilhados, além de evidências de um isomorfismo institucional entre os diferentes órgãos ministeriais existentes no País. Para fazer frente a esse empreendimento de pesquisa, nomeadamente em razão da abrangência da discussão a ser desenvolvida, utilizar-se-á o institucionalismo histórico (IH) como marco teórico principal. Essa escolha se justifica em razão da vocação dessa abordagem analítica para a reflexão sobre a capacidade de agência de atores estatais — com a mobilização do fenômeno do pluralismo estatal identificado por Arantes (2015) como uma característica típica do sistema de justiça brasileiro —, e para a construção de explicações causais sobre processos históricos-temporais com base em evidências qualitativas. Nessa perspectiva, a estratégia de pesquisa se propõe à investigação de três momentos-chave para a trajetória do Ministério Público tomado como organização nacional, com o fito de identificar suas implicações no desempenho institucional do órgão: i) o processo de construção institucional que tornou possível o desenho institucional legado pelo Constituinte de 1987/1988; ii) a principal mudança institucional formal no desenho constitucional do órgão, com a criação do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), instância de controle externo da atividade ministerial, estabelecida pela EC 45/2004; iii) um processo de mudança institucional gradual amplamente proposto pela literatura especializada, no qual o MP brasileiro teria deixado de priorizar a defesa de direitos difusos, coletivos e institucionais homogêneos em benefício da atuação no âmbito da repressão penal anticorrupção. A metodologia adotada na tese é a de mapeamento de processos (*process tracing*), tendo como fonte principal um levantamento documental que contempla a consulta de debates legislativos e internos aos órgãos ministeriais, atos normativos relacionados à atuação do MP e do CNMP, além da memória advinda de registros de diferentes espécies e que tenham pertinência com o tema da pesquisa, tais como entrevistas, discursos de posse e documentos produzidos por associações de classe. Além disso, buscou-se empreender uma revisão da

literatura específica sobre o MP de 1988, sem pretensão exaustiva e independentemente da adoção da análise institucional como lente de estudo, com o objetivo de estabelecer um certo estado da arte das pesquisas sobre a organização. A hipótese geral da tese é a de que a trajetória do Ministério Público de 1988 e as principais mudanças institucionais ocorridas após a Constituição Federal de 1988 permitem identificar a organização como uma espécie de caixa de ressonância de algumas das principais tensões e ambiguidades decorrentes da solução conciliatória que caracterizou a transição democrática e o processo constituinte de 1987-1988. Essa seria uma das razões principais para um certo mimetismo que tem caracterizado os discursos, a identidade e o desempenho institucional do MP brasileiro nas décadas posteriores à promulgação da Constituição de 1988.

Palavras-chave: Ministério Público de 1988; Institucionalismo histórico; Pluralidade institucional; Trajetória institucional; Mudança institucional; Pluralismo estatal.

ABSTRACT

This paper seeks to establish a reflection on the institutional trajectory of the Public Prosecutor's Office of 1988, guided by the following research question: what are the elements, events and temporal sequences to explain the normative configuration, the social visibility and the broad capacity to intervene in matters of public relevance that characterize the Brazilian Public Prosecutor's Office today? Aware of the fact of institutional plurality resulting from the Brazilian federative model, we propose that there are possibilities and even analytical advantages in promoting the discussion intended here by taking the Public Prosecutor's Office as a national organization, to the extent that there is a shared normative framework and corporate agenda, in addition to evidence of an institutional isomorphism among the different ministerial bodies existing in the country. In order to face this research undertaking, namely due to the scope of the discussion to be developed, historical institutionalism (HI) will be used as the main theoretical framework. This choice is justified due to the vocation of this analytical approach for reflection on the agency capacity of state actors - with the mobilization of the phenomenon of state pluralism identified by Arantes (2015) as a typical characteristic of the Brazilian justice system -, and for the construction of causal explanations about historical-temporal processes based on qualitative evidence. In this perspective, the research strategy proposes to investigate three key moments in the trajectory of the Public Prosecutor's Office taken as a national organization, in order to identify their implications for the institutional performance of the body: I) the process of institutional construction that made possible the institutional design bequeathed by the Constituent Assembly of 1987/1988; II) the main formal institutional change in the constitutional design of the body, with the creation of the National Council of the Public Prosecutor's Office (NCPPO), an instance of external control of ministerial activity, established by EC 45/2004; III) a process of gradual institutional change widely proposed by specialized literature, in which the Brazilian Public Prosecutor's Office would have ceased to prioritize the defense of diffuse, collective and institutional homogeneous rights in favor of acting within the scope of anti-corruption criminal repression. The methodology adopted in the thesis is process tracing, having as its main source a documentary survey that includes the consultation of legislative and internal debates of ministerial bodies, normative acts related to the performance of the PPO and the NCPPO, as well as the memory coming from different types of records that are relevant to the research theme, such as interviews, inaugural speeches and documents produced by class associations. In addition, it was sought to undertake a review of the specific literature on the PPO from 1988, without claiming exhaustiveness and regardless of the adoption of institutional

analysis as a study lens, in order to establish a certain state of the art of research on the organization. The general hypothesis of the thesis is that the trajectory of the Public Prosecutor's Office of 1988 and the main institutional changes that occurred after the Federal Constitution of 1988 allow us to identify the organization as a kind of sounding board for some of the main tensions and ambiguities arising from the conciliatory solution that characterized the democratic transition and the 1987-1988 constituent process. This would be one of the main reasons for a certain mimicry that has characterised the discourses, the identity and the institutional performance of the Brazilian Public Prosecutor's Office in the decades since the promulgation of the Constitution of 1988.

Keywords: Public Prosecutor's Office; Historical Institutionalism; Institutional Pluralism; Institutional Trajectory; Institutional Change; State Pluralism.

RESUMEN

Este trabajo pretende establecer una reflexión sobre la trayectoria institucional del Ministerio Público de 1988 (MP), guiada por la siguiente pregunta de investigación: ¿cuáles son los elementos, acontecimientos y secuencias temporales relevantes para explicar la configuración normativa, la visibilidad social y la amplia capacidad de intervención en asuntos de relevancia pública que caracterizan hoy al Ministerio Público brasileño? Conscientes del hecho de la pluralidad institucional derivada del modelo federativo brasileño, proponemos que existen posibilidades e incluso ventajas analíticas en promover la discusión aquí pretendida tomando al Ministerio Público como una organización nacional, en la medida en que existe un marco normativo compartido y una agenda corporativa, además de evidencias de un isomorfismo institucional entre los diferentes órganos ministeriales existentes en el país. Para hacer frente a esta empresa de investigación, en particular debido al alcance de la discusión que se desarrollará, se utilizará el institucionalismo histórico (IH) como principal marco teórico. Esta elección se justifica debido a la vocación de este enfoque analítico para la reflexión sobre la capacidad de agencia de los actores estatales - con la movilización del fenómeno del pluralismo estatal identificado por Arantes (2015) como una característica típica del sistema de justicia brasileño -, y para la construcción de explicaciones causales sobre los procesos histórico-temporales a partir de evidencias cualitativas. En esta perspectiva, la estrategia de investigación propone investigar tres momentos clave en la trayectoria del Ministerio Público tomado como organización nacional, con el fin de identificar sus implicaciones para el desempeño institucional del órgano: I) el proceso de construcción institucional que posibilitó el diseño institucional legado por la Asamblea Constituyente de 1987/1988; II) el principal cambio institucional formal en el diseño constitucional del órgano, con la creación del Consejo Nacional del Ministerio Público (CNMP), instancia de control externo de la actividad ministerial, establecido por la EC 45/2004; III) un proceso de cambio institucional gradual ampliamente propuesto por la literatura especializada, en el cual el Ministerio Público brasileño habría dejado de priorizar la defensa de derechos difusos, colectivos e institucionales homogéneos en favor de la actuación en el ámbito de la represión penal anticorrupción. La metodología adoptada en la tesis es el (process tracing), teniendo como fuente principal un relevamiento documental que incluye la consulta de debates legislativos e internos de órganos ministeriales, actos normativos relacionados con la actuación del MP y de la CNMP, así como la memoria proveniente de registros de diversa naturaleza que tengan relevancia para el tema de investigación, tales como entrevistas, discursos inaugurales y documentos producidos por asociaciones de clase. Además, buscamos realizar una revisión

de la literatura específica sobre el Ministerio Público de 1988, sin pretensión de exhaustividad e independientemente de la adopción del análisis institucional como lente de estudio, con el objetivo de establecer un cierto estado del arte de la investigación sobre la organización. La hipótesis general de la tesis es que la trayectoria del Ministerio Público de 1988 y los principales cambios institucionales ocurridos después de la Constitución Federal de 1988 permiten identificar a la organización como una especie de caja de resonancia de algunas de las principales tensiones y ambigüedades surgidas de la solución conciliadora que caracterizó la transición democrática y el proceso constituyente de 1987-1988. Esta sería una de las principales razones de un cierto mimetismo que ha caracterizado los discursos, la identidad y la actuación institucional del Ministerio Público brasileño en las décadas transcurridas desde la promulgación de la Constitución de 1988.

Palabras Clave: Ministerio Público; Institucionalismo Histórico; Pluralismo Institucional; Trayectoria Institucional; Cambio Institucional; Pluralismo Estatal.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 -	Elementos e tipologia das instituições quanto à estrutura	106
Figura 2 -	Prototeoria do velho institucionalismo	116
Figura 3 -	Núcleo teórico mínimo do novo institucionalismo	134
Figura 4 -	Ilustração do experimento da urna de Pólya	148
Figura 5 -	Mecanismo clássico de dependência da trajetória	152
Figura 6 -	Estrutura causa-resultado nos processos históricos	154
Figura 7 -	Passo-a-passo da metodologia de mapeamento de processos	170
Figura 8 -	Definição de construção institucional	173
Figura 9 -	Missão, Valores e Visão do Ministério Público de Minas Gerais	185
Figura 10 -	Fotografia tirada no IV Congresso Interamericano do Ministério Público (maio, 1972) na qual o então PGJ do MP-GB, Clóvis P. da Rocha, cumpri- menta o presidente Emílio G. Médici	267
Figura 11 -	Estrutura do conteúdo do argumento da defesa da sociedade	295
Figura 12 -	Etapas da ANC 1987-1988 na perspectiva do Ministério Público	339
Figura 13 -	Panfletos apócrifos que circularam durante a ANC 1987-1988	341
Figura 14 -	Esquema gráfico do processo de mudança institucional que tornou possível o MP-88	355
Figura 15 -	Esquema gráfico da tipologia da autonomia institucional do Ministério Pú- blico brasileiro	370
Figura 16 -	Argumento do quarto poder e sua conexão discursiva com outras quatro construções mitológicas associadas ao MP de 1988	385
Figura 17 -	Esquema de discurso a partir/sobre o MP mobilizando os argumentos do quarto Poder, da autonomia institucional, da independência funcional, da defesa da sociedade e da singularidade interna	386
Figura 18 -	Relação entre unidade institucional, independência funcional e planeja- mento/estratégia institucional	456
Figura 19 -	Número de instaurações de PPs e ICs na temática anticorrupção no MPF (2015-2018)	502
Figura 20 -	Número de instaurações de PPs e ICs na temática anticorrupção no MPF (2019-2021)	503
Figura 21 -	Notícias de fato: comparativo entre instaurações e proporção de conversão no tema da improbidade administrativa	504

Figura 22 - Comparativo de atuações de finalização de apuratórios na área cível e criminal (exceto arquivamentos e declínios) – MPF (2016-2019)	505
Figura 23 - Número de instaurações de PPs e ICs na temática anticorrupção nos MPEs e MPDFT (2015-2018)	506
Figura 24 - Número de instaurações de PPs e ICs na temática anticorrupção nos MPEs e MPDFT (2019-2021)	507
Figura 25 - Notícias de fato: comparativo entre instaurações e proporção de conversão no tema da improbidade administrativa – MPE e MPDFT (2019-2023)	507
Figura 26 - Comparativo de atuações de finalização de apuratórios na área cível e criminal (exceto arquivamentos e declínios) – MPEs e MPDFT (2016-2019)	508

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 –	Números da atividade extrajudicial na área cível no Ministério Público brasileiro (excetuado o MPM) - ano de 2021	33
Quadro 2 –	Abordagens acerca das características singulares do MP de 1988	50
Quadro 3 –	Excertos dos discursos de posses de 5 (cinco) PGRs com referências laudatórias ao desenho institucional do MP de 1988	53
Quadro 4 –	Comparativo entre os sumários de 3 (três) obras jurídicas sobre o Ministério Público brasileiro	61
Quadro 5 –	Quadro-resumo da revisão de literatura proposta sobre o desempenho institucional do MP de 1988	68
Quadro 6 –	Excertos de cinco textos produzidos por cientistas sociais que abordam o MP ou sua atuação como um dos temas principais	73
Quadro 7 –	Tipologia relativa à força das instituições	106
Quadro 8 –	Quadro explicativo da área principal de desenvolvimento e foco teórico principal das três vertentes canônicas do novo institucionalismo	127
Quadro 9 –	Tipologia e consequências dos processos de mudança institucional	156
Quadro 10 –	Tipologia dos processos de mudança institucional gradual transformativa	159
Quadro 11 –	Tipologia dos tipos de relação inter-organizacional no sistema de justiça brasileiro	178
Quadro 12 –	Aproximação inicial para a diferenciação entre ideia, discurso, mito e ideologia	182
Quadro 13 –	Quadro explicativo das definições de mito, discurso e identidade institucional e ideologia institucional na perspectiva de uma organização estatal pública	187
Quadro 14 –	Funções principais das construções mitológicas na estabilidade das organizações	188
Quadro 15 –	Tipologia das formas de ativismo político das organizações estatais	194
Quadro 16 –	Excertos extraídos de discursos ao tempo das Assembleias Constituintes Estaduais mobilizando o argumento da transformação constitucional	210
Quadro 17 –	Excertos de manifestações públicas de órgãos e membros do MP e de entidade corporativa ligada à organização	212
Quadro 18 –	Outros excertos de publicações acadêmicas que reproduzem o argumento da transformação constitucional	216

Quadro 19 –	Trechos dos trabalhos de Rogério Arantes (2002) , Fábio Kerche (2009) e Débora Alves Maciel e Andrei Koerner (2014) que indicam a abertura das pesquisas a outros fatores causais, além dos abordados em cada modelo de explicação, para explicar a construção institucional do MP de 1988	229
Quadro 20 –	Excertos de textos com cariz de relato histórico abordando o MP brasileiro durante o regime de exceção de 1964-1985	247
Quadro 21 –	Excertos de manifestações de membros do MP-MT, MP-ES e MPT sobre as dificuldades no exercício da função durante a ditadura	255
Quadro 22 –	Trecho dos discursos de posse dos PGJs do MP-RJ, Atamir Quadros Mercês (1969) e Gastão Menescal Carneiro (1971) com manifestações explícitas de apoio ao regime autoritário	270
Quadro 23 –	Excerto de discursos de Tancredo Neves e Sepúlveda Pertence na década de 1980 mobilizando o argumento da defesa da sociedade	296
Quadro 24 –	Questões sobre a visão dos membros acerca da relação entre MP e sociedade – levantamento de 1996	298
Quadro 25 –	Questões sobre a visão dos membros acerca da relação entre MP e sociedade – levantamento de 2015/2016	299
Quadro 26 –	Comparativo entre o Anteprojeto Buzaid, o PL 810/72 e o CPC 1973	305
Quadro 27 –	Trechos de reflexões de três juristas da primeira metade do século XX distinguindo interesses do Estado e interesses da sociedade (Carlos Süssekind Mendonça, Jorge Americano e Mário Dias)	309
Quadro 28 –	Principais pautas corporativas do MP contempladas na Lei Orgânica dos MPs estaduais (LC n. 40/81)	318
Quadro 29 –	Comparativo entre o PL 4.984/85 (Projeto do Executivo) e o PL 3.034/84 (Projeto Bierrenbach)	330
Quadro 30 –	Excertos de editoriais publicados em dois periódicos de circulação nacional dirigidos ao Presidente Sarney e pedindo o veto do art. 9º do PL n. 4.984/85 (futura LACP)	333
Quadro 31 –	Manifestações de parlamentares sobre a Carta de Curitiba durante sessão da Subcomissão do Poder Judiciário e do MP	341
Quadro 32 –	Comparativo entre o texto da Carta de Curitiba (1986) e o texto final da CRFB/88	348

Quadro 33 –	Comparativo entre a disciplina do CNMP estabelecida pela EC 45 e a proposta de modificação da PEC 05/2021	359
Quadro 34 –	Excertos de manifestações públicas criticando o conteúdo da PEC 05/2021	362
Quadro 35 –	Diferença entre os conceitos de autonomia funcional e independência funcional	369
Quadro 36 –	Conteúdo da tipologia da autonomia institucional do Ministério Público brasileiro	370
Quadro 37 –	Excertos de manifestação sobre o MP que mobilizam explicitamente o argumento do quarto Poder	383
Quadro 38 –	Princípios aprovados no I Congresso Nacional do Ministério Público, em 1942, a serem incorporados em Leis Estaduais regulamentando a organização	389
Quadro 39 –	Outros dois exemplos de reflexões a literatura especializada que articulam os cinco mitos organizacionais acima mencionados	390
Quadro 40 –	Registro de discussão sobre a questão do controle externo do MP em audiência pública ocorrida em 13.04.1987 na Subcomissão do Poder Judiciário e do MP na ANC 1987-1988	409
Quadro 41 –	Manifestações públicas favoráveis ao Conselho Nacional de Justiça na ANC 1987-1988	411
Quadro 42 –	Manifestações públicas contrárias ao Conselho Nacional de Justiça na ANC 1987-1988	412
Quadro 43 –	Percentual de membros do MP favoráveis total ou parcialmente a um órgão de controle externo para a organização	415
Quadro 44 –	Composição e atribuições do CNMP na Emenda 035-CE/1999	418
Quadro 45 –	Quadro-síntese das justificadas apresentadas para a criação do CNJ e do CNMP (PEC 96/92)	419
Quadro 46 –	Mobilização da pauta da simetria constitucional em sessão da Comissão Especial da PEC 96/92 ocorrida em 15.09.1999	421
Quadro 47 –	Manifestações de Senadores sobre o controle externo do MP nos anos de 2003 e 2004	424
Quadro 48 –	Atribuições do CNMP que permaneceram inalteradas do texto final da Câmara (1999) até a aprovação da EC 45/04	425

Quadro 49 – Composição do CNMP em diferentes fases do processo de discussão da PEC 92/96 (29/2000)	426
Quadro 50 – Composição do CNMP em diferentes fases do processo de discussão da PEC 92/96 (29/2000)	426
Quadro 51 – Quadro ilustrativo do debate na imprensa nacional sobre a legalidade do pedido de busca e apreensão requerido pelo MPF contra o ex-presidente do BACEN no caso Marka-FonteCindam, em 1999.	430
Quadro 52 – Trechos de declarações de representantes da ANPR, CONAMP e do PGR Cláudio Fonteles sobre o controle externo do MP	436
Quadro 53 – Composição dos órgãos de controle externo da magistratura na Itália, Portugal, Espanha e Brasil	446
Quadro 54 – Tipologia clássica das espécies da accountability	451
Quadro 55 – Iniciativas do CNMP no estabelecimento de diretrizes de uniformização e planejamento institucional para o MP brasileiro	457
Quadro 56 – Áreas de prioridade pretérita e futura - MPes	462
Quadro 57 – Áreas de prioridade pretérita e futura – MPF	463
Quadro 58 – Atos do CNMP dirigidos a regulamentar regras e balizas para a atuação extrajudicial	468
Quadro 59 – Excertos de obras mobilizando a hipótese do “giro de prioridades”	474
Quadro 60 - Número de membros do MP por 100 mil habitantes	477
Quadro 61 – Atos do CNMP associados à difusão de conhecimento e boas práticas em matéria de enfrentamento à corrupção.	495
Quadro 62 – Áreas de atuação prioritária na avaliação dos promotores e procuradores – pesquisa de 2016	497
Quadro 63 – Avaliação do desempenho institucional do MP em áreas-chave da atuação criminal e de tutela coletiva – pesquisa de 2016	498
Quadro 64 – Avaliação de resultado em áreas específicas da tutela coletiva – pesquisa de 2016	499

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	28
2	UM OLHAR SOBRE O ESTADO DA ARTE DA PESQUISA SOBRE O MINISTÉRIO PÚBLICO DE 1988	44
2.1	OS ESTUDOS DO CAMPO DO JUDICIAL POLITICS FRENTE AO PROFUNDO REDESENHO DO SISTEMA DE JUSTIÇA NA NOVA REPÚBLICA	44
2.2	AS SINGULARIDADES CONSTRUÍDAS A PARTIR DO DESENHO INSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988: UMA PROPOSTA DE REVISÃO DE LITERATURA	48
2.3	“UMA INSTITUIÇÃO ÚNICA NO MUNDO”: PESQUISA JURÍDICA E SINGULARIDADE EXTERNA OU ESTÁTICA DO MP DE 1988	50
2.4	O GIGANTE DE SEPÚLVEDA PERTENCE: ANÁLISE POLÍTICA E SINGULARIDADE INTERNA OU DINÂMICA DO MP DE 1988	63
2.5	DA PLURALIDADE INSTITUCIONAL AO HERMETISMO DO UNIVERSO JURÍDICO: SOBRE OS DESAFIOS PARA O ESTUDO DO MP DE 1988 NAS CIÊNCIAS SOCIAIS	69
2.6	“COMO TEM ENVELHECIDO O NOVO MP”? A TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL COMO FIO CONDUTOR PARA UM BALANÇO DAS TRÊS DÉCADAS E MEIA DE MINISTÉRIO PÚBLICO DE 1988	83
2.7	A ABORDAGEM INSTITUCIONALISTA COMO ESPAÇO DE DIÁLOGO ENTRE A PESQUISA JURÍDICA E A ANÁLISE POLÍTICA	88
2.8	UM OLHAR INSTITUCIONALISTA SOBRE O MP DE 1988: SOBRE O DESENHO DE PESQUISA DESTA TESE	91
3	UMA APROXIMAÇÃO SOBRE O INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO COMO TEORIA E COMO MÉTODO PARA O ESTUDO DO MP DE 1988	95
3.1	SOBRE A CONSTRUÇÃO INSTITUCIONAL DE UMA ORGANIZAÇÃO COMO O MP DE 88 E AS ABORDAGENS ANALÍTICAS PREDOMINANTES PARA PENSAR O SISTEMA DE JUSTIÇA	95
3.1.1	Muito além da definição do desenho institucional: a construção de uma organização como processo que se estende no tempo	95
3.1.2	Entre três tradições analíticas e uma aproximação inicial sobre a vocação do institucionalismo histórico para pensar trajetórias institucionais	98

3.2	TRÊS PERGUNTAS DE BASE: UM PERCURSO SOBRE A TRADIÇÃO INSTITUCIONALISTA	101
3.2.1	Sobre instituições: aspectos conceituais, a dimensão da informalidade e a questão da força institucional	101
3.2.2	Uma distinção fundamental: instituições como regras do jogo e organizações como jogadores	107
3.2.3	Uma tradição longa: à guisa de uma prototeoria do velho institucionalismo	113
3.3	O QUE HÁ DE NOVO NO NOVO INSTITUCIONALISMO?	118
3.3.1	Uma contraposição aos modelos atomísticos de análise política	118
3.3.2	As três versões canônicas do novo institucionalismo e os limites e possibilidades de identificação de um núcleo teórico mínimo	123
4	O PROJETO TEÓRICO DO INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO E OUTRAS FERRAMENTAS ANALÍTICAS ÚTEIS PARA O ESTUDO DA TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE 1988	136
4.1	TRÊS EIXOS PARA PENSAR O PROJETO TEÓRICO DO INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO	137
4.1.1	O projeto do institucionalismo histórico (i): a origem na ciência política, a abordagem contexto-dependente e o papel das ideias	137
4.1.2	O projeto do institucionalismo histórico (ii): algumas ferramentas de análise dos processos temporais – dependência da trajetória, situações críticas e mudança institucional	144
4.1.3	O projeto teórico do institucionalismo histórico (iii): o Estado como ator político	161
4.2	UMA DIGRESSÃO METODOLÓGICA: O MAPEAMENTO DE PROCESSOS (PROCESS TRACING) COMO ABORDAGEM ADEQUADA A UM ESFORÇO DE PESQUISA FUNDADA NO IH	165
4.3	AINDA A CONSTRUÇÃO INSTITUCIONAL: A PROPÓSITO DE UMA DEFINIÇÃO	171
4.4	MITOLOGIA, IDENTIDADE E IDEOLOGIA ORGANIZACIONAIS: CONSTRUÇÕES MITOLÓGICAS COMO VETORES ANALÍTICOS DO ESTUDO DA TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL DO MP DE 1988	180
4.5	PLURALISMO ESTATAL COMO FENÔMENO TÍPICO DO SISTEMA DE JUSTIÇA BRASILEIRO	189

5	MAPEANDO A MITOLOGIA E OS MODELOS DE EXPLICAÇÃO SOBRE A CONSTRUÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE 1988	200
5.1	NOVAMENTE ESTRUTURA E AGÊNCIA: DUAS PERSPECTIVAS DE ESTUDO PARA O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO INSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE 1988	200
5.2	O MITO ORGANIZACIONAL DA TRANSFORMAÇÃO CONSTITUCIONAL E SEUS EFEITOS NO IMAGINÁRIO E NO DISCURSO SOBRE O MINISTÉRIO PÚBLICO DE 1988	206
5.2.1	Por que persiste o interesse de pesquisa sobre o “novo Ministério Público de 1988”?	206
5.2.2	O argumento da transformação constitucional e a sua ampla difusão na identidade organizacional e na literatura sobre o Ministério Público de 1988	208
5.3	A CONSTITUIÇÃO DE 1988 COMO RUPTURA: UM PONTO DE CHEGADA DO PROCESSO DE MUDANÇA INSTITUCIONAL DO VELHO MINISTÉRIO PÚBLICO	217
5.4	OS MODELOS DE EXPLICAÇÃO CLÁSSICOS SOBRE O PROCESSO DA MUDANÇA INSTITUCIONAL O VELHO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA O MP DE 1988 SOB O OLHAR INSTITUCIONALISTA HISTÓRICO	222
6	“O REGIME DE LEGALIDADE VIGORANTE NO BRASIL ENCONTRA NO MINISTÉRIO PÚBLICO UM DOS SEUS FUNDAMENTOS”: UM PERCURSO SOBRE O LOCAL OCUPADO PELO VELHO MP NA DITADURA DE 1964-1985	232
6.1	REGIME DE EXCEÇÃO, TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA E SISTEMA DE JUSTIÇA: UM PANORAMA	232
6.1.1	A experiência brasileira como uma transição democrática pactuada	232
6.1.2	Transição democrática e sistema de justiça: um panorama geral	237
6.2	O GRANDE SILÊNCIO NA LITERATURA: O QUE DIZEM OS PESQUISADORES DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO SOBRE A DITADURA CÍVICO-MILITAR DE 1964-1985?	244
6.2.1	A literatura vétero-institucionalista: a normalização da experiência autoritária	245

6.2.2	Os projetos de memória institucional do Ministério Público brasileiro (1): um sobrevoo e o papel estratégico do Ministério Público Militar no regime de exceção	252
6.2.3	Os projetos de memória institucional do Ministério Público brasileiro (2): os órgãos ministeriais não-militares entre inércia e colaboracionismo	260
6.3	O GRANDE SILÊNCIO NA ORGANIZAÇÃO: O MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO COMO ATOR ESTRATÉGICO DA PAISAGEM INSTITUCIONAL AUTORITÁRIA	264
7	A CONSTITUIÇÃO DE 1988 COMO CONTINUIDADE (I): FISCAL DA CONSTITUIÇÃO, ORGANIZAÇÃO CORPORATIVA E DEFESA DA SOCIEDADE	276
7.1	O NOVO MINISTÉRIO PÚBLICO DE 1988 E SUAS CONTINUIDADES: ENTENDENDO A PROPOSTA DESTES E DO PRÓXIMO CAPÍTULOS	276
7.2	A EMENDA CONSTITUCIONAL N. 16/65 E A CONSTRUÇÃO DO PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO COMO FISCAL DA CONSTITUIÇÃO	278
7.3	UM INTERLÚDIO: ORGANIZAÇÃO CORPORATIVA E O ARGUMENTO DA DEFESA DA SOCIEDADE	287
7.3.1	A organização de interesses corporativos do Ministério Público brasileiro: CAEMP-CONAMP e alguns antecedentes	288
7.3.2	Uma visão tutelar e salvacionista: o argumento da defesa da sociedade como mito racionalizado	292
8	A CONSTITUIÇÃO DE 1988 COMO CONTINUIDADE (II): A DEFESA DE DIREITOS TRANSINDIVIDUAIS COMO ALMA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE 1988	300
8.1	A ABERTURA POLÍTICA E A PARADOXAL E PRIVILEGIADA POSIÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO	300
8.2	. INTERESSE PÚBLICO COMO INTERESSE INDISPONÍVEL DA SOCIEDADE: O PAPEL DO ART. 82, III, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 1973	302
8.3	A LEI COMPLEMENTAR N. 40/81 LANÇA OS TEMAS FUNDAMENTAIS DO MP DE 1988 UMA DÉCADA ANTES DA CONSTITUINTE	310
8.3.1	Enfim, o advogado da sociedade: disputas em torno da Lei da Ação Civil Pública (Lei n. 7.347/85) às vésperas da Constituinte	320

8.4	UM PERCURSO PELO PROCESSO CONSTITUINTE DE 1987-1988	335
8.4.1	O objetivo definido: o que esperava o Ministério Público brasileiro do processo constituinte?	335
8.4.2	Dinâmica e tensões na trajetória da Constituinte de 1987-1988: um panorama geral	338
8.4.3	À guisa de conclusão da Parte II: o balanço da Constituinte de 1987-1988 e como se tornou possível o Ministério Público de 1988?	346
9	AUTONOMIA INSTITUCIONAL, INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL E O ARGUMENTO DO QUARTO PODER: ELEMENTOS BÁSICOS PARA PENSAR O CONTROLE EXTERNO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE 1988	358
9.1	A PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N. 05/2021: UM FIO CONDUTOR PARA PENSAR O PROBLEMA DO CONTROLE EXTERNO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE 1988	358
9.2	AUTONOMIA INSTITUCIONAL (ADMINISTRATIVA, FINANCEIRA E FUNCIONAL) E INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL: DEFINIÇÕES	366
9.3	O ARGUMENTO DO QUARTO PODER: IDENTIFICANDO UMA CATEGORIA ANALÍTICA CENTRAL PARA COMPREENDER O PAPEL DAS IDEIAS NA TRAJETÓRIA DO MP BRASILEIRO	371
9.3.1	O que se entende e quais os sentidos do argumento do quarto Poder?	371
9.3.2	O argumento do quarto Poder como centro gravitacional da mitologia organizacional do MP brasileiro	378
10	O CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO E O CONTROLE EXTERNO: ENTRE HISTÓRIA, CRÍTICAS E POR UMA DIMENSÃO PROSPECTIVA DA ACCOUNTABILITY	393
10.1	UMA APROXIMAÇÃO INICIAL AO CONTEÚDO DA INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO	393
10.1.1	Uma trajetória em direção à simetria com o Judiciário	393
10.1.2	Independência funcional como elemento da retórica do pluralismo estatal	397
10.1.3	Independência judicial x independência funcional dos membros do MP	401
10.2	CONTROLE EXTERNO NO SISTEMA DE JUSTIÇA BRASILEIRO: UM LEGADO DO PACOTE DE ABRIL	405
10.3	A PEC 92/96: O LONGO CAMINHO ATÉ O CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO	414

10.3.1	Idas e vindas na década de 1990: da proposta de Hélio Bicudo à relatoria de Aloysio Nunes	414
10.3.2	Como nasceu o desenho institucional do Conselho Nacional do Ministério Público?	417
10.4	UMA REAÇÃO AO DESEMPENHO INSTITUCIONAL NOVO MINISTÉRIO PÚBLICO DE 1988: DO RELATÓRIO COBRA À EMENDA N. 45/04	427
10.5	O DESEMPENHO INSTITUCIONAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO: ENTRE CRÍTICAS E POSSIBILIDADES DE APERFEIÇOAMENTO INSTITUCIONAL DO MP BRASILEIRO	437
10.5.1	Para que serve um controle externo? Uma discussão sobre a função punitiva do CNMP	437
10.5.2	O CNMP é um órgão de controle externo?	443
10.5.3	Accountability, independência e o CNMP	450
11	UM GIRO DE PRIORIDADES? MUDANÇA INSTITUCIONAL GRADUAL ENTRE TUTELA COLETIVA E REPRESSÃO PENAL ANTICORRUPÇÃO	461
11.1	OS PRIMEIROS ANOS PÓS-1988: A TUTELA COLETIVA COMO PRIORIDADE NO DESEMPENHO INSTITUCIONAL DO MP	461
11.1.1	Um breve panorama da predominância da tutela coletiva como tema prioritário no âmbito do MP brasileiro nos anos 1990	461
11.1.2	Efeitos colaterais: a questão da priorização em face das atribuições e do desempenho institucional do MP	466
11.2	A HIPÓTESE DO GIRO DE PRIORIDADES, OS LIMITES E AS POSSIBILIDADES DE TESTÁ-LA	472
11.3	O PAPEL DA CONJUNTURA: A EMERGÊNCIA DE UMA AGENDA GLOBAL ANTICORRUPÇÃO COMO PARÂMETRO DE BOA GOVERNANÇA	479
11.3.1	Os sentidos da corrupção na conjuntura brasileira às vésperas do ano 2000	479
11.3.2	Uma guerra global contra a corrupção? O esforço de difusão de uma agenda anticorrupção a partir do final dos anos 1980	482
11.3.3	A emergência de uma agenda e uma política interna anticorrupção a partir de meados dos anos 2000	487
11.4	O PAPEL REGULAMENTADOR DO CNMP NA ATUAÇÃO ANTICORRUPÇÃO E O ISOFORMISMO DE MODELOS INSTITUCIONAIS	491

11.5	TESTANDO A HIPÓTESE DO GIRO DE PRIORIDADES	495
11.5.1	Vinte anos depois: o que pensam os membros do MP sobre as prioridades da organização?	496
11.6	UMA DISCUSSÃO A PARTIR DO DESEMPENHO FUNCIONAL DO MP BRASILEIRO	500
11.6.1	O desempenho funcional do Ministério Público Federal na temática anticorrupção	502
11.6.2	O desempenho funcional dos Ministérios Público estaduais na temática anticorrupção	506
11.6.3	Giro de prioridades: um exemplo de mudança institucional informal e gradual	509
12	CONSIDERAÇÕES FINAIS	511
	REFERÊNCIAS	523

1 INTRODUÇÃO

O empoderamento do sistema de justiça e de suas capacidades institucionais, nomeadamente, na intervenção em questões públicas de relevo, é apontado, pela literatura especializada, como uma das características principais do projeto jurídico-político da Constituição de 1988. Esse fenômeno em um segmento particular da paisagem institucional da Nova República também espelha outros sentidos, menos enfatizados no debate público, mas de grande importância para a compreensão de seu significado histórico. Por um lado, são o ponto de chegada de um longo processo de profissionalização das carreiras jurídicas nacionais iniciado com o fim da República Velha (ALMEIDA, 2016, p. 215-2017). Por outro, uma aposta dos poderes políticos em sentido estrito no sistema de justiça e na expertise profissional dos juristas como ativo relevante na estabilidade institucional da nascente Nova República (KOERNER, 2018, p. 307).

Em meio ao eventos e sequências temporais associados a esse processo estava o Ministério Público, organização institucionalizada formalmente no início do período republicano, por meio dos Decretos 848 e 1.030, de 1890. Um século depois, a CFRB/88 legou à organização a constitucionalização de um desenho institucional muito diferente daquele existente até então — que já era significativamente distinto do perfil delineado para a entidade no final do século XIX. Sem dúvida, o marco normativo provido pela Carta de 1988 representou o ponto de chegada de uma mudança institucional sem paralelo em relação a outras organizações, considerando as alterações de perfil promovidas pelos constituintes de 1987-1988 na estrutura institucional brasileira até então existente (SADEK, 2008, p. 110). Esse caráter singular da trajetória do Ministério Público constituiria uma casualidade ou há elementos que explicariam o que diferencia a organização, ao menos em relação às demais que compõem o sistema de justiça? Esta talvez tenha sido a principal questão a mobilizar a literatura sobre o MP de 1988 desde a promulgação da Carta.

Quase quatro décadas após o início da vigência da CFRB/88, em texto de apresentação de recente dossiê publicado sobre o Ministério Público de 1988 na prestigiosa Revista Direito Público¹, Lima e Machado (2022, p. 5-6) fizeram duas observações a respeito do campo de estudos sobre essa organização: i) há quase quatro décadas, a literatura especializada tem refletido, teorizado e escrito sobre o *novo* Ministério Público de 1988, especialmente em razão da reconfiguração de seu perfil institucional, um processo amplamente associado à

¹ Trata-se do Dossiê “Ministério Público: Atuações, Interações, Perspectivas”, publicado no volume 19, n. 101, ano 2022 do referido período.

promulgação da Constituição de 1988; ii) parece ser tempo de reposicionar o centro gravitacional das pesquisas sobre o Ministério Público para outra questão, que se apresenta como de grande atualidade com o decurso de 35 (trinta e cinco) anos de vigência da CRFB/88: como tem envelhecido o novo MP?

Ao tempo da publicação, já se ultimava a pesquisa que resultou na presente tese, mas tais provocações evocaram uma pertinente advertência quanto à questão inaugural a ser apresentada já nas primeiras linhas deste texto: por que mais uma pesquisa sobre a trajetória institucional do Ministério Público de 1988? Diante de uma literatura crescente sobre o tema, em diferentes áreas das humanidades, não contribuiria mais para o campo de estudos, por exemplo, uma reflexão sobre uma temática específica de seu amplo leque de atribuições, nomeadamente alguma das menos discutidas no debate público e acadêmico, como o controle externo da atividade policial ou a fiscalização dos processos relativos à execução penal? (LEMGRUBER et al. 2016, p. 65)

De saída, ressalte-se que pesquisas sobre atribuições específicas, estudos de casos e outros aspectos referentes especificamente ao desempenho institucional do MP de 1988 são uma frente de pesquisa extensa e fundamental para pensar o local ocupado pela organização no projeto democrático brasileiro e promover reflexões sobre a sua força institucional². No entanto, o objeto de preocupação principal dessa pesquisa se esteia, de certa forma, em uma preocupação mobilizada pelos próprios Lima e Machado (2022, p. 6) logo adiante à contraposição acima referida, entre “novo” MP e o seu processo de envelhecimento: apesar de seus quase 40 (quarenta) anos de vida, ainda “[...] resta muito a ser analisado e descoberto no resgate e acompanhamento de suas importantes mudanças institucionais, tanto formais quanto informais”.

Trajetórias institucionais importam. Essa é a premissa fundamental deste trabalho. Em uma aproximação inicial e tendo por referência que essa é uma tese sobre o MP de 1988, a ideia de trajetória aqui está relacionada à história fatural de construção e de desenvolvimento institucional da organização. Analiticamente, todavia, não se trata de um esforço puramente historiográfico. O interesse na temática abrange, entre outros aspectos, a identificação e a discussão contexto-dependente de elementos e sequências temporais de importância para enfrentar, satisfatoriamente, questões sobre a institucionalização, as escolhas, as mudanças

² O problema da força institucional será abordado detidamente no curso do trabalho. Aqui, basta pensar que toda instituição ou organização é estabelecida para buscar o atingimento de certos objetivos que tencionam alterar algum aspecto prévio da realidade político-social. A medida da força institucional é, portanto, a capacidade real dessa instituição/organização de se aproximar de tais finalidades: quão mais efetiva nesse intento, mais forte ela será (BRINKS et al, 2018, p. 7-8; MURILLO et al., 2021, p. 12-14).

institucionais e os seus efeitos prováveis no desempenho atual e futuro da entidade.

Dessa forma, o problema fundamental de “como tem envelhecido o MP?” é respondido, primeiro, a partir de uma espécie de balanço analítico do desenvolvimento institucional do MP de 1988 desde a promulgação da CRFB/88. Todavia, como construir um desenho de pesquisa viável com foco nesse objeto em particular, afastando o risco de delineamento de um plano de trabalho demasiadamente amplo e que prejudique o estabelecimento de hipótese e objetivos bem delimitados? Responder essa questão exige o enfrentamento de dois pontos fundamentais: i) qual o lugar pretendido nessa pesquisa no campo de estudos sobre o Ministério Público?; ii) qual o marco teórico-metodológico principal utilizado e o recorte proposto para o estudo da trajetória institucional do MP de 1988? A fim de organizar este tópico introdutório, ele será dividido nessas duas partes e em uma terceira, com a exposição das partes e capítulos do trabalho.

A) O lugar pretendido por essa pesquisa no campo de estudos sobre o Ministério Público

Assumindo a afinidade natural existente entre direito e política (DREWRY, 1996, p. 192-193), a tese se pretende construída em um espaço de intersecção e fertilização cruzada entre essas duas tradições. Isso se justifica por duas razões centrais: i) o campo do *judicial politics*³ e as características institucionais do MP de 1988 e; ii) o estado da arte do campo de estudos sobre essa organização.

O processo de expansão das capacidades institucionais e dos meios de intervenção das organizações inseridas no sistema de justiça não é um fenômeno específico da experiência brasileira, mas partilhado por várias outras comunidades políticas, especialmente aquelas inseridas na chamada terceira onda de democratização (HUNTINGTON, 1994, p. 54; TATE; VALLINDER, 1995, p. 10-15; CARVALHO, 2004, p. 115-116). Uma das principais consequências desse novo cenário é a reordenação das relações inter-organizacionais entre os poderes e entidades da paisagem institucional dos Estados, o que desperta o interesse de inúmeros pesquisadores ao redor do globo, em diferentes disciplinas na área das humanidades.

É nessa ambiência que surge o campo de estudos hoje denominado de *judicial politics* e que abrange, sobretudo, reflexões sobre a interação de atores individuais e coletivos ligados ao sistema de justiça com a esfera do político, bem como os efeitos extrajurídicos desse

³ Utilizar-se-á o termo em língua inglesa, visto que é correntemente adotada pela literatura nacional. Sua tradução por “política judiciária” ou, mais precisamente, “política do sistema de justiça” não é usual. Por todos, ver DA ROS (2017, p. 59).

fenômeno. Categorias hoje amplamente difundidas nas ciências sociais, como a judicialização da política, a politização da justiça e o ativismo judicial, se desenvolvem a partir de tais estudos (DA ROS, 2017, p. 59; ENGELMANN, 2017, p.19-23; LIMA, 2014, p. 21-29).

A expansão das capacidades institucionais do sistema de justiça na experiência brasileira coincidiu com dois processos politicamente complexos: a transição democrática e o processo constituinte de 1987-1988. De toda forma, foi uma reconfiguração ampla. O Poder Judiciário, em especial o seu órgão de cúpula, o Supremo Tribunal Federal, também foi amplamente reconfigurado, com a atribuição de atribuições e novas capacidades institucionais que o habilitaram a uma intervenção sem precedentes em várias questões públicas de relevo (LIMA, 2014, p. 253-256). Foram novas entidades, como a Advocacia-Geral da União e a Defensoria Pública, que embora já existisse em alguns estados da Federação, passou ser constitucionalizada. A literatura especializada, todavia, tem proposto que nenhuma dessas organizações passou por uma reengenharia tão profunda quanto o Ministério Público durante o período transicional (SADEK, 2000; ARANTES, 2002; KERCHE, 2009; CARVALHO e LEITÃO, 2010; LEMGRUBER *et. al.*, 2016; RIBEIRO, 2017; LIMA e LAMENHA, 2021).

Na maior parte do regime político precedente, a ditadura cívico-militar de 1964-1985, o MP esteve reduzido à clássica função de persecução e responsabilização criminal e uma agência tipicamente vinculada ao Poder Executivo. No caso do Ministério Público Federal, por exemplo, a estreiteza dessa relação era intensa: até a promulgação da CRFB/88, a organização acumulava as atribuições de representação judicial e extrajudicial da União Federal, hoje atribuídas à Advocacia-Geral da União (AGU)⁴. Com o processo de democratização e a promulgação da CRFB/88, concluiu-se um processo de mudança institucional que constitucionalizou um marco normativo único para todos os órgãos do Ministério Público brasileiro e foi atribuído a esta organização um desenho institucional com múltiplas atribuições e um amplo conjunto de garantias e prerrogativas. Mas, quais as características principais dessa mudança institucional acima referida?

Além da velha atribuição persecutória no processo penal, foram estabelecidas para o MP brasileiro tarefas como a fiscalização do patrimônio público e social, o controle externo da atividade policial e um amplo papel de tutela extrajudicial e judicial dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos. No já citado contexto de um amplo catálogo de direitos fundamentais, essa tarefa em específico dotou o MP de autoridade para atuar na fiscalização das

⁴ No âmbito dos Estados, a discussão sobre a separação das funções próprias do MP e a defesa judicial do Estado começa, em São Paulo, em meados da década de 1930, logo se concretizando e sendo um modelo progressivamente estendido aos outros MPs estaduais (MAZZILLI, 2015, p. 44).

principais políticas públicas estruturantes do Estado brasileiro, envolvendo áreas cruciais, tais como educação, saúde, meio ambiente e segurança pública. Além disso, avançando em relação à Lei Complementar n. 40/1981, que estabeleceu normas gerais a serem adotadas na organização dos MPs estaduais, o Constituinte de 1987-1988 confiou ao Ministério Público brasileiro, além das funções de defesa da ordem jurídica e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, a atribuição de defesa do regime democrático.

Do ponto de vista das garantias e prerrogativas, além da explícita declaração institucional de se tratar de “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado”, foi constitucionalizada a autonomia administrativa, financeira e funcional, uma pauta corporativa acalentada pelos promotores e procuradores praticamente desde a institucionalização do Ministério Público brasileiro⁵, no alvorecer do período republicano⁶. Aos seus membros, também foram asseguradas, no texto constitucional, várias das garantias funcionais equiparadas às da magistratura⁷, como a vitaliciedade, a inamovibilidade e irredutibilidade de subsídios. Aos promotores e procuradores, em acréscimo, foi assegurada uma ampla liberdade não associada a vínculos hierárquicos no que diz respeito à atuação finalística do órgão: a chamada independência funcional.

Propõe-se assim que, apesar do relevo conferido pela literatura especializada ao Poder Judiciário, a simples análise jurídico-formal do desenho institucional do Ministério Público de 1988 permite a conclusão de que a organização é o principal agente de interação entre o político e o jurídico no quadro institucional da Nova República (ARANTES, 2002, p. 15). Poder-se-ia objetar que, apesar do peculiar perfil institucional, o Judiciário continuaria sendo

⁵ A expressão “Ministério Público brasileiro” ou “MP brasileiro” será utilizada para se referir à reunião de todos 30 (trinta) órgãos ministeriais do sistema de justiça: os quatro ramos do Ministério Público da União: Ministério Público Federal (MPF), Ministério Público do Trabalho (MPT), Ministério Público Militar (MPM) e Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT); e todos os 26 (vinte e seis) Ministérios Públicos estaduais. Exclui-se dessa contagem os chamados Ministérios Públicos de Contas, uma vez que, apesar da nomenclatura, são órgãos inseridos na estrutura dos Tribunais de Contas e não organizações ministeriais autônomas.

⁶ Como se apontará ao longo do trabalho, considera-se que o marco original da institucionalização do Ministério Público como organização estatal são os decretos n. 848 e 1.030/1890, editados pelo Governo Provisório e redigidos pelo então ministro da Justiça, Campos Sales (DIAS, 1955, p. 40; MEIRELES, 1984, p. 202). Nesse sentido, cabe observar que, ainda que por várias décadas sua regulamentação principal tenha se dado por meio da legislação estadual e a estrutura e finalidades do órgão tenham se alterado significativamente desde 1890, fato é que há uma certa continuidade normativa — e como se verá ao longo do trabalho, também ideacional — até os dias de hoje. Nesse sentido, seria possível propor uma trajetória institucional do Ministério Público, compreendendo todo o período acima referido, de 1890 até a atualidade. Essa não é, contudo, a proposta desta pesquisa. Eis o porquê da mobilização da expressão “Ministério Público de 1988” e a primeira delimitação do objeto de estudo aqui proposto. Ao se referir à trajetória institucional do MP de 1988, faz-se referência à porção final desse percurso que remonta à 1890, compreendendo os eventos e sequências temporais que explicam como o MP contemporâneo assumiu o atual perfil e dinâmica de desempenho institucional

⁷ Conforme se verá ao longo do trabalho, a simetria constitucional exata entre MP e Judiciário somente se concretizará com a promulgação da Emenda Constitucional n. 45/04, com a inclusão do §6º ao art. 127 da CRFB/88.

inexoravelmente o centro do aparelho oficial de interpretação e aplicação do direito. Ainda que haja uma certa procedência na assertiva, o detalhe é que a reconfiguração das atribuições ministeriais assegurou à organização uma ampla esfera de atuação extrajudicial do Ministério Público.

Os dados mais recentes extraídos dos bancos de dados do Conselho Nacional do Ministério Público (2021) demonstram que foram instaurados, em todos os Ministérios Públicos do Brasil⁸, 86.370 inquéritos civis no ano de 2021⁹ (sem considerar o acervo precedente ainda ativo, além das notícias de fato e dos procedimentos preparatórios ao inquérito civil¹⁰). No mesmo período, o acionamento do Judiciário ocorreu em 16.975 casos¹¹ (BRASIL, 2021). Isto significa, em uma análise rápida, que o número de inquéritos civis instaurados é mais de cinco vezes maior que a quantidade de novas demandas ministeriais frente ao Judiciário durante o período de um ano. É dizer: a atuação extrajudicial constitui a principal atividade desenvolvida pelo Ministério Público brasileiro na atualidade, à margem de qualquer interação necessária com o Poder Judiciário.

Quadro 1– Números da atividade extrajudicial na área cível no Ministério Público brasileiro (excetuado o MPM) - ano de 2021

Número de inquéritos civis instaurados	86.370
Número de ajuizamentos	16.975

Fonte: Autor (2023) a partir de dados da publicação “MP: um retrato” (BRASIL, 2021d)

Esse cenário institucional proporcionou um crescente interesse sobre o Ministério Público de 1988 no âmbito dos estudos do campo da *judicial politics*, particularmente nos

⁸ O cálculo abrange o Ministério Público Federal, o Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios, o Ministério Público do Trabalho e os Ministérios Públicos estaduais. Não foram incluídos números do Ministério Público Militar, visto que este órgão não utiliza o inquérito civil como procedimento extrajudicial.

⁹ Utiliza-se o âmbito civil uma vez que, embora haja investigações extrajudiciais criminais através do Procedimento Investigatório Criminal (PIC), regulamentado pela Resolução CNMP n. 181/2017, o inquérito policial, conduzido pelo polícia judiciária, também atua com o mesmo escopo. Esse cenário prejudicaria o comparativo entre investigações extrajudiciais conduzidas pelo MP e ajuizamento de ações no Judiciário decorrentes dessa atividade.

¹⁰ No marco das Resoluções CNMP 23/2007 e n. 174/2017, uma investigação de natureza cível pode compreender três tipos de procedimento extrajudicial: i) a notícia de fato, que é qualquer demanda encaminhada ao Ministério Público, independentemente da forma (presencial ou não; através de representação, notícia, requerimento, etc). Presta-se a avaliar se há ilícito a apurar e a viabilidade da investigação. Seu prazo de vigência é de 30 (trinta) dias, prorrogáveis por mais 90 (noventa) uma única vez; ii) procedimento preparatório, que é uma instrução preliminar que pode anteceder o inquérito civil, com vistas ao aprofundamento da análise de viabilidade ou não da investigação. Seu prazo de vigência é de 90 (noventa) dias, prorrogáveis por igual prazo uma única vez; iii) inquérito civil, que o procedimento por meio do qual uma investigação de ilícito civil é realizada, após a análise da sua viabilidade. Seu prazo de vigência de 1 (um) ano, prorrogáveis quantas vezes forem necessárias até o seu encerramento. O critério adotado para aferição da atividade extrajudicial do MP brasileiro, portanto, foi o de instauração de investigações viáveis no âmbito cível. Há ainda uma quarta espécie, o procedimento administrativo de acompanhamento, o que se presta ao monitoramento de políticas públicas ou de compromissos extrajudiciais firmados pelo MP, a exemplo de TACs.

¹¹ Os casos dizem respeito, tão somente, a acionamentos no âmbito cível, excluída a atuação criminal.

últimos anos¹². Essa profusão de reflexões, embora não seja comparável à produção associada ao Judiciário e ao Supremo Tribunal Federal, não pode mais ser considerada incipiente ou de pouca importância. Há, todavia, uma característica proeminente na literatura jurídica sobre o tema da reconfiguração institucional do MP na década de 1980. Uma parte importante de tais reflexões tem se desenvolvido a partir de um tom laudatório, na chave de uma certa aura de renovação, civilização e esperança que, por vezes, qualifica a análise do processo constituinte e do projeto jurídico-político legado pela CFRB/88 (SAFE et al., 2020, p. 82). Tais resultados, não raro, geram prejuízo analítico, porque se esteiam em um cenário ótimo, apontando o Ministério Público como uma organização vocacionada para a democracia e para as amplas atribuições que lhe foram confiadas¹³, sem maiores considerações sobre tensões, contradições e questões relativas ao seu próprio desempenho institucional.

Conforme se exporá detidamente no decorrer do trabalho, isso se explica, em grande medida, a partir de uma característica marcante de parte significativa da tradição de pesquisa jurídica desenvolvida no País sobre organizações estatais como o Ministério Público. Refere-se aqui a uma abordagem analítica baseada na descrição de marcos normativos associados aos órgãos estatais, nas digressões históricas de caráter *evolutivo* — como se as organizações se conduzissem no tempo e no espaço sempre em um arco virtuoso — e na ausência de uma preocupação mais profunda com reflexões de natureza teórico-metodológicas (KLAFKE, 2019, p. 77-78)¹⁴.

Advirta-se, desde logo, que esses aspectos levantados sobre os estudos sobre o MP de 1988 na área jurídica, não significa, a esta altura, um juízo de irrelevância ou de desqualificação lançado contra tais abordagens, que privilegiam aspectos normativos e/ou formais de uma organização estatal. Tampouco se advoga que elas correspondam à totalidade das pesquisas atuais desenvolvidas sobre o sistema de justiça. A ideia aqui é descrever elementos

¹² Dimensionando essa literatura crescente: em pesquisa realizada no Catálogo de Teses da plataforma online da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal do Ensino Superior (CAPES), banco de dados que reúne as dissertações e teses defendidas em Programas de Pós- Graduação de todo País, verificou-se que, somente no triênio 2016-2018, foram registradas, na plataforma, 93 (noventa e três) teses de doutorado abrangendo o estudo do Ministério Público.

¹³ Exemplificando, veja-se trecho da obra “Elementos para uma Teoria Geral do Ministério Público”, de Marcelo Pedrosa Goulart (2020, p. 102), sobre as mudanças institucionais havidas no MP e a CRFB/88: “Ao projetar um Estado social dirigido à promoção do bem comum, não foi difícil ao constituinte reconhecer no Ministério Público um dos canais de que a sociedade poderia dispor para a consecução do objetivo estratégico da República, qual seja, a construção de uma democracia econômica e social. A trajetória traçada historicamente pela Instituição habilitou-a à representação dos interesses sociais e dos valores democráticos. Nessa perspectiva, a Constituição de 1988 consolidou o novo perfil político-institucional do Ministério Público, definindo o papel essencial que deve desempenhar numa sociedade complexa, na defesa do regime democrático, da ordem jurídica e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, instrumentalizando-o para tais fins”.

¹⁴ Essa tradição analítica tem sido nomeada, no campo das humanidades, como “velho institucionalismo”. Voltar-se-á ao tema na primeira parte desta tese.

proeminentes de uma tradição de investigação acadêmica na área jurídica. De mais a mais, como também será proposto a seu tempo, o marco normativo-formal será o ponto de partida incontornável do estudo de uma organização estatal como MP, na medida em que suas funções são regulamentadas e mediadas, necessariamente, pela interpretação e aplicação do direito oficial (INGRAM e KAPISZEWSKI, 2019; LIMA; LAMENHA, 2021, p. 101).

O que esta pesquisa sustenta — e daí a relevância de um trabalho com foco na trajetória institucional do Ministério Público de 1988 no âmbito de uma pós-graduação em direito — é que, mesmo partindo do marco normativo-formal, há outros elementos relevantes para compreender os sentidos e o desempenho de uma organização do Estado. E nesse tocante, a abordagem predominante no estudo sobre organizações historicamente desenvolvido na pesquisa jurídica é deficiente. Tome-se, a título exemplificativo, o processo constituinte de 1987-1988. Em que pese o incontestável legado positivo construído pela CRFB/88, também são necessárias reflexões que se projetem para além da ambiência discursiva, por muito tempo hegemônica, que reduzira a análise desse momento histórico na chave de uma suposta ruptura jurídico-política sem precedentes promovida pela CRFB/88, geradora de grandes transformações e avanços institucionais (PILLATTI, 2008, p. 314-316; SUNDFELD, 2009, p. 17).

É que, paralelamente às conquistas havidas com a democratização e reconstitucionalização do País na década de 1980, a transição política conduzida nos anos a partir de meados dos anos 1970, a mais longa da América do Sul, é fundamentalmente marcada por seu caráter pactuado e conservador. Não por acaso, estudiosos dos processos transicionais latino-americanos como Juan Linz e Alfred Stepan (1996, p. 206) — este último, um renomado brasilianista — definem a CRFB/88 como “[...] uma Constituição criada em circunstâncias altamente restritivas, refletindo o poder *de facto* das instituições e forças não democráticas”.

De mais a mais, especificamente em relação ao Ministério Público, contrariando o senso comum e boa parte da literatura especializada — inclusive, em outras disciplinas das humanidades para além do direito —, as principais mudanças institucionais responsáveis pela festejada reconfiguração do perfil e da identidade da organização ocorreram antes do processo constituinte de 1987-1988 e durante o regime autoritário de 1964-1988. É dizer: paradoxalmente, parte importante das características institucionais que converteram o MP, textualmente, no defensor do regime democrático (CRFB, art. 127, *caput*) e, politicamente, em advogado da sociedade foi fruto de negociações e concessões havidas em pleno regime cívico-militar. Não só esses últimos elementos, mas também o fato de predominar uma narrativa hegemônica que os obnubila são aspectos analíticos relevantes para pensar a organização, sua

trajetória e também o seu desempenho.

Questões como as apontadas nos últimos parágrafos têm sido mais presentes no radar analítico de reflexões sobre o sistema de justiça e o Ministério Público desenvolvidas em outras áreas das ciências sociais, nomeadamente a ciência e a sociologia políticas. Não à toa, pode-se observar uma maior diversidade temática e sofisticação teórico-metodológica nos estudos sobre o MP nessas disciplinas comparativamente àqueles empreendidos com foco quase exclusivo no quadro normativo-formal associado ao desenho institucional do órgão. Maior rigor e precisão analítica, todavia, não significa que não haja dificuldades por parte dos cientistas sociais em adentrarem o hermético universo das organizações do sistema de justiça e dos chamados juristas de profissão.

B) Qual o marco teórico-metodológico principal utilizado e o recorte proposto para o estudo da trajetória institucional do MP de 1988?

A mencionada afinidade entre direito e política advém, entre outros elementos, da partilha de uma longa tradição institucionalista entre a pesquisa jurídica e a teoria política (IMMERGUT, 1998, p. 12; RHODES, 2006, p. 102), o que se acentua na experiência brasileira, dada a estreita relação entre análise jurídica e política que marcou algumas das principais obras do direito público e do pensamento político brasileiro no século XIX (LYNCH, 2016, p. 88). É certo que houve um sensível desengajamento na metade do século XX, com a autonomização da ciência política (MARENCO, 2016), de maneira que a proposta de uma fertilização cruzada entre as duas áreas de saber reclama, primeiramente, um marco teórico capaz de reconectá-las adequadamente.

Aqui, dadas as características desta pesquisa, o candidato ideal é o institucionalismo histórico (IH)¹⁵, vertente da análise neo-institucional desenvolvida na ciência política, que já encontra alguma expressão em algumas áreas da pesquisa jurídica nacional¹⁶ e é particularmente vocacionada ao estudo das trajetórias institucionais. Analiticamente, isso se traduz na sua adequação, como base teórica, para a construção de explicações causais sobre

¹⁵ Neste trabalho, utilizar-se-á indistintamente as expressões “novo institucionalismo histórico” e “institucionalismo histórico”.

¹⁶ Destacam-se aqui, por exemplo, publicações como a Revista de Estudos Institucionais (REI), publicada pela Faculdade Nacional de Direito, da Universidade Federal Fluminense (UFF). A mobilização do IH como marco teórico tem se feito observar, sobretudo, em áreas de estudo como o campo dos direitos e políticas públicas. É o que se pode ver, por exemplo, no artigo “O neoinstitucionalismo histórico como método de análise jurídica de políticas públicas: o estudo da trajetória da política de carreira docente”, de Carlos José Teixeira de Toledo, publicado justamente na REI, no ano de 2019.

processos históricos-temporais com base em evidências qualitativas. De mais a mais, essa escolha também se justifica, entre outras razões, por conta da vocação dessa abordagem analítica para a reflexão sobre a capacidade de agência de atores estatais. É dizer: assume-se que uma organização como MP de 1988 não deve ser encarada, tão somente, como uma arena de confluência, tensão e negociação de interesses e preferências de seus membros e dos indivíduos e grupos que com ele se relacionam.

Fixado o marco teórico, a pergunta de pesquisa que visa delimitar e orientar o estudo da trajetória institucional do MP de 1988 proposto nesta tese é a seguinte: quais os elementos, eventos e sequências temporais relevantes para explicar a configuração normativa, a visibilidade social e a capacidade de intervenção nas questões de relevo público que hoje caracterizam o Ministério Público brasileiro?

Em uma aproximação inicial à delimitação do objeto e da pergunta de pesquisa, parece inevitável o surgimento de uma objeção: o MP pode ser compreendido como uma organização nacional dada a pluralidade de órgãos decorrentes do modelo federativo brasileiro? O pressuposto assumido por esta tese é positivo, indicando, inclusive, a existência de vantagens analíticas em tal desenho de investigação. Reconhecer que há 30 (trinta) órgãos ministeriais distintos no território nacional, não afasta a existência de um marco normativo e agendas corporativas comuns, além de várias evidências que indicam a ocorrência de isomorfismo entre tais entidades. Definida essa premissa, que será adequadamente enfrentada no decorrer do trabalho, resta uma dificuldade adicional: assumindo, para fins analíticos, o MP enquanto uma organização nacional (aqui nominada de MP brasileiro ou MP de 1988), como identificar elementos e eventos relevantes ao longo de uma trajetória institucional de mais de três décadas e que sejam compartilhados pelos diferentes órgãos ministeriais que existem no País?

A análise da literatura especializada, e da trajetória institucional em si, viabilizou a identificação de três momentos-chave para pensar o desempenho institucional do MP de 1988 ao longo das últimas décadas: i) o processo de construção institucional possibilitou o desenho institucional constitucionalizado na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988; ii) a principal mudança institucional formal no desenho constitucional do órgão, com a criação do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), instância de controle externo da atividade ministerial, estabelecida pela EC 45/2004; iii) um processo de mudança institucional gradual amplamente proposto pela literatura especializada, no qual o MP brasileiro teria deixado de priorizar a defesa de direitos difusos, coletivos e institucionais homogêneos em benefício da atuação no âmbito da repressão penal anticorrupção.

Propõe-se que a identificação dessas três sequências temporais constitui uma espécie de hipótese, visto que, ao longo da discussão, buscar-se-á demonstrar a influência de tais processos no equilíbrio institucional e nas mudanças institucionais ocorridas no MP brasileiro. Evidentemente, não se reivindica aqui que tais momentos-chave sejam os únicos elementos úteis à explicação de tais fenômenos ao longo da trajetória, mas tão somente que eles ocupam um papel de relevância em um modelo analítico como estabelecido neste desenho de pesquisa. Assume-se neste trabalho, pois, que evidências qualitativas podem oferecer subsídios úteis para a análise da trajetória de uma dada organização.

A metodologia adotada na tese é a de mapeamento de processos (*process tracing*), um método de pesquisa de cariz empírico, voltado para a investigação das manifestações de um ou um conjunto de fenômenos localizado espacial e temporalmente, a partir do levantamento de dados qualitativos. O desenho desta pesquisa, ao estabelecer como premissa a existência de um tronco institucional comum ao MP brasileiro, opta conscientemente por um estudo de caso singular. Esse tipo de estratégia de pesquisa, vale ressaltar, se caracteriza, entre outros elementos, por uma certa tendência à proposição de novas hipóteses, e não para a testagem propriamente, e por melhores possibilidades de alcançar uma profundidade de análise. Tal quadro vai ao encontro do objetivo mais geral desta tese de oferecimento um panorama da trajetória institucional do MP de 1988 na Nova República.

Para tanto, buscou-se, de saída, empreender uma ampla revisão da literatura específica sobre o MP de 1988, sem pretensão exaustiva e independentemente da adoção da análise institucional como lente de estudo, visando estabelecer, de forma integrativa, um certo estado da arte das pesquisas sobre a organização. Nesse sentido, a análise da trajetória do Ministério Público de 1988 assumirá também, em certas passagens, o caráter de crítica e discussão entre diferentes pontos de vista ou explicações sobre um mesmo evento ou sequência temporal, a partir das análises já produzidas pelas reflexões já produzidas no campo de estudos.

A identificação dos eventos e sequências temporais relevantes dentro dos três momentos-chave de mudanças institucionais acima apresentados se baseará, além da revisão bibliográfica, de um levantamento e análise documental de um variado conjunto de fontes primárias, tais como: i) entrevistas dadas por atores integrantes ou ligados ao Ministério Público; ii) discursos de membros do MP, lideranças corporativas e outras autoridades, nomeadamente em solenidades oficiais ou eventos associativos; iii) documentos e publicações produzidas pelo MP e pelas associações de membros; iv) consulta ao acervo dos projetos de memória institucional existentes em diversos órgãos ministeriais do País, com especial atenção para os registros de memória oral; v) registros taquigráficos de sessões da Câmara dos Deputados e do Senado envolvendo

debates e deliberações legislativas sobre temas envolvendo o MP, abrangendo material que compreende o período de 1973 a 2004; vi) projetos de lei, legislação e atos normativos infralegais sobre temas associados ao MP, incluindo todo o acervo de Resoluções e Recomendações editado pelo CNMP desde a sua institucionalização.

A hipótese geral da tese é a de que a trajetória de construção institucional do Ministério Público de 1988 e as principais mudanças institucionais ocorridas após a Constituição Federal de 1988 permitem identificar a organização como uma espécie de caixa de ressonância de algumas das principais tensões e ambiguidades decorrentes da solução conciliatória que caracterizou a transição democrática e o processo constituinte de 1987-1988. Essa seria uma das razões principais para um certo mimetismo que caracteriza os discursos, a identidade e o desempenho institucional do MP brasileiro nas décadas posteriores à promulgação da Constituição de 1988.

C) Divisão da tese: partes e capítulos

A parte principal da tese é dividida em três partes e dez capítulos, além desta introdução e da conclusão. Considerando as regras de organização do texto da Universidade Federal de Pernambuco, que recomendam a contagem da introdução como a primeira seção de pesquisa do trabalho, a contagem de capítulos da parte principal inicia a partir do segundo capítulo.

A primeira parte oferece um panorama do campo de estudos sobre o Ministério Público de 1988, do marco teórico e do método adotados nesta pesquisa sendo dividida em três capítulos.

O segundo capítulo da tese, primeiro capítulo da primeira parte, se propõe a apresentar uma espécie de estado da arte da pesquisa sobre o Ministério Público de 1988 como organização. A discussão se desenvolve a partir da articulação de uma crítica à abordagem predominante desse objeto na pesquisa jurídica e das dificuldades decorrentes do hermetismo do universo jurídico presentes em importante parte da produção sobre o mesmo tema no âmbito das ciências sociais. Reconhecendo a sofisticação metodológica e a qualidade da literatura especializada sobre o MP de 1988 no âmbito das disciplinas não-jurídicas do campo das humanidades, a pesquisa propõe uma fertilização cruzada entre esse aporte teórico-metodológico (o que explica o recurso ao IH como marco teórico) e um olhar mais familiarizado com as peculiaridades dos códigos e sentidos do cotidiano da praxe jurídica.

O terceiro e o quarto capítulos da primeira parte da tese se dedicarão ao desenvolvimento do marco teórico e da metodologia adotadas na pesquisa. Optou-se propositalmente por uma digressão mais longa, visto que, tanto o IH quanto o mapeamento de processos (*process*

tracing), não são aportes “nativos” da pesquisa jurídica. Assim, até onde foi possível o levantamento bibliográfico, não se identificou uma quantidade significativa de material disponível na literatura jurídica nacional sobre as bases teóricas dessas categorias. Nessa esteira, situar-se-á o institucionalismo histórico na tradição das principais correntes analíticas dos fenômenos políticos e, doravante, na própria tradição institucional, identificando as razões da sua adequação à presente pesquisa. Serão apresentadas categorias analíticas importantes ao esforço de pesquisa, como as noções de dependência da trajetória e de mudança institucional gradual. Após, esforço semelhante será desenvolvido acerca do mapeamento de processos (*process tracing*), mas no sentido de articulá-lo como um método consentâneo com a abordagem analítica do IH.

Por fim, serão desenvolvidas três categorias analíticas úteis para pensar a trajetória institucional de uma organização formal estatal e vinculada ao sistema de justiça: i) construção institucional como fenômeno dinâmico, que persiste enquanto perdurar a organização; ii) mitologia organizacional, como uma estratégia analítica ao propósito de uma genealogia das ideias centrais que pautam a agenda corporativa do Ministério Público ao longo dos anos; iii) pluralismo estatal, como uma característica central dos atores associados ao sistema de justiça nacional e portanto, fundamental para compreender adequadamente a sua agência. O pressuposto básico aqui é o de que a agenda de tais corporações veicula objetivos primariamente voltados à satisfação aos interesses da própria organização e de seus membros, mas traduzidos em uma linguagem de eficiência institucional ou de proteção de direitos e garantias fundamentais.

A segunda parte da tese, dividida em quatro capítulos, enfrenta o primeiro momento-chave identificado para a reflexão sobre a trajetória institucional do MP de 1988 aqui desenvolvida, abordando como se possibilitou o desenho institucional constitucionalizado pela Constituição de 1988.

O quinto capítulo, primeiro da segunda parte, se propõe a mapear alguns dos principais mitos organizacionais e modelos de explicação mobilizados pelo debate público e pela literatura. Apresenta, de saída, duas perspectivas de estudo para o processo de construção institucional do MP de 1988: uma orgânica e outra elitária, mas que se expressam de forma virtualmente inextrincável do ponto de vista fático, projetando a clássica dicotomia entre estrutura e agência na teoria social. Adiante, discute-se o argumento da transformação constitucional, uma construção mitológica que tem contribuído para a difusão de uma ambiência discursiva de que obnubila as permanências e continuidades do Ministério Público de 1964-1985 no desenho e no desempenho institucional do MP de 1988. Expõe-se ainda em que termos a CRFB/88 pode ser pensada como parte do processo de mudança institucional havido no MP em direção a sua configuração normativa atual. Por fim, é feita uma discussão entre os principais modelos de

explicação na literatura especializada sobre como o MP de 1988 se tornou possível, abordando os trabalhos de Rogério Arantes (2002), Fábio Kerche (2009) e Débora Maciel e Andrei Koerner (2014).

O sexto capítulo volta os olhos para o período anterior ao MP de 1988 para discutir o local ocupado pelo velho Ministério Público de 1964-1985 na ditadura cívico-militar. A análise articula o processo transicional brasileiro e suas principais características com a experiência do sistema de justiça e do MP durante o período. Identifica também importantes lacunas na literatura especializada e nos projetos de memória institucional quanto ao desempenho institucional da organização durante o regime de exceção. Conclui, por fim, indicando haver evidências substanciais de alinhamento e, em alguma medida, até colaboracionismo da organização e parte de seus membros com o governo autoritário.

O sétimo e o oitavo capítulos problematizam que as principais mudanças institucionais que caracterizam o desenho do “novo” Ministério Público de 1988 foram negociadas e implementadas durante o regime cívico-militar, dentre as quais: i) o art. 82, III, do CPC-73, que autoriza a intervenção do Ministério Público no processo civil quando identificado interesse público no caso, em razão da matéria veiculada ou da qualidade da parte; ii) a Lei n. 6.938/81, que regulamenta a Política Nacional do Meio Ambiente, e seu artigo 14, §1º; iii) a Lei Complementar n. 40/81, a primeira Lei Orgânica nacional do MP; iv) a Lei n. 7.347/85, que regulamenta a primeira ação civil coletiva do sistema processual civil brasileiro, a ação civil pública. Antes de tais reflexões, abordam-se as implicações do papel do Procurador-Geral da República no controle concentrado de constitucionalidade, atribuída pela EC 16/65 e que, apesar de sua origem e finalidade autoritárias, tiveram a sua manutenção e até ampliação instrumentalizadas pelo MP e suas entidades corporativas durante a ANC 1987-1988. Por fim, apresentam-se os principais elementos e eventos relevantes no processo constituinte de 1987-1988 como ponto de chegada do processo de mudança institucional iniciado com a abertura política no início da década de 1970.

A terceira parte da tese, dividida em três capítulos, abrange os outros dois momentos-chaves de mudança institucional na trajetória do MP de 1988, ambos ocorridos após a promulgação da CRFB/88: a criação de um órgão de controle externo da organização, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e a discussão sobre a pertinência de uma tese difundida na literatura mais recente sobre o MP, que identifica uma mudança institucional gradual na entidade, dirigindo suas prioridades do campo da tutela coletiva para o da repressão penal anticorrupção. Este último ponto tem uma peculiaridade, visto que a própria pertinência de uma

mudança institucional no caso em questão será objeto de reflexão — e não uma premissa analítica, como ocorre nos outros dois momentos-chave discutidos no trabalho.

O nono e décimo capítulos discutem o tema do controle externo do MP. A discussão se inicia mobilizando a PEC n. 05/2021 como fio condutor do debate público sobre a questão. Posteriormente, são apresentados conceitos básicos do regime jurídico da organização: i) autonomia institucional e independência funcional. Em seguida, é trabalhada aquela que se propõe como a mais longa e principal construção da mitologia organizacional do MP brasileiro: o argumento do quarto Poder. Mais adiante, aborda-se a questão da simetria entre Ministério Público e Judiciário à luz do tema do controle externo. Adiante, promove-se uma discussão sobre os principais eventos e sequências temporais associados à institucionalização do CNMP no Brasil, em um processo que perdurou de 1992 a 2004. O ponto de chegada dessa reflexão em particular é a problematização dos sentidos, limites e possibilidades de um órgão de controle externo no âmbito do sistema de justiça, mobilizando-se a dicotomia e a tensão entre independência funcional e *accountability*, como um fenômeno típico da democracia,

O décimo primeiro e último capítulo investiga se há elementos suficientes para universalizar a tese lançada pela literatura especializada — mas que, na prática, tem se baseado apenas na experiência de alguns órgãos ministeriais, nomeadamente o MPF — no sentido de que teria havido uma mudança institucional gradual alterando-se as prioridades institucionais do MP brasileiro do campo dos direitos transindividuais para o combate a corrupção. A esse propósito, será estabelecida uma discussão sobre a questão da priorização de temas e estratégias de atuação no âmbito do MP, nomeadamente a partir da amplitude de suas atribuições. Após, a fim de avaliar a pertinência do problema proposto neste capítulo em particular, serão mobilizados dados objetivos secundários, dentre os quais: i) *surveys* produzidos com membros do MP em momentos distintos da trajetória institucional da organização; ii) dados referentes aos relatórios de *Business Intelligence* produzidos pelo CNMP, oferecendo um panorama da atividade judicial e extrajudicial do Ministério Público desde o ano de 2014.

Por fim, cabem aqui alguns outros esclarecimentos sobre a organização geral do texto. Em se tratando de uma pesquisa lastreada metodologicamente no mapeamento de processos, privilegiou-se a mobilização, no próprio corpo do texto, de citações diretas quando extraídas de discursos, documentos e fontes bibliográficas de interesse, sempre que seu conteúdo fosse de interesse, especialmente para a explicação de algum evento, sequência temporal relevante, ou ainda, a propósito de alguns dos argumentos apontados — ao longo do texto — como construções mitológicas relacionadas ao MP. Em algumas passagens, para evitar o uso de citações diretas em sequência ou notas de rodapé demasiadamente extensas, optou-se pelo uso de

quadros. Eventuais destaques nesses conteúdos em particular estão sempre referenciados, em nota de rodapé, quando utilizados pelo autor da tese para realçar alguma passagem merecedora de maior atenção do leitor.

De mais a mais, dada a preocupação da pesquisa em estruturar o edifício teórico-metodológico em que se esteia, utilizou-se largamente esquemas gráficos e também quadros-resumo em formato de quadros, a fim de oferecer uma síntese dos principais conceitos e categorias analíticas expostas ao longo do texto. Também foram utilizadas notas de rodapé explicativas, com o propósito principal de oferecer definições, conceitos e referências diretas de fontes bibliográficas ou documentais, sempre que tal recurso se afigurou útil para oferecer maior precisão analítica aos argumentos principais lançados no corpo do texto.

Especialmente na primeira parte da tese, em que a bibliografia utilizada é majoritariamente em língua inglesa, optou-se por empreender a tradução livre das citações diretas utilizadas, quando lançadas no corpo do texto. Em relação a terminologias ou categorias analíticas específicas e sem tradução corrente na literatura nacional — como a expressão *judicial politics* utilizada mais acima —, optou-se por mantê-las no idioma original, também como medida de precisão analítica. Por essa razão, esses termos foram destacados em itálico. Além disso, informações e referências subsidiárias em forma de citação direta, quando utilizadas nas notas de rodapé explicativas, também foram mantidas na língua original. Por fim, a fim de facilitar a exposição, também se utilizou o realce em itálico para destacar expressões em sentido figurado ou categorias analíticas importantes para a compreensão do texto.

2 UM OLHAR SOBRE O ESTADO DA ARTE DA PESQUISA SOBRE O MINISTÉRIO PÚBLICO DE 1988

2.1 OS ESTUDOS DO CAMPO DO JUDICIAL POLITICS FRENTE AO PROFUNDO REDESENHO DO SISTEMA DE JUSTIÇA NA NOVA REPÚBLICA

O processo de transição democrática, ocorrido no Brasil a partir da década de 1970, estabeleceu o fortalecimento institucional das organizações do sistema de justiça^{17 18} como um dos pilares do projeto nacional de estabilização da vida pública e das relações econômicas (LIMA; LAMENHA, 2021, p. 88). O principal apelo político vinculado a esta ideia esteve fundado, sobretudo, em um discurso de que a atribuição de maiores capacidades de intervenção pública a agentes políticos não eleitos — e orientados por uma atuação fundada nas balizas pretensamente objetivas da técnica jurídica — reduziria os riscos de instabilidade e eventuais retrocessos institucionais após décadas de crises políticas e sucessivas rupturas de regime¹⁹ (KOERNER, 2018, p. 307).

Nessa esteira, foram significativas as mudanças institucionais promovidas ou consolidadas pelo texto constitucional de 1988 no quadro institucional do sistema de justiça. O Poder Judiciário foi amplamente reconfigurado, notadamente no campo da jurisdição constitucional (LIMA, 2014, p. 253-256). Também merecem destaque a criação de novas organizações, como Advocacia-Geral da União, e a constitucionalização da Defensoria Pública

¹⁷ O sistema de justiça compreende todos os órgãos e atores, estatais ou não, cuja atuação está relacionada, ainda que indiretamente, com a atividade jurisdicional do Estado. Isto significa que, apesar de sua centralidade, o sistema de justiça é um conjunto mais amplo que o Poder Judiciário, abrangendo a advocacia pública e privada, o Ministério Público, a Defensoria Pública, a Polícia Judiciária, os cartórios, entre outros (SADEK, 2010). No mesmo sentido, a noção de judicial complex, proposta por Ingram e Kapiszewski (2019). Tais autores ressaltam, por sinal, a importância da compreensão da dinâmica do sistema de justiça, isto é, como as organizações e atores que a ele pertencem interagem entre si. É dizer: “[...] justice sector institutions do not work in isolation from each other: the functioning of each conditions the performance of others”.

¹⁸ Há ainda, na literatura nacional (DA ROS, 2017, p. 59), quem mobilize o termo legal *complex* trabalhado por Karpik e Halliday (2011) como um sinônimo possível em relação à categoria aqui descrita. No entanto, a ideia de *legal complex* desenvolvida pelos autores não se define como a pluralidade de atores estatais e extra-estatais que orbitam a esfera de atuação do Judiciário, denotando a mobilização específica e historicamente referenciada de determinados atores deste contexto institucional para a persecução de uma agenda pública comum, como, por exemplo, a implementação de direitos civis. Segundo os autores, portanto, “[...] the legal complex denotes legal occupations that mobilize on a given issue at a given historical moment, usually through collective action that is enabled through discernible structures of ties” (KARPIK e HALLIDAY, 2011, p. 221).

¹⁹ A esse propósito, Lima (2014, p. 221) pontifica que “[...] talvez em resposta às fragilidades anteriores, realmente coube à CF/88 a transformação do papel do Judiciário no sistema político brasileiro, pelo desenho institucional que promove, mas também por seus dispositivos materiais que permitem a tradução de demandas políticas na linguagem jurídica, tornando-as ‘judicializáveis’, diante de um texto analítico, que permite as mais diversas expectativas – e doutrinas – sejam criadas em seu nome”.

como uma organização de caráter nacional²⁰. Foi assegurado ainda um espaço privilegiado de atuação à Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e a outras organizações da sociedade civil, como partidos políticos e entidades sindicais, nomeadamente no âmbito do controle concentrado de constitucionalidade. A disciplina constitucional do Ministério Público, por sua vez, foi completamente remodelada em relação às Cartas anteriores.

Esta nova paisagem institucional, a qual é uma característica marcante da Constituição de 1988, produziu alguns efeitos significativos e de longa duração no Estado e na sociedade civil brasileiras. Foram alteradas profundamente a dinâmica e as interações no interior do próprio sistema de justiça e nas relações inter-organizacionais no Estado brasileiro. Além disso, a imagem e percepção das organizações que integram o sistema de justiça frente a sociedade civil também se modificou sensivelmente ao longo dos anos após a promulgação da CRFB/88. Do ponto de vista da pesquisa acadêmica, esse cenário também impulsionou o desenvolvimento de uma extensa frente de pesquisa, que converteu o sistema de justiça e seus atores em um objeto privilegiado de análise por diferentes áreas das ciências humanas, como a sociologia, a economia e a ciência política (ENGELMANN, 2017, p. 19-23; LIMA, 2014, p. 21-29).

Entre outros aspectos, este caráter multidisciplinar no campo de estudos, hoje denominado como *judicial politics*, favorece a consideração de vários aspectos extrajurídicos (econômicos, culturais, sociais, políticos etc.) que *influenciam e são influenciados* pela atuação das organizações e dos atores do sistema de justiça (DA ROS, 2017, p. 59). É justamente nessa ambiência teórica, e procurando se afastar de um olhar demasiadamente centrado no Poder Judiciário, que essa nova área de interesse acadêmico tem se notabilizado, nos últimos anos, por agendas de pesquisa sobre as interações entre o sistema de justiça e a esfera do político, sobretudo a partir de categorias como a judicialização da política²¹, a politização da justiça²² e

²⁰ Até 1988, em que pese a existência de serviços de assistência jurídica aos necessitados em vários estados da Federação – a primeira experiência ocorrera em São Paulo, no ano de 1935 – não havia uma uniformidade de modelo institucional no território nacional, tampouco havia serviços de tal natureza em todos os estados. As Constituições de 1934, 1946 e 1967-1969 se limitaram a estabelecer que a assistência judiciária aos necessitados seria organizada como uma concessão do Poder Público, não oferecendo qualquer marco normativo mínimo ou obrigatoriedade de sua institucionalização (MARONA, 2013; MOREIRA, 2016, p. 70-72; LAMENHA; LIMA, 2021, p. 95).

²¹ A judicialização da política (ou mais precisamente, das relações políticas e sociais) é um fenômeno que, na experiência brasileira, está profundamente associado à reengenharia institucional promovida pela Constituição de 1988 (BARROSO, 2012, p. 24-25). Na acepção clássica viabilizada a partir do trabalho de Tate e Vallinder (1995), judicializar a política pode ser entendido, em linhas gerais, como a mobilização de métodos e de instâncias próprias da forma jurídica e das organizações do sistema de justiça para a resolução de demandas que tipicamente estão associadas à arena política em sentido estrito, como a implementação de políticas públicas e temas socialmente sensíveis não enfrentados pelo Legislativo (MACIEL; KOERNER, 2002, p. 114; COUTO; OLIVEIRA, 2019, p. 140). Além disso, como pontua Lima (2014, p. 219-220), um desdobramento relevante deste fenômeno é a “[...] incorporação do discurso jurídico nas interações entre os diversos grupos políticos e sociais”.

²² A politização da justiça, por sua vez, é uma categoria analiticamente mais difusa, isto é, com uma maior amplitude semântica. Em uma leitura mais tradicional (MACIEL; KOERNER, 2002, p. 114), traduz-se na

o ativismo judicial^{23 24}. Passados mais de 30 (trinta) anos desde a promulgação da Constituição de 1988, a literatura especializada reconhece que ainda existem lacunas importantes neste campo de estudos. Ao longo desse período, o foco prioritário das pesquisas tem sido o Poder Judiciário e, especialmente, o Supremo Tribunal Federal (DA ROS, 2017, p. 58-59; ENGELMANN, 2017, p. 27), possivelmente em razão da função típica de guarda e interpretação última da Constituição e da ampla projeção político-social advinda do exercício desta atividade no período pós-1988²⁵. Nesta esteira, há comparativamente poucos trabalhos na literatura especializada sobre outros tribunais superiores e, sobretudo, em relação aos órgãos judiciais estaduais ou especializados (v.g. Justiça do Trabalho, Justiça Militar e Justiça Eleitoral), ainda que, de certa forma, todo o Poder Judiciário tenha se afirmado, ao longo das últimas três décadas, como uma arena institucional de disputa e concretização do projeto de sociedade delineado pela Carta de 1988²⁶ (INGRAM, 2015, p. 260; VIANNA, 2008, p. 103-107).

Considerando a circunstância de que, à luz do princípio da inércia, o Judiciário é

mobilização de procedimentos e métodos próprios do sistema de justiça no âmbito dos dois outros poderes Executivo e Legislativo (v.g. Comissões Parlamentares de Inquérito e tribunais administrativos) e, ainda, sob a perspectiva do Judiciário, no destaque dos valores e preferências políticas dos próprios atores judiciais como pressuposto e efeito da expansão do poder judicial. Mais recentemente, a literatura tem conferido um viés mais crítico a esta categoria, entendendo-a como uma espécie de instrumentalização das atividades típicas do sistema de justiça para a persecução de objetivos de caráter político em sentido estrito, interferindo indevidamente na harmonia entre os três Poderes da República e adentrando um campo totalmente interditado a atores não eleitos, como juízes e promotores (AVRITZER; MARONA, 2017, p. 375; COUTO; OLIVEIRA, 2019, p. 140; ARANTES; MOREIRA, 2019, p. 99).

²³ A noção de ativismo judicial também constitui uma categoria sobre a qual subsiste uma significativa disputa de sentidos na literatura, sobretudo por se tratar de um fenômeno multifacetado (JOBIM, 2021, p. 722-723). Em linhas muito gerais, caracteriza-se por sua natureza atitudinal (LIMA, 2014, p. 168) por meio do qual um juiz ou tribunal desempenha a atividade judicante com um exercício “expansivo e vigoroso, estratégico ou não, de autoridade político-normativa no controle dos atos e das omissões dos demais poderes, seja impondo-lhes obrigações, anulando as decisões, ou atuando em espaços tradicionalmente ocupados por aqueles” (CAMPOS, 2014, p. 151-152). No Brasil pós-1988, o termo tem estado intimamente associado à implementação judicial de direitos fundamentais e ao controle judicial de políticas públicas, o que conduz a um debate permanente acerca da adequação dessa postura dos órgãos judiciais aos ditames da legitimidade democrática ínsitos ao modelo de separação de poderes adotado pela Constituição de 1988 (LIMA, 2014, p. 280). Mais recentemente, inclusive, o termo tem se estendido até mesmo ao campo do direito penal, nomeadamente em casos de grande repercussão envolvendo os chamados crimes de colarinho branco, como a chamada Operação Lava Jato (AVRITZER; MARONA, 2017, p. 375).

²⁴ Apesar de uma aproximação inicial a tais categorias, sobretudo em razão da nomenclatura, sugerir uma análise específica do Poder Judiciário, os termos “judicialização”, “justiça” e “judicial” nas três categorias citadas abrangem qualquer instituição do sistema de justiça (VERONESE, 2009, p. 278). Neste sentido, por exemplo, Rogério Arantes (2002, p. 15) faz menção ao “[...] ativismo judicial dos integrantes do Ministério Público”.

²⁵ É tanto que, na literatura, Vieira (2008, p. 444-445) cunhou o termo *supremocracia*, para denotar a arranjo institucional promovido pela CRFB/88 que atribuiu ao STF a responsabilidade de “emitir a última palavra sobre inúmeras questões de natureza substantiva, ora validando e legitimando uma decisão dos órgãos representativos, outras vezes substituindo as escolhas majoritárias, até pelo reconhecimento doutrinário de temas judicializáveis”.

²⁶ Vale ressaltar, contudo, que essa prevalência de estudos sobre órgãos de cúpula do Judiciário especialmente dos tribunais constitucionais – não é uma especificidade da pesquisa brasileira sobre organizações do sistema de justiça, sendo uma característica comum do campo, seja nos países em desenvolvimento ou em locais em que há uma extensa tradição de estudos sobre a temática, como os Estados Unidos (INGRAM e KAPISZEWSKI, 2019).

necessariamente acionado por outros atores para poder desempenhar a atividade judicante, é notável constatar que há uma importante lacuna de estudos sobre os órgãos e os atores do sistema de justiça que deflagram a atividade judiciária (DA ROS; INGRAM, 2019, p. 340). Este amplo conjunto de agentes e organizações, correntemente pensados como entes que gravitam em torno do Judiciário, isto é, meros apêndices em face do protagonismo da atividade jurisdicional, mobilizam ainda uma série de mecanismos extrajudiciais que impactam significativamente e, de certa forma, administram as relações e tensões políticas, sociais e econômicas existentes na sociedade brasileira.

Essa é uma tese sobre uma dessas organizações, tão longa quanto o Judiciário na história institucional da República brasileira²⁷, o Ministério Público. O significativo processo de mudança institucional concluído com a promulgação da Constituição de 1988 e o desempenho de suas velhas e novas funções nos anos que se seguiram delineou contornos mais tangíveis do MP para a sociedade e, conseqüentemente, para a academia. Embora não comparável ao nível de interesse sobre o Judiciário e, em especial, o STF, o número de trabalhos sobre o Ministério Público tem crescido significativamente nos últimos anos (LIMA; LAMENHA, 2021, p. 91). Curiosamente, contudo, a maioria dessas reflexões tem se desenvolvido no campo das ciências sociais, havendo proporcionalmente poucas pesquisas a esse respeito especificamente na área do direito²⁸. As duas informações anteriores: os desdobramentos advindos do peculiar desenho institucional do MP e a ausência de um universo significativo de estudos sobre a organização e o seu desempenho institucional no âmbito da pesquisa jurídica são elementos centrais para a escolha, respectivamente, desse objeto de estudo e da hipótese de trabalho desta tese.

²⁷ Os decretos n. 898, de 11.10.1890, e n. 1.030, de 14.11.1890, estruturam institucionalmente o MP republicano, criando, por exemplo, a figura do Procurador-Geral da República – que, à época, era designado dentre os ministros do Supremo Tribunal Federal (art. 6º do Decreto 898/1890) – e determinando que junto de cada juiz ou tribunal deve ser instituído um representante do Ministério Público (art. 11 do Decreto 1.030/1890).

²⁸ Foi feito um levantamento no Catálogo de Teses da plataforma online da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal do Ensino Superior (CAPES), banco de dados que reúne as dissertações e teses defendidas em Programas de Pós-Graduação de todo País. Através do motor de busca, que verifica correlação exata do termo procurado no título, palavras-chaves e resumo das publicações, inseriu-se a expressão *Ministério Público*. Isso significa que nem todos os resultados têm no MP o seu objeto central, muitos abordando a organização apenas lateralmente. Não foi realizado, contudo, qualquer juízo de valor acerca dos achados da busca, incluindo todos os resultados no corpo de análise. O período escolhido foi o triênio 2016 a 2018. O interregno eleito não foi aleatório, estando inserido logo após o auge da chamada Operação Lava Jato, que deu imensa visibilidade pública ao MP. Os resultados encontrados demonstram que, das 93 (noventa e três) teses de doutorado defendidas entre 2016 e 2018, 25 (vinte e cinco), ou seja, pouco mais de ¼ (um quarto) – 26,8% – foram produzidas em Programas de Pós-Graduação (PPG) em Direito, merecendo destaque que, entre essas, 2 (duas) foram produzidas em um PPG interdisciplinar – um dos poucos do país – mantido pela Universidade Federal Fluminense nas áreas de direito e sociologia. A grande maioria – 66,6%, isto é, 62 (sessenta e duas) teses – foi produzida em outras áreas das ciências humanas, como sociologia, ciência política, economia, serviço social e PPGs focados em políticas públicas. O percentual restante, 6 (seis) teses, foi produzida fora da área das ciências humanas, especialmente no campo da saúde pública.

Importante esclarecer, de saída, que a pesquisa não abrange toda a trajetória institucional do Ministério Público brasileiro, mas especificamente a organização consolidada pela Constituição de 1988 — e que, no decorrer deste trabalho, será referida, muitas vezes, como MP de 88. Apesar de se tratar, de fato, de uma organização muito diferente daquela que a antecedeu sob a égide do regime autoritário de 1964-1985, sustenta-se que um processo de mudança institucional dessa dimensão é inexoravelmente atravessado por continuidades institucionais. Investigá-las, voltando os olhos para atrás (PIERSON, 2000, p. 264), é uma etapa tão importante quanto negligenciada no estudo da trajetória institucional do MP de 1988 pela literatura especializada.

Em uma aproximação inicial, duas razões principais explicam o plano de trabalho desta pesquisa e a escolha do MP de 1988 como objeto de estudo, dentre tantos outros atores do sistema de justiça, e este recorte temporal específico: i) o extenso processo de mudança institucional até a configuração atual do Ministério Público envolve uma pluralidade de elementos, como as citadas continuidades, que podem oferecer outras perspectivas para o estudo da organização, inclusive no estudo da temática mais recorrente, que é o seu desenho institucional; ii) a discrepância de conteúdo das análises já desenvolvidas acerca do perfil e do desempenho do Ministério Público de 1988 nos anos que se seguiram à instauração da Nova República.

2.2 AS SINGULARIDADES CONSTRUÍDAS A PARTIR DO DESENHO INSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988: UMA PROPOSTA DE REVISÃO DE LITERATURA

As mudanças institucionais formais ocorridas nos anos 1970 e 1980, consistentes em uma certa reengenharia da estrutura normativo-constitucional do Ministério Público, são reconhecidas como um dos principais legados da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 (ANC 1987-1988). Este é um ponto recorrentemente explorado pela literatura especializada e o ponto de partida de uma parte importante das reflexões sobre a organização nas últimas décadas (SADEK, 2000; ARANTES, 2002; KERCHE, 2009; CARVALHO e LEITÃO, 2010; LEMGRUBER *et. al.*, 2016; RIBEIRO, 2017; LIMA e LAMENHA, 2021).

De uma organização vinculada ao Executivo na maior parte do regime de 1964-1985²⁹,

²⁹ Observe-se que, no período entre a ruptura de 1964 até a promulgação da Emenda Constitucional n. 1/1969, o Ministério Público não era institucionalmente vinculado ao Poder Executivo nos textos constitucionais do período.

— e que, no âmbito federal, detinha uma natureza bifronte: além de titular da ação penal, funcionava também como órgão de advocacia de governo (acumulando as funções atualmente desempenhadas pela Advocacia-Geral da União) —, as modificações havidas no perfil do Ministério Público brasileiro durante a transição política para a Nova República foram numerosas. Foi-lhe atribuído, além de sua clássica atribuição de persecução criminal, um amplo papel de defesa judicial e extrajudicial dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos e uma peculiar tarefa de defesa da ordem jurídica e do regime democrático.

Ao lado dessas alterações significativas na atuação finalística da organização, também foi consolidado um extenso plexo de prerrogativas e garantias: de autonomia administrativa e financeira para a organização; e de vitaliciedade, inamovibilidade e, sobretudo, independência funcional para os seus membros. Além dessa profunda mudança institucional culminada no texto da Constituição de 1988, o particular interesse pelo novo desenho normativo do MP parece associado, na literatura, a uma certa e amplamente difundida ideia de singularidade³⁰ por ele revelada e que se desdobra em, ao menos, dois sentidos.

O primeiro, mais atrelado à literatura jurídica sobre a organização, estabelece um certo paralelo entre o MP brasileiro e outras agências de persecução congêneres no plano internacional. É o que se denominará “singularidade externa ou estática”, porque especificamente centrada no perfil normativo-formal da organização. O segundo sentido relacionado à singularidade associada ao desenho institucional do MP pode ser designado como “interno ou dinâmico”, porque relacionado com o desempenho institucional. Aqui, ainda que se parta do quadro normativo-constitucional do órgão, o foco analítico é o funcionamento da organização ao longo do tempo e a sua capacidade de atingir os objetivos para os quais fora criada. Tem-se aqui uma abordagem mais associada às disciplinas não jurídicas das ciências sociais, como sociologia política e a ciência política.

³⁰ Esse aspecto da singularidade como um elemento-chave para pensar o interesse da literatura, acadêmica ou não, sobre o MP de 1988 também é mencionado por Lima e Machado (2022, p. 5) em texto de recente dossiê publicado sobre o Ministério Público.

Quadro 2 - Abordagens acerca das características singulares do MP de 1988

Tipo	Foco	Área de estudos prevalente
Singularidade externa ou estática	Marco normativo-formal do Ministério Público	Pesquisa jurídica
Singularidade interna ou dinâmica	Desempenho institucional do Ministério Público	Ciências sociais

Fonte: Autor, 2022.

Do ponto de vista da ambiência discursiva ou ideacional, inclusive, essas ideias serão identificadas como parte de uma certa mitologia do MP brasileiro, que sedimenta a construção de uma certa ideologia institucional³¹. A esta altura, todavia, o argumento a desenvolver é mais simples e orientado especificamente para o campo de estudos sobre a organização. Dessa forma, há dois pontos a levantar aqui. Primeiro, essa dicotomia entre singularidade interna e externa não é estanque, de maneira que ambas, por vezes, integram a mesma leitura ou discurso a partir ou sobre o Ministério Público. É tanto que, na literatura, há trabalhos que transitam entre uma e outra perspectiva.

Propõe-se que a preponderância de uma ou outra perspectiva na área do direito e/ou das ciências sociais está relacionada à abordagem típica dessas disciplinas frente a uma organização estatal peculiar como o Ministério Público de 1988. É essa discrepância de leituras que se cogita ilustrar, a fim de expor o desenho de pesquisa desta tese e a contribuição pretendida para o campo de estudos.

2.3 “UMA INSTITUIÇÃO ÚNICA NO MUNDO”: PESQUISA JURÍDICA E SINGULARIDADE EXTERNA OU ESTÁTICA DO MP DE 1988

A singularidade externa ou estática, como já pontuado, estabelece um certo paralelo entre o MP brasileiro e outras agências de persecução congêneres no plano internacional. Este exercício comparativo entre o órgão ministerial ideal para a Nova República e a experiência de

³¹ No terceiro capítulo desta tese, serão apresentadas as noções de mitologia organizacional e ideologia institucional, assim como a relação entre elas. Em linhas muito gerais, as construções mitológicas no contexto organizacional são ideias fundamentais, de cariz canônico, capazes de produzir sentido na identidade institucional e nos discursos sobre uma dada organização. Essa identidade e esses discursos institucional podem ser pensados como uma certa visão dominante a respeito do que é a organização, para que ela serve e qual a sua posição na comunidade política e na sociedade. Essa visão dominante é classificada aqui como ideologia institucional (FRIEDMAN, 1992, p. 194-196; LÖWY, 2007, p. 11, 13).

outros países com tradição jurídico-política assemelhada ao Brasil já era explícita na retórica corporativa dos membros do Ministério Público, nomeadamente por meio da Associação Nacional do Ministério Público (CONAMP)³², antes mesmo dos trabalhos constituintes. Propunha-se, à época, o compromisso da classe dos promotores e procuradores com a adoção, pela Constituição vindoura, de um perfil institucional que refletisse “o mais avançado modelo de Ministério Público” (SABELLA *et al.*, 2013, p. 39).

Após a promulgação da CRFB/88, como aponta Nóbrega (2007, p. 62), essa leitura permaneceu presente em várias análises sobre o MP, que enfatizam o “volume imenso de atribuições, sem paralelo no mundo” legada ao órgão. Outros, como Leite (2020, p. 168), acrescentam ao argumento da singularidade externa não só o amplo rol de atribuições, mas também o novo quadro de capacidades e prerrogativas, propondo que a CRFB/88 “deu à luz um novo Ministério Público, sem paralelo no mundo, forte, independente e incumbido da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”. Essa ideia de uma organização sem paralelo no mundo (MACEDO JÚNIOR, 1995, p. 38) está possivelmente associada ao fato de que, na maior parte das democracias ocidentais, as agências designadas como MP ou dotadas de características e com posição topográfico-institucional semelhantes a um órgão estatal de persecução se ocupam basicamente da função criminal (KERCHE, 2009, p. 90-91).

De todo modo, a ideia de uma organização “única no mundo” é, no fundo, uma meia verdade. De fato, é incomum que uma única organização acumule tantas funções e prerrogativas em outras comunidades políticas. Todavia, em estudo sobre agências de persecução nos Estados Unidos e na Europa, Michael Tonry (2012, p. 1-28) argumenta que pesquisas comparativas transnacionais sobre esse tipo de organização são escassas. Não bastasse, o mesmo autor pontifica que, diferentemente de outros entes associados ao sistema de justiça criminal, como polícias, tribunais e penitenciárias — que possuem muitas semelhanças quanto a suas características e funções institucionais —, as agências de persecução variam consideravelmente de uma comunidade política para outra. Assim, em certo sentido, muitas delas podem reivindicar alguma característica ou mesmo um perfil institucional único³³ — e não haverá base

³² A Associação Nacional do Ministério Público (CONAMP) foi fundada em maio de 1971, sob nomenclatura de Confederação das Associações Estaduais do Ministério Público (CAEMP). Em agosto de 1978, como ingresso das associações dos ramos vinculados ao Ministério Público da União, o nome da Associação se alterou para Confederação Nacional do Ministério Público (CONAMP). Em junho de 2000, como parte de uma estratégia para ser reconhecida como ente legitimado a deflagrar a jurisdição constitucional, o nome foi alterado uma terceira vez para Associação Nacional do Ministério Público, mas manteve a sigla CONAMP por já ser amplamente difundida no MP brasileiro (CONAMP, 2022).

³³ Por exemplo, Tonry (2012, p. 5) pontifica que “(...) the comparative literature makes it clear that the American

empírica consistente para confrontar tal assertiva.

O apelo a esse sentido da singularidade, que se pode denominar aqui como externa ou estática — isto é, frente a outras agências de persecução congêneres e que se baseia estritamente na comparação do quadro normativo-formal —, é relevante para pensar o MP brasileiro enquanto esse elemento se converteu, com o passar dos anos, em um ativo político poderoso, presente na identidade e no discurso institucional da organização. Do ponto de vista estritamente analítico, uma organização que acumula muitas atribuições e detém um amplo estatuto de garantias e prerrogativas pode representar um fator de desequilíbrio na paisagem institucional geral de uma dada comunidade política. Por exemplo, a concentração de tarefas pode resultar em um baixo nível de especialização e, conseqüentemente, comprometer a eficiência do órgão no atingimento dos objetivos para o qual foi criado (LAMENHA; LIMA, 2021, p. 97-99). Além disso, um plexo amplo de prerrogativas e garantias asseguradas a uma organização do sistema de justiça, se não acompanhados de mecanismos equivalentes de *accountability*, pode conduzir a um insulamento disfuncional frente aos poderes políticos em sentido estrito (KERCHE, 2019, p. 573-578).

Na trajetória do MP brasileiro, contudo, essa ampla concentração de atribuições, associada a outros elementos tidos como canônicos do “espírito” do MP de 1988, como a independência funcional e a autonomia administrativa e financeira, foi revestida de uma aura de arrojo, modernidade e sofisticação institucional, convertendo-se em uma espécie de fetiche no imaginário da organização e de seus membros. O que se propõe aqui é que, mesmo quando não explícito, o elemento de singularidade externa ou estática é um aspecto chave na construção de uma ideologia institucional que também se associa às narrativas que descrevem o processo de construção ou empoderamento institucional do MP de 1988 (INGRAM, 2015, p. 250; ALMEIDA, 2019, p. 101).

Amparado no emblema de uma agência *única no mundo* — e que, por isso, só pode estar destinada ao êxito —, o desenho institucional do MP de 1988 foi erigido como o núcleo do discurso e da identidade institucional da organização, que é assumido como uma verdadeira conquista civilizatória para a sociedade brasileira e que, por isso, mereceria ser protegida e, conseqüentemente, defendida permanentemente.

Evidências qualitativas da presença de uma retórica de exaltação do desenho normativo de 1988 e da centralidade assegurada pelo Constituinte de 1987-1988 ao MP no quadro institucional brasileiro podem ser encontradas no discurso público de vários membros da

system of prosecution is unique in the world (...)”.

organização. Um deles, considerado um dos *pais fundadores* do Ministério Público de 1988, o primeiro Procurador-Geral da República do período democrático, José Paulo Sepúlveda Pertence (1985/1987; 1987/1989) enfatiza o caráter singular do desenho institucional do MP brasileiro e a amplitude de suas atribuições:

[...] a Constituição de 1988 cria, a meu ver, um Ministério Público não só incomparável com o que existia no Brasil, sobretudo na área da União, mas também, dificilmente, com algum paralelo significativo no mundo. Tão seja pela armadura de independência e de autonomia que lhe foram conferidos, seja pelo plexo de atribuições confiadas ao Ministério Público. A partir de 88, que eu digo, creio que não haja nenhuma instituição do gênero no mundo que tenha este conjunto tão amplo de atribuições, de possibilidades de ação como tem hoje o Ministério Público Brasileiro. (PERTENCE, 2015, s.p.)

De mais a mais, assumindo que discurso de posse de chefes de organizações como os Ministérios Públicos brasileiro — que são escolhidos, necessariamente, dentre os membros da carreira — costumam ser prenes de referências a elementos caros à ideologia institucional e à ordem do discurso do órgão, sobretudo dada a natureza solene e oficial do evento³⁴, pode-se observar que 5 (cinco) dos 8 (oito) Procuradores-Gerais da República³⁵ fizeram menções ao legado e exaltaram as virtudes do desenho institucional do MP de 1988 e o protagonismo assegurado pela ANC ao órgão no quadro político-constitucional brasileiro^{36 37}. Veja-se:

Quadro 3- Excertos dos discursos de posses de 5 (cinco) PGRs com referências laudatórias ao desenho institucional do MP de 1988

Antônio Fernando (2005/2007, 2007/2009)	Roberto Gurgel (2009/2011, 2011/2013)	Rodrigo Janot (2013/2015, 2015/2017)	Raquel Dodge (2017/2019)	Augusto Aras (2019-)
“(…) todo o processo de evolução do Ministério	“As trepidações do momento atual, se acentuam as dificuldades do	“O momento constituinte e a Carta que dele resultou propiciaram o	“O Ministério Público é guardião do legado civilizatório contido	“O arsenal que V.Exa. me entrega, Sr. Presidente da República, com a

³⁴ Vale ressaltar ainda que, no caso particular dos cinco PGRs mencionados, apenas Augusto Aras não foi eleito através de uma lista tríplice composta a partir do voto de parte dos membros do Ministério Público Federal. Este é mais um elemento de reforço na proposição de que tais discursos de posse são materiais úteis para a identificação de pontos caros à ideologia institucional do órgão.

³⁵ A escolha de discursos de posse de Procuradores-Gerais da República, sem menção a Procuradores-Gerais de Justiça dos estados (PGJ), está relacionada à maior disponibilidade deste material para a realização de uma análise temporalmente mais ampla. Ainda que não haja uma hierarquia funcional ou administrativa entre os PGJs e o PGR, é inegável que, em uma perspectiva nacional, o último é o membro do Ministério Público brasileiro como maior visibilidade pública.

³⁶ Quando houve recondução, optou-se por mencionar apenas o discurso de posse referente à posse do primeiro mandato.

³⁷ Em contato com a Coordenadoria de Memória Institucional/SEJUD do Ministério Público Federal, foi informado que o Procurador-Geral da República Aristides Junqueira (1989/1991; 1991/1993; 1993/1995) não proferiu discurso de posse em nenhum de seus três mandatos.

Público que resultou no perfil normativo consagrado na Constituição de 1988, e agora todos nós podemos constatar que o nosso sonho converteu-se em realidade: o Ministério Público é reconhecido como um defensor da sociedade (...) Todos nós testemunhamos que a transformação radical do Ministério Público corresponde ao resultado de uma verdadeira revolução (...) O reconhecimento ao Ministério Público vem do trabalho sério e consciente realizado pelos seus agentes nas inúmeras comarcas, pequenas ou grandes, desse imenso Brasil, sempre guiado pelo propósito de propiciar um ambiente social capaz de privilegiar a cidadania, de preservar os direitos humanos, de assegurar rigoroso respeito pela coisa pública, de desestimular as iniciativas ilícitas, enfim de formar uma sociedade justa, pluralista e	múnus do Ministério Público, realçam a necessidade absoluta do exercício pleno das atribuições confiadas pelos constituintes de 1988, que revelam como primeiro grande papel do Ministério Público o de contribuir para o fortalecimento das instituições republicanas” .	instrumental necessário ao maior protagonismo do Ministério Público. A vinda de leis como a da Ação Civil Pública, da Improbidade Administrativa e o Código de Defesa do Consumidor abriram os espaços de atuação necessários para consolidar nossa instituição como a primeira defensora em juízo da sociedade brasileira. A Constituição de 1988 fez do Ministério Público traço marcante da fisionomia institucional do Estado brasileiro. Algumas das atribuições que nos foram dadas pela nova Carta, como o controle externo da atividade policial e a defesa dos direitos dos indígenas, estão diretamente ligadas à nossa capacidade e à nossa condição de agentes de transformação social"	na Constituição. Princípios e normas que asseguram a liberdade do indivíduo também expandem a condição humana para a vida pacífica em sociedade, sustentam nosso estilo de vida, preservam nossas tradições e nossos costumes e constituem o devido processo legal”.	aprovação do Senado, é poderoso e imbatível: é a essência de uma Constituição que moldou um estado soberano, tolerante e moderno; que contempla a ordem e enaltece o desenvolvimento (como proclama o seu pendão verde e amarelo), que pugna pela paz e que engrandece material e espiritualmente o seu destinatário, o povo brasileiro. O nosso Ministério Público recebeu da Assembleia Nacional Constituinte a missão de ser um dos vetores da nacionalidade, permeando sua atuação junto a todos os poderes e setores da sociedade”.

solidária ”.			

Fonte: Autor, 2022.

Do mesmo modo, nos momentos de risco de mudança institucional exógena no quadro normativo-formal da organização, a defesa do legado do desenho institucional de 1988 e de sua singularidade externa também é mobilizada diante das tentativas de reforma. Veja-se um mais um exemplo. Quando da votação da PEC 37/2011 pelo Congresso Nacional, cujo objeto previa a retirada da capacidade de investigação criminal autônoma do Ministério Público e que significou um momento de grande tensão institucional, o então PGR, Roberto Gurgel, na função de Presidente do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), criticou o conteúdo da proposta legislativa em sessão ordinária do Conselho, pontuando, entre outros argumentos, a “a preocupação internacional acerca da matéria, por ser o Ministério Público brasileiro um modelo sem paralelo em nenhuma outra Constituição no mundo” (BRASIL, 2013, p. 76).

Pode-se objetar, e não seria exatamente incorreto, sendo esperado que uma corporação e seus membros adotem uma narrativa que exalte uma trajetória de virtude e de grandes realizações. Em geral, organizações aspiram à perenidade e, sob essa perspectiva, a assunção de um discurso que pontue a sua necessidade histórica e maximize os seus resultados faz parte de uma estratégia institucional consentânea com esse objetivo³⁸. O ponto aqui é que, ao longo da trajetória do MP de 1988, por vezes esse tom laudatório tem se espalhado para a produção acadêmica sobre a organização que, em tese, está comprometida com a investigação e a análise de hipóteses de pesquisa, e não exatamente para funcionar, ainda que de forma não intencional, como uma projeção da visão dominante no discurso e na identidade institucional do Ministério Público. Exemplificando o que se está propondo, destaca-se dois excertos de obras e que se propõem a oferecer uma compreensão ampla do Ministério Público como organização³⁹. Optou-se ainda por selecionar autores com perfil analítico marcadamente distinto. O primeiro é um trecho de um trabalho de Hugo Nigro Mazzilli (2015), um dos juristas com produção mais prolífica sobre o MP de 1988. Ressalte-se que as pretensões de sua obra vista na totalidade (e não apenas a que será discutida) têm caráter marcadamente doutrinário. É dizer: a preocupação central do autor é produzir reflexões em torno do MP a partir de seu marco normativo-formal e

³⁸ Eventualmente, e sob certas características conjunturais, a adoção de uma identidade autorreferente e um discurso laudatório pode colocar a perenidade da organização em dificuldades. Esta tese trabalhará esse ponto específico quanto ao Ministério Público nos tópicos a seguir.

³⁹ Essa ressalva é feita uma vez que há muitas pesquisas cujo objeto abrange algum aspecto específico da atuação ministerial (ex. direito à saúde, defesa do meio ambiente, entre outros) isso não significa a abordagem que se pretende ilustrar também não se manifeste neste tipo de trabalho, no entanto, na impossibilidade de promover um levantamento extensivo de obras e diferentes abordagens sobre o MP, optou-se por trabalhos com pretensões analíticas mais gerais.

voltadas, principalmente, para a atividade profissional do promotor ou procurador e dos demais juristas de profissão que atuam no sistema de justiça.

Não há, portanto, maiores ambições de construir um projeto teórico mais amplo acerca do MP de 1988, ainda que esteado em reflexões baseadas em seu desenho institucional. Nessa esteira, é justo reconhecer a notável contribuição do autor para a construção do léxico associado ao regime jurídico-constitucional do MP de 1988. Categorias-chave para pensar a organização, inclusive em pesquisas extrajurídicas, como independência funcional, autonomia funcional, unidade, indivisibilidade, foram densificadas semanticamente a partir de trabalhos como os de Mazzilli.

O outro excerto foi retirado de um dos trabalhos de Marcelo Pedroso Goulart (2020), também jurista, e que se notabilizou, na literatura especializada, com a conhecida distinção entre um MP demandista e um MP resolutivo. Tal dicotomia se ocupa de contrapor, de um lado, uma velha cultura institucional de uma organização voltada para a transferência das demandas que lhe são apresentadas para o Poder Judiciário através da judicialização — o MP demandista; e, de outro, o fomento de um novo paradigma de identidade e atuação institucional, esteado em uma postura proativa e preventiva para a obtenção de resoluções céleres e efetivas das questões que lhe são apresentadas, nomeadamente através do manejo de mecanismos extrajudiciais — o MP Resolutivo⁴⁰(GOULART, 2017, p. 31-39). Ainda que sua obra como um todo contemple preocupações e elementos voltados para prática-profissional dos membros do MP, nota-se, diferentemente da produção de Mazzili, uma certa aspiração de produzir uma espécie de teoria geral do Ministério Público, como está explícito no título do livro cujo trecho é trabalhado abaixo.

Apesar dos projetos teóricos marcadamente distintos, é possível observar que cada um, a seu modo, apresenta a ideia de que o desenho institucional legado para o MP pelo Constituinte de 1987-1988 é uma espécie de esteio do projeto democrático nacional e que eventuais problemas no atingimento dos objetivos institucionais previstos decorreriam de fatores externos ao projeto constitucional, como a conjuntura política, ou à inadaptação dos seus membros à missão constitucional da organização.

Principiando por Hugo Nigro Mazzilli, cujo excerto abaixo foi extraído da obra *Introdução ao Ministério Público*, que já está na 9ª edição. Na passagem, a propósito de tratar da presença social do Ministério Público, o autor destaca que:

⁴⁰ Mais do que uma definição, Goulart (2017, p. 30-33) propõe que o Ministério Público resolutivo é uma espécie de “movimento teórico-prático” que objetivaria concretizar o projeto institucional delineado pelo Constituinte para a organização, mediado centralmente por uma “prática sociotransformadora”.

A Constituição reconheceu que a democracia supõe um Ministério Público forte e independente, que efetivamente possa defender as liberdades públicas, os interesses difusos e coletivos, o meio ambiente, o patrimônio público, as vítimas não só da violência como da chamada criminalidade do colarinho branco – ainda que o agressor seja muito poderoso ou até mesmo seja o governante. Cometeu, assim, ao Ministério Público o zelo do próprio regime democrático. Enfim, a Constituição assegurou-lhes novas atribuições e um relevo que jamais se conferiu ao Ministério Público, mesmo no direito comparado.

Conquanto haja um sistema mais elaborado de freios e contrapesos para controle interno e externo da instituição, persistem ainda acentuadas influências políticas e o peso do chefe do Executivo na escolha dos procuradores-gerais.

De outro lado, a corrupção, a violência, o desrespeito às leis – fruto de um verdadeiro subdesenvolvimento cultural –, tudo isso constitui um problema endêmico no País. E os reais poderes do Ministério Público e da Magistratura com frequência não são efetivamente usados contra os governantes e os poderosos, pois se concentram propositadamente nas mãos de umas poucas pessoas, os procuradores-gerais e os colegiados políticos, que muitas vezes fazem parte da estrutura de poder.

Outro problema sério no Ministério Público, também presente na Magistratura – mas que, por óbvio, não é exclusividade dessas instituições – consiste na não desprezível quantidade de seus integrantes que têm índole totalmente avessa ao trabalho.

Por fim, muitos membros do Ministério Público, seguindo o exemplo dos juízes até das mais altas Cortes, refugiam-se no escudo do tecnicismo estéril, ignorando os fins sociais e as exigências do bem comum. (MAZZILLI, 2015, p. 53-54)

A sobriedade na expressão é um traço marcante do estilo de Mazzilli, de maneira que o texto acima, à primeira vista, parece soar mais crítico que exatamente um elogio à organização. Além disso, a obra em questão se propõe explicitamente a ser um manual profissional. Apesar desses dois pontos, percebe-se que há nítidos elementos do argumento da singularidade externa acima exposto: i) o Ministério Público forte e independente como um suposto da democracia; ii) somente assim, independente e forte, o MP poderá desempenhar adequadamente as suas várias atribuições. Além disso, mesmo quando o autor faz uma referência crítica ao desenho institucional — ao se referir à modalidade de escolha dos Procuradores-Gerais e na concentração de atribuições nos órgãos superiores da organização —, ele reforça um dos pressupostos centrais do discurso institucional subjacente ao argumento da singularidade: o insulamento frente aos poderes políticos garantirá uma atuação efetiva do MP⁴¹. Por fim, outros problemas de desempenho podem ser explicados, na análise do autor, a partir de falhas individuais dos membros — sem que se problematize se e como a organização nelas poderia influir —, como a inapetência ao trabalho e o tecnicismo. Quanto ao texto de Marcelo Pedroso Goulart, o excerto fora extraído da obra intitulada *Elementos para uma Teoria Geral do Ministério Público*, estabelecendo uma discussão sobre a missão institucional da organização a

⁴¹ Há ainda outro elemento componente da mitologia organizacional do MP, que será explorado mais adiante decorrer do trabalho: uma certa visão de que a missão institucional do órgão perpassa a defesa de uma sociedade civil indefesa frente a uma classe política decrépita (ARANTES, 2002, p. 127-131). É o que se denominará de mito ou argumento da defesa da sociedade.

partir de uma chave gramsciniana, o autor propõe que,

Ao assumir o compromisso-dever de construir e defender, nos limites de sua missão institucional, a democracia de massas projetada na Constituição da República, o Ministério Público passa a figurar no cenário nacional como um *agente da vontade política transformadora*. Na *guerra de posição* que se trava no seio da sociedade civil, cabe-lhe realizar a *grande política*, isto é, intervir na realidade por meio de ações político-jurídicas que promovam a mudança da ordem social, objetivando uma ordem superior. (...)

Cotejando, porém, o dado formal com a realidade, verifica-se que o Ministério Público muito avançou no processo de transição da sociedade política para a sociedade civil, mas ainda não se consolidou como uma *instituição catártica*. A transição não chegou ao seu estágio final e, para isso, ainda depende da formação de uma *vontade coletiva interna democrática* que permita, no interior da Instituição, a passagem do momento corporativo para o momento ético-político (*catarse interna*). A partir daí poderá garantir a unidade ideológica e a unidade de ação e habilitar-se, definitivamente, como órgão mediador da catarse social. (GOULART, 2020, p. 140-144)

Aqui, em uma postura marcadamente normativa, Goulart estabelece metas ambiciosas para a missão institucional do Ministério Público, propondo-o como uma espécie de órgão mediador da cidadania (LAMENHA; LIMA, 2021, p. 75), a quem foi confiada a tarefa de funcionar como um agente da transformação social. A legitimidade desta tarefa crucial para a estabilidade da comunidade política adviria da decisão do Constituinte de 1987-1988, que definitivamente erigiu a organização como uma “instituição fiadora de garantidora da democracia” (GOULART, 2020, p. 132). Vale ressaltar que essa não é uma ideia nova no pensamento do autor. Quase vinte anos antes, em parceria com Machado, Goulart propôs, também em uma análise gramsciniana, que:

A evolução histórica do Ministério Público revela essa gradativa mudança de função como o sinal inequívoco do seu deslocamento institucional na superestrutura do Estado. Passando de procuradoria do rei à defensoria do povo, o Ministério Público brasileiro, com estruturação jurídico-formal das mais modernas, hoje é um organismo que integra e representa a sociedade civil (GOULART e MACHADO, 1992, p. 33).

Cotejando ambos os excertos extraídos dos trabalhos de Goulart, observe-se que não há nenhuma problematização acerca do acerto da decisão da ANC 1987-1988, do processo de construção institucional — que, na realidade, antecede ao processo constituinte — e da discussão em concreto do desempenho institucional após a promulgação da CRFB/88. O grande problema da organização seria interno, não associado ao desenho institucional ou à forma como as atribuições são (ou não) desempenhadas, mas à falta de desenvolvimento de uma “vontade coletiva interna democrática”, isto é uma articulação de seus membros na direção de um movimento que seria uma espécie de desdobramento natural da trajetória institucional do órgão rumo à concretização dos seus elevados objetivos institucionais.

A maioria dessa produção de cariz normativo e de posições bastante positivas⁴² sobre o desenho e os objetivos institucionais do MP de 1988 tem sido produzida, como já dito, na literatura jurídica. Pode-se propor, sem pretensão exaustiva, algumas razões para isso. Primeiro, muitos pesquisadores que se debruçam acerca do estudo do MP de 1988 na área do direito são juristas de profissão e, não raro, têm alguma ligação funcional com a organização⁴³ — tanto Mazzili e Goulart, por exemplo, foram membros do MP paulista. Não se quer propor com isso que esse histórico comprometa a idoneidade analítica ou esforço de pesquisa — o que seria incoerente com esta monografia, visto que o autor desta tese também concilia a atividade de pesquisador com o exercício do cargo de membro do Ministério Público Federal. O que se argumenta é haver certa dualidade nesta condição pessoal do pesquisador. Ao passo que a experiência interna à organização pode oferecer uma perspectiva analítica singular e, assim, contribuir para o campo de estudos; também é possível que a vivência institucional influencie a reflexão analítica de forma indelével, promovendo uma associação significativa entre elaboração teórica e prática profissional (NOBRE, 2003, p. 147-148).

Um segundo aspecto está associado à tradição analítica predominante na pesquisa jurídica desenvolvida no Brasil. De maneira geral, o olhar do jurista sobre uma organização estatal como o Ministério Público é marcado por uma abordagem que, na análise política, está associada ao que se denomina como *velho institucionalismo* (KLAFKE, 2019, p. 77-78)⁴⁴. Esta perspectiva de análise, entre outras características, se notabiliza por trabalhos baseados na descrição de marcos normativos associados aos órgãos estatais, nas digressões históricas e na

⁴² Uma exceção notável a essa perspectiva entusiasmada com o MP de 1988 típica dos trabalhos de perfil mais normativo é a obra Ministério Público Brasileiro e o Estado democrático de Direito (1999), resultado da tese de doutorado em direito do jurista João Francisco Sauwen Filho, que também fora membro do Ministério Público e, nas considerações finais do seu trabalho obtempera que “[...] por tudo quanto nos foi dado observar ao longo de nossa pesquisa, podemos dizer, à guisa de conclusão, que identificamos como fator decisivo, se não causa real, das dificuldades do nosso Ministério Público, a excessiva soma de atribuições que lhe cometeu a Carta Constitucional da União de 5 de outubro de 1988 (...) Esse excesso de atribuições confiadas ao nosso Ministério Público, aliado à acentuada independência que lhe dispensou o Constituinte de 1988, não só o impede de concentrar esforços para desenvolver as tarefas que lhe são realmente próprias, como dificulta o seu controle por parte dos reais interessados no cumprimento de suas tarefas: a sociedade a quem cabe defender e o contribuinte que lhe custeia os gastos”. (SAUWEN FILHO, 1999, p. 242-243). É curioso notar, no entanto, que contundente conclusão não se reflete exatamente no conteúdo do restante do trabalho que se traduz em um esforço de pesquisa voltado para a análise do histórico do MP desde a Antiguidade, passando por modelos de outros países e pela história do MP brasileiro para, por fim, tratar do MP de 1988. Em relação a este, por sinal, a abordagem contempla elementos como natureza jurídica, princípios institucionais e organização constitucional — ou seja, um exame do seu quadro normativo-formal. Somente as considerações finais fazem uma discussão sobre o desempenho institucional do projeto ministerial de 1988, mas, em razão da desconexão com o restante do texto, parecem refletir mais a opinião do jurista do que, propriamente, uma conclusão lastreada nos achados da pesquisa desenvolvida.

⁴³ Como ficará evidenciado ao longo do trabalho, essa é uma característica marcante do campo de estudos sobre o Ministério Público: há uma produção extensa que é desenvolvida por pesquisadores que mantêm algum tipo de vínculo funcional pretérito ou presente com a organização.

⁴⁴ O velho institucionalismo como abordagem analítica será trabalhado com maior nível de detalhe no próximo capítulo desta tese.

ausência de uma preocupação mais profunda com a produção teórica ou com o método científico. Trata-se, portanto, de uma lente analítica que se adequa sem dificuldade aos pressupostos do chamado formalismo jurídico⁴⁵. Longe de propor que a totalidade da pesquisa em direito está associada a esses elementos, o que se argumenta aqui é apenas que tais aspectos se destacam na maior parte dos estudos sobre o MP como organização⁴⁶. mais profunda com a produção teórica ou com o método científico.

A fim de ilustrar o que se propõe aqui, promoveu-se a comparação dos tópicos descritos nos sumários de quatro trabalhos sobre o MP produzidos por juristas: i) novamente, o manual *Introdução ao Ministério Público*, de Hugo Nigro Mazzilli; ii) o livro *Ministério Público Brasileiro e o Estado democrático de Direito* (1999), de João Francisco Sauwen Filho, também ex-membro do Ministério Público; iii) o livro *O Ministério Público como instituição de garantia: as funções essenciais do Parquet nas modernas democracias* (2020), publicado por Alexander Araújo de Souza; iv) a tese de doutoramento *O Ministério Público sobre o olhar do outro: uma experiência fundada na alteridade de Emmanuel Levinas*, defendida em 2016 na PUC-MG, por Gustavo Hermont Corrêa. Mais uma vez, optou-se por trabalhos que se propõem a uma análise do MP como organização, e não instrumentalmente para abordar determinado aspecto de sua atuação, o que se aproxima do desenho de pesquisa desta tese. Assim como Mazzilli e Sauwen Filho, Souza também é membro do Ministério Público. Corrêa também é jurista de profissão⁴⁷, mas atua como advogado.

Sem pretender efetuar qualquer análise no conteúdo das quatro obras, a proposta aqui é evidenciar como elas — embora com propostas analíticas distintas diferentes (uma delas, inclusive, se propõe a ser um manual profissional) — espelham uma forma de estruturação da análise que guarda semelhanças: todas principiam com uma digressão sobre as “origens” da instituição, remontando inclusive à Antiguidade⁴⁸ para encontrar uma linha condutora de um

⁴⁵ Aqui, a ideia de formalismo jurídico está associada a uma “[...] visão do direito como produção e reprodução (ao modo do que Warat denominou de ‘senso comum teórico’ dos juristas de ofício) de rígidos esquemas conceituais, sem maiores preocupações com a permeabilidade dos esquemas à realidade regulada” (REIS, 2018, p. 198). Assim, em sua crítica do formalismo como um dos vícios centrais do pensamento jurídico dominante, Hart (2001, p. 143) propõe que os formalistas se movem em um certo *paraíso dos conceitos*.

⁴⁶ Fala-se em estudos sobre o MP como organização para se referir a reflexões que contêm uma discussão sobre o perfil e o desempenho institucional do órgão como um todo, sem uma segmentação para uma atribuição finalística específica, como a atuação na área do meio ambiente, da saúde ou criminal, que também caracteriza uma parte importante dos trabalhos sobre o MP brasileiro.

⁴⁷ Utiliza-se o termo *jurista de profissão* para designar os indivíduos com formação na área jurídica cuja atividade profissional envolve, em algum nível, a atuação no interior ou perante as instâncias oficiais de interpretação e de aplicação do direito em uma dada comunidade política.

⁴⁸ A título de exemplo, três dos quatro trabalhos fazem referência aos magi, funcionários públicos do Antigo Egito que, alegadamente, desempenhavam funções equivalentes ao MP atual (MAZZILLI, 2015, p. 36; SAUWEN FILHO, 1999, p. 11, CORRÊA, 2016, p. 36).

suposto percurso histórico do órgão até o Brasil contemporâneo. Após, as obras empreendem suas reflexões particulares e outros elementos analíticos se repetem, tais como comparativos como agências de persecução de outros países ou sistemas jurídicos, discussões relacionadas aos marco normativo-formal da organização. Mesmo um trabalho que tem por foco uma forte crítica à identidade ao próprio desenho institucional do órgão — o que é raro na literatura jurídica — abordando, entre outros pontos, a possibilidade de responsabilização pessoal de membros do MP e tomando como referência central o filósofo Emmanuel Levinas (CORRÊA, 2016), estabelece o fio condutor das suas reflexões a partir de temas como os princípios institucionais do órgão e os mecanismos de escolha da Chefia da instituição.

Quadro 4- Comparativo entre os sumários de 3 (três) obras jurídicas sobre o Ministério Público brasileiro

MAZZILI, 2015 – Introdução ao Ministério Público	SAUWEN FILHO, 1999 - Ministério Público brasileiro e Estado democrático de direito	SOUZA, 2020 – O Ministério Público como instituição de garantia: as funções essenciais do Parquet nas modernas democracias	CORRÊA, 2016 – O Ministério Público sobre o olhar do outro: uma experiência fundada na alteridade de Emmanuel Levinas
Cap. 1 – Origens do Ministério Público	Parte 1 – Resumo Histórico (Antiguidade e Idade Média)	Cap. I - Nascimento e evolução histórica do Ministério Público: dos Procuradores do Rei ao Estado constitucional de direito	Cap. 1 – Origem e evolução do Ministério Público: uma concepção construtivista
Cap. 2 – O Ministério Público no Brasil	Parte 2 – O Ministério Público no Estado Democrático de Direito (Sistema Inglês, Sistema Americano e Modelo observado nos países da Europa Ocidental)	Capítulo II - A justificação filosófico-política das funções essenciais do Ministério Público nas modernas democracias	Cap. 2 – Princípio do espelhamento e a criação da lei de ofícios
Cap. 3 – Visão crítica do Ministério Público	Parte 3 – A História do Ministério Público Brasileiro (Fase colonial, fase imperial, fase republicana, atualidade)	Capítulo III – A caracterização do Ministério Público como instituição de garantia na incessante construção da democracia	Cap. 3 – Os princípios institucionais do Ministério Público

Cap. 4 – Trabalhos preparatórios para a Constituição de 1988			Cap. 4 – Mecanismo de escolha do Procurador-Geral e a mitigação da independência institucional
Cap. 5 – Análise do texto constitucional			Cap.5 – A responsabilização dos membros do Ministério Público, um olhar de si (mesmo) a partir do outro: uma experiência necessária
Cap. 6 – A Lei Orgânica do Ministério Público			
Cap. 7 – A Lei Orgânica do Ministério Público da União			
Cap. 8 – A Lei Orgânica do Ministério Público Paulista			
Cap. 9 – Atuação processual penal			
Cap. 10 – Atuação processual cível			
Cap. 11 – Responsabilidade do membro do Ministério Público			

Fonte: Autor, 2022.

Por fim, ressalte-se que a análise institucional usualmente promovida na pesquisa jurídica — no marco, repise-se, do chamado velho institucionalismo — também tem como característica a assunção de um claro compromisso normativo quanto ao oferecimento de diretrizes e prescrições para que determinada organização possa atingir os objetivos para os

quais foi instituída (PETERS, 2019, p. 7-13). Não à toa, o tom laudatório de certas leituras sobre o MP está associado a uma projeção do cenário ótimo para o qual o órgão estaria vocacionado a partir do seu arrojado desenho institucional. Embora não seja exatamente incorreto que as reflexões acadêmicas se proponham a ser guias para ação, parece sintomático que tais diretrizes sejam construídas, no mais das vezes, em uma chave quase que exclusivamente baseada no quadro normativo do MP, sem maiores preocupações com aspectos do seu desempenho institucional.

2.4 O GIGANTE DE SEPÚLVEDA PERTENCE: ANÁLISE POLÍTICA E SINGULARIDADE INTERNA OU DINÂMICA DO MP DE 1988

A singularidade interna ou dinâmica está associada ao desempenho institucional. O foco, portanto, está dirigido ao funcionamento da organização, nomeadamente quanto a sua capacidade de atingir os objetivos para os quais fora criada — isto é, o problema da força institucional⁴⁹ (BRINKS *et al.*, 2018, p. 7-8). Assim, em vez de pensar apenas em como está normatizado o MP, propõe-se que essa abordagem reflete, principalmente, sobre como age a organização. Em uma ilustração simples: investiga-se como o desenho institucional se projeta na sociabilidade e na comunidade política.

É um engano pensar, contudo, que este é um problema exclusivamente de agência, visto que esta não se desenvolve em um ambiente estéril. Frente a esse objeto em particular, não é difícil concluir que, dada uma organização do sistema de justiça cuja atividade-fim é mediada fundamentalmente pela interpretação e aplicação da lei, a estrutura opera um papel relevante na construção, no discurso, na identidade e, conseqüentemente, no próprio comportamento dos membros e da própria organização. Um pressuposto desta pesquisa, a ser desenvolvido no decorrer do trabalho, é que o papel da ideologia institucional, aqui já mencionada, é necessariamente mediado pela estrutura, embora não se trate de uma relação determinista. Organizações são criadas por indivíduos e portanto, a sua construção e o seu funcionamento também recebem uma influência significativa da agência (HALLETT; VENTRESCA, 2006, p. 213; SCOTT, 2014, p. 57-58). Mais adequado, portanto, abordar a questão a partir do reconhecimento de uma certa circularidade entre estrutura e agência.

Dentro dessa chave analítica, a questão da singularidade do Ministério Público vista a partir da lente do desempenho institucional está no seu “gigantismo”⁵⁰, ou seja, a ideia de que

⁴⁹ O tema será aprofundado adequadamente no decorrer no trabalho.

⁵⁰ O termo *gigantismo* aqui é utilizado em alusão a um relato quase anedótico do primeiro Procurador-Geral da

o desenho institucional legado pela CRFB/88 atribuiu ao MP a capacidade, as atribuições e as prerrogativas que o converteram em um ator capaz de interferir, virtualmente, em qualquer questão de relevo público na sociedade brasileira. Em uma análise retrospectiva, parte da literatura especializada, particularmente aquela produzida no campo da ciência e da sociologia políticas, afirma que esta potencialidade efetivamente foi a ato, concretizando-se nas décadas que se seguiram à promulgação do texto constitucional (KERCHE, 2007, p. 260; LAMENHA; LIMA, 2021, p. 99). É nesta chave que um dos principais analistas do Ministério Público de 1988 na literatura nacional, Rogério Arantes (2002, p. 15) já propunha, vinte anos atrás, que o Ministério Público, no curso da institucionalização da democracia na Nova República, se tornou o principal agente da interação entre o sistema de justiça e o sistema político.

Sintetizando a centralidade dessa perspectiva da singularidade interna ou dinâmica do MP como organização, Sampaio e Viegas (2019) abrem um recente texto sobre o papel da organização no campo das políticas públicas pontuando que:

O Ministério Público (MP) brasileiro adquiriu relevância inquestionável no cenário nacional. A instituição é uma das principais responsáveis pelo exercício da accountability horizontal, já que exerce a fiscalização contínua da administração pública (tanto dos políticos eleitos quanto da burocracia). Não há assunto a salvo da ingerência do Ministério Público: do combate a atos de corrupção à decisão sobre qual e onde será o novo parque de uma cidade, todos os assuntos parecem ser de competência de promotores e procuradores. Na literatura que se dedica à análise do sistema de justiça brasileiro, é consenso a expansão da atuação de membros do MP no domínio da avaliação e da intervenção em políticas públicas, indo além da fiscalização das atividades dos administradores públicos. (SAMPAIO; VIEGAS, 2019, s.p.)

Sem pretensão exaustiva, uma breve revisão da literatura sobre o desempenho institucional do MP de 1988 — que invariavelmente aborda, direta ou indiretamente, esse aspecto da singularidade interna ou dinâmica — permite identificar três linhas principais de pesquisa que são representativas desse campo específico de estudos: i) reflexões abordando como o desenho institucional do órgão e essa ampla capacidade de intervenção na vida pública se tornaram possíveis; ii) estudos sobre identidade, ideologia e prioridades institucionais, explorando, sobretudo, a dimensão da independência funcional dos membros do MP; iii) investigações sobre diálogos e tensões entre a organização e outros entes da paisagem institucional nacional, especialmente as instâncias da política em sentido estrito (órgãos

República do período pós 1988, José Paulo Sepúlveda Pertence: “Não sou o Golbery, mas criei um monstro”. Fazendo menção às palavras do general Golbery do Couto e Silva acerca da criação do Serviço Nacional de Informação (SNI) em 1964, o primeiro PGR da chamada Nova República definiu a sua contribuição para o desenho institucional atual do Ministério Público (MP) brasileiro. O diálogo havido com o então presidente da República, José Sarney, em 1989, fazia alusão ao que o ex-Procurador-Geral da República e ministro do Supremo Tribunal Federal classificou como *gigantismo dos poderes do MP* (PERTENCE, 2016).

compostos por atores eleitos periodicamente pelo povo), e a sociedade civil.

Na primeira linha, sobre como se possibilitou o desenho institucional do MP, destacam-se, entre outros, os trabalhos de Maria Tereza Sadek (2000), Júlio Aurélio Vianna Lopes (2000), Rogério Arantes (2002), Fábio Kerche (2009), Débora Maciel e Andrei Koerner (2014), todos desenvolvidos no âmbito da ciência política. O cerne da discussão aqui tem sido compreender quais as condições políticas e institucionais que permitiram que os congressistas constituintes aprovassem a criação de um órgão formado por atores não eleitos e com ferramentas à disposição para interferir diretamente nas próprias organizações políticas em sentido estrito (LAMENHA, 2019). Há ainda o trabalho de Cássio Casagrande (2008), que discute a construção e o desempenho institucional do MP de 1988 sob a lente particular do fenômeno da judicialização da política, tendo por foco o estudo de casos de ações civis públicas emblemáticas na defesa de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos.

Também merecem menção, neste primeiro eixo, o trabalho de Carvalho e Leitão (2010), que teve em vista sumarizar os argumentos expostos na literatura a respeito deste ponto, e o de Lima e Lamenha (2021), que traçam um paralelo entre o processo de construção institucional do MP de 1988 com outra organização constitucionalizada pela ANC, a Defensoria Pública, discutindo a temática da competição institucional entre órgãos do sistema de justiça. Por fim, mais recentemente, Viegas e outros (2022) propõem um modelo de explicação acerca do desempenho institucional do MP brasileiro a partir da articulação entre dois elementos: i) as mudanças institucionais formais advindas na legislação pertinente à atuação do MP desde 1988; ii) a ativação estratégica dessas alterações e das atribuições ministeriais em geral por parte dos membros da organização.

Na segunda linha, acerca da identidade, ideologia e prioridades institucionais, são representativos dois *surveys* de caráter nacional desenvolvidos, em um intervalo de 20 (vinte) anos⁵¹. Em 1996, Maria Tereza Sadek e Rogério B. Arantes coordenaram, em sete estados da Federação, o levantamento intitulado “O Ministério Público e a Justiça no Brasil” (SADEK, 1997, p. 47-59), cujos resultados permitiram identificar, entre outros achados, uma tendência no interior do MP quanto à priorização da atuação na defesa de direitos transindividuais e um declínio do foco em funções tradicionais do órgão, como a persecução penal. Entre 2015 e 2016, o Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESeC) promoveu um *survey* coordenado, entre outros, pelas sociólogas Julita Lemgruber e Ludmila Ribeiro, entrevistando 899 membros

⁵¹ Uma outra pesquisa na mesma linha, mas restrita ao perfil dos membros Ministério Público Federal associada à sua visão sobre questões de política criminal, foi desenvolvida por Azevedo (2010) e abrangeu o período de junho a julho de 2008.

do MP e todas as 30 (trinta) instituições ministeriais existentes no País, totalizando cerca de 7% dos promotores e procuradores na ativa, e indicaram uma certa reversão de tendência em relação a 1996, com um certo declínio no interesse no campo da defesa de direitos transindividuais em favor da priorização de funções clássicas associadas à persecução criminal (LEMGRUBER et ali., 2016, p. 30). Na esteira de tais achados, vários trabalhos recentes na literatura sobre o MP brasileiro identificam um deslocamento nas prioridades discursivas e da atividade finalística da organização da temática da tutela coletiva para o campo da repressão penal anticorrupção (SILVA et al., 2017; AVRITZER e MARONA, 2017; SAMPAIO e VIEGAS, 2019; KERCHER e VIEGAS, 2020; LAMENHA; LIMA, 2021).

Um estudo pioneiro neste campo foi desenvolvido por Cátia Aída Silva (2001), investigando o universo discursivo de promotores e procuradores do Ministério Público de São Paulo com fio condutor da análise das questões importantes associadas à organização a partir das novas atribuições consolidadas pela CRFB/88. É este trabalho, por sinal, que inaugura a distinção entre promotor de fatos e promotor de gabinete⁵², correntemente utilizada na literatura especializada sobre o MP de 1988. Outras pesquisas, como o trabalho de Ribeiro (2017) com o sugestivo título Ministério Público: velha instituição com novas funções, questionam-se, do ponto de vista do desempenho institucional, o novo MP de 1988 efetivamente renovou a sua prática institucional se comparado ao modelo anterior à CRFB/88.

Merece menção ainda o estudo de Bonelli (2002) sobre a profissionalização política das carreiras do sistema de justiça, incluindo um capítulo específico sobre o MP. Por fim, ainda que circunscritos ao âmbito do Ministério Público Federal (MPF), também são representativos desta linha de estudos a discussão sobre profissionalização política nas instâncias de cúpula da organização proposta por Viegas (2020) e a tese de doutorado recentemente defendida por Daiane Londero (2021), que aborda o desenvolvimento de capacidades institucionais no campo do combate à corrupção.

Quanto à terceira linha, relacionada às tensões entre o MP, outras organizações formais estatais, as instâncias políticas em sentido estrito e a sociedade civil, a literatura tem discutido esse tema amplamente nos últimos anos, notadamente à luz dos alegados abusos do MP na

⁵² “Definirei o promotor de gabinete como aquele que, embora utilize procedimentos extrajudiciais no exercício de suas funções, dá tanta ou mais relevância à proposição de medidas judiciais e ao exame e parecer dos processos judiciais dos quais está encarregado. Mais importante, o promotor de gabinete não usa os procedimentos extrajudiciais como meios de negociação, articulação e mobilização de organismos governamentais e não-governamentais. Já o promotor de fatos, conquanto proponha medidas judiciais e realize atividades burocráticas ligadas às suas áreas, dá tanta ou mais importância ao uso de procedimentos extrajudiciais, mobilizando recursos da comunidade, acionando organismos governamentais e não-governamentais e agindo como articulador político” (SILVA, 2001, p. 91).

condução das grandes operações de combate à corrupção, sendo a Operação Lava Jato o caso mais emblemático. Cientistas e sociólogos políticos como Andrei Koerner (2018) e Marjorie Marona — em parceria com Leonardo Avrtizer (2017) e Fábio Kerche (2018) — têm apontado para um processo disfuncional de ‘politização’ do órgão, que estaria assumindo constantemente um protagonismo político próprio de organizações e agentes submetidos ao sufrágio universal, sobretudo através da instrumentalização da agenda anticorrupção em desfavor de atores ou grupos políticos específicos.

Em outro ponto associado à temática, trabalhos como os de Fábio Kerche (2018) e Oliveira e outros (2020) propõem que talvez haja uma falha congênita no desenho institucional do MP de 1988, uma vez que combinação entre alto nível de independência e baixa *accountability* teria o potencial de tornar a atuação da organização incontável e capaz de gerar insegurança jurídica na vida pública. Em recente artigo, Sampaio (2022) discute as implicações da noção de independência funcional e as possibilidades de construção de uma política institucional uniforme no âmbito do Ministério Público, utilizando a experiência do MP-SP como material de análise e discutindo como o cenário atual pode representar uma intervenção excessiva no campo da formulação de políticas públicas. Oferecendo uma perspectiva distinta sobre a questão, propondo que há uma disparidade entre o nível de independência interna (dos membros) e externa (da organização) que é pouco considerado pela literatura, há o trabalho de Carvalho e Leitão (2019).

Ainda sobre essa temática, mas com foco específico no órgão de controle externo do Ministério Público, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), há trabalhos como os de Kerche e outros (2020). Também podem ser inseridos nessa segunda linha, pesquisa que aborde a temática da competição institucional entre o Ministério Público e outras organizações do sistema de justiça, como no caso da pesquisa de Lamenha e Linha (2021) que discute a interação entre MP e Defensoria Pública quanto à temática da tutela coletiva no período posterior a CRFB/1988.

Acerca da interação particular do MP com a sociedade civil, a revisão de literatura proposta por Da Ros (2009), embora datada de quase 15 (quinze) anos atrás, oferece um panorama ainda atual dos tipos de abordagem acerca da temática, apresentando três perspectivas analíticas: i) as que encaram o MP como um órgão que se propõe a operar como um tutor, arrogando para si a posição de porta-voz e sabedor de quais são os melhores interesses da sociedade civil; ii) as que encaram o MP como um ator fundamental para a transformação social, identificando o seu papel na vocalização de demandas invisibilizadas e na concretização de mecanismos de soberania complexos; iii) as que assumem uma perspectiva intermediária,

encarando o órgão como uma espécie de mediador da cidadania, coordenando os interesses, por vezes conflitantes, de diversos grupos e setores sociais.

Quadro 5 - Quadro-resumo da revisão de literatura proposta sobre o desempenho institucional do MP de 1988

Eixo temático	Pergunta de pesquisa principal	Principais trabalhos
Construção institucional do MP de 1988	Como se tornou possível o desenho institucional do MP na atualidade e a sua ampla capacidade de intervenção em questões públicas?	Lopes (2000), Arantes (2002), Casagrande (2008), Kerche (2009), Maciel e Koerner (2014), Carvalho e Leitão (2010), Viegas e outros (2022)
Identidade, ideologia e prioridades institucionais	Quais são as características da visão e do discurso dominantes a partir e sobre o Ministério Público, na própria organização, na sua agenda corporativa e na sociedade?	Sadek (1997), Silva (2001), Bonelli (2002), Lemgruber e outros (2016), Ribeiro (2017), Viegas (2020), Londero (2021)
Interação com outras organizações e atores estatais e com a sociedade civil	Como o Ministério Público dialoga com outras organizações da paisagem institucional estatal e com a sociedade civil organizada?	Da Ros (2009), Avrizter e Marona (2017), Koerner (2018), Kerche. Marona (2018), Kerche (2018), Oliveira e outros (2020), Kerche e outros (2020), Lamenha e Lima (2021), Sampaio (2022)

Fonte: Autor, 2022

Há duas advertências a fazer neste ponto. Primeiro, há vários outros trabalhos sobre o MP brasileiro como organização, sobre órgãos estaduais ou especializados do MP, ou sobre a atuação em temáticas específicas, que não foram mencionados acima, visto que o objetivo, como proposto, era oferecer um panorama das principais linhas de reflexão sobre a organização

na literatura. Mesmo a definição destas áreas temáticas de destaque não é um consenso no campo de estudos⁵³. Em segundo lugar, a associação de determinado trabalho com uma linha particular de reflexão aqui proposta não significa que ele não ofereça reflexões relacionadas a outros eixos temáticos. Por exemplo, na revisão já mencionada de Da Ros (2009) sobre os padrões de interação entre o MP e a sociedade civil, alguns trabalhos como os de Arantes (2002) e Kerche (2007) aqui enquadrados em um eixo relacionado à construção institucional, são apresentados sob outra perspectiva.

Esse breve sobrevoo sobre o campo de estudos associado à singularidade interna ou dinâmica, isto é, ao desempenho institucional do MP, indica haver uma maior diversidade temática e uma sofisticação analítica nesse tipo de abordagem se comparado aos estudos desenvolvidos com foco quase exclusivo no quadro normativo-formal associado ao desenho institucional do órgão, ou seja, a partir de sua singularidade estática ou externa. Mais que isso, essa perspectiva de análise se mostra mais aberta ao desenvolvimento de uma crítica ao modo como efetivamente funciona o Ministério Público de 1988 e como o órgão se relaciona com outras organizações formais e informais e com a sociedade civil, longe do tom laudatório e mais restritivo de abordagens mais formalistas. Pode-se propor, portanto, que as grandes questões postas sobre o Ministério Público de 1988 como organização no presente e no futuro se desenvolvem, majoritariamente, em outras áreas das ciências sociais que não a pesquisa jurídica.

Maior rigor e precisão analítica, todavia, não significa que não haja dificuldades por parte dos cientistas sociais em adentrarem o hermético universo das organizações do sistema de justiça e dos chamados juristas de profissão. No campo específico de estudos sobre o Ministério Público de 1988, apesar da já referida qualidade analítica da produção no campo das ciências sociais, é possível identificar, em alguns trabalhos recentes, certos pontos que sinalizam os desafios na *tradução* dos sentidos e das nuances de organizações formatadas para os que se ocupam profissionalmente da praxe jurídica. No próximo tópico, serão ilustradas, também com base em levantamento qualitativo, algumas dessas dificuldades.

2.5 DA PLURALIDADE INSTITUCIONAL AO HERMETISMO DO UNIVERSO JURÍDICO: SOBRE OS DESAFIOS PARA O ESTUDO DO MP DE 1988 NAS CIÊNCIAS

⁵³ A título de exemplo, Sampaio e Viegas (2019) propõem que “[...] os estudos mais significativos sobre o MP brasileiro articulam duas abordagens: (i) buscam compreender a autonomia do órgão, levando em conta o arranjo institucional e (ii) destacam as suas potenciais capacidades políticas e técnicas, ressaltando a discricionariedade de seus membros”.

SOCIAIS

Sem pretensão exaustiva, este tópico se propõe a destacar alguns dos principais desafios da produção acerca do MP de 1988 nas áreas das humanidades, excetuada a pesquisa jurídica — aqui genericamente tratadas como *ciências sociais*. Predominam, contudo, trabalhos nas disciplinas da sociologia — inclusive vários sub-ramos, como a sociologia das profissões e a sociologia política — e da ciência política. Prudente acrescentar ainda que a ordem de exposição não está associada a um juízo de relevância dos aspectos discutidos, sendo construída exclusivamente voltada à melhor organização dos argumentos expostos.

Feitos tais esclarecimentos, o primeiro ponto a mencionar está relacionado à pouca atenção que várias reflexões sobre o desempenho institucional do MP nas ciências sociais dedicam às implicações do modelo federativo brasileiro neste debate, , apesar do alerta de Maria Tereza Sadek, uma referência nos estudos sobre o MP de 1988, ainda no ano 2000, no sentido de que “a rigor, o que se refere ao Ministério Público dos estados, não se pode falar de um único modelo no qual estejam contidas todas as instituições estaduais. As variações regionais e estaduais, como observamos, são notáveis” (SADEK, 2000, p. 17).

Abrucio e outros (2021), em reflexão específica sobre este tema, apontam essa lacuna nas análises sobre o Ministério Público como “[...] a agenda esquecida do federalismo brasileiro”. É que, no quadro institucional da federação na CRFB/88, há um sistema de justiça em cada unidade federativa, além de uma estrutura semelhante no âmbito federal e em matérias específicas — trabalhista, eleitoral e militar. Do ponto de vista orgânico, portanto, há 30 (trinta) Ministérios Públicos distintos no Estado brasileiro, isto é, trinta organizações formais diferentes, em que pese a existência de um marco normativo constitucional comum. Não há uma hierarquia entre os diferentes órgãos ministeriais e o Procurador-Geral da República não é o chefe de todo MP brasileiro.

Embora incipientes, levantamentos comparativos já realizados, a exemplo do Diagnóstico do Ministério Público dos Estados, publicado em 2006, pelo Conselho Nacional de Procuradores-Gerais dos Ministérios Públicos dos Estados e da União (CNPGE)⁵⁴, evidenciam que há “grandes diferenças na estrutura desses órgãos e as disparidades entre os

⁵⁴ Fundado em 1981, apesar do nome, o CNPG é uma associação privada integrada pelos Chefes dos Ministérios Públicos dos Estados e da União. De acordo com o seu sítio virtual, funcionando na forma de um Colegiado, o Conselho foi criado com o objetivo de defender os princípios, prerrogativas e funções institucionais do Ministério Público. É sua função integrar os Ministérios Públicos de todos os Estados brasileiros; promover intercâmbio de experiências funcionais e administrativas; e trabalhar pelo aperfeiçoamento da instituição, traçando políticas e planos de atuação uniformes ou integrados que respeitem as peculiaridades regionais” (CNPGE, 2022)..

Estados no número de funcionários, promotores e no orçamento” (AZEVEDO, 2008, p. 241). Os dados compilados anualmente no CNMP no relatório MP: um retrato, também demonstram haver diferenças importantes entre os órgãos do MP brasileiro quanto à natureza e ao volume de trabalho relacionado à atividade finalística (BRASIL, 2021). É o que Lamenha e Lima (2021, p. 76-77) denominaram como *pluralidade institucional*, advertindo justamente que “[...] é esperado que órgãos diferentes possam espelhar infraestruturas, regimentos internos e culturas institucionais variadas”.

O ponto aqui não é desconhecimento acerca do fato da pluralidade institucional, mas a consideração e o peso desse elemento nas reflexões sociológicas e politológicas sobre o MP como organização e seu desempenho institucional. Nesta esteira, alguns trabalhos tomam por referência a experiência de alguns ou poucos órgãos ministeriais, especialmente o Ministério Público Federal, para propor uma análise geral do desempenho institucional de todo o MP brasileiro. Este cenário se acentuou, mais recentemente, com a grande repercussão e impacto político-institucional da chamada Operação Lava Jato (ABRUCIO *et al.*, 2021).

Veja-se, a título de exemplo, o trabalho de Avritzer e Marona (2017) intitulado “A tensão entre soberania e instituições de controle na democracia brasileira”. Estabelecendo uma hipótese de trabalho segundo a qual houve uma guinada nas prioridades de atuação do MP brasileiro, os autores propõem que,

[...] a partir dos anos 2000 a via criminal começou a parecer mais atrativa, particularmente depois da ‘reabilitação do prestígio do inquérito policial’, que veio a reboque do enorme incremento institucional que a polícia judiciária experimentou, particularmente a Polícia Federal e de inúmeras inovações legais e jurisprudenciais no campo do processo penal brasileiro. (AVRITZER; MARONA, 2017, s.p.)

A discussão sobre a pertinência da hipótese, contudo, é desenvolvida apenas com base em dados relativos à atuação da Polícia Federal (PF) e do MPF, tais como o quantitativo de operações policiais levadas a efeito pela PF e o número de ações de improbidade administrativa ajuizadas pelo Ministério Público Federal. Não há uma única consideração sobre a pluralidade institucional do MP brasileiro, tampouco sobre os limites e possibilidades de extensão da análise referente a essa significativa alteração nas prioridades institucionais para outros órgãos ministeriais do sistema de justiça nacional.

Além disso, mesmo quando a diversidade de órgãos ministeriais é apontada, inclusive com referência a dados específicos, por vezes, as conclusões havidas da reflexão não alertam para a importância da consideração de tais elementos na análise do desempenho institucional do MP brasileiro. É o caso, por exemplo, da versão preliminar do texto “O Ministério Público

Brasileiro: de defensor de direitos à combatente da corrupção”, publicado por Kerche e Viegas (2020), no 12º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP). Na sua apresentação, o artigo se propõe,

[...] mostrar que o combate à corrupção não era a atribuição mais importante pensada para esse novo Ministério Público. Na verdade, o que o constituinte buscava primordialmente era uma agência, com autonomia em relação aos governos, encarregada da defesa de direitos sociais e coletivos. Ministério Público que se projeta como um combatente da corrupção é fruto de mudanças exógenas e endógenas que se construíram especialmente após 2003 (KERCHE; VIEGAS, 2020, s.p.).

O fato da pluralidade institucional é um elemento que claramente está no radar dos autores, seja porque há expressa menção a dados nacionais acerca dos órgãos ministeriais brasileiros, ou ainda porque, ao menos um deles tem tratado especificamente do tema em outras publicações recentes (SAMPAIO; VIEGAS, 2019; ABRUCIO *et al.*, 2021; VIEGAS *et al.*, 2022, p. 432-433). Apesar disso, este trabalho em particular analisa dados do CNMP sobre produtividade judicial e extrajudicial exclusivamente do Ministério Público Federal – mesmo quando tais dados sobre os outros MPs também estão disponíveis. Nas considerações finais, em que pese de tratar de um artigo pretensamente sobre o MP brasileiro (e não especificamente sobre o MPF), os pesquisadores se limitam a discutir os achados sobre o MP Federal:

O que os relatórios mais atuais de atividades do Ministério Público Federal registram, contudo, é que os temas primordiais para os constituintes se tornaram, aparentemente, secundários quando comparados com o combate à corrupção. Tão importante quanto isso, o Ministério Público Federal não apenas prioriza o combate à corrupção como faz, de uma maneira geral, em detrimento de outros temas sensíveis para a população. É possível identificar como foi intensificado o combate à corrupção em momentos específicos, como as vésperas das eleições em 2013, em um dos momentos mais críticos da história política do país e que culminou com o impeachment de Dilma Rousseff (KERCHE; VIEGAS, 2020, s.p.).

Mesmo análises mais específicas, como o recente livro publicado por Kerche e Marona (2022), intitulado “A política no banco dos réus: a Operação Lava Jato e a erosão da democracia no Brasil” e que dedica uma seção inteira ao Ministério Público, não tematiza a questão da pluralidade institucional. Apesar da dimensão e o impacto do caso na conjuntura político-institucional brasileira, é sabido que o órgão ministerial a quem coube a persecução criminal dos acusados foi o Ministério Público Federal (MPF). Era de se esperar, portanto, que a análise do desempenho institucional do MP em uma reflexão como essa estivesse circunscrita, portanto, ao MP Federal. Em várias passagens, contudo, os autores parecem estender a sua reflexão a todo o complexo de órgãos do MP brasileiro, embora a atuação submetida a escrutínio tenha

sido especificamente a do MPF no referido caso. Veja-se um dos trechos:

Em resumo: o Ministério Público desenhado pelos constituintes e que foi o modelo que existiu até 2003 era autônomo externamente em relação aos outros Poderes e atores do Estado e, também, internamente, ostentando uma hierarquia frouxa e pouco efetiva. Sua discricionariedade era ampla em relação às matérias cíveis, especialmente em relação à preservação de direitos, e relativamente menor quando se tratava de ações penais. Neste tipo de atuação, seu desempenho era limitado pelo modelo “competitivo” da justiça criminal brasileira, que impunha o estabelecimento de relações com a polícia e o Poder Judiciário. Se a adoção daquele modelo “independente” de Ministério Público já transformava o órgão em um poderoso ator político, especialmente por sua capacidade de intervenção no campo das políticas públicas – ambientais, de saúde, de educação etc. –, as mudanças institucionais que ocorreram após 2003 colocaram os procuradores no epicentro da política nacional, facilitando a mudança de patamar da atuação, especialmente do MPF. (KERCHE; MARONA, 2022, s.p.)

O caráter nacional do MP Federal, sua maior visibilidade e, no caso específico da agenda anticorrupção, o grande impacto dos desdobramentos da Operação Lava Jato (VIEGAS *et al.*, 2020) são alguns dos elementos que provavelmente explicam o porquê dessa extensão automática de achados/análises relacionados ao MPF para o MP brasileiro como um todo. Há ainda prováveis razões de fundo metodológico, nomeadamente aquelas relacionadas à assimetria na transparência e na disponibilização de dados específicos sobre cada órgão ministerial e também quanto ao peso político dos diferentes atores ministeriais no contexto institucional brasileiro.

O segundo ponto que se quer explorar ilustrando os desafios do estudo dos códigos e procedimentos próprios do universo jurídicos por pesquisadores das ciências sociais está no manejo de certas terminologias caras ao entendimento do quadro normativo-formal do MP brasileiro e do próprio sistema de justiça. Abordar-se-ão aqui dois exemplos. Primeiro, a utilização recorrente de nomenclaturas como “procuradores federais”, “promotores federais” como sinônimo do cargo de “Procurador da República”, que é a carreira de piso do Ministério Público Federal. Abaixo, seguem cinco excertos extraídos da literatura sobre sistema de justiça brasileiro e/ou sobre o próprio Ministério Público nos quais a referida terminologia é utilizada de forma equivocada:

Quadro 6 - Excertos de cinco textos produzidos por cientistas sociais que abordam o MP ou sua atuação como um dos temas principais

Entre princípios e regras: cinco estudos de caso de Ação Civil Pública	Ministério Público: guardião da democracia (LEMGRUBER <i>et al.</i> , 2016, p. 17)	Os Conselhos Nacionais de Justiça e do Ministério Público no Brasil:	Democracia, instituições de controle e justiça sob a ótica do pluralismo estatal	A política no banco dos réus: a Operação Lava Jato e a erosão da democracia no

(VIANNA; BURGOS, 2005, p. 820)		instrumentos de accountability? (KERCHE e outros, 2020, p. 1344)	(ARANTES; MOREIRA, 2019, p. 122)	Brasil (KERCHE; MARONA, 2022, p.31)
“Pois, como no caso estuda- do, se é verdade que o Termo de Ajustamento de Conduta funciona como um dispositivo político externo à lógica eleitoral local, por outro lado, ele cria a possibilidade de o poder municipal contrapor aos inte- resses econômicos que eventualmente o constroem, os direitos constitucionais defendidos pelo Ministério Público e pela sociedade civil organizada. Com isso, abre-se a virtualidade de uma negociação que, ao que tudo indica, já tem sido percebida pelos promotores estaduais e <u>procuradores federais</u> envolvidos no conflito”	As mulheres são maioria na população brasileira e naquela com curso universitário completo, mas representam apenas 30% dos <u>promotores e procuradores federais e estaduais</u> que responderam ao questionário. Tal proporção é semelhante à verificada em outras pesquisas e aponta para uma forte sobrerrepresentação masculina no Ministério Público, tal como ocorre em outras carreiras ligadas à Justiça, à segurança pública e ao sistema penal (cf. Vianna et al., 1997; Musumeci, Soares e Borges 2004; FBSP 2015).	“Vale destacar que todos os ramos do MP da União, com exceção do Federal, assim como representantes dos estaduais, foram contemplados. Uma possível especulação é que, uma vez que o presidente do CNMP é o procurador-geral da República (PGR), e este vinha sendo escolhido pelos próprios <u>procuradores federais</u> (...)”	“Segundo a Constituição federal, enquanto as chefias dos MPs estaduais são escolhidas pelos governadores e aprovadas pelas Assembleias Legislativas a partir de lista tríplice eleita pelos próprios integrantes da instituição (art. 128 § 3º), o procurador-geral da República é escolhido livremente pelo Presidente, dentre quaisquer membros da instituição, e aprovado pelo Senado (art. 128 § 1º). Em 2000, no âmbito da tramitação da Reforma do Judiciário, os <u>procuradores federais</u> tentaram introduzir a lista tríplice para escolha do PGR, mas a proposta só contou com 246 dos 308 votos necessários”.	“A própria “campanha eleitoral” para PGR passou a considerar mais centralmente questões corporativas do que em um debate sobre atribuições, agenda e prioridades do órgão: muitas vezes foram as promessas de manutenção ou ampliação de “penduricalhos” do mais caro Ministério Público do mundo (Da Ros, 2015) que mobilizaram os <u>promotores e procuradores federais</u>”.

Fonte: Autor, 2022.

Apegar-se a esse tipo de detalhe terminológico é, em geral, uma atitude preciosista,

típica de um formalismo jurídico que é alvo de justas críticas por parte dos cientistas sociais. De fato, se restringíssemos a reflexão apenas ao debate público, parece excessivo esperar que os indivíduos conheçam a terminologia dos inúmeros cargos associados aos diferentes níveis federativos do sistema de justiça nacional. Também seria compreensível a confusão se os pesquisadores que produziram tais textos apenas discutissem lateralmente o Ministério Público brasileiro. Não é o caso, todavia. A seleção de excertos, como se pode ver, contempla alguns dos principais estudiosos sobre o sistema de justiça nacional no campo das ciências sociais, alguns, inclusive, com pesquisas específicas sobre o MP.

De mais a mais, o manejo de uma terminologia equivocada pode comprometer a precisão analítica desejável em reflexões produzidas por acadêmicos. Ainda que não exista, na burocracia nacional, o cargo de promotor federal, há o de procurador federal, que é uma das carreiras que integra a Advocacia-Geral da União (AGU) e que se ocupa, basicamente, da representação judicial e extrajudicial das pessoas jurídicas de direito público associadas à União Federal. As funções da AGU e do MP, portanto, são marcadamente distintas. Assim, da mesma forma que seria analiticamente equivocado nomear um Estado federal como uma confederação ou denominar um deputado estadual de vereador estadual em um texto acadêmico sobre o sistema político nacional, os equívocos sobre a designação da nomenclatura dos cargos é uma observação digna de nota, porque também reproduzida na literatura especializada.

Ocorre ainda das dificuldades terminológicas se relacionarem a elementos de fundo mais complexos, nomeadamente contextos em que há a necessidade de uma análise e/ou uma interpretação mais atenta da legislação de regência sobre o Ministério Público. Veja-se, por exemplo, a utilização da expressão *autonomia funcional* para se referir à garantia de independência funcional assegurada aos membros do Ministério Público pela CRFB/88, como ocorre, por exemplo, nos textos de Lemgruber e outros (2016, p. 27)⁵⁵ e de Oliveira e outros (2020)⁵⁶.

O tratamento das expressões *autonomia* e *independência* como sinônimos, tal como

⁵⁵ “Nas entrevistas qualitativas e em alguns estudos anteriores sugere-se que as diferenças na quantidade e na variedade das linhas de trabalho devem-se sobretudo ao estágio na carreira e a perfis, preferências, inclinações e trajetórias individuais dos membros do MP, com a autonomia funcional outorgada aos membros da instituição resultando, frequentemente, em personalização das escolhas e das formas de atuação adotadas por promotores e procuradores” (LEMGRUBER e outros, 2016, p. 27).

⁵⁶ “Por outro lado, promotores podem também ser bastante criativos no enfrentamento das questões que lhes chegam, e isso é possibilitado pela ampla autonomia funcional que promotores e procuradores conseguiram assegurar após 1988, conforme discutido anteriormente. De fato, a autonomia funcional decorre de garantias institucionais conquistadas na Constituição, mas não apenas. Os promotores podem ser categorizados como ‘burocratas do nível de rua’, nos termos de Lipsky (1980), e porque a interação com a população/cliente é mediada por normas organizacionais, mas com ampla discricionariedade, o promotor possui liberdade para inovar” (OLIVEIRA e outros, 2020, p. 190).

ocorre em alguns estudos no âmbito da ciência política⁵⁷, não é possível ao se abordar o Ministério Público brasileiro. A Constituição Federal⁵⁸ e a legislação infraconstitucional⁵⁹ que disciplina o funcionamento dos órgãos do Ministério Público brasileiro utilizam as expressões em contextos diferentes: a autonomia funcional é uma garantia relacionada ao órgão propriamente, denotando ausência de vínculo institucional do MP com outras organizações ou Poderes da República, como ocorria até 1988. A independência funcional, por sua vez, é uma garantia assegurada aos membros do Ministério Público, denotando a liberdade de atuação de que gozam os promotores e procuradores no exercício de sua atividade-fim sem a necessidade de subordinação ou aquiescência de membros, ou instâncias superiores do órgão (MAZZILLI, 2015, p. 73; LAMENHA, 2019).

Fora da questão propriamente terminológica, notam-se algumas questões jurídicas complexas são trabalhadas superficialmente em alguns trabalhos produzidos sobre o MP por pesquisadores de áreas externas ao direito. Veja-se, por exemplo, o tema do poder investigatório criminal do MP. Em texto relativamente recente, Kerche, Oliveira e Couto (2020, p. 1342) afirmam que o CNMP, ao regulamentar a criação do Procedimento Investigatório Criminal (PIC) através da Resolução n. 13/2006, invadiu a esfera de atribuição exclusiva do Poder Legislativo e ampliou as atribuições do MP brasileiro de forma contrária ao texto da CRFB/88. Afirmam, como justificativa, que a CFRB/88 prevê que as investigações criminais pré-processuais são “[...] atribuição da polícia, rechaçando a possibilidade (...) de compartilhar o inquérito ou que ele fosse presidido pelo promotor”. Reconhecem, contudo, mais adiante que a edição do citado ato normativo pelo CNMP abriu margem para um “[...] questionamento

⁵⁷ Possivelmente, a utilização dos termos *independência* e *autonomia* decorre da influência de trabalhos como o de Robert Dahl (1982, p. 1), que maneja as categorias como sinônimos de um fenômeno que afasta ou dificulta a accountability de agentes e organizações estatais.

⁵⁸ Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. § 1º - São princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a **independência funcional**. (...) § 2º **Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional** e administrativa, podendo, observado o disposto no art. 169, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas ou de provas e títulos, a política remuneratória e os planos de carreira; a lei disporá sobre sua organização e funcionamento. (...) - os destaques são do autor

59LC 75/93 (Regulamenta a organização dos ramos do Ministério Público da União): Art. 4º São princípios institucionais do Ministério Público da União a unidade, a indivisibilidade e a **independência funcional**. (...)

Art. 22. Ao Ministério Público da União é assegurada **autonomia funcional**, administrativa e financeira, cabendo-lhe: (...)

Lei n. 8.625/93 (Regulamenta a organização dos Ministérios Públicos dos Estados)

Art. 1º O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Parágrafo único. São princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional. (...)

Art. 3º Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional, administrativa e financeira, cabendo-lhe, especialmente: (...)

constitucional (...) e que somente foi pacificado em 2015 após uma decisão do STF, que reconheceu a competência investigatória do MP por 7 votos a 4⁶⁰.

O que se extrai da construção proposta pelos autores é o seguinte: o CNMP teria editado, em 2006, uma resolução de duvidosa constitucionalidade. A dúvida pairou durante quase 10 (dez) anos, até que o STF reconheceu que o MP tem poder de investigação criminal. Mas este último fato não invalida que, na origem, o CNMP não poderia editar o ato normativo em questão⁶¹. Além disso, ao fim e ao cabo, a citada Resolução n. 13/2006 continua sendo mobilizada como um exemplo de atuação excessiva do CNMP, independentemente da decisão do Supremo Tribunal Federal que afirmou o poder de investigação criminal do MP.

Sabe-se que o tema em questão é polêmico e objeto de uma longa competição institucional entre Ministério Público e polícia judiciária, como se mencionará mais adiante. É esperado, portanto, que posicionamentos mais peremptórios também surjam na literatura especializada. A mobilização desse exemplo, contudo, se dá por outras razões. É que os argumentos declinados por Kerche, Oliveira e Couto (2020, p. 1342) ignoram, intencionalmente ou não, alguns elementos básicos da gramática do direito constitucional, da prática jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal e da dinâmica da investigação pré-processual criminal. E mais: o texto sugere que teria sido o ato normativo a criar a possibilidade de investigação criminal por parte do MP, ampliando as suas atribuições finalísticas. Vejam-se abaixo algumas razões do que se sustenta aqui.

Primeiro, poucos anos após a criação do CNJ e do CNMP, o Supremo Tribunal Federal, na Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) n. 12-DF, foi chamado a se manifestar sobre a constitucionalidade da Resolução CNJ n. 07, que proscovia a prática do nepotismo no Poder Judiciário. Na ocasião, reconhecendo que o ato normativo em questão era constitucional,

⁶⁰ O mesmo argumento, inclusive sem a ressalva da decisão do Plenário do STF acerca da constitucionalidade do poder de investigação criminal do MP, também surge no texto de opinião, “Promotores, procuradores e anjos”, de Fábio Kerche e Rafael Viegas (2021).

⁶¹ Textualmente, o argumento dos autores é o seguinte: “Pelo lado da autonomia, cabe ao CNMP “[...] zelar pela autonomia funcional e administrativa [...], podendo expedir atos regulamentares no âmbito de sua competência, ou recomendar providências” (Regimento Interno do CNMP, art. 2º, I)6. Isso abre espaço à criação de regras para o MP sem passar pelo Legislativo. São diversos os exemplos em que o CNMP buscou reforçar ainda mais a autonomia e discricionariedade dos promotores, legislando de forma controversa no que concerne à sua constitucionalidade. Seleccionamos três exemplos que ilustram esse ponto. O primeiro refere-se à criação do Procedimento de Investigação Criminal (PIC) (Resolução n. 13, 2006) (...) O problema é que o texto constitucional previa que procedimentos investigatórios criminais fossem atribuição da polícia, rechaçando a possibilidade, proposta pelo lobby do MP durante o processo constituinte, de compartilhar o inquérito ou que esse fosse presidido pelo promotor. A ideia seria a criação de uma divisão de tarefas que gerasse uma espécie de “piloto automático” no Sistema de Justiça, em que instituições se autolimitariam em um modelo “competitivo”: a polícia investiga, o MP acusa e o juiz decide. O CNMP, portanto, sem a participação do Legislativo, editou um procedimento passível de questionamento constitucional – o que acabou ocorrendo – e que somente foi pacificado em 2015 após uma decisão do STF, que reconheceu a competência investigatória do MP por 7 votos a 4 (STF, 2015)” (KERCHE et al., 2020, P. 1.342).

o STF afirmou que o CNJ — em raciocínio que também se aplica ao CNMP — poderia editar ato normativo cujo teor fosse dedutível de regras e princípios já estabelecidos pela Constituição Federal (BRASIL, 2008). Foi justamente o que fez o colegiado ao editar a Resolução CNMP n. 13/2006, fundamentando-a, entre outros dispositivos infraconstitucionais, nos artigos 127, *caput*, e 129, incisos I, II, VIII e IX, da Constituição Federal. Esse ponto, sobre o poder normativo dos Conselhos de controle externo, sequer é mencionado ou enfrentado pelos autores.

Segundo, qualquer ato normativo posterior à edição da Constituição é passível de “questionamento constitucional”. A provocação da jurisdição constitucional, por si, não gera presunção de que o ato impugnado é inconstitucional, como sugere o tom de suspeição das assertivas dos autores e da exemplificação da Resolução n. 13/2006 como exemplo de atuação exorbitante do CNMP. Ao contrário, qualquer ato normativo se presume constitucional até que sobrevenha declaração no sentido posterior (VAZ, 2017, p. 104-105). Além disso, a declaração de constitucionalidade tem natureza dúplice, ou seja, se é rejeitada a alegação de inconstitucionalidade de um ato normativo, isso significa haver uma declaração de que ele é constitucional (MARTINS; MENDES, 2005, p. 345).

No caso do poder investigatório do MP, ainda que a decisão citada por Kerche e outros (2020, p. 1.342) tenha se dado em sede de controle difuso de constitucionalidade, há de se ressaltar tanto o reconhecimento da repercussão geral no caso⁶², como o fato de que já houve manifestação do STF em sede de controle concentrado de constitucionalidade sobre o mesmo tema. Em 2018, a ADI 4.318/BA reconheceu, por unanimidade, ser inconstitucional disposição prevista em Lei Estadual da Bahia (Lei n. 11.370/2009) que atribuía à polícia civil a atribuição exclusiva para investigação de infrações penais. Na decisão do Plenário, está textualmente referido que “no julgamento do Recurso Extraordinário n. 593.727 (...) o Supremo Tribunal Federal reconheceu a legitimidade do Ministério Público para promover investigações de natureza penal, fixando os parâmetros dessa atuação”⁶³ (BRASIL, 2018). Esse segundo precedente também não é mencionado pelos autores.

⁶² A tese fixada no Recurso Extraordinário 593727/MG, que decidiu a questão, foi a seguinte: “O Ministério Público dispõe de competência para promover, por autoridade própria, e por prazo razoável, investigações de natureza penal, desde que respeitados os direitos e garantias que assistem a qualquer indiciado ou a qualquer pessoa sob investigação do Estado, observadas, sempre, por seus agentes, as hipóteses de reserva constitucional de jurisdição e, também, as prerrogativas profissionais de que se acham investidos, em nosso País, os Advogados (Lei 8.906/1994, art. 7º, notadamente os incisos I, II, III, XI, XIII, XIV e XIX), sem prejuízo da possibilidade – sempre presente no Estado democrático de Direito – do permanente controle jurisdicional dos atos, necessariamente documentados (Súmula Vinculante 14), praticados pelos membros dessa Instituição” (STF, 2015).

⁶³ Ressalte-se que ainda há, ao menos, três ADIs pendentes de julgamento que versam sobre a matéria. São as ADIS n. 2.943, 3.309 e 3.318, todas de relatoria do Min. Edson Fachin.

Terceiro aspecto, o fato de terem sido rejeitadas na ANC 1987-1988 propostas que asseguravam ao MP a direção do inquérito policial ou estabeleciam a criação de um inquérito criminal fora do âmbito policial não significa que o Constituinte determinou que a investigação criminal é exclusiva da polícia judiciária⁶⁴. A leitura do art. 144, par. 1º, I, c/c par. 4º da CRFB/88 não traz nenhuma menção, direta ou indireta, de que a atribuição de apuração de ilícitos na fase pré-processual é exclusiva do órgão policial. De mais a mais, é importante observar que o Constituinte de 1987-1988, quando quis estabelecer algum nível de exclusividade ou privatividade, fê-lo textualmente, como no caso da própria função de polícia judiciária da União atribuída à Polícia Federal (art. 144, par. 1º, I) e do monopólio da ação penal pública confiado ao MP (art. 129, I).

Rememore-se ainda que, em 2013, foi votada e rejeitada, por 430 votos a 9 na Câmara dos Deputados, a PEC n. 37/2011 que tencionava, justamente, estabelecer textualmente na CRFB/88 o poder de investigação criminal exclusivo para a polícia judiciária (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2013). O texto original da PEC acrescia o parágrafo 10º ao art. 144 da CRFB/88 estabelecendo que “[...] a apuração de infrações penais (...) incumbem privativamente às polícias federal e civis dos Estados e do Distrito Federal” (BRASIL, 2012). Se há validade no argumento declinado por Kerche e outros (2020, p. 1.342) no sentido de que houve manifestação da ANC 1987-1988 rejeitando que o MP conduzisse o inquérito policial, haveria de se observar que houve posicionamento mais recente, e unânime, por parte do Poder Constituinte derivado, rejeitando a atribuição de exclusividade da investigação criminal para a polícia judiciária. O ponto também não é sequer mencionado.

Além disso, ao afirmarem peremptoriamente que o modelo promulgado pela ANC 1987-1988 estabeleceria uma divisão clara da apuração criminal no sentido de que “[...] a polícia investiga, o MP acusa e o juiz decide” (KERCHE et al. 2020, p. 1.342), nenhuma palavra é dita sobre que, no marco do art. 129, VIII, da CRFB/88, o MP é autorizado a requisitar tanto a instauração de inquérito policial quanto a requisição de diligências investigatórias. No fundo, portanto, a menos que haja uma substancial alteração da disciplina constitucional do MP via PEC, a discussão sobre poder investigatório criminal exclusivo ou concorrente assume,

⁶⁴ De fato, ao menos 6 (seis) emendas apresentadas na ANC 1987-1988 propunham a inclusão textual da atribuição de investigação criminal no rol de atribuições do MP, mas foram rejeitadas. Ocorre, no entanto, que a ideia aventada por Kerche e outros (2020, p. 1.432) no sentido de que a questão teria sido objeto de intenso lobby das entidades corporativas ligadas ao MP, é discutível. Gunter Axt (2016, p. 33), em registro de memória oral, destaca que Plínio de Arruda Sampaio, relator da Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público, relatou que “desejava ainda ter disposto a polícia investigativa sob a jurisdição total do Ministério Público, mas teria recuado diante da vacilação da própria CONAMP a esse respeito, que antevia férreo conflito com os delegados em torno do tema”.

atualmente, contornos mais políticos — no que diz respeito à competição institucional entre Ministério Público e polícia judiciária — que práticos.

Acrescente-se também que, na realidade, afirmar que a Resolução CNMP n. 13/2006 “criou” ou “legalizou” o poder de investigação do Ministério Público (KERCHE, 2018, p. 12; KERCHE et al., 2020, p. 1.342; KERCHE; VIEGAS, 2021) simplesmente ignora a prática ministerial anterior à edição do referido ato normativo. Ainda que o tema suscitasse controvérsia nos próprios Tribunais Superiores (CLÈVE, 2005, p. 159), factualmente o MP já conduzia investigações criminais antes da Resolução CNMP n. 13/2006. Os fundamentos legais para tanto eram os arts. 8º, V, da Lei Complementar n. 75/93, e 26, I, “c”, da Lei n. 8.625/93, também citados na edição do ato normativo do CNMP, mas que apenas preveem a atribuição do MP de produzir diligências investigatórias nos procedimentos sob sua responsabilidade.

Nessa perspectiva, a edição da Resolução CNMP n. 13/2006 e a regulamentação Procedimento Investigatório Criminal (PIC) veio criar limitações à condução de tais investigações criminais, que até então já aconteciam sem qualquer regramento específico, estabelecendo uma rotina unificada de apuração, com prazos, medidas e objetivos fundados em regras destinadas para essa finalidade. Esse caso, ao invés de um exemplo de excesso, é uma demonstração precisa do exercício do papel do CNMP na expedição de atos regulamentares visando zelar pela autonomia administrativa e funcional do MP brasileiro (CRFB, art. 130-A, par. 2º, inciso I).

Ressalte-se que a ideia aqui não é que a literatura especializada não pode contrariar o Supremo Tribunal Federal em matéria de jurisdição constitucional. Ao contrário: essa postura não só é legítima, como desejável. Há, inclusive, teses sólidas de juristas de renome, como José Afonso da Silva (2004) e Guilherme de Souza Nucci (2004), sustentando a inconstitucionalidade do entendimento de que o MP pode promover investigações criminais.

O problema com o texto analisado de Kerche e outros (2020, p. 1.432) é que, em sendo a inconstitucionalidade um vício estritamente jurídico e havendo o posicionamento da organização instituída pelo Constituinte originário como guardião do texto da CRFB/88, isso cria um ônus argumentativo mínimo para que se discutam as razões declinadas pelo STF. E isso sequer é ventilado pelos autores. Parece que a ilegalidade e a inconstitucionalidade por eles apontada é muito simples e autoevidente, quando há várias questões relevantes acerca do tema, conforme acima sumarizado de forma meramente exemplificativa. Uma prova ainda mais ilustrativa do que se argumenta está em publicação individual anterior de Kerche (2018, p. 13), que classifica a decisão do STF no RE n. 593.727 como “[...] excessivamente elástica e contrária ao espírito da Constituição”, mas sem apresentar um único fundamento que justifique essa avaliação.

Por fim, um quarto exemplo está relacionado às abordagens frente a atividade finalística

do MP. Aqui, embora não se desconheça e se mencione os mecanismos extrajudiciais à disposição dos promotores e procuradores, é comum que foco privilegiado de análise seja a atuação perante o Poder Judiciário. Além dos já mencionados problemas terminológicos e acerca do próprio manejo de tais mecanismos⁶⁵, as ferramentas extrajudiciais, por vezes, são apresentadas como uma espécie de etapa de um processo cujo destino ótimo é a judicialização⁶⁶; ou ainda, como uma forma de alcançar algum resultado subótimo quando o ajuizamento da demanda não é viável⁶⁷. Na realidade, contudo, as ferramentas extrajudiciais são, hoje, o principal mecanismo de atuação do MP brasileiro⁶⁸. Para mais do clássico Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), muito referido na literatura sobre MP nas ciências sociais, há outros mecanismos, como as recomendações e as audiências públicas, aos quais quase não se faz menção. Isso sem mencionar as várias outras soluções não formatadas previamente e tendentes à solução de conflitos e demandas específicas. Mesmo no âmbito penal, a recente inovação legislativa do Acordo de Não Persecução Penal (ANPP) abriu uma nova frente de atuação extrajudicial para o Ministério Público, o que, no longo prazo, tende a reduzir significativamente o número de ações criminais

⁶⁵ Avritzer e Marona (2017, p. 382), em nota de rodapé, relacionam alguns dos mecanismos extrajudiciais à disposição do MP para a investigação de atos de improbidade administrativa: “(...) O Ministério Público (ao lado dos Tribunais de Contas, do Poder Legislativo, e da Polícia Judiciária, por exemplo) pode optar por um entre dois instrumentos para proceder a apurações de atos de improbidade administrativa: inquérito civil/penal público ou procedimento administrativo preparatório (...)”. Há algumas imprecisões aqui. Primeiro, o “procedimento administrativo preparatório” não é um apuratório distinto do inquérito civil, mas uma etapa que lhe precede – ele é preparatório justamente ao inquérito civil (IC). Caso se entenda que há viabilidade para instauração de um IC, o procedimento preparatório é convertido em IC, não se tratando, portanto, de um mecanismo de apuração distinto. Segundo, não há um “inquérito penal” no âmbito da atuação extrajudicial do MP. A terminologia correta é “procedimento investigatório criminal (PIC)”, que é um apuratório distinto, por exemplo, do inquérito policial, que é conduzido pela polícia judiciária. Por fim, não há uma opção entre os vários procedimentos. Na realidade, os fatos relacionados à improbidade administrativa podem ter natureza dúplice, isto é, configurar um ilícito de direito administrativo sancionador (âmbito cível) e um ilícito penal (âmbito criminal). Neste caso, as provas reunidas em um mesmo apuratório podem servir de suporte para atuação nas duas searas.

⁶⁶ Ao abordar o inquérito civil, Ribeiro (2017, p. 54), por exemplo, se vale da definição proposta em 2001 por Cátia Aída Silva, entendendo o inquérito civil como o “procedimento administrativo que possibilita a investigação e o recolhimento de provas e elementos que convençam o promotor da necessidade ou não de propor uma ação civil pública”. De fato, essa é a função primeva do inquérito civil, inclusive no marco da legislação de regência, a Lei n. 7.347/85, que é a Lei da Ação Civil Pública (LACP). Acontece que, passados quase 40 (quarenta) anos da promulgação da LACP, a atuação extrajudicial passou a contemplar um leque mais amplo de ferramentas, como por exemplo as recomendações, as audiências públicas, entre outros, de maneira que o resultado útil de um IC não depende da atuação judicial. Na realidade, como propõem Silva e outros (2017, p. 14-15), há base empírica para sustentar que, na visão mais recente dos membros do MP brasileiro, a ACP é uma ferramenta menos efetiva que as soluções extrajudiciais para assegurar a defesa de direitos transindividuais.

⁶⁷ Tratando especificamente sobre a investigação de atos de corrupção, Kerche (2007, p. 274) apresenta a atuação extrajudicial como um meio para tentar obter certos resultados práticos que, na visão do autor, decorreriam de uma condenação judicial, veja-se: “como a condenação por corrupção no Poder Judiciário é bastante complexa, parece que atuar extrajudicialmente constitui uma espécie de estratégia do Ministério Público ou, pelo menos, de uma parte dele. Ao divulgar à imprensa que está investigando um político, este pode ser condenado pela opinião pública sem um julgamento baseado no princípio liberal de que todos são inocentes até que se prove o contrário”.

⁶⁸ Como já se mencionou na introdução desta tese, dados oriundos do Conselho Nacional do Ministério Público demonstram que, em 2021, foram instaurados, em todos os Ministérios Públicos do Brasil, mais de cinco vezes mais inquéritos civis do que foram propostas ações de natureza cível no Judiciário (BRASIL, 2021).

ajuizadas.

Na mesma linha, não é particularmente incomum que casos judiciais específicos sejam discutidos como tema principal de um estudo sem que uma só peça processual ou ator envolvido no processo judicial seja consultado. Nesse aspecto, a Operação Lava Jato rendeu várias reflexões em que essa lacuna sequer é mencionada, como os trabalhos de Avritzer e Marona (2017), Kerche e Marona (2018; 2022) e Viegas e outros (2020). Ainda que a análise de autos processuais ou a interlocução com atores que efetivamente atuaram no caso não seja um requisito de higidez para uma reflexão como essa, é curioso como a questão, ou mesmo sua desnecessidade, sequer é levantada. Nesta senda, é particularmente sintomático, por exemplo, que o conhecido episódio da apresentação de slides por membros do Força Tarefa Lava Jato no Paraná em uma coletiva de imprensa tenha mais espaço em tais reflexões do que aspectos processuais e materiais dos casos propriamente ditos⁶⁹ (VIEGAS e outros, 2020, p. 19).

Feita essa digressão, a ideia aqui não é emular um sílabo dos erros⁷⁰ das ciências sociais no estudo do Ministério Público de 1988. Essa exposição se propõe a ilustrar que o hermetismo próprio do universo jurídico demanda de sociólogos e politólogos e outros analistas a ele externos a necessidade de uma aproximação mais cuidadosa de objetos de pesquisa que apresentam nuances e sentidos muito particulares. É importante ainda ressaltar que não só as imprecisões terminológicas e semânticas são um dos efeitos colaterais dessa desafiadora interação. Em recente artigo em que discutem o estado da arte das pesquisas sobre o sistema de justiça brasileiro, Da Ros e Ingram (2019, p. 339) problematizam, por exemplo, o caráter meramente descritivo de vários trabalhos de cientistas sociais e políticos que têm como objeto organizações do sistema de justiça, como o MP.

Deve-se acrescentar ainda que tais dificuldades não decorrem necessariamente de deficiência analítica, mas provavelmente de uma dimensão contextual: é esperado que cientistas sociais e políticos não estejam interessados em questões estritamente jurídicas — e consequentemente, sobre organizações cuja atividade finalística principal se desenvolve nas instâncias oficiais de interpretação e aplicação do direito —, mas sim em entender como o

⁶⁹ “[...] com a retórica de combate à corrupção e de luta contra os inimigos do povo, a Lava Jato serviu de plataforma para a direita no Brasil, contando com apoio de grupos da sociedade civil e do mundo empresarial que se organizaram contra o governo do PT, em aliança com os meios de comunicação. Foi expressiva a coletiva de imprensa, às vésperas das eleições municipais de 2016 do procurador e ao coordenador da força tarefa no MPF, Deltan Dallagnol, transmitida em tempo real para todo o país e na qual apresentou em PowerPoint uma sequência de slides, apontando o ex-presidente Lula como líder máximo da organização criminosa que teria lesado os cofres públicos, além de outros crimes”. (VIEGAS e outros, 2020, p. 19-20).

⁷⁰ Fala-se em “sílabo dos erros” como uma referência ao famoso apêndice da encíclica *Quanta Cura*, publicada pelo papa Pio IX, em 1864. O *Syllabus Errorum* listava 80 (oitenta) pontos e/ou opiniões vigentes naquele tempo e que contrariavam a doutrina da Igreja Católica e a autoridade papal, tais como o modernismo, o americanismo, o liberalismo e o comunismo (PIO IX, 1864).

direito e os atores individuais e coletivos a ele associados são parte da política e da sociedade (CLAYTON, 1999, p. 20). Isso não é um problema em si, visto que as diferentes disciplinas das humanidades podem abordar um mesmo objeto sobre diferentes enfoques ou interesses de pesquisa. No entanto, revela que a abertura para a fertilização cruzada entre diferentes áreas das ciências humanas não é uma mera opção do pesquisador, mas uma imposição da necessidade de rigor analítico.

Assim, um dos pressupostos epistemológicos desta tese é de que, em um contexto de difícil *tradução* dos sentidos e das nuances de organizações estatais construídas a partir de códigos específicos a serem operados por juristas de profissão, o recurso à pesquisa jurídica e a seus respectivos pesquisadores a partir de um diálogo interdisciplinar horizontal — e não como meros “consultores” em uma investigação que lhe seria exterior (NOBRE, 2003, p. 147) — pode qualificar significativamente essas reflexões. Mais adiante, na delimitação do desenho de pesquisa deste trabalho, essa discussão será melhor desenvolvida.

2.6 “COMO TEM ENVELHECIDO O NOVO MP”? A TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL COMO FIO CONDUTOR PARA UM BALANÇO DAS TRÊS DÉCADAS E MEIA DE MINISTÉRIO PÚBLICO DE 1988

Já se mencionou acima os dois *surveys* realizados em um intervalo de 20 (vinte) anos e, apesar de contemplarem um universo amostral distinto — o trabalho de 1996 contemplou sete estados da Federação, enquanto o de 2015/2016 ouviu membros de todos os órgãos ministeriais brasileiros —, as questões apresentadas são similares, abordando aspectos da identidade e das prioridades institucionais na visão dos promotores e procuradores, o que permitiu o estabelecimento de um paralelo analítico.

Oportunamente os resultados destes dois levantamentos serão discutidos nesta tese. A esta altura, interessa mencionar dois trabalhos que foram produzidos por pesquisadoras que coordenaram os *surveys* e que se lastreiam, embora não de forma exclusiva, nos dados que neles foram colhidos. O primeiro estudo, da lavra de Maria Teresa Sadek, data do ano 2000 e se propõe a apresentar o Ministério Público de 1988 como um agente promotor da cidadania. Nesta perspectiva, baseada nos achados do levantamento de 1996 e em outros relatos de atuações concretas de órgãos do MP, a autora celebra a organização como um verdadeiro advogado da sociedade⁷¹, o que refletia um pouco do espírito do tempo quanto às esperanças depositadas

⁷¹ A análise de Sadek não se confunde com o tom laudatório dos estudos associados ao que foi definido como singularidade estática ou externa. Nesta, o foco se restringe ao desenho normativo-formal da organização, enquanto

pela sociedade e pela própria academia⁷² no novo MP de 1988:

Efetivamente, estamos diante de um Ministério Público que guarda tênues semelhanças com a instituição que se conheceu no passado. A mudança legal foi acentuada e tem dado ensejo a práticas novas. Por outro lado, promotores e procuradores têm estendido sua atuação, preenchendo espaços. Ilustrando: é notável como nas localidades, por exemplo, em que não existe um Procon, o MP atua como órgão de defesa do consumidor; onde as Defensorias Públicas são inoperantes, o MP atua na defesa dos que não têm condições de arcar com as custas de um advogado; onde não há Conselho Tutelar, o MP desempenha suas funções; onde é baixo o grau de conhecimento sobre os direitos da cidadania, o MP desempenha um trabalho de conscientização e preventivo. E não para por aí: onde há instituições, mas são inoperantes ou têm dificuldades para exercer suas atribuições, ali está o MP. [...] Não se pode esquecer que, em cada cidade brasileira, existe um promotor constituído legalmente para defender os interesses da sociedade, proteger o patrimônio público, enfim, responder às suas atribuições. Neste trabalho, tem recebido tratamento privilegiado a tutela de direitos difusos e coletivos e consequentemente, a efetivação dos direitos sociais da cidadania. O exercício dessas funções também provoca impactos na sociedade, como também no Ministério Público e na autoimagem de seus integrantes. (SADEK, 2000, p. 311)

Dezessete anos depois, Ludmila Ribeiro, lastreada dos dados do *survey* de 2015/2016, assume um discurso mais crítico ao MP de 1988, propondo que, apesar das novas atribuições legadas pela CRFB/88, a organização não perdera a sua vocação para a atuação na área criminal e inserida em uma rotina típica de uma repartição pública — o que a autora denomina como *ação de gabinete* — ao invés de uma postura comprometida com o papel transformador aventado, entre outros, por Sadek⁷³. Veja-se:

[...] o campo do Ministério Público pode ser entendido como uma estrutura que privilegia a ação de gabinete, prioritariamente com pouca ênfase na melhoria da qualidade de vida da população hipossuficiente, em detrimento de uma ação de fato na busca de mais justiça social, quando as leis existentes são contrárias a essa ideia. Assim, o MP se conforma em um excelente exemplo de velha instituição com novas funções: os

a autora se refere mais propriamente ao desempenho institucional das novas atribuições legadas pelo Constituinte de 1987-1988. Importante lembrar que tal reflexão se baseia em dados empíricos colhidos em um *survey* que abrangeu membros do MP de sete estados da Federação.

⁷² Na mesma linha, Viana e Burgos (2005, p. 778) os quais argumentam que uma das vigas mestras da CRFB/88 é “concepção de que a nação conforma uma comunidade solidária – tópico crucial à nossa tradição republicana, a valorização da esfera pública como instância de promoção de integração social e o papel ético-pedagógico atribuído ao Direito, suas instituições e procedimentos na formação da cidadania e do civismo” e aponta que o (...) sinal mais forte disso está na criação constitucional do Ministério Público como guardião da vontade geral expressa pelo legislador constituinte, incumbindo-lhe ‘a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais indisponíveis’” (art. 127 da Constituição Federal)”.

⁷³ Da mesma forma, longe de constituir uma posição isolada, a leitura proposta por Ribeiro (2017) representa, também, o espírito do tempo, na academia e na sociedade, sobre o MP de 1988. No mesmo sentido, ver a avaliação de Silva e outros (2017, p. 21), que pontuam: “parece que o Ministério Público se engaja muito mais em iniciativas como a Operação Lava Jato do que na proteção e garantia de cidadãos tradicionalmente excluídos da política pública, como descendentes de quilombolas, população de rua, dentre outros. Portanto, os membros do MP que atuam na área de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos tenderiam mais a uma ação reativa enquanto os que elegem a corrupção como prioridade institucional atuariam como ativistas, o que delinea o quadro de uma instituição mais preocupada com a administração pública do que com a qualidade de vida do cidadão”.

seus membros ainda são os mesmos do ponto de vista da classe de recrutamento e, por isso, as ações por ele realizada não são substancialmente distintas das que caracterizam o órgão antes da mudança constitucional (RIBEIRO, 2017, p. 78).

Como o desempenho institucional de uma mesma organização pode ensejar duas análises tão diferentes em um intervalo relativamente curto de tempo? Essa disparidade, em conjunto com o problema das singularidades exposto nos tópicos anteriores, evoca a pertinência de um estudo sobre a trajetória institucional do MP de 1988. Deve-se atentar também a um certo sinal dos tempos, o novo Ministério Público de 1988, assim adjetivado por décadas por quase a unanimidade da literatura especializada, já não é tão novo assim. Pensar a trajetória dessa organização nos últimos 35 (trinta e cinco) anos implica em refletir, a exemplo do que sugerem Lima e Machado (2022, p. 6), sobre “como tem envelhecido o ‘novo’ MP?”. Colocado dessa forma, porém, para estabelecer um objeto de investigação e uma hipótese de trabalho bem definidas, é preciso propor em que termos um esforço de pesquisa como esse pode ter viabilidade.

De saída, a advertência primordial: estabelecer um balanço completo da trajetória de uma organização estatal com características tão singulares, que desempenha suas funções há quase 4 (quatro) décadas constitui, certamente, um esforço analítico inexequível no alcance de uma única tese e a partir do olhar de um único pesquisador. Esta, na realidade, é uma agenda de pesquisa de grande atualidade e cada vez mais prolífica nos últimos anos, justamente em razão da grande visibilidade alcançada pelo desempenho institucional do MP no debate público nacional (LIMA; MACHADO, 2022, p. 14).

Apesar dessa crescente frente de estudos, ainda parecem incipientes, sobretudo na pesquisa jurídica⁷⁴, os trabalhos que tenham objetos de pesquisa especificamente relacionados à temática do desenvolvimento institucional do Ministério Público do MP de 1988. As razões para essa pouca atenção são variadas. Um dos aspectos, possivelmente, está relacionado ao risco de produzir um desenho de pesquisa inadequadamente amplo, prejudicando o estabelecimento de hipótese e objetivos bem delimitados.

Todavia, apesar de pouco numerosos, alguns trabalhos recentes demonstram a plena viabilidade de um empreendimento de pesquisa com foco na trajetória institucional do Ministério Público de 1988. Citar-se-ão dois, a título exemplificativo. Daiane Londero (2021) publicou tese de doutorado no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul sobre o desenvolvimento das capacidades

⁷⁴ Outras razões para certas especificidades da pesquisa jurídica sobre o MP de 1988 foram trabalhadas mais acima, neste mesmo capítulo

institucionais do Ministério Público Federal (MPF) na área do combate à corrupção cobrindo o período de 1988 e 2021. Viegas e outros (2022), em publicação em dossiê específico sobre o Ministério Público na Revista Direito Público, investigam os efeitos da mudança do espaço formal do MP, nomeadamente quanto às alterações legislativas a ele associados, sobre a organização e seus membros no período entre 1989 e 2016.

No caso específico do MP, o estudo da trajetória institucional também revela uma peculiar dificuldade de conteúdo aqui já mencionada: a questão do pluralismo institucional decorrente do modelo federativo brasileiro. Assim, consideradas as repercussões decorrentes dessa limitação analítica, é preciso discutir em que condições uma pesquisa sobre o MP de 1988, sem clivagens associadas a um ou vários órgãos ministeriais, pode ser viável. Há aqui quatro pontos a enumerar. Primeiro, apesar da pluralidade institucional, há um marco normativo único para o MP brasileiro: o próprio texto constitucional, que estabelece um só perfil institucional para todos os órgãos ministeriais, e a legislação infraconstitucional que, embora se desdobre em uma lei orgânica específica para o MP da União e seus quatro ramos (LC 75/93) e outra para os MPs estaduais (Lei n. 8.625/93), consegue manter uma relativa unidade organizacional e procedimental (LAMENHA; LIMA, 2021, p.77).

Segundo, há um aspecto relacionado à dimensão corporativa. Apesar de existirem associações vinculadas a cada um dos órgãos do MP brasileiro, também há organizações associativas de alcance nacional e que recorrentemente mobilizam pautas institucionais únicas — é o caso, principalmente, da Associação Nacional do Ministério Público (CONAMP), que reúne associações de todos os órgãos do MP brasileiro, e do Conselho Nacional de Procuradores-Gerais do Ministério Público dos Estados e da União (CNPGE), que é composto pelos chefes de todas as trinta organizações ministeriais existentes no País. Tais espaços não se reduzem à articulação de uma agenda corporativa e/ou de um lobby ministerial frente a outros órgãos do quadro institucional da República, mas também operam como fóruns de troca de informações e boas práticas, e até mesmo de promoção de uma certa educação corporativa e formação de quadros, através da realização de eventos, como, por exemplo, o Congresso Nacional do MP, realizado anualmente pela CONAMP desde 1986 (PENNA, 2021, p. 234-238).

Terceiro, merece menção o papel do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), criado pela EC 45/04, como órgão de controle externo do MP brasileiro e dotado, entre outras atribuições, a expedição de atos regulamentares e recomendações relacionadas à preservação da autonomia funcional e administrativa do Ministério Público (CRFB, art. 130-A, §2º, I). Na prática, nos últimos anos, esta função particular do CNMP tem se dirigido à promoção de uma padronização institucional no âmbito dos órgãos ministeriais (OLIVEIRA *et al.*, 2020, p. 190),

como será adequadamente aprofundado no decorrer desta tese.

Quarto, como destacam De Faveri e outros (2014, p. 2), há um isomorfismo⁷⁵ institucional significativo entre os diferentes órgãos do MP brasileiro, ou seja, considerando que se trata de organizações submetidas a um ambiente institucional semelhante, os diferentes MPs existentes na federação brasileira tendem a assumir configurações, identidades e estratégias de atuação semelhantes (DIMAGGIO; POWELL, 1983, p. 151-154; SCOTT, 2014, p. 185)⁷⁶. Isso explica, por exemplo, o porquê da replicação de estruturas operacionais e de práticas reputadas como exitosas antes mesmo da existência do CNMP e de sua agenda de padronização institucional.

Um bom exemplo aqui são os Grupos de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (GAECOs), estruturas especializadas para o enfrentamento da macrocriminalidade e em coordenação com outros órgãos de controle, cuja primeira experiência foi desenvolvida no MPSP, no ano de 1995. A partir desses marcos, esse saber-fazer passou a ser difundido e adaptado às diferentes realidades dos MPs e, hoje, quase todos os órgãos ministeriais estaduais, hoje, contam com uma estrutura especializada semelhante. Até mesmo o MP Federal que, durante anos optou pela adoção de um modelo diferente, baseado em Forças-Tarefas temporárias, passou a adotar, a partir de 2020, a estrutura de GAECO em diversos estados (PALUDO *et al.*, 2011, p. 28; MPF, 2021).

A despeito do pluralismo institucional, portanto, esses quatro pontos de contato acima descritos evidenciam haver espaço para uma análise de trajetória comum ao MP brasileiro, desde que estabelecida uma lente baseada em elementos comuns à experiência desses diferentes órgãos. Esse esforço de pesquisa, e a própria identificação de um padrão de isomorfismo entre tais organizações, não significa, contudo, equivalência de infraestrutura, recursos humanos, volume de trabalho ou o mesmo padrão de interação com organizações e agentes individuais próximos, como o Judiciário (AZEVEDO, 2008, p. 241; DE FAVERI e outros, 2014, p. 2). Assim, a linha analítica estabelecida nesta tese não exclui a necessidade de abordagens sobre a experiência particular dos Ministérios Públicos isoladamente considerados. Ao contrário,

⁷⁵ Em linhas gerais e no sentido particular que se quer traduzir aqui, a noção de isomorfismo está associada à ideia de que organizações submetidas a ambientes sociais, políticos e normativos semelhantes tendem se a assumir configurações, identidades e estratégias de atuação similares. Embora tal princípio opere em diferentes níveis e atores sociais, as organizações constituem um campo privilegiado para a sua observação, dado que vários elementos, como a busca por legitimidade social, a necessidade de lidar com as incertezas da vida social, as pressões por profissionalização e a aspiração à perenidade estimulam a assunção de uma postura de homogenização frente a outras organizações e práticas. (DIMAGGIO; POWELL, 1983, p. 149-154; SCOTT, 2014, p. 185).

⁷⁶ Lamenha e Lima (2021) discutem como até mesmo organizações à primeira vista bastante distintas, como o MP e a Defensoria Pública, acabam emulando elementos uma da outra. A competição institucional, portanto, é uma chave analítica importante para pensar a questão do isomorfismo. Sobre o tema, ver DiMaggio e Powell (1983).

apenas a reforça. Definir um terreno de regularidades partilhadas por todo o MP brasileiro pode oferecer condições analíticas fecundas para a identificação e o desenvolvimento de estudos sobre o que é específico na trajetória de cada órgão ministerial.

2.7 A ABORDAGEM INSTITUCIONALISTA COMO ESPAÇO DE DIÁLOGO ENTRE A PESQUISA JURÍDICA E A ANÁLISE POLÍTICA

Estabelecida a hipótese de que é viável um estudo sobre uma trajetória institucional comum do MP brasileiro, resta responder duas questões fundamentais: i) qual a abordagem metodológica será empreendida para o estudo desse objeto? ii) quais serão as regularidades eleitas como lente de análise, delimitando, portanto, o objeto de pesquisa desta tese? Propõe-se que há um elemento comum que medeia as duas respostas: a utilidade no estabelecimento de uma abordagem baseada em uma fertilização cruzada entre a pesquisa jurídica e a análise política⁷⁷ para um estudo mais qualificado do objeto desta tese.

Nos tópicos precedentes, apontou-se um enfoque majoritariamente normativo-formal próprio da pesquisa jurídica como um fator que compromete o interesse e o desenvolvimento de estudos sobre a dinâmica e o desempenho institucional mesmo de organizações cuja atividade finalística está diretamente relacionada às instâncias oficiais de interpretação e aplicação do direito posto. Ocorre, no entanto, que o problema do formalismo do direito não se restringe à atitude ou método de pesquisa predominante, ou ao próprio saber jurídico como disciplina das ciências humanas. Uma concepção formalista do direito⁷⁸ também se estende a seu sentido como fenômeno social e ao seu estudo por outras disciplinas das ciências humanas (NOBRE; RODRIGUEZ, 2011, p. 5).

Tem-se, portanto, uma situação um tanto paradoxal: a pesquisa social — e, em especial, a análise política — se desenvolveu como uma área de estudos que oferece melhores recursos teóricos e metodológicos para o estudo de objetos intimamente relacionados ao sistema jurídico da comunidade política, como as organizações do sistema de justiça, justamente por oferecer um ferramental que se coloca para além da mera análise normativista. Apesar disso, contudo, essas disciplinas extrajurídicas das ciências humanas, especialmente no Brasil, ainda assumem,

⁷⁷ Adotar-se-á a expressão *análise política* neste tópico em particular para denotar as pesquisas desenvolvidas no âmbito da ciência e da sociologia políticas.

⁷⁸ Nobre e Rodriguez (2011, p. 5) observam que há uma pecha de anacronismo e de “[...] cientificamente equivocado” associada à noção de formalismo jurídico. No fundo, o que se quer designar com essa expressão diz respeito à abordagem normativo-formal tanto dos objetos de estudo (no caso da pesquisa jurídica) quanto dos casos concretos (na atividade dos juristas de profissão).

em parte importante das reflexões, uma concepção formalista do direito. É dizer: como um fenômeno que se encerra em si e uma ordem normativa que estabelece critérios objetivos para a resolução de conflitos, justificando tais decisões em uma racionalidade própria, dissociada de leituras baseadas em outros subsídios (sociais, econômicos, políticos, éticos etc.), e que permite a universalização de tais soluções para outras situações semelhantes⁷⁹ ⁸⁰(NOBRE e RODRIGUEZ, 2011, p. 6)

Há duas consequências mais imediatas deste cenário para a pesquisa nas disciplinas extrajurídicas das ciências humanas que se debruçam com objetos de estudo diretamente mediados pelos códigos do direito. A primeira está na incapacidade de apreensão de, pelo menos, três sentidos fundamentais do direito frente a sua função no âmbito da sociabilidade e da comunidade política: i) em seu código próprio, isto é, a sua autonomia em relação a outras ordens normativas existentes em uma sociedade; ii) em suas diversas configurações normativas possíveis, rejeitando a fixação da gramática do direito em uma perspectiva unívoca; iii) em torno das disputas acerca dos sentidos do próprio código do direito, ou seja, a possibilidade permanente de construção de novos modelos institucionais (NOBRE; RODRIGUEZ, 2011, p. 7-8).

Ilustrando a citada insuficiência, Marcos Nobre e José Rodrigo Rodriguez (2011, p. 11-13), dialogando com um autor clássico, como Montesquieu, e outro contemporâneo, como Bruce Ackerman, problematizam as próprias noções de judicialização da política, de politização da justiça e de ativismo judicial, já conceituadas neste trabalho e correntemente mobilizadas na análise política, propondo que se trata de uma leitura associada a um olhar puramente normativista das ideias de separação de poderes e de que somente o Legislativo é o coração do projeto democrático.

A segunda consequência imediata da incapacidade de superação de uma leitura eminentemente formalista do direito é de natureza epistemológica. A maior parte da pesquisa jurídica, embora tenha verificado um crescimento quantitativo equivalente, não conseguiu alcançar o mesmo patamar de sofisticação teórica e metodológica atingido pelas outras disciplinas das ciências humanas. Uma das raízes para essa questão está relacionada a uma desconfiança mútua estabelecida entre os juristas e os demais ramos das humanidades, o que

⁷⁹ Em acréscimo, Nobre e Rodriguez (2011, p. 6) pontuam que “[...] historicamente, o desenho institucional que efetivou essas duas ideias nos países foi o Estado de direito concebido em função da teoria da separação dos poderes em que o Judiciário tem a função de aplicar as leis produzidas pelo Parlamento”.

⁸⁰ Uma consequência dessa visão normativista já fora mencionada em tópico precedente e está relacionada ao caráter meramente descritivo de muitos trabalhos produzidos na seara politicista sobre organizações do sistema de justiça, como o MP de 1988 (DA ROS; INGRAM, 2019, p. 339).

excluiu o direito enquanto disciplina científica dos *consórcios interdisciplinares* que estão na chave do desenvolvimento da universidade brasileira (NOBRE, 2003, p. 146-147).

Para além da já mencionada concepção formalista do direito, há outras importantes razões para essa tensão entre campos de estudo, abrangendo — sem qualquer pretensão de esgotá-las ou dedicar maior aprofundamento ao tema — questões como: i) a hegemonia dos cursos de direito como espaço da formação da elite política e do aparelho burocrático nacional no período que antecedeu o desenvolvimento do projeto universitário nacional a partir da década de 1930, o que conduziu a um certo entrincheiramento dos cursos de direito frente a outras disciplinas das humanidades; ii) a confusão estabelecida, no universo jurídico, entre pesquisa científica e atividade profissional, visto que a formação jurídica está fundamentalmente baseada “[...] resultados da prática jurídica de advogados, promotores e procuradores, e não em uma produção acadêmica desenvolvida segundo critérios de pesquisa científica” (NOBRE, 2003, p. 147-148). Este último ponto já foi amplamente discutido nos tópicos precedentes, quando se tratou das reflexões sobre o MP de 1988 no âmbito do saber jurídico.

O que interessa mais propriamente a esta pesquisa, porém, são os efeitos dessa desconfiança entre pesquisa jurídica e outros ramos das humanidades. Do lado das disciplinas extrajurídicas, se o direito não passa de uma mera ordem normativa estatal que prescreve condutas e define sanções, como preconizado por uma concepção formalista também partilhada pelas ciências sociais, as aspirações de uma ciência jurídica somente poderiam estar fadadas a reflexões limitadas e dotadas de pouca cientificidade. Já na perspectiva de boa parte dos juristas, ainda atrelados a uma abordagem majoritariamente jurídico-formal e marcada por lentes analíticas como a do velho institucionalismo, a interlocução com outras disciplinas das ciências humanas é um esforço externo ao seu trabalho ordinário de pesquisa e portanto, dispensável. Assim, os diálogos interdisciplinares, embora presentes na pesquisa jurídica, são, regra geral, totalmente dependentes do esforço e da opção de cada pesquisador, e não como uma exigência teórica e metodológica para a melhor compreensão dos fenômenos em estudo (NOBRE, 2003, p. 147; 163-164).

Sobre este último ponto, obtemperase-se que há uma diversidade de abordagens na pesquisa jurídica aberta a influxos deste tipo de perspectiva, mais ciosa da construção de um modelo teórico e metodológico robusto no âmbito da pesquisa jurídica. É o caso, por exemplo, de novas disciplinas como a análise econômica do direito (AED), de áreas de estudo em particular, como as pesquisas no campo de direito e políticas públicas, e de iniciativas institucionais, como a Rede de Pesquisa Empírica em Direito (REED). O ponto que se

argumenta aqui é que, longe que constituírem a maioria da produção, tais esforços de diálogo horizontal entre o direito e as ciências sociais ainda são restritos a determinados nichos temáticos ou projetos de pesquisa pontuais. Além disso, há registros importantes de algumas articulações ambiciosas dirigidas a um diálogo transdisciplinar entre o direito e as ciências sociais que encontraram dificuldades e pouca permeabilidade frente ao hermetismo do mundo jurídico. Esta não é uma realidade particular do cenário nacional. Campos como o *public law* e o *law and society*⁸¹, nascidos com esse propósito de interação entre o saber jurídico e a pesquisa social nos Estados Unidos, se notabilizaram mais pela produção teórica dos cientistas políticos e sociais, tendo a pesquisa produzida por juristas um papel de menor destaque (CLAYTON, 1999, p. 16-22; VAUCHEZ, 2017, p. 223).

Voltando especificamente à experiência brasileira, seria um engano supor que, nesse processo de desconfiança mútua, somente a pesquisa jurídica perdeu a oportunidade de se beneficiar do diálogo horizontal com outros campos das ciências humanas. O déficit aqui é dúplice: também as demais ciências humanas não conseguiram integrar adequadamente o saber jurídico às suas reflexões. A discussão sobre a questão da singularidade interna ou dinâmica do MP de 1988, desenvolvida nos tópicos precedentes, apresenta várias evidências qualitativas da concretude desse duplo prejuízo.

Esse sumário de dificuldades, longe de apontar para inviabilidade de uma fertilização cruzada entre pesquisa jurídica e análise política, indica que ela é necessária para uma abordagem mais qualificada de objetos de pesquisa como a trajetória institucional do MP de 1988. Um caminho possível para essa articulação, propõe-se, está um certo histórico comum partilhado por essas duas tradições: a abordagem institucionalista.

2.8 UM OLHAR INSTITUCIONALISTA SOBRE O MP DE 1988: SOBRE O DESENHO DE PESQUISA DESTA TESE

A pesquisa jurídica e o campo da teoria política estão associados a uma longa tradição institucionalista (IMMERGUT, 1998, p. 12; RHODES, 2006, p. 102; PETERS, 2019, p. 1) KLAUFKE, 2019, p. 77-78). Entretanto, o início do processo de autonomização da ciência política, em meados dos anos 1950, conduziu a um desencaixe deste campo de estudos frente a

⁸¹ Acerca do movimento Law and Society, Vauchez (2017, p. 223) destaca que “[...] os proponentes da pesquisa sócio-jurídica não tiveram êxito em encontrar lugar no seio das law schools, que, com raras exceções, não modificaram seus programas de ensino e reservaram aos socio-legal studies um lugar marginal. Esse isolamento é particularmente claro quando se consideram as faculdades de direito mais prestigiadas, as que compõem a Ivy League”.

outros ramos do saber e outras ocupações, como o próprio direito, a filosofia, a sociologia e a história (MARENCO, 2016). Uma das consequências principais desta conjuntura foi o reconhecimento da insuficiência da abordagem do chamado velho institucionalismo, praticada até então como ferramenta adequada de análise política, uma vez que ela se fundava, principalmente, na descrição da estrutura jurídico-formal das organizações estatais e apresentava pouco comprometimento com a produção teórica e com o método científico.

Dado o descompasso entre o avanço teórico e metodológico da análise política e o entrenchamento da pesquisa jurídica no Brasil — e que se observa em outras partes do globo —, a tradição institucionalista associada ao saber jurídico ainda se encontra, de maneira geral, bastante arraigada nas perspectivas anteriores à década de 1950, com amplo predomínio da ideia de que estudar instituições e organizações é um esforço analítico que se resume a realização de grandes análises descritivas dos quadros normativos da paisagem burocrática estatal. Ainda que o advento do chamado novo institucionalismo, a partir de meados dos anos 1980, e que provocou uma pequena revolução nas ciências sociais, tenha se feito em certos esforços de pesquisa jurídica de caráter empírico, como no campo do direito e políticas públicas, ainda há poucas incursões dessa abordagem analítica na pesquisa jurídica, em geral, especialmente naquelas que se baseiam em reflexões de cariz mais teórico (VAUCHEZ, 2017, p. 224).

O Ministério Público de 1988 é uma organização formal integrante do Estado brasileiro e do sistema de justiça. A operação mediada pelos códigos normativos formais e informais da praxe jurídica integra parte central da sua atividade finalística. Há uma contribuição importante, portanto, em uma abordagem baseada no chamado velho institucionalismo: o ponto de partida da análise da trajetória de uma entidade como o MP de 1988 seja, inexoravelmente, o marco normativo que estabelece as suas prerrogativas administrativas e funcionais, além de suas atribuições (INGRAM e KAPISZEWSKI, 2019; LIMA; LAMENHA, 2021, p. 101).

A presente pesquisa, portanto, reconhece a contribuição valiosa do estudo da dimensão jurídico-formal de uma organização como o MP de 1988 como o ponto de partida para o estudo de sua trajetória institucional. No entanto, é necessário ir além, visto que temas cruciais para o desenho de pesquisa pretendido, como construção, mudança e desempenho institucionais e a dimensão da informalidade no âmbito das instituições e organizações, passam ao largo do enfoque institucionalista hegemônico no saber jurídico. Assim, a proposta metodológica deste trabalho, reconhecendo essa bagagem institucionalista da pesquisa jurídica e uma *afinidade natural* entre direito e política (DREWRY, 1996, p. 192-193), é buscar reconectar as duas tradições no desenvolvimento desta monografia, a partir da mobilização de uma abordagem

dessa tradição analítica desenvolvida no âmbito da ciência política e particularmente vocacionada ao estudo de trajetórias institucionais: o novo institucionalismo histórico⁸² (FIORETOS *et al.*, 2016, p. 3; HALL, 2016, p. 33).

Até aqui, três elementos do desenho de pesquisa foram explicitados: i) o objetivo principal da tese é explorar a trajetória do MP de 1988 como organização nacional; ii) a pluralidade institucional não é um impeditivo para que se desenvolva uma pesquisa centrada na trajetória dessa entidade, ainda que seja necessário identificar, com rigor e cuidado os limites de uma aproximação dessa natureza; iii) o marco teórico do trabalho é o institucionalismo histórico. Evidentemente, cada um desses pontos será aprofundado — ainda de maneira não linear — no desenvolvimento desta monografia. No entanto, é preciso articulá-los em torno de uma pergunta de pesquisa, de uma hipótese geral e dos objetivos que se cogita alcançar para colocá-la a prova.

A pergunta de pesquisa principal deste trabalho é a seguinte: quais os elementos, eventos e sequências temporais relevantes para explicar a configuração normativa, a visibilidade social e a capacidade de intervenção nas questões de relevo público que hoje caracterizam o Ministério Público brasileiro? A hipótese geral é que a trajetória do Ministério Público de 1988 e as principais mudanças institucionais ocorridas após a CRFB/88 permitem identificar a organização como uma espécie de caixa de ressonância de algumas das principais tensões e ambiguidades decorrentes da solução conciliatória que caracterizou a transição democrática e o processo constituinte de 1987-1988. Essa seria uma das razões principais para um certo mimetismo que caracteriza a identidade e o desempenho institucional do MP brasileiro nas décadas posteriores à promulgação da Constituição de 1988.

Em se tratando de uma abordagem de caráter qualitativo e com o uso de uma metodologia baseada no mapeamento de processos (*process tracing*), essa hipótese será discutida à luz de elementos e reflexões teóricas orientadas pela análise de três momentos identificados como chave no âmbito da trajetória do MP de 1988, que constituem regularidades observáveis diante da questão da pluralidade de órgãos ministeriais no modelo federativo brasileiro: i) o processo de construção institucional que possibilitou a configuração normativa constitucionalizada na Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988; ii) a principal mudança institucional formal no desenho constitucional do órgão, com a criação do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), instância de controle externo da atividade ministerial, estabelecida pela EC 45/2004; iii) um processo de mudança institucional gradual amplamente

⁸² Neste trabalho, utilizar-se-á indistintamente as expressões *novo institucionalismo histórico* e *institucionalismo histórico*.

proposto pela literatura especializada, no qual o MP brasileiro teria deixado de priorizar a defesa de direitos difusos, coletivos e institucionais homogêneos em benefício da atuação no âmbito da repressão penal anticorrupção.

Feita essa apresentação geral do desenho de pesquisa, os próximos dois capítulos desta tese serão dedicados ao desenvolvimento dos elementos principais do marco teórico e da metodologia adotadas nesta pesquisa. No primeiro deles, o objetivo será situar a presente pesquisa na gramática da análise institucional, apresentando distinções e classificações importantes para observar parâmetros adequados de precisão analítica. No capítulo seguinte, tratar-se-á especificamente do novo institucionalismo histórico, a estratégia metodológica da pesquisa, com foco particular na interação entre IH e o mapeamento de processos (*process tracing*) e de algumas ferramentas analíticas consideradas úteis para o estudo da trajetória institucional de uma organização como o MP brasileiro.

3 UMA APROXIMAÇÃO SOBRE O INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO COMO TEORIA E COMO MÉTODO PARA O ESTUDO DO MP DE 1988

3.1 SOBRE A CONSTRUÇÃO INSTITUCIONAL DE UMA ORGANIZAÇÃO COMO O MP DE 88 E AS ABORDAGENS ANALÍTICAS PREDOMINANTES PARA PENSAR O SISTEMA DE JUSTIÇA

3.1.1 Muito além da definição do desenho institucional: a construção de uma organização como processo que se estende no tempo

Em um artigo sobre a atuação do Poder Judiciário frente as políticas públicas no Brasil, Taylor (2007, p. 244) argumenta que, quando comparado a estudos das tradições comportamentalista⁸³ ou atitudinal⁸⁴ e da escolha racional ou estratégica⁸⁵, a abordagem institucionalista “parece ter sido mais útil e produtiva” à análise do desempenho dos juízes e Cortes nos anos que se seguiram à promulgação da Constituição de 1988. A razão para isso, prossegue o autor, teria se dado pelo fato de que, no caso brasileiro, “[...] em vez de ter tido que conquistar seu poder, os tribunais receberam uma abundância de poderes na Constituição e somente depois tiveram que decidir como melhor os utilizar sem provocar reações dos poderes eleitos”. Teria havido, portanto, uma inversão do caminho convencional, observado em outras comunidades políticas.

Há aqui duas observações a fazer. Primeiro, o raciocínio estabelecido pelo autor parece sugerir que, diante da nova fronteira de construção institucional, seria um desdobramento natural que trabalhos com uma abordagem institucionalista tenham maior visibilidade e repercussão no campo de estudos. Ainda que isso possa ser verdadeiro — mesmo que não haja

⁸³ Adota-se o termo *comportamentalismo* como sinônimo para o que usualmente é traduzido como *behaviorismo* ou *abordagem behaviorista*. No mesmo sentido, ver Engelmann (2017, p. 19). A razão para tanto é evitar confusões com o behaviorismo como um método de observação próprio da psicologia, modelo teórico distinto da abordagem comportamentalista na ciência política (SCOTT, 2014, p. 9). Vale ressaltar que, na língua inglesa, é possível a distinção entre *behaviouralism* (análise política) e *behaviorism* (psicologia), o que não ocorre em português.

⁸⁴ Terminologia comum no âmbito do campo do judicial politics. Ver, por exemplo, LIMA, 2014, p. 149. Aqui, a utilizaremos como sinônimo do termo *comportamentalismo*.

⁸⁵ Como se verá no decorrer desse trabalho, dentro da tradição institucional, há uma corrente denominada “institucionalismo da escolha racional” ou “institucionalismo estratégico”. (HALL e TAYLOR, 1996, p. 942-946; IMMERGUT, 1998, 11-16). Na origem, contudo, a teoria da escolha racional e o institucionalismo são abordagens analíticas marcadamente distintas, conforme será exposto no decorrer do trabalho. Segundo Peters (2019, p. 53), sobre essa interpenetração entre ação estratégica e a abordagem institucional, “given that rational choice theory depends for its analytical power upon the utility-maximizing decisions of individuals, it would appear that attempting to relate that theory to institutions and the constraining influence of institutions would be contradictory and inappropriate. Despite the individualistic basis underpinning their analytic approach, rational choice institutionalists have understood clearly that most political life occurs within institutions”.

um levantamento conhecido sobre a questão — cabe ponderar que, mesmo em cenários transicionais, o foco analítico privilegiado na agência dos atores envolvidos, como a tônica principal de abordagens fundadas no comportamentalismo ou na escolha racional, também pode produzir resultados profícuos.

A título exemplificativo, vejam-se os trabalhos de Carvalho (2017) e de Lima (2018), que oferecem subsídios importantes para o campo de estudos ao explorar o processo de redesenho do Judiciário na ANC 1987-1988 tendo como foco o comportamento estratégico e os interesses dos membros dos órgãos judiciais à época do processo constituinte. A percepção de Taylor de maior produtividade do campo institucional talvez esteja relacionada à longa tradição institucionalista que dialoga intimamente com a história da pesquisa jurídica e a ciência política brasileiras, sobre a qual se discutiu no capítulo anterior.

O segundo aspecto é que, assumindo ser correta a análise de conjuntura sobre o início do processo de construção institucional do Judiciário, o cenário não parece se adequar inteiramente à experiência do Ministério Público brasileiro. De fato, a decisão última quanto à configuração normativo-formal do Ministério Público de 1988 foi do legislador constituinte. Isso significa que a constitucionalização desse desenho normativo em particular, fundamentalmente, de um movimento exógeno, no qual os poderes políticos em sentido estrito lhe conferiram atribuições e prerrogativas abundantes, além de uma ampla capacidade de intervenção da vida pública. Neste aspecto, consoante se discutirá mais detidamente no próximo capítulo, há uma posição consolidada na literatura sobre o MP de 1988, capitaneada por Fábio Kerche (2009), sustentando o amplo rol de tarefas confiadas pelo Constituinte ao órgão é um fenômeno que se coloca entre uma delegação e uma abdicação de poderes, o qual o autor denomina de quase-abdicação⁸⁶.

No entanto, apesar desta compreensão de parte da literatura e ainda que haja divergência sobre as razões que motivaram os parlamentares a estruturarem uma organização com tantas prerrogativas e atribuições, inclusive de promover a investigações e providências judiciais e extrajudiciais contra eles próprios, é amplamente reconhecido na literatura que o *lobby* ou *advocacy* empreendidos pelo MP foi um dos mais bem sucedidos dentre as organizações estatais perante Constituinte (ARANTES, 2002, p. 77-80; KERCHE, 2009, p. 19-45; CARVALHO e

⁸⁶ “[...] a avaliação de que apenas ocorreu uma delegação é simplificadora no sentido de não identificar a criação de uma ‘serie de instrumentos, muitos deles previstos constitucionalmente, que dificultam a intervenção do governo ou do Poder Legislativo nos rumos da instituição. Por sua vez, afirmar que houve uma abdicação não explica o fato de a independência orçamentária do Ministério Público, por exemplo, ser apenas relativa assim, entre abdicação e delegação, surge um fenômeno intermediária: alto grau de autonomia, embora com alguns poucos instrumentos de accountability. A explicação desde capítulo é que houve, para o caso do Minsitério Público construído a partir da Constituição de 1988, uma quasi-abdicação” (KERCHE, 2009, p. 52-53).

LEITÃO, 2010, p. 406; AGUIAR-AGUILAR, 2019). Para tanto, basta que se observe que parte significativa do conteúdo da notória “Carta de Curitiba”⁸⁷, elaborada no 1º Encontro Nacional de Procuradores-Gerais de Justiça e Presidentes de Associações de Ministério Público, ocorrido em junho de 1986, acabou incorporada ao anteprojeto da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais (Anteprojeto Afonso Arinos)⁸⁸ e ao próprio texto final da Constituinte de 1987/1988 (SABELLA *et al.*, 2013, p. 31-36). Voltar-se-á a este ponto no decorrer deste trabalho. Por ora, argumenta-se apenas que houve um importante movimento interno ao MP para a configuração institucional definida pela CRFB/88.

De toda sorte, há um aspecto subjacente ao argumento de Matthew M. Taylor, que se afigura aplicável à experiência do MP de 1988: o processo de construção/empoderamento institucional não finda necessariamente com a conclusão da reforma/redesenho do quadro normativo-formal de uma dada organização⁸⁹ (LOWNDES e ROBERTS, 2013, p. 61). No caso de uma organização jovem como o MP de 1988, tão importante quanto compreender como seu desenho normativo-formal se tornou possível, é observar os passos seguintes, como o seu desempenho se projeta no tempo, isto é, analisá-la em movimento. Isto se torna particularmente sensível diante de um órgão criado no contexto de um processo de transição para a democracia, após uma longa ditadura cívico-militar, e que estabeleceu objetivos institucionais tão ambiciosos, inclusive para a consolidação do próprio projeto democrático. Não se deve perder de vista, a esta altura, que umas funções institucionais do MP, no marco do art. 127 da CRFB/88, é, justamente, a defesa do regime democrático.

De mais a mais, interessa ainda a referência de Taylor às três abordagens analíticas correntemente utilizadas para pensar o sistema de justiça: o atitudinalismo, a ação estratégica e a análise institucional. A contraposição entre elas é fundamental para entender a identificação

⁸⁷ A Carta de Curitiba de 1986 foi um documento corporativo elaborado pela Associação Nacional do Ministério Público (CONAMP) que sintetizava as “linhas mestras do posicionamento do Ministério Público” para a Constituinte que seria instalada em breve. Continha cerca de 70 disposições, entre as quais quinze artigos evários parágrafos, incisos e alíneas, todos relacionados ao novo desenho institucional do Ministério Público (CABRAL NETTO, 2009, p. 75-76; SABELLA *et al.*, 2013, p. 31-32). Apesar de existirem divergências na literatura quanto ao nível de adesão dos constituintes ao texto da Carta (KERCHE, 2009, p. 19-21), sua influência no texto final da CRFB é inegável.

⁸⁸ A Comissão Provisória de Estudos Constitucionais foi criada pelo Executivo por meio do Decreto n. 91.450/85 e, em setembro de 1986, concluiu um anteprojeto de Constituição Federal, com objetivo de elaborar um anteprojeto de Constituição para orientar os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, que seria instalada em fevereiro de 1987. O grupo e o anteprojeto acabaram vinculados ao nome do presidente da comissão, o jurista Afonso Arinos, ex-deputado federal e ex-senador da República. Houve resistência por parte de vários parlamentares constituintes à admissão do texto como base dos trabalhos da ANC, nomeadamente do seu presidente, Ulysses Guimarães. Ao final, portanto, o anteprojeto sequer foi encaminhado ao Congresso Nacional (AGÊNCIA SENADO 2008).

⁸⁹ No próximo capítulo, apresentar-se-á uma definição específica de construção institucional como categoria analítica.

no institucionalismo histórico como marco teórico privilegiado para o estudo da trajetória de uma organização como o MP de 1988.

3.1.2 Entre três tradições analíticas e uma aproximação inicial sobre a vocação do institucionalismo histórico para pensar trajetórias institucionais

Em estudo sobre a jurisdição constitucional e o ativismo judicial com foco no Supremo Tribunal Federal, Lima (2014, p. 149) se refere às três abordagens analíticas referidas por Taylor (2007)⁹⁰ como marcos teóricos predominantes nas reflexões sobre aquela que é, sem dúvida, a questão mais antiga, e talvez a que ainda hoje recebe maior atenção dos pesquisadores no campo do *judicial politics*: o processo decisório no âmbito do Judiciário, isto é, “como os juízes decidem e por que eles assim decidem?” (SEGAL, 2008, p. 19). É interessante observar, todavia, que a autora, ao falar da abordagem institucional, qualifica-a, referindo-se ao institucionalismo histórico (IH)⁹¹, o qual é o marco teórico desta tese. Como se verá no decorrer deste capítulo, o IH é um dos desdobramentos de uma abordagem mais ampla de análise política surgida em meados dos anos 1980 e denominada de novo institucionalismo.

Os trabalhos de Taylor (2007) e Lima (2014) tratam especificamente do Poder Judiciário. Aqui, embora seja pertinente problematizar se tais abordagens podem ser integralmente transpostas para outras organizações do sistema de justiça, como alertam Ingram e Kapiszewski (2019), é prudente considerar que o pano de fundo destes três modelos de

⁹⁰ Alguns autores, como Clayton (1999, p. 16-22), fazem menção a uma abordagem denominada “[...] legal model”, muito influenciada pelo realismo jurídico estadunidense. Segundo o autor, foi esta última tradição que tornou possível a emergência do *public law* como um campo de estudos da ciência política naquele País e, consequentemente, o estudo das interações entre direito e política fora o alcance eminentemente prático da pesquisa jurídica da época. O *public law*, vale dizer, é o antecedente histórico dos estudos de *judicial politics* dentro da ciência política norte-americana. Sobre a abordagem do legal model a respeito do desempenho das organizações do sistema de justiça, seus adeptos, embora reconhecessem o papel das preferências individuais nas decisões judiciais (este era o foco inicial das pesquisas na nascente campo de estudos, especialmente no que toca à Suprema Corte dos EUA), compreendiam que a política e a dimensão institucional “estruturavam” a tomada de decisão e o próprio direito aplicado aos casos concretos. É curioso notar que Clayton identifica o legal model como sinônimo de um *velho institucionalismo*. Há aqui duas observações importantes a fazer. Primeiro, a tradição do legal model, tal como desenvolvido nos Estados Unidos, parece não encontrar paralelo na história da ciência política brasileira. Especificamente sobre temas envolvendo a interação entre sistema de justiça e política, o interesse de pesquisa somente começou a se desenvolver, no Brasil, em meados da década de 1990 (ENGELMANN, 2017, p. 26). Assim, não parece útil incluir o legal model no mapeamento apresentado. Segundo a identificação do legal model como um velho institucionalismo proposta por Clayton também não encontra paralelo na pesquisa nacional. O que se correntemente identifica como “velho institucionalismo” na tradição analítica brasileira está melhor associado ao estudo de organizações da vida pública e também do campo privado, mediado, sobretudo, pela análise de seus estatutos jurídico-normativos, isto é, fundamentalmente os seus aspectos formais. Essa abordagem foi – e ainda é – comum no âmbito do saber jurídico (KLAFKE, 2019, p. 77-78). Diante desse cenário, parece acertada a leitura de Rhodes (2006), para quem o correto seria falar em “velhos institucionalismos” e não em uma única tradição associada a essa ideia.

⁹¹ No mesmo sentido, ver WHITTINGTON et al., 2008, p. 12.

explicação predominantes diz respeito a um problema clássico da teoria social (e não só da ciência política), qual seja, a interação entre estrutura e agência no âmbito da constituição dos valores e das práticas sociais⁹² (ROTHSTEIN, 1992, p. 35; SCOTT, 2014, p. 92-93).

A dinâmica decisória também é um ponto-chave para compreender o desempenho institucional do Ministério Público, notadamente porque, sob certo aspecto, ela comporta uma diversidade bastante singular. Diferentemente do Judiciário, que apenas decide quanto aos casos que lhe são submetidos por terceiros (princípio da inércia), a pluralidade do repertório decisório do Ministério Público é ampla, acompanhando o seu grande número de atribuições. Em sua atuação funcional, por exemplo, a um dado promotor ou procurador cabe avaliar variadas questões, como a viabilidade persecutória de determinados fatos para deflagrar ou não uma apuração, o nível de prioridade conferido a cada caso existente, a decisão de judicializar ou não determinada demanda, as providências extrajudiciais a adotar, entre outros. Exsurge aqui ainda uma questão central para etapas futuras deste trabalho: diante de um rol tão extenso de atribuições constitucionais, é possível que um membro do MP opte por priorizar, em sua atuação, matérias com as quais tenha mais afinidade ou *expertise*?

Comportamentalismo, escolha racional e o institucionalismo abordam esse tipo de problema de maneira diversa. Em uma perspectiva atitudinal, tributária da chamada revolução behaviorista dos anos 1950 e 1960, o foco de análise está na bagagem ideológica, isto é, as preferências e valores pessoais dos atores envolvidos, identificando aspectos como formação prévia, origem social e mecanismos de recrutamento como pontos-chave para avaliação do processo decisório (SEGAL e SPAETH, 2002, p. 86-87).

Já no âmbito da ação estratégica, o eixo de análise permanece no âmbito do móvel que subjaz à agência: na tomada de decisão, os atores buscariam o atingimento dos objetivos por eles pretendidos. Para tanto, contudo, maximizar as chances de sucesso, deve-se considerar certos constrangimentos de natureza institucional — o que inclui a própria visão de como o agente pensa que deveria agir, as expectativas sociais em torno da decisão, a interação com outros atores e organizações, entre outros (EPSTEIN e KNIGHT, 1998, p. 10-18; THELEN; STEINMO, 1992, p. 7-10). Na impossibilidade de controlar tais contingências, o comportamento do agente, portanto, não necessariamente se dirigirá para o resultado que ele considerará o mais adequado ou o que melhor o beneficiará, mas para o melhor resultado possível na conjuntura sociopolítica em que ele está inserido (IMMERGUT, 1998, p. 12-13).

O institucionalismo, por sua vez, parte de uma perspectiva distinta das duas abordagens

⁹² Como sintetiza Peters (2019, p. 237), “[...] are outcomes in social processes determined, or best predicted, by structural factors, or are they more predictable by the actions of human agents?”.

precedentes, assumindo que a dimensão institucional não é um mero constrangimento na conformação dos objetivos dos atores individuais, mas um elemento constitutivo do próprio comportamento dos atores (SMITH, 1988, p. 95). Ao priorizar, por exemplo, uma demanda envolvendo questões ambientais em detrimento de um caso relacionado a direito do consumidor, a tomada de decisão de um dado membro do MP seria influenciada, entre outros aspectos, pela política e cultura institucionais associadas a essas temáticas e à própria identidade e o discurso da organização em si a respeito da questão (CLAYTON, 1999, p. 32).

Quanto à vertente histórica do institucionalismo (IH), merecem ser mencionados outros dois elementos nesta aproximação inicial. Primeiro, esta perspectiva teórica assume que organizações como o Ministério Público não são uma mera arena de confluência de um emaranhado de interesses individuais convergentes e divergentes, internos e externos, mas também atores políticos em si (MARCH; OLSEN, 1984, p. 738; SKOCPOL, 1985, p. 9-17), cuja agência influencia decisivamente a visão de seus membros sobre o órgão e suas atribuições e o próprio desempenho da atividade finalística⁹³. Segundo, uma inferência teórica importante a partir do primeiro ponto é que ganham relevo certos elementos minimizados por outras abordagens analíticas e que estão diretamente relacionados ao reconhecimento de uma capacidade de agência às organizações, como os processos de construção, desenvolvimento e mudança institucional (THELEN; STEINMO, 1992, p. 27). Para o institucionalismo histórico, portanto, não vale somente a máxima de que as instituições importam, mas também que a trajetória é um aspecto chave para compreender a dinâmica e o desempenho institucional de uma dada organização.

Ainda que haja uma extensa produção teórica relacionada ao IH nas ciências sociais, nomeadamente na ciência política, a mobilização dessa abordagem como ferramenta analítica no âmbito da pesquisa jurídica ainda é incipiente ou, quando muito, restrita a algumas ilhas temáticas, como o campo do direito e políticas públicas. Disso decorre que, de maneira geral, não tem havido muito espaço, na pesquisa jurídica, para uma discussão mais ampla sobre os fundamentos teóricos do institucionalismo histórico.

Assim, considerando que esta tese advoga que essa abordagem analítica pode oferecer um ferramental bastante útil para o estudo de organizações do sistema de justiça, especialmente quanto a sua trajetória institucional, parece prudente dedicar algumas linhas para situar o IH na paisagem epistemológica da teoria social, nomeadamente na tradição institucionalista. Nessa

⁹³ Como se verá no decorrer deste capítulo, o reconhecimento de uma certa capacidade de agência para organizações formais é uma característica comum à tradição neoinstitucional como um todo, contudo, é o institucionalismo histórico quem melhor se apropria e desenvolve este ponto.

perspectiva, o decorrer deste capítulo abordará quatro questões e ela pertinentes: (1) O que são instituições? (2) Há utilidade na distinção entre instituições e organizações? (3) O que é institucionalismo? (4) Por que se fala em “novo” institucionalismo e quais são suas principais vertentes?

3.2 TRÊS PERGUNTAS DE BASE: UM PERCURSO SOBRE A TRADIÇÃO INSTITUCIONALISTA

3.2.1 Sobre instituições: aspectos conceituais, a dimensão da informalidade e a questão da força institucional

Instituição e institucionalismo são categorias marcadas por ambivalências e uma significativa disputa de sentidos no âmbito das ciências sociais (OSTROM, 1986, p. 3-5; HALL e TAYLOR, 1996, p. 936-937). Mais que isso, há muito que a questão institucional constitui um objeto privilegiado de análise nas disciplinas das humanidades, tais como as ciências sociais, a economia e a teoria política⁹⁴. Nesta perspectiva mais geral, instituições são associadas à ideia de organizações e processos sociais, como leis, costumes e práticas, capazes de produzir estabilidade e padrões reiterados de comportamento, reduzindo as incertezas típicas da vida em coletividade⁹⁵ (HUNTINGTON, 1973, p. 13; NORTH, 1990, p. 3; VOIGT, 2018, p. 12).

Durante séculos, a questão institucional esteve relacionada à atividade pública, especialmente governamental (STEINMO *et al.*, 1992, p. 3). Assim, o desenvolvimento da teoria política, e a própria emergência da ciência política como um campo de estudos autônomo, está intimamente relacionada ao desenvolvimento de estudos específicos sobre as chamadas instituições políticas (IMMERGUT, 1998, p. 5)⁹⁶. Posteriormente, outros campos da teoria

⁹⁴ Immergut (1998, p. 12) identifica, por exemplo, elementos de uma abordagem institucional em autores como Rousseau, Kant, Montesquieu, Tocqueville, Weber, Habermas, Rawls, entre outros. Rhodes (2006, p. 102), por sua vez, propõe que o estudo do desenvolvimento histórico das instituições formais e as ideias e elas associadas é o traço distintivo da contribuição da ciência política, de maneira que, por mais que se qualifiquem as abordagens, esse sempre será um ponto de partida fundamental. No mesmo sentido, ver Sanders, 2006, p. 40.

⁹⁵ Nessa esteira, Klafke (2019, p. 72) propõe alguns elementos para a caracterização de instituição como uma categoria analítica: “[...] em primeiro lugar, a palavra remete a uma ideia de estrutura, de algo que age sobre a vontade do indivíduo e sobre as relações das pessoas entre si. Em segundo lugar, ela remete a uma ideia de permanência, de algo que perdura no tempo. Em terceiro lugar, ela remete a uma ideia de resposta social a alguma situação ou problema que exige ação coletiva ou ao menos uma interdependência entre as pessoas. Finalmente, ela remete a uma ideia de regularidade e frequência de comportamentos”.

⁹⁶ Estas compreenderiam, fundamentalmente, organizações públicas, regulamentadas pela forma jurídica quanto à estrutura e à função, e que desempenham atividades de interesse da coletividade, moldando as oportunidades de todos os cidadãos de participarem das decisões políticas fundamentais e acesso a serviços e bens públicos em uma

social e da economia passaram a identificar e se debruçar sobre instituições não estatais relevantes para a compreensão da sociabilidade, das relações econômicas e da comunidade política como um todo, como a firma, a religião e a família (LOWNDES e ROBERTS, 2013, p. 4).

Uma das consequências dessa *expansão* do olhar institucional para além das fronteiras das atividades estatais foi, justamente, o alargamento do conteúdo semântico do termo *instituição* enquanto categoria analítica. Ainda que não haja uma definição universal (IMMERGUT, 1998, p. 5; VOIGT, 2019, p. 13), tornou-se clássica a definição de Douglass North (1990, p. 3), que identifica instituições como “[...] as regras do jogo de uma sociedade ou, mais formalmente, os limites socialmente estabelecidos para disciplinar as interações humanas”⁹⁷. Partindo desta leitura, Stefan Voigt (2013, p. 5) propõe que outro aspecto fundamental para pensar a categoria reside na noção de sancionamento em caso de descumprimento da regra. Instituições, portanto, se articulariam, em síntese, no binômio regra-sanção, podendo ser definidas como “[...] regras correntemente conhecidas, utilizadas para estruturar situações recorrentes de interação e que são dotadas de um mecanismo sancionador”⁹⁸. A partir dessa estrutura, que se expressa por meio de modais de permissão, obrigação e proibição de certas condutas (OSTROM, 1986, p. 5; VOIGT, 2019, p. 14), também é útil acrescentar que tais regras e procedimentos orientam e constroem o comportamento e a expectativa dos indivíduos em direção a certos objetivos previamente estabelecidos⁹⁹ (BRINKS *et al.*, 2018, p. 7).

Assim, há, virtualmente, uma miríade de instituições no mundo da vida, associadas ou não aos canais oficiais de sanção, que podem, inclusive, se sobrepor, se aglutinar e competir entre si (VOIGT, 2018, p. 19). Esse aspecto recém-mencionado — a oficialidade — delimita uma importante clivagem na definição contemporânea de instituição para a literatura especializada. Regras e procedimentos estabelecidos e aplicados nas esferas oficiais de sanção

dada comunidade política (BEALEY, 1999, p. 166; LOWNDES e ROBERTS, 2013, p. 4). O governo, o parlamento, o Judiciário e o Ministério Público, objeto deste trabalho, seriam, portanto, exemplos bem acabados de instituições políticas.

⁹⁷ Elionor Ostrom (1986, p. 21) adverte que uma resposta à questão “o que são instituições?” variará de acordo com o referencial analítico de quem a faz. Dessa forma, ao invés de enfrentar esse ponto, a autora foca na discussão sobre um elemento que lhe parece central para entendê-las nos variados contextos: a noção de regra. Segundo a autora (1986, p. 5), regras são “[...] prescriptions commonly known and used by a set of participants to order repetitive, interdependent relationships. Prescriptions refer to which actions (or states of the world) are required, prohibited, or permitted. Rules are the result of implicit or explicit efforts by a set of individuals to achieve order and predictability within defined situations”.

⁹⁸ Tradução livre do texto: “[...] commonly known rules used to structure recurrent interaction situations that are endowed with a sanctioning mechanism”.

⁹⁹ Aqui, Brinks *et al.* (2018, p. 7) propõem que as instituições podem ser transformativas ou conservativas em relação aos objetivos projetados em face do *statu quo*.

são categorizados como instituições formais (HELMKE e LEVITSKY, 2006, p. 5). Embora o exemplo mais corrente dessa noção de oficialidade esteja relacionado à atividade estatal¹⁰⁰, ambas não se confundem. Um canal oficial de sanção está melhor associado à ideia de um regramento formalmente estabelecido e, portanto, normalmente dotado de ampla publicidade e expresso de maneira escrita (NORTH, 1990, p. 4). Assim, os regulamentos internos de uma empresa, os procedimentos de votação de uma associação e as regras de determinado esporte, embora externos à atividade estatal, podem ser considerados instituições formais.

Por outro lado, regras e procedimentos estabelecidos, publicizados e aplicados paralelamente às instituições formais — e portanto, fora dos mecanismos oficiais de sanção, — são categorizados como instituições informais. Por essa razão, não é incomum que tais regras e procedimentos não sejam sequer escritos, embora isto não esteja associado necessariamente a sua capacidade de implementação (HELMKE e LEVITSKY, 2006, p. 5-6). Ao contrário, a recente atenção dedicada pela literatura institucionalista ao campo das instituições informais se explica a partir do fato de que compreensão adequada dos fenômenos políticos, sociais e econômicos também exigem um olhar para além das esferas oficiais de normatividade¹⁰¹.

Necessário aqui registrar quatro pontos importantes. Primeiro, dado o seu caráter de precariedade estrutural (v.g. regra ou procedimento não escrito), a identificação de um mecanismo efetivo de sanção é fundamental para distinguir uma instituição informal de um mero comportamento reiterado, cuja não observância não conduzirá a uma consequência sancionatória (HELMKE e LEVITSKY, 2006, p. 6-7; VOIGT, 2013, p. 6). Rememorando o exemplo dado por Brinks (2003, p. 1-19), não retirar o chapéu ao ingressar em um templo religioso é uma instituição informal, visto que pode gerar reprovação e, até mesmo, a expulsão do recinto. Por sua vez, ir à praia de terno e gravata, embora seja uma prática totalmente divergente das vestimentas usuais e possa gerar constrangimento e desconforto físico a quem o fizer, não deflagrará, em tese, reprovação social ou outro tipo de sanção. Não se trata, neste

¹⁰⁰ Importante registrar que há, na literatura, quem prefira estabelecer uma clivagem classificatória dos tipos principais de instituição a partir da presença ou não do Estado na implementação da sanção em caso de descumprimento da regra estabelecida. É o caso de Voigt (2013, p. 6-8), para quem a distinção entre instituições formais e informais é insuficiente, sendo mais adequado se falar em instituições externas, quando o canal sancionador é estabelecido pelo Estado, e instituições internas, quando o canal sancionador é deflagrado por estruturas não estatais.

¹⁰¹ Helmke e Levitsky (2006, p. 19-20) apontam quatro razões para a emergência da questão das instituições informais: i) a incompletude das instituições formais, isto é, a impossibilidade dos canais oficiais de regra-sanção estabelecerem parâmetros para todas as circunstâncias e comportamentos; ii) soluções informais, por vezes, podem ser úteis diante da ausência de poder suficiente para levar a efeito uma mudança institucional formal ou quando o custo dessa mudança é muito elevado; iii) soluções informais, por vezes, podem ser uma resposta útil frente a instituições formais fracas; iv) soluções informais, por vezes, podem ser úteis para a persecução de finalidades que seriam publicamente inaceitáveis se estruturadas formalmente.

último caso, de uma instituição informal.

Segundo, informalidade não significa que tais instituições operem apenas fora da atividade estatal: a definição de uma instituição como formal ou informal não depende do tipo de atividade na qual ela opera, mas sim quanto a sua estrutura. As funções estatais típicas, inclusive quanto ao governo e ao sistema de justiça, estão associadas não apenas a regras e procedimentos formais, mas também a seus congêneres informais¹⁰². Veja-se, por exemplo, o procedimento do “*dedazo*” no México, um conjunto de regras informais que, por décadas, definiu a escolha do candidato presidencial da situação naquele País durante a hegemonia do Partido Revolucionário Institucional (LANGSTON, 2006, p. 141-159), e que nunca encontrou previsão na Constituição ou na legislação eleitoral. De mais a mais, até mesmo aplicabilidade de conceitos jurídicos indeterminados, como “melhor interesse da criança”, “interesse público” ou “defesa do regime democrático” — para permanecer no repertório léxico da atuação do MP — detém tão baixa densidade semântica que necessitam de um substancial conteúdo de informalidade para serem aplicados na prática (VOIGT, 2018, p. 5).

Terceiro, informalidade não importa necessariamente em ilicitude frente aos canais oficiais de regra-sanção. Assim, ainda que uma instituição informal possa divergir do conteúdo de uma instituição formal, há situações em que ela opera, justamente, nas lacunas deixadas pelas esferas oficiais ou reforça a efetividade de uma regra, ou procedimento formal (HELMKE e LEVITSKY, 2006, p. 13-19). Veja-se aqui um exemplo afeto ao objeto desta tese, referente à observância, durante um período de quase 15 (quinze) anos (2003-2017) de uma lista tríplice para a escolha do Procurador-Geral da República (PGR), chefe do Ministério Público da União (MPU) sem que houvesse qualquer previsão constitucional ou legal a respeito¹⁰³ (APOLÔNIO, 2018). Outro exemplo potencial¹⁰⁴ de instituição informal a ser aventado neste contexto diz

¹⁰² Guillermo O'Donnell (1997, p. 39), há quase três décadas, já advertia acerca do caráter fundamental do estudo das dimensões formal e informal das organizações da vida pública, notadamente em comunidades políticas de democratização recente, como a América Latina. Neste sentido, pontuou o politólogo argentino: “[...] ainda que se deseje firmemente a definição de um *pays légal* ou a organização da vida política em torno das tradições do *pays réel*, a navegação bem-sucedida pelo mundo social e político requer uma consciência aguda de ambos os códigos e de suas interligações. Isso é verdade em qualquer lugar, mas em geral é mais verdadeiro quanto mais longe, no tempo e no espaço, do centro geográfico no qual as três correntes da poliarquia se originaram”. Não à toa, há uma crescente literatura sobre o tema das instituições informais na América Latina. Por todos, ver HELMKE e LEVITSKY, 2006 e BRINKS et al., 2018.

¹⁰³ O Constituinte de 1987-1988 deu tratamento distinto para o procedimento de nomeação do PGR em comparação aos chefes dos Ministérios Públicos estaduais e do Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios. Nesta perspectiva, enquanto o art. 128, §3º, da CRFB/88 prevê que será formada uma lista tríplice dentre integrantes da carreira e que o Procurador-Geral será escolhido pelo respectivo Chefe do Executivo a partir desses três nomes, o mesmo não acontece em relação ao Ministério Público da União. Quanto a este último órgão, o art. 128, §1º da CRFB/88 se limita a estabelecer que sua Chefia será ocupada por um integrante da carreira, com mais de 35 (trinta e cinco) anos, nomeado pelo Presidente da República e submetido à aprovação de maioria absoluta do Senado Federal. Não há nenhuma menção a lista tríplice.

¹⁰⁴ Fala-se em *exemplo potencial*, uma vez que nunca houve, na Nova República, tentativa concreta de nomear um

respeito a quem é elegível para o cargo de Procurador-Geral da República: a Constituição de 1988 estabelece que, em tese, qualquer membro de um dos ramos do Ministério Público da União (MPU) poderia sê-lo¹⁰⁵, no entanto, nunca houve Procurador-Geral da República desde 1988 que não fosse membro do Ministério Público Federal (MPF), que o ramo mais proeminente do MPU tanto em espectro de atuação quanto em quantidade de membros.

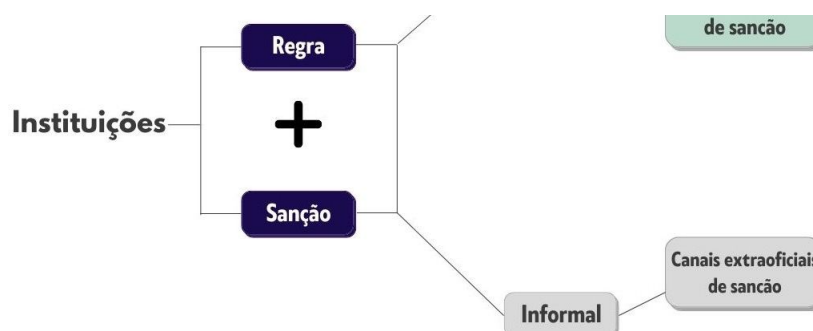
Quarto, apesar da sua precariedade estrutural quando comparada às instituições formais, regras e procedimentos informais não estão relacionados, necessariamente, a um ambiente de fraqueza institucional. Como esclarecem Brinks, Murillo e Levitsky (2018, p. 7-8) a força de uma instituição está relacionada ao seu desempenho, isto é, a sua capacidade de atingir objetivos não triviais¹⁰⁶ para os quais ela fora instituída. Assim, instituições informais podem coexistir tanto com instituições capazes de se aproximar ou de atingir os objetivos propostos quando de sua criação (instituições fortes) quanto com aquelas que falham nesta trajetória (instituições fracas). De todo modo, ainda que a identificação das instituições informais seja fundamental para refletir adequadamente sobre o fenômeno da institucionalidade, é prudente considerar que regras e procedimentos formais oferecem condições analíticas mais favoráveis para o estudo da questão da força e da fraqueza institucional, visto que é possível identificar mais claramente os objetivos propostos quando de sua criação (BRINKS *et al*, 2018, p. 8; MURILLO *et. al.*, 2021, p. 12).

Procurador-Geral da República fora dos quadros do Ministério Público Federal. Dentro do binômio regra-sanção, a aferição de uma instituição informal no caso concreto dependeria da constatação da existência de resistência de outros atores relevantes no processo político relacionado à escolha do PGR. No entanto, vale lembrar que, em 2019, ventilou-se a possibilidade de nomeação do Procurador de Justiça Militar, Jaime de Cássio Miranda, como Procurador-Geral da República, inclusive com manifestação pública do então Advogado-Geral da União, André Mendonça, no sentido de que o PGR não precisaria ser necessariamente oriundo do MPF. A breve movimentação provocou duras reações públicas do Conselho Superior do MPF e da Associação Nacional de Procuradores da República (ANPR), sinalizando que há, de fato, uma resistência institucional latente à quebra desta regra informal (CASTANHO, 2019). Uma afirmação categórica acerca da efetiva existência de uma instituição informal, contudo, exigiria perquirir qual seria o posicionamento de outros atores políticos chave na questão, como o Congresso Nacional e o Supremo Tribunal Federal, o que não fora publicamente veiculado à época.

¹⁰⁵ CRFB, art. 128, § 1º: O Ministério Público da União tem por chefe o Procurador-Geral da República, nomeado pelo Presidente da República dentre integrantes da carreira, maiores de trinta e cinco anos, após a aprovação de seu nome pela maioria absoluta dos membros do Senado Federal, para mandato de dois anos, permitida a recondução.

¹⁰⁶ Fala-se em objetivos não triviais, visto que, ao analisar a força de uma instituição, deve-se ter em mente o problema da ambição institucional, isto é, o nível de impacto pretendido quando do estabelecimento da instituição em relação ao cenário anterior. Evidentemente, instituições com maiores ambições terão um caminho mais longo no atingimento de seus objetivos. Por outro lado, instituições que estabeleçam objetivos irrelevantes ou pouco diferentes da realidade anterior ao seu estabelecimento poderiam causar equivocadamente a impressão de que são instituições fortes, já que, formalmente, suas metas serão facilmente atingidas. Assim, o primeiro passo para analisar a força de uma instituição diz respeito à identificação dos objetivos por ela pretendidos e da mensuração do quanto isso difere do cenário precedente a sua criação. (BRINKS *et al.*, 2018, p. 11-14). Não se poderia propor, todavia, que se trata de instituições fracas, uma vez que isso comprometeria o rigor analítico da questão da força institucional. Buscando equacionar isso, em obra recente, Murillo e outros (2021, p. 13) definem esse tipo de instituição como “insignificante”.

Figura 1 - Elementos e tipologia das instituições quanto à estrutura



Fonte: Autor, 2022.

Quadro 7– Tipologia relativa à força das instituições

Instituição forte	Desempenho que espelha capacidade de se aproximar ou atingir os objetivos para os quais foi criada
Instituição fraca	Desempenho que espelha dificuldades em se aproximar ou atingir os objetivos para os quais foi criada

Fonte: Elaboração do próprio Autor (2022) baseado em Brinks et. al (2018, p. 6-7)) e Murillo et al. (2021, p. 12-13)

Como já pontuado, sendo o Ministério Público uma organização inserida no âmbito do sistema de justiça nacional e cujo marco normativo principal está estatuído na Constituição Federal, qualquer discussão sobre trajetória institucional encontrará o seu ponto de partida inextricável na dimensão jurídico-formal (INGRAM e KAPISZEWSKI, 2019; LIMA; LAMENHA, 2021, p. 101). Nesse contexto, a única reforma legislativa significativa na regulamentação do MP brasileiro desde 1988, com a criação do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) pela Emenda Constitucional n. 45, não alterou substancialmente as atribuições e prerrogativas dos promotores e procuradores.

Apesar desse cenário, contudo, parte da literatura recente sobre o Ministério Público de 1988 aponta haver uma alteração sensível no desempenho de suas tarefas finalísticas (LEMGRUBER et al., 2016, MARONA et al., 2017; AVRITZER e MARONA, 2017; SAMPAIO e VIEGAS, 2019; KERCHER e VIEGAS, 2020, LAMENHA e LIMA, 2021). Isso será tratado

adequadamente no decorrer deste trabalho. No entanto, já sinaliza que os aportes relativos à informalidade no campo das instituições podem oferecer subsídios analíticos valiosos para identificar tanto se houve, de fato, um cenário de mudança(s) institucional(is) no MP brasileiro e, em sendo positiva a conclusão, tentar identificar os elementos mais relevantes desse fenômeno.

Até aqui, referiu-se ao Ministério Público de 1988 precipuamente como uma *organização*, e não como *instituição*, como é corrente na literatura jurídica, no dia a dia do sistema de justiça e no debate público. Estabelecidas bases mais seguras quanto ao termo *instituição* no presente tópico, é de fácil compreensão a adoção deste maior rigor semântico, reconhecendo que, na realidade, o Ministério Público é permeado e associado a inúmeras instituições, mas não pode ser identificado como uma instituição em si, sob pena de se promover uma grande confusão analítica. Se não é uma instituição, em que categoria da análise institucional se enquadra o MP? Por que se adota o termo *organização*?

3.2.2 Uma distinção fundamental: instituições como regras do jogo e organizações como jogadores

No tópico precedente, estabeleceu-se, como ponto de partida, a ideia de que instituições operam como regras e procedimentos, estruturados formalmente ou não, que estabelecem os limites e os incentivos para o comportamento dos indivíduos dotados de mecanismos de sancionamento, com objetivo de atingir certas finalidades definidas como relevantes para uma dada comunidade política e tornar previsível a vida em comum através da redução das incertezas.

As instituições, portanto, são operadas por indivíduos e, em última instância, a eles se destinam. E, em uma comunidade política, os indivíduos não atuam necessariamente de forma isolada. Por vezes, os indivíduos se agrupam em torno de um propósito comum para atingir certos objetivos. Esses coletivos podem se propor a tarefas simples e transitórias, como uma associação de moradores com uma agenda específica frente à prefeitura, ou tarefas mais complexas e perenes, como as agências governamentais, uma universidade ou um partido político. Alguns autores institucionalistas (NORTH, 1990, p. 4-5; BRINKS *et al.*, 2020, p. 10) classificam estes coletivos como organizações, uma categoria distinta em relação às instituições, espelhando, inclusive, a distinção entre formalidade e informalidade desenvolvida

neste último campo^{107 108}.

A distinção aqui proposta, contudo, não é livre de dissensões na literatura (SCOTT, 2014, p. 182-183; PETERS, 2019, p. 145). No tópico precedente, apontou-se como a noção corrente de instituição esteve, por algum tempo, intimamente relacionada ao funcionamento da máquina de governo – as chamadas “instituições políticas”. Pela dicotomia aqui proposta, tais “instituições políticas” seriam melhor denominadas como “organizações políticas” ou estatais. Assim, embora hoje constituam campos relativamente autônomos de estudo^{109 110}, por muito tempo — e isto persiste em algumas abordagens até hoje, inclusive na própria tradição institucionalista (STEINMO *et al.*, 1992, p. 2) — instituições e organizações foram tratadas como sinônimos ou na chave de uma relação de gênero e espécie¹¹¹. É curioso observar ainda

¹⁰⁷ Esta definição de organização não é exclusiva do campo do institucionalismo, sendo partilhada, por exemplo, no âmbito das ciências sociais, nomeadamente na área da sociologia das organizações - ou teoria da organização (SCOTT, 2003, p. 11). Muitas reflexões nesse campo, contudo, não fazem essa distinção, como se abordará adiante. Disso resulta a necessidade de explicitar as razões que justificam a dicotomia aqui proposta.

¹⁰⁸ “Assim como organizações formais (como partidos políticos e sindicatos) devem ser distinguidos das regras formais, organizações informais (como clãs e máfias) devem ser distinguidos das instituições informais” Tradução livre do texto: “Just as formal organizations (such as political parties or unions) may be distinguished from formal rules, informal organizations (such as clans or mafias) should be distinguished from informal institutions”. (HELMKE e LEVITSKY, 2006, p. 7). No mesmo sentido, ver NORTH *et al.*, 2006, p. 21.

¹⁰⁹ A partir de meados dos anos 1940 e 1950 verificou-se o desenvolvimento de uma área específica de estudos que passou a ser denominada “teoria da organização”. Evidentemente, ao longo da história da teoria social e política, organizações em particular foram objeto de estudo (v.g. o parlamento, sindicatos, prisões, entre outras). A novidade provida por este campo específico de estudos se centrou no desenvolvimento de um arcabouço teórico abstrato o suficiente para apreender as similaridades, funções e outros aspectos gerais comuns a organizações situadas em diferentes áreas de atividade e tornando possível, entre outros desdobramentos, a realização de investigações empíricas. Scott (2003, p. 9-10; 2014, p. 21-22) situa nas traduções para o inglês das análises da burocracia promovidas por autores como Weber e Michels o marco divisor que tornou possível a emergência do campo no âmbito da sociologia, notadamente com os trabalhos pioneiros, entre outros, de Merton, Selznick e Gouldner, embora também haja esforços analíticos precedentes em áreas muito diversas como a engenharia, a teoria da administração e a psicologia. Posteriormente, o campo se abriu para abordagens cada vez mais interdisciplinares notadamente a partir do lançamento da revista científica *Administrative Science Quarterly*, editada pela primeira vez em 1956. Assim, tal como ocorre com a tradição institucionalista, o mais correto é propor a existência de teorias da organização (no plural), visto que o campo está longe de ser monolítico. Scott (2003, p. 25-30) menciona três níveis de análise – sociopsicológico, estrutural-organizacional e ecológico – e três definições bastantes distintas de organização: i) sistema racional, entendendo a organização como uma criação humana dirigida a finalidades previamente planejadas e baseada em uma rígida estrutura normativo-formal ; ii) sistema natural, entendendo que a organização como um coletivo por meio do qual os participantes buscam interesses diversos, não necessariamente convergentes, mas que assumem que a manutenção do ente. É a dinâmica dessas interações entre indivíduos associados à organização, e não sua estrutura formal, que explicaria o seu desempenho; iii) sistema aberto, entendendo a organização como um sistema de atividades interdependentes, no qual indivíduos veiculam diferentes interesses e que deve apreendida como inserida em um contexto institucional e cognitivo-cultural mais amplo. Os trabalhos mais recentes do campo têm partido desta última perspectiva (SCOTT, 2014, p. 217).

¹¹⁰ Fala-se em campos *relativamente* autônomos porque há diálogo bem estabelecido entre a abordagem do novo institucionalismo e a teoria das organizações, conforme será tratado no tópico posterior deste trabalho. Aqui, basta adiantar que o que se denomina institucionalismo sociológico surgiu, justamente, a partir da teoria da organização (HALL e TAYLOR, 1996, p. 946; PETERS, 2019, p. 240). Sobre o tema, ver DIMAGGIO e POWELL, 1991.

¹¹¹ Ver, por exemplo, Greif (2006, p. 30) que propõe que instituições são um fenômeno associado à confluência de, pelo menos, quatro elementos: regras, crenças, normas e organizações que, em conjunto, produzem regularidades no comportamento social.

que alguns textos seminais para esse campo de estudos sequer tratem dessa distinção explicitamente (MARCH e OLSEN, 1984; OSTROM, 1986; IMMERGUT, 1998).

Considerando que se adotou, nesta monografia, a articulação entre regra e sanção como núcleo duro da definição de instituição, não parece útil, do ponto de vista analítico, agregar a tal conteúdo outro fenômeno marcadamente diverso — isto é, um agrupamento de indivíduos vinculados por propósitos comuns para de atingir certas metas (NORTH *et al.*, 2009, p. 23)¹¹². Do ponto de vista da análise, uma instituição é, antes de tudo, uma estrutura normativa, enquanto uma organização opera como um mecanismo de agência que se submete às regras e procedimentos que vigoram em uma dada comunidade política. Instituições, portanto, estruturam e influenciam a criação de organizações, mas com elas não se confundem (HALL e TAYLOR, 1996, p. 938)¹¹³. Por outro lado, na modernidade política¹¹⁴, a principal projeção tangível das estruturas institucionais são, justamente, as organizações (SCOTT, 2014, p. 183).

Sobre essa interação entre instituições e organizações, Douglass North (1992, p. 10) propõe:

Se as instituições constituem as regras do jogo, as organizações são os jogadores. As organizações se compõem de grupos de indivíduos dedicados a alguma atividade executada com determinada finalidade. As limitações impostas pelo contexto institucional (ao lado de outras restrições normais da economia) definem o conjunto de oportunidades e, portanto, o tipo de organizações que serão criadas. Conforme a sua finalidade – maximizar lucro, vencer as eleições, regular a atividade empresarial, educar alunos - organizações como firmas, partidos políticos, agências reguladoras, escolas e universidades se engajarão em adquirir habilidades e conhecimento que irão deflagrar suas possibilidades de sobrevivência no cenário de competição onipresente¹¹⁵.

¹¹² Propor que uma organização se destina ao atingimento de certas metas traçadas pelos indivíduos a ela associados não significa, em absoluto, que tais objetivos estejam pautados exclusivamente em parâmetros de racionalidade e eficiência e/ou que se orientem exclusivamente pela estrutura normativo-formal do ente. Como lembra Scott (2014, p. 217), organizações são altamente permeáveis ao seu contexto institucional (o que contempla, pelo que já foi exposto neste trabalho, a dimensão da informalidade) e a ambiência cognitivo-cultural em que estão inseridas. Esta circunstância – que também se observa nos indivíduos, por exemplo - não retira a sua capacidade de agência, isto é, a sua autonomia como ator político no âmbito de uma dada comunidade política.

¹¹³ Possivelmente, esta é a razão fundamental para que alguns textos clássicos do novo institucionalismo sequer mencionarem a distinção entre as duas categorias.

¹¹⁴ Por modernidade, toma-se, na esteira de Anthony Giddens (1991, p. 11), o “[...] estilo, costume de vida ou organização social que emergiram na Europa a partir do século XVII e que ulteriormente se tornaram mais ou menos mundiais em sua influência” e institucionalmente marcado pelo aparecimento do Estado-nação e da produção capitalista sistemática. No campo político que é, segundo Chantal Mouffe (1996, p. 24), onde “as relações sociais se formam e são simbolicamente ordenadas”, a modernidade legou a sociedade ocidental a uma mudança de paradigma sem precedentes: a promessa da liberdade e da igualdade para todos através do advento de uma forma democrática de sociedade, legados oriundos do ideário iluminista e das revoluções liberais do século XVII e concretizados sob a égide da chamada democracia liberal. O projeto democrático, portanto, confunde-se com o próprio projeto político da modernidade, muito embora não subsista em uma conexão inexorável entre a tradição liberal e a tradição democrática.

¹¹⁵ Tradução livre do texto: “If institutions are the rules of the game, organizations are the players. Organizations consist of groups of individuals engaged in purposive activity. The constraints imposed by the institutional framework (together with the other standard constraints of economics) define the opportunity set and therefore the

Em um trabalho precedente, North (1990, p. 4-5) já havia pontuado que, se as instituições são as regras do jogo e as organizações são os jogadores¹¹⁶, o propósito das primeiras, por óbvio, seria definir como o jogo é disputado; enquanto a finalidade das últimas seria traçar estratégias para vencer o jogo. A partir dessa passagem, em particular, Elias L. Khalil (1995, p. 446) objeta que a visão de North sobre a distinção entre as duas categorias seria insuficiente, visto que comportaria uma leitura que encerraria as organizações como uma mera expressão do quadro institucional vigente. Em outras palavras: a *performance* de uma dada organização dependeria, apenas, da identificação e análise das instituições que lhe são subjacentes.

O ponto de Khalil (1995, p. 447-451) é que a relevância de uma distinção bem-marcada entre instituições e organizações, em uma dada comunidade política, se articularia a partir de uma dicotomia entre meios e fins. Ao estabelecer as regras e procedimentos que limitam e incentivam o comportamento dos indivíduos (isolada ou coletivamente), as instituições operariam como meios na dinâmica da sociabilidade. As organizações, por sua vez, ao estabelecerem determinados objetivos para sua constituição e para o seu agir, operariam como fins. Isso explicaria, por exemplo, o porquê da simples importação de um quadro institucional exitoso de uma comunidade política para outra não é suficiente para que o sucesso se repita. Além disso, revelaria haver outros dados da cultura e da história, não enquadráveis na estrutura regra-sanção, que devem ser considerados na identificação dos objetivos de uma dada organização.

No entanto, a crítica de Khalil parece não apreender adequadamente todas as nuances do pensamento de North acerca da questão. Em primeiro lugar, como destaca Scott (2014, p. 183), o foco analítico prioritário de North é a dimensão institucional, de maneira que o tema das organizações não é tratado extensivamente pelo autor. Esta advertência é importante para situar exatamente o contexto no qual foram produzidas as reflexões do economista estadunidense. De todo modo, não parece correta a conclusão de que o North toma as organizações como mera expressão das instituições que lhe são subjacentes. Na realidade, no próprio texto citado por Khalil como base para sua crítica, o economista estadunidense propõe uma certa circularidade entre ambas as categorias: organizações se tornam possíveis e se

kind of organizations that will come into existence. Given the objective function of the organization-maximizing profit, winning elections, regulating businesses, educating students-organizations such as firms, political parties, regulatory agencies, and schools or colleges will engage in acquiring skills and knowledge that will enhance their survival possibilities in the context of ubiquitous competition”.

¹¹⁶ No mesmo sentido, ver LOWNDES, 2018, p. 61.

desenvolvem influenciadas pelo quadro institucional e, por sua vez, este último é influenciado pelo desempenho das organizações (NORTH, 1990, p. 5)¹¹⁷. Não haveria, portanto, uma relação de passividade e/ou de determinismo das instituições em relação às organizações.

Ainda que assuma que as estruturas institucionais oferecem os contornos do que denomina formas organizacionais (*organizational forms*) — isto é, as regras e procedimentos que se propõem a regulamentar a interação entre os indivíduos dentro de uma dada organização e a relação destes com atores externos — North, em trabalho conjunto com Wallis e Weingast (2006, p. 22), pontifica que “[...] o comportamento de qualquer organização humana, contudo, não é determinado apenas pela sua forma institucional, porque toda organização é feita por seres humanos reais, não por abstrações institucionais”^{118 119}.

Esta passagem, apesar de marginal no contexto geral do texto em questão, indica que — embora suas reflexões tenham transitado com maior atenção em outras áreas de interesse e/ou objetos de estudo — North não ignorava a contribuição de outros ramos do institucionalismo, nomeadamente de sua vertente sociológico-organizacional (HALL e TAYLOR, 1996, p. 946-950), os quais propõem que a interação humana, as crenças dos indivíduos e contexto social e histórico são elementos importantes para apreender a dinâmica e o desempenho das organizações de uma dada comunidade política em um certo período (SCOTT, 2014, p. 57-58). É tanto que, em obra posterior, um aprofundamento do trabalho de 2006, North, Wallis e Weingast (2009, p. 231) são categóricos:

Queremos enfatizar a importância das organizações e das crenças para entender como as instituições funcionam e para acompanhar como as instituições que governam a formação das organizações mudam ao longo do tempo e frente a diferentes ordens sociais. Compreender a mudança social em eventos históricos reais requer separar instituições, organizações e crenças, bem como a violência, a fim de identificar a

¹¹⁷ North enfatiza a distinção entre instituições e organizações como relevante, sobretudo porque vê nas últimas uma chave importante para pensar a temática da mudança institucional, que será trabalhada no decorrer deste trabalho. Segundo o autor (2005, p. 60), “[...] the opportunities provided by the institutional matrix determine the kinds of organizations that will come into existence; the entrepreneurs of organizations induce institutional change as they face the ubiquitous competition derived from an economic world of scarcity. As they perceive new or altered opportunities they induce institutional change by altering the rules (either directly by political bodies or indirectly by economic or social organizations pressuring political organizations); or by deliberately (and sometimes accidentally) altering the kinds and effectiveness of enforcement of rules or the effectiveness of sanctions and other means of informal constraint enforcement. Historically, as organizations in the course of interaction evolve new informal means of exchange, social norms, conventions, and codes of conduct may wither away”.

¹¹⁸ Tradução livre do texto: “The behavior of any human organization, however, is not determined solely by its organizational form, because every organization is made up of real human beings, not institutional abstractions”.

¹¹⁹ Essa compreensão, vale ressaltar, já estava presente em trabalhos anteriores do economista estadunidense. No próprio texto objeto de crítica por Khalil, North (1990, p. 73) esclarece que “organizações são projetadas para perseguir os objetivos de seus criadores. Elas serão criadas não apenas em função dos limites impostos pelas instituições, mas também de outros constrangimentos (e.g., tecnologia, renda e preferências)” (tradução livre: “Organizations will be designed to further the objectives of their creators. They will be created as a function not simply of institutional constraints but also of other constraints (e.g., technology, income, and preferences)”).

interrelação entre tais elementos ao longo do tempo. O desenvolvimento social, historicamente e no mundo contemporâneo, não é uma simples questão de mudar as instituições, adotar estruturas de governos adequadas ou construir sistemas de direito de propriedade¹²⁰.

Assim, uma leitura mais extensa do pensamento de North esvazia a necessidade do modelo de meios e fins proposto por Khalil como critério distintivo entre instituições e organizações, visto que, claramente, há o reconhecimento de que outros elementos, e não só quadro institucional, concorrem para o delineamento dos objetivos de uma dada organização. Além disso, se nos restringirmos a uma abordagem estritamente institucionalista, a dicotomia meios-fins promove uma certa confusão analítica por outra razão importante. Ao tentar explicar o porquê de instituições idênticas não produzirem os mesmos resultados em comunidades políticas distintas, o autor pontua que é possível que os fins perseguidos pelas organizações dessas duas sociedades sejam distintos¹²¹. Esta leitura, no entanto, não concede o peso adequado ao papel das instituições informais como um aspecto relevante na compreensão de fenômenos como as dificuldades na importação de modelos institucionais de sucesso para comunidades políticas muito diversas.

Assim, a utilidade da distinção entre instituições e organizações é instrumental, enquanto reflete mais uma projeção da clássica dicotomia entre a estrutura normativa e a agência na teoria social. As organizações, ao traduzirem uma concertação de agentes individuais na persecução de certos objetivos comuns, operam como um desdobramento coletivo do papel do indivíduo como ator social por excelência. Como as organizações atuam e as finalidades que elas perseguem em seu agir não se confundem, necessariamente, com as regras e procedimentos formais e informais que as regulamentam. De mais a mais, assume-se que a interação entre instituições e organizações não está associada a qualquer tipo de determinismo, contemplando uma certa circularidade que se abre para influxos de outros elementos históricos, sociais e cognitivo-culturais.

Em acréscimo, no marco teórico do institucionalismo histórico, propõe-se que o estudo de uma organização cujas funções precípuas se relacionam intimamente com a própria razão de

¹²⁰ Tradução livre do texto: “We want to stress the importance of organizations and beliefs in understanding how institutions work and to follow how the institutions that govern the formation of organizations change across social orders and over time. Understanding social change in actual historical events requires separating institutions, organizations, and beliefs, as well as violence, in order to track their interrelated development over time. Social development, historically and in the contemporary world, is not simply a matter of changing institutions, adopting the appropriate governance structures, or constructing systems of property rights”.

¹²¹ “But still, why should we stress the organization/institution distinction? Institutions, insofar as they are about means, do not spell out the ends which actors must adopt. There could be two societies with identical institutions or twin brothers with identical genetic make-up but who do not share similar ends” (KHALIL, 1994, p. 450).

ser do Estado, como o Ministério Público, recomenda uma distinção bem delimitada entre estrutura normativa e agência, a fim de viabilizar um enfoque de pesquisa capaz de rejeitar, claramente, qualquer abordagem a partir de uma lente necessitarista¹²² (MARCH; OLSEN, 1984, p. 737), evidenciando que aspectos conjunturais são essenciais para a apreensão adequada da trajetória dos processos de construção e mudança institucional (SCOTT, 2014, p. 39).

Por fim, a partir da adoção de uma abordagem institucionalista neste trabalho e demonstrada a utilidade da distinção entre *instituição* e *organização* como categoria analítica conforme a digressão desenvolvida neste tópico, explica-se por qual razão se vinha utilizando apenas o último termo — ou algum de seus sinônimos (v.g. órgão, ente, entidade, corporação) — para designar o Ministério Público e outros atores coletivos integrantes da estrutura estatal dentro e fora do sistema de justiça.

3.2.3 Uma tradição longeva: à guisa de uma prototeoria do velho institucionalismo

Em um tópico precedente, traçaram-se as primeiras considerações sobre a adequação do institucionalismo histórico como abordagem adequada para o estudo da peculiar trajetória do MP de 1988. Resta situá-lo na tradição institucional, a qual, como também já foi pontuado, é tão longeva quanto a própria teoria política (IMMERGUT, 1998, p. 12; RHODES, 2006, p. 102; PETERS, 2019, p. 1). Além disso, tal como feito a propósito das categorias *instituição* e *organização*, é necessário delimitar o que se entende aqui por *institucionalismo* e o porquê de a literatura propor o desenvolvimento, a partir de meados dos anos 1980, de um *novo* institucionalismo. A longevidade dessa tradição analítica permite antever que há uma pluralidade de abordagens que a ela se associam, não se tratando de um campo de pensamento unificado (HALL e TAYLOR, 1996, p. 936; PETERS, 2019, p. 2). Precisar o alcance e o sentido do termo *institucionalismo*, portanto, exige identificar o que há de traço comum entre elas, uma definição mínima.

O institucionalismo é, antes de tudo, uma aproximação geral para explicar a dinâmica entre estrutura e agência nas interações e na organização da vida social. Como a própria nomenclatura sugere, a premissa fundamental desta tradição analítica é a de que as instituições importam. Mais que isso, parte-se do pressuposto de que as instituições — e não os indivíduos — são o ponto de partida privilegiado para a análise dos fenômenos da sociedade, constituindo,

¹²² É dizer: uma leitura que tome “[...] o acontecido como a única possibilidade histórica existente no momento analisado” (CASTRO, 2018, p. 233).

portanto, o elemento central da vida política (LOWNDES e ROBERTS, 2013, p. 6).

De acordo com essa perspectiva teórica, há uma proeminência da estrutura sobre a agência na explicação dos processos sociais. Proeminência, vale dizer, não se confunde com determinismo: instituições são criadas, modificadas e operadas por ação humana — ou seja, não se pode desprezar o próprio papel da agência na modificação do quadro institucional (SCOTT, 2014, p. 57-58)¹²³. No limite, essa abordagem propõe uma rejeição de modelos de explicação atomísticos da vida social, cuja principal expressão contemporânea nas teorias social e política é o comportamentalismo (DIMAGGIO; POWELL, 1991, p. 3).

Assim, ainda que — como visto — subsistam divergências na literatura sobre o alcance da noção de “instituição”, há uma leitura comum de que o quadro institucional de uma comunidade política estabelece elementos de ordenação e de previsibilidade para a vida social, construindo uma espécie de arquitetura de valores, sentidos, identidades e visões. Para os institucionalistas, portanto, a forma que os indivíduos e as organizações agem e pensam o mundo, e os resultados dos processos sociais e políticos, são decisivamente influenciados por essa estrutura normativa e simbólica (MARCH e OLSEN, 2006, p. 4; PETERS, 2019, p. 235).

Pensando essa abordagem voltada ao estudo das organizações estatais — em vista do objeto desta pesquisa —, o foco privilegiado, naturalmente, é o campo da teoria política¹²⁴. Isto porque o estudo sistemático da esfera pública, durante séculos, se baseou na análise e no desenho de organizações de governo, compreendendo-as como um mecanismo imprescindível para a vida em sociedade. Apesar das diferentes abordagens mobilizadas por teóricos tão diversos quanto Aristóteles, Thomas Hobbes, John Locke, Montesquieu e Alexis de Tocqueville¹²⁵, essa imprescindibilidade esteve associada ao reconhecimento, em maior ou menor medida, de duas funções essenciais que tais organizações de governo desempenhariam

¹²³ No mesmo sentido, Immergut (1998, p. 20) esclarece que “[...] even when individuals adopt new collective identities, moreover, they do not lose their ability to perceive conflicts between their identity and interests as individuals and their commitment to their collectivity. Instead, institutions” – be they the formal rules of political arenas, channels of communication, language codes, or logics of strategic situations – act as filters that selectivity favor particular interpretations either of the goals toward which political actors strive or of the best means to achieve these ends”.

¹²⁴ Convém lembrar que diferentes áreas das ciências sociais enfrentam desafios e questões semelhantes, de maneira que conceitos e estratégias analíticas transitam frequentemente de uma disciplina para a outra. Neste sentido, ao deter a análise do institucionalismo no âmbito da ciência política, não se ignora que abordagens institucionais se desenvolveram em outras áreas como a economia e a sociologia – aqui tanto em obras clássicas como os trabalhos de Weber e Durkheim como, mais recentemente, no campo da teoria da organização (LOWNDES e ROBERTS, 2013, p. 22-23; PETERS, 2019, p. 5).

¹²⁵ Scott (2014, p. 7), por sinal, chama a atenção para a obra de Tocqueville como uma expressão dos primeiros estudos sobre instituições e organizações dentro da ciência política como área de estudo.

numa comunidade política: a *construção da ordem*¹²⁶ e a *formação das almas*¹²⁷ — ou seja, a administração das questões comuns à coletividade e a moldagem do comportamento dos indivíduos para o atingimento de objetivos considerados socialmente relevantes (IMMERGUT, 1998, p. 12; PETERS, 2019, p. 3-4).

Até a sistematização da ciência política como área autônoma de estudos em meados do século XIX, essas reflexões que propunham modelos de explicação sobre os fenômenos da vida pública a partir do estudo do quadro institucional de uma dada comunidade política — aqui, ainda reduzido ao estrito âmbito das organizações de governo¹²⁸ — tinham lugar em áreas do conhecimento como a história, o direito e a filosofia política. Uma consequência importante desta origem é que, em seus primórdios, as principais questões enfrentadas pela ciência política, além de voltadas para uma abordagem institucionalista, assumiam um caráter dúplice: descritivo em relação às organizações de governo então existentes, esquadrinhando-se todos os seus aspectos jurídico-formais; normativo quanto à prescrição de modelos de mecanismos institucionais bem-sucedidos para uma determinada comunidade ou prática política¹²⁹ (PETERS, 2019, p. 4-5).

Tem-se proposto que esta tradição institucional, que certamente abrange diferentes nuances e perspectivas analíticas, reuniu certas características comuns e se afirmou como a principal ancoragem analítica no âmbito da ciência política até meados de 1950 e 1960, quando as teorias de caráter atomístico, como o comportamentalismo e a escolha racional, se afirmaram como predominantes como aparato de análise da vida pública. A fim de marcar uma distinção clara em relação à *redescoberta* das instituições (MARCH e OLSEN, 1989, p. 1-2) ocorrida a partir dos anos 1980 e rotulada como *novo institucionalismo*, a literatura tem denominado toda a produção analítica anterior de *velho institucionalismo* (CLAYTON, 1999, p. 16-22; HAY, 2002, p. 11; RHODES, 2006, 90-91; PETERS, 2019, p. 3-14).

À parte os problemas decorrentes de reunir perspectivas marcadamente distintas — seja do ponto de vista teórico, seja até mesmo em razão do extenso interregno temporal considerado para enquadrar determinada abordagem como inserida na corrente analítica —, Peters (2019, p.

¹²⁶ Faz-se aqui uma referência ao título da obra “A construção da ordem: a elite política imperial. Teatro de sombras: a política imperial”, sobre a formação do Estado nacional brasileiro, do historiador José Murilo de Carvalho (2010).

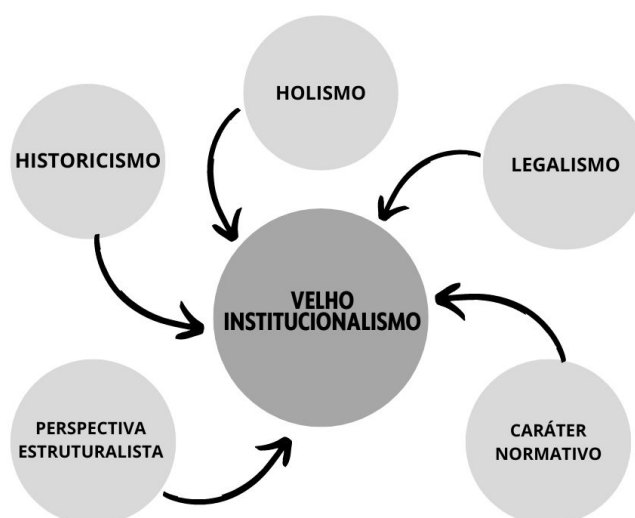
¹²⁷ A expressão aqui também é uma referência a outra obra do historiador José Murilo de Carvalho: “A formação das almas: o imaginário da República no Brasil” (2010).

¹²⁸ “Political science was about the formal aspects of government, including law, and its attention was squarely on the machinery of the governing system” (PETERS, 2019, p. 4)

¹²⁹ “[...] the tone of these studies was more that associated with moral philosophy and less that of empirical science. These scholars devoted more attention to the explication of normative principles than to the formulation of testable propositions” (SCOTT, 2014, p. 8).

7-13) propõe os elementos mínimos para uma *prototeoria*¹³⁰ do velho institucionalismo: a) legalista, porque a forma jurídica desempenha um papel central nas organizações de governo e, consequentemente, na análise de seu desempenho; ii) estruturalista, em razão da proeminência da estrutura sobre a agência nos modelos de explicação dos fenômenos sociais; iii) holista, porque as análises privilegiam um olhar sobre todo o sistema político, ao invés de se debruçar sobre organizações em particular, como o Parlamento ou o Judiciário; iv) historicista, por conta da grande ênfase dada aos processos históricos nos modelos de explicação; v) caráter normativo, isto é, as análises empreendidas tinham um certo compromisso com um ideário valorativo que pode ser cristalizado na noção de *bom governo*.

Figura 2 - Prototeoria do velho institucionalismo



Fonte: Elaboração do próprio Autor (2022) com base no modelo de Peters (2019).

Tais características sumarizadas por B. Guy Peters evidenciam a especial relevância dada pelo velho institucionalismo à análise jurídico-formal dos marcos normativos que estruturam e regulamentam a arquitetura das organizações de governo que lhes servem como objeto de estudo (ECKSTEIN, 1963, p. 10-11; THELEN e STEINMO, 1992, p. 3; SCOTT, 2014, p. 8). A dimensão da informalidade, abordada acima ao conceituar a noção contemporânea de instituição, não encontraria sentido dentro dessa perspectiva analítica. Caso

¹³⁰ Deve-se aqui enfatizar os limites de se propor um quadro geral de uma “proto-teoria” do velho institucionalismo por duas razões fundamentais. A primeira, já amplamente exposta, decorrente da heterogeneidade de autores e obras associados – posteriormente – ao campo. A segunda é que, como lembra Scott (2014, p. 8), boa parte da produção associada ao velho institucionalismo é não teórica, mais voltada à descrição dos processos de construção histórica da estrutura jurídico-formal das organizações governamentais.

se pense no campo específico dos fenômenos políticos, seria tortuoso até mesmo o reconhecimento da relevância, enquanto objeto de estudo, de instituições ou organizações fora dos canais oficiais de sanção.

Nesta linha, não é à toa que Rhodes (1997, p. 68) propõe que o cerne analítico do que a literatura identifica como *velho institucionalismo* abrange o estudo de regras e procedimentos da estrutura organizações governamentais manejando “as ferramentas de um advogado e de um historiador”¹³¹. Ressalte-se que o saber jurídico, sobretudo no campo do direito público e dentro da tradição romano-germânica¹³², também é tributário, de longa data, desta abordagem (PETERS, 2019, p. 8-9). Aqui vem a calhar a ilustração proposta por Klakfe (2020, p.77), ao rememorar que, até hoje, muitas obras jurídicas no Brasil dedicam capítulos e páginas ao estudo da origem e do processo histórico associado a um determinado instituto ou organização, promovendo uma detalhada análise das mudanças legislativas ao longo de um dado período.

O florescimento de visões não institucionalistas, a partir dos anos 1950, na esteira do desencaixe das ciências sociais, nomeadamente a ciência política, frente a outros ramos do saber como a história e o próprio direito (MARENCO, 2016) conduziu ao declínio da análise institucionalista como a abordagem dominante da análise política. Em acréscimo, havia uma base empírica para esta mudança de perspectiva: as ferramentas tradicionais do velho institucionalismo não mais davam conta das significativas mudanças no funcionamento da política e da governança em comunidades políticas cada vez mais complexas e dinâmicas¹³³.

É nesta ambiência que se desenvolvem os modelos de análise atomísticos, fortemente centrados na agência dos atores individuais e coletivos, que acabaram relegando instituições e organizações à posição de arenas dentro das quais o comportamento político se desenvolve e

¹³¹ Interessante consignar que Rhodes (2006) propõe que a análise jurídico-formal, embora proeminente, não é a única abordagem identificável no âmbito de uma tradição do “velho institucionalismo”. Mapeando as grandes tradições da teoria política anglo-saxã, o autor propõe que, neste campo, pode-se apreender, além da análise jurídico-formal, também abordagens “modernista-empiristas”, “idealistas” e “socialistas”. O autor (2006, p. 92-94), por sinal, situa o novo institucionalismo como expressão contemporânea do que ele denomina como tradição modernista-empirista, isto é, uma abordagem analítica associada a uma metodologia comprometida com comparações, mensurações e classificações das instituições. Como já pontuamos em tópico anterior, Rhodes propõe – e parece acertado – que o mais adequado seria falar em “velhos institucionalismos”, no plural, abdicando de um esforço de unificar perspectivas de análises tão diferentes.

¹³² Conforme já explicitado em tópico antecedente, a experiência do realismo jurídico estadunidense produziu uma configuração própria da análise institucionalista, particularmente associada à temática do comportamento judicial e não restrita a uma abordagem jurídico-formal. Clayton (1999, p. 16-22) denomina esta corrente analítica como legal model e a associa ao velho institucionalismo, justamente porque se desenvolvera antes a virada comportamentalista dos anos 1950 e 1960. Ver nota 90 acima.

¹³³ Lowndes e Roberts (2013, p. 26) ilustram o ponto: “How could traditional institutionalists explain governance through networks and coalitions, the growing interpenetration of markets and bureaucracies, or the withering of political parties as mass organizations? How could a form of analysis that focused upon stability and regularity make sense of the contested dynamics of rapid institutional change?”

um aglomerado de vontades individuais produz resultados políticos¹³⁴ (IMMERGUT, 1998, p. 7; THELEN; STEINMO, 1992, p. 3-4). Décadas depois, em meados de 1980, verificou-se, como já antecipado, a *redescoberta* das instituições, não só na ciência política, mas outros campos do saber, como a economia, o direito público e a sociologia (SMITH, 1988, p. 98-105; MARCH; OLSEN, 1989, p. 1-2). Os institucionalistas dessa nova fase, todavia, afirmam que boa parte das ferramentas do velho institucionalismo tinham ficado para trás. O que haveria de novo, então, no *novo institucionalismo*?

3.3. O QUE HÁ DE NOVO NO NOVO INSTITUCIONALISMO?

3.3.1 Uma contraposição aos modelos atomísticos de análise política

É correntemente proposto na literatura que o ressurgimento do institucionalismo como uma abordagem amplamente difundida nas ciências sociais — e portanto, também na análise política — representou uma espécie de reação a certas premissas das perspectivas atomísticas de estudo dos processos sociais, nomeadamente o comportamentalismo e a escolha racional (DIMAGGIO; POWELL, 1991, p. 3; HAY, 2002, p. 11; SCOTT, 2014, p. 38). Não se pretende aqui, vale ressaltar, promover uma extensa exposição sobre os pressupostos teóricos e as principais características da abordagem comportamentalista e da teoria da escolha racional. A referência aqui é instrumental: situar o leitor sobre a conjuntura epistemológica que possibilitou a crítica neoinstitucional aos modelos atomísticos no campo particular da ciência política. Fixado o alcance pretendido, é necessário sumarizar os elementos principais das abordagens atomísticas que se situam no cerne do esforço de rejeição promovido pelos novos institucionalismo.

Em meados dos anos 1950¹³⁵, o comportamentalismo passou a se desenvolver fortemente no âmbito da análise política¹³⁶, tornando-se o marco teórico dominante nas décadas

¹³⁴ Isso não significa, todavia, que a agenda institucionalista desapareceu em meio à ascensão da abordagem comportamentalista nos anos 1950 e 1960, como se evidencia na produção de autores como Samuel Huntington e Reinhard Bendix (THELEN; STEINMO, 1992, p. 4). De mais a mais, em outros campos, como a administração pública e o direito constitucional, as ferramentas do velho institucionalismo continuaram sendo mobilizadas para as análises (LOWNDES e ROBERTS, 2013, p. 26).

¹³⁵ O primeiro estudo do gênero foi publicado em 1944 por Paul Lazarsfeld e seus colegas do Bureau of Applied Social Research, na Columbia University. O objeto focava nas preferências dos eleitores durante a eleição presidencial de 1940, na cidade de Elmira, Nova York (CARMINES e HUCKERFELD, 1998, p. 223).

¹³⁶ Tal como ocorre com o institucionalismo, importante rememorar que o comportamentalismo se desenvolveu e se difundiu por outros campos das ciências sociais, como a economia, a psicologia e sociologia (MILLER, 1996, p. 296-297).

1960 e 1970, eclipsando progressivamente as velhas ferramentas institucionalistas (THELEN; STEINMO, 1992, p. 3-4)¹³⁷. A perspectiva comportamentalista, tributária da tradição do positivismo, parte de alguns pontos-chave: i) para apreender os fenômenos da comunidade política, o foco do analista deve se concentrar no comportamento político observável dos atores individuais e coletivos; ii) os modelos de explicação dos fenômenos políticos somente são legítimos se formatáveis em hipóteses testáveis empiricamente; iii) não há pressupostos teóricos *a priori*, de maneira que toda a construção de teoria depende da testagem de hipóteses a partir da análise de evidências empíricas (HAY, 2002, p. 12-13; SANDERS, 2017, p. 20-25).

Dadas tais bases, é possível identificar alguns desdobramentos. Se o foco da análise política deve ser o comportamento político, isto é a agência, isto significa que, no comportamentalismo, as instituições e organizações são consideradas mero epifenômeno das características, atitudes e escolhas dos atores individuais e coletivos numa dada comunidade política (DIMAGGIO; POWELL, 1991, p. 2-3; THELEN; STEINMO., 1992, p. 5; LOWNDES, 2018, p. 57). Assim, por exemplo, mudanças institucionais em uma organização estatal como o Ministério Público seriam melhor explicadas a partir de um modelo de análise que privilegie ou parta das preferências e atitudes de seus membros e de outros atores externos que podem influenciar no desempenho do órgão (v.g. parlamentares, ministros do STF etc.).

Além disso, do ponto de vista epistemológico, o compromisso com a testagem de evidências empíricas demonstra que o projeto comportamentalista é, como um todo, “explicitamente teórico” (THELEN; STEINMO., 1992, p. 4). Assim, se o velho institucionalismo estava limitado basicamente à descrição de características jurídico-formais de organizações governamentais, a viabilidade de uma pesquisa fundada no comportamentalismo depende, fundamentalmente, da formulação cuidadosa da questão de pesquisa e da sua falseabilidade nos moldes popperianos (LOWNDES; ROBERTS, 2013, p. 26; SANDERS, 2017, p. 23). Assumindo que o comportamento político demonstra padrões de regularidades ao longo do tempo, através do método indutivo seria possível, portanto, produzir hipóteses preditivas a partir da análise de uma base empírica adequada (HAY, 2002, p. 12). É neste contexto que tal abordagem teórica se notabilizou, ao longo do tempo, pelo desenvolvimento de técnicas estatísticas para analisar grandes quantidades de evidências empíricas¹³⁸

¹³⁷ Isso não significa, em absoluto, que não tenha havido trabalhos marcantes nos anos de 1960 e 1970 orientados por uma abordagem institucionalista. Thelen e Steinmo (1992, p. 3) citam, por exemplo, as reflexões de autores como Huntington e Bendix como expoentes dessa *dissidência* frente à hegemonia do comportamentalismo na ciência política. Além da relevância em si de tais trabalhos, os autores enfatizam a importância da crítica que eles progressivamente desenvolveram à pouca importância dada pelas abordagens atomísticas à dimensão estrutural da comunidade política.

¹³⁸ Krasner (1984, p. 230) aponta, paralelo a este novo cenário epistemológico, também contribuiu o

(PIERSON; SKOCPOL, 2002, p. 711), embora também haja espaço para pesquisas de caráter qualitativo¹³⁹.

O comportamentalismo, todavia, não foi a única expressão desta mudança de foco da estrutura para a agência na análise política. Enquanto a perspectiva comportamental dialogava com aportes da sociologia e da psicologia, observou-se, ainda nos anos 1950, o desenvolvimento de outro modelo analítico mais ligado a contribuições teóricas vindas da economia neoclássica: a escolha racional (*rational choice*). Em linhas gerais, conforme já assinalado a propósito de seus desdobramentos no âmbito do comportamento judicial, a premissa central desta abordagem economicista é a de que o comportamento dos atores políticos observa um cálculo racional baseado em uma avaliação de custo-benefício¹⁴⁰. Isto significa que o agente não irá necessariamente se comportar de acordo com suas preferências, optando por eleger a opção que, diante da conjuntura, tem a maior probabilidade de maximizar as possibilidades de atingir os seus interesses. Dentro desta chave, a maximização dos próprios interesses é tomada como o móvel por excelência da conduta humana, de maneira que outros aspectos relevantes da natureza social do ser humano, como as consequências das próprias ações e sua repercussão na vida de terceiros, merecem, por si, pouca ou nenhuma consideração (HAY, 2002, p. 8-10; PETERS, 2019, p. 53; HINDMOOR; TAYLOR, 2018, p. 39-40).

A raiz econômica da escolha racional também se revela em sua metodologia. Embora compartilhem com os comportamentalistas o foco privilegiado na agência — e não na estrutura —, há uma importante diferença na abordagem de um determinado fenômeno. Enquanto os adeptos da perspectiva comportamental assumem que um modelo de explicação somente é possível após a observação da realidade em questão, os teóricos da escolha racional partem de uma perspectiva dedutiva e preditiva: sua abordagem se baseia na testagem de modelos teóricos previamente elaborados¹⁴¹ e que serão confrontados com as evidências colhidas no mundo real.

desenvolvimento da tecnologia da informação, que viabilizou a compilação e a análise de uma quantidade muito maior de dados do que era possível no passado.

¹³⁹ Sobre este ponto, Sanders (2017, p. 23) alerta que: “[...] certainly, behavioural researchers have frequently used quantitative techniques as heuristic devices for handling evidence. There is nothing intrinsic in behaviouralism’s epistemological position, however, that requires quantification. On the contrary, quantitative and qualitative forms of empirical analysis are equally acceptable to behavioural researchers. What matters for them is not whether evidence is qualitative or quantitative but (1) that it is used to evaluate theoretical propositions; and (2) that it is employed systematically rather than illustratively”.

¹⁴⁰ Uma crítica recorrente à teoria da escolha racional é que a abordagem “[...] frequentemente presume que os atores devem ser indivíduos, ao invés de procurar grupos ou organizações que, de alguma forma, atuam em conjunto” (Tradução livre do texto: “too often presumet hat actors must be individuals, rather than looking for groups or organizations that in some ways act together”) (SKOCPOL, 1995, p. 106).

¹⁴¹ Um aspecto importante da modelagem no âmbito da escolha racional é a compreensão de que não há a pretensão de produzir, artificialmente, todos os elementos de uma situação da vida real a que ele se refere. Os modelos teóricos, portanto, são assunções simplificadas dos elementos essenciais identificados pelo analista como capazes de prever as preferências dos indivíduos diante de determinado evento. Como uma espécie de ponto de partida,

Se é verdadeiro que, em todas as situações da vida, o indivíduo consegue identificar racionalmente¹⁴² o curso de ação mais favorável aos seus interesses¹⁴³, infere-se que também é possível identificar quais incentivos¹⁴⁴ têm o poder de estimular ou desestimular determinado comportamento. Assim, um método analítico fundado na escolha racional poderia propor, frequentemente através de modelagem matemática e de ferramentas a exemplo da teoria dos jogos, como os atores sociais irão se comportar uma situação em particular (IMMERGUT, 1998, p. 12; HAY, 2002, p. 8-10; HINDMOOR; TAYLOR, 2018, p. 39-41).

No início dos anos 1980, na esteira de um certo declínio do comportamentalismo como abordagem analítica, a teoria da escolha racional se tornou dominante nas pesquisas na área da ciência política (LOWNDES; ROBERTS, 2013, p. 26-27). Uma de suas mais importantes contribuições para a análise política foi o desenvolvimento de reflexões sobre os chamados problemas de ação coletiva (HAY, 2002, p. 9). Nesta esteira, Olson (1971) argumenta que, embora pareça contraintuitivo em uma aproximação inicial, quando atuam coletivamente e movidos por um propósito comum, atores racionais podem privilegiar sua própria posição individual em detrimento do projeto coletivo – mesmo que, no limite, compreendam que a realização do objetivo comum também gera benefícios aos seus interesses individuais. A ação individual racional, portanto, frequentemente pode conduzir a efeitos irracionais em termos coletivos. Tais problemas de ação coletiva propostos pela teoria da escolha racional são bem ilustrados a partir da mobilização de categorias como *free-riding*¹⁴⁵, *rent-seeking*¹⁴⁶ e do

o modelo torna possível a elaboração de hipóteses a serem testadas, embora, paradoxalmente, seus próprios pressupostos (a assunção de determinadas posições sobre a natureza e o comportamento humanos) não são, em si, testáveis (HAY, 2002, p. 9-10; HINDMOOR; TAYLOR, 2018, p. 41).

¹⁴² Alguns críticos da teoria da escolha racional propõem que os indivíduos não são atuam de forma necessariamente racional. O déficit informacional e a adoção de cursos de ação que produzem resultados sub-ótimos são alguns elementos apontados para explicar por que, no mundo real, os indivíduos, por vezes, se conduziriam de maneira irracional. Rebatendo este argumento, dado que a tomada de decisão é um processo que pode ser muito custoso material e temporalmente, os teóricos da escolha racional têm sustentado que a opção por uma decisão sub-ótima pode perfeitamente resultar do cálculo racional de um agente que não está disposto a empreender o esforço necessário para reunir os melhores elementos para a identificação do caminho mais adequado para a maior satisfação possível dos seus interesses (HINDMOOR; TAYLOR, 2018, p. 48-49).

¹⁴³ Outra crítica central à teoria da escolha racional é a de que a assunção de que os indivíduos sempre agem egoisticamente não traduz a realidade do mundo fático. Pessoas podem ser altruístas e a esfera do político, embora normalmente associada a um campo de amoralidade, também pode produzir resultados valiosos para a coletividade. Em resposta, alguns teóricos mantendo a premissa do auto-interesse como móvel da agência, sugerem que mesmo a conduta altruísta, no fundo, persegue a algum objetivo egoístico, ainda que imaterial. Outros, todavia, admitem que é possível uma teoria da escolha racional que reconheça a conduta não orientada necessariamente pelo auto-interesse, sendo possível que os indivíduos ponderem seus próprios objetivos em face de outras preferências, como o altruísmo, o rancor e a inveja (HINDMOOR; TAYLOR, 2018, p. 49-50).

¹⁴⁴ Tais incentivos, para a teoria da escolha racional, não são necessariamente econômicos, mas podem estar associados a questões imateriais, como prestígio, respeito, amizade, além de outros objetivos psicológicos ou sociais (OLSON, 1971, p. 60).

¹⁴⁵ Na teoria social, *free rider* é um agente econômico que frui de determinado bem coletivo sem que tenha contribuído para a sua produção (VOIGT, 2018, p. 187).

¹⁴⁶ O termo *rent seeking* foi cunhado por Anne Krueger e traduz, em linhas gerais, o comportamento de um agente

clássico exemplo da “tragédia dos comuns”¹⁴⁷.

O advento e a predominância de modelos teóricos atomísticos como o comportamentalismo e a escolha racional, no período entre 1950 e meados dos anos 1980, representou uma série de rupturas no campo da análise política. Duas merecem ser referenciadas aqui. A primeira diz respeito ao fato de que o advento de tais perspectivas analíticas consolidou a preocupação dos cientistas políticos com o desenvolvimento de pesquisas fundadas em um maior rigor metodológico e, conseqüentemente, com a construção de modelos teóricos para além da mera descrição de fenômenos políticos. O segundo aspecto está relacionado ao fato de que, pela primeira vez em séculos, a teoria política se viu dominada por uma concepção não institucional da vida pública.

Quanto a este último ponto, Marsh e Olsen (1989, p. 2-7), em trabalho seminal para a afirmação do novo institucionalismo como uma área independente da análise política, sumarizaram cinco características comuns a essa compreensão não institucional da vida pública¹⁴⁸: i) contextualismo, entendendo a política como integralmente subordinada a outros aspectos da vida pública, de maneira que a diferenciação entre sociedade e as atividades governamentais, seria irrelevante; ii) reducionismo, compreendendo os fenômenos políticos e, conseqüentemente, as instituições como um mero agregado de vontades individuais; iii) utilitarismo, fundado na premissa de que a agência é baseada fundamentalmente no atingimento de interesses individuais, minimizando o papel de deveres e obrigações estabelecidos pela institucionalidade¹⁴⁹; iv) instrumental, ao visualizar a centralidade de fenômenos como os processos decisórios e a alocação de recursos para análise política em prejuízo de um olhar voltado aos processos simbólicos associados à vida pública; v) funcionalista, com a tendência de encarar a história como um mecanismo eficiente¹⁵⁰ que se move, inexorável e rapidamente,

econômico que tenta acumular riqueza através da manipulação das regras e do funcionamento do mercado, e não através de uma contrapartida produtiva (VOIGT, 2018, p. 84-85).

¹⁴⁷ A tragédia dos comuns é um conceito que ganhou notoriedade na teoria social a partir de um artigo de mesmo nome, publicado por Garrett Hardin em 1968. Em síntese, dada a existência de um bem coletivo finito em uma certa comunidade política, a ação independente dos indivíduos que compõem essa sociedade, na medida em que é orientada pela lógica da maximização de interesses, conduzirá ao esgotamento desses recursos comuns. Nessa esteira, Voigt argumenta que uma das razões elementares para a existência de instituições na sociedade é, justamente, para mitigar e prevenir os efeitos deletérios de uma sociabilidade baseada exclusivamente na ação individual (VOIGT, 2018, p. 99)

¹⁴⁸ Essa mesma reflexão é feita em texto precedente dos autores, ver MARCH; OLSEN, 1984, p. 735-738.

¹⁴⁹ Segundo os autores, do ponto de vista normativo, nas perspectivas não institucionais “[...] ideas that embedded morality in institutions, such as law or bureaucracy, and that emphasized citizenship as a foundation for personal identity, have given way to ideas of moral individualism and an emphasis on conflicting interests” (MARCH; OLSEN, 1989, p. 1).

¹⁵⁰ March e Olsen (1989, p. 15) sustentam que a ideia central de eficiência histórica está presente em muitas teorias modernas. Em linhas gerais, pode-se entender essa noção nos seguintes termos: “[...] regardless of the complexity or apparent anomalies of human behavior, historical processes are assumed to eliminate behaviors that are not solutions to an appropriate joint optimization problem. Thus, a prediction based on solving the optimization

à consecução de um resultado singular, que espelharia um nível ótimo, dando pouca importância a processos históricos desequilibrados, de longa duração ou que atingem equilíbrios não singulares ou alcançam resultados sub-ótimos.

Feita essa digressão, no próximo tópico será abordado em que consiste a crítica do novo institucionalismo a essa concepção não institucional de vida pública cristalizada, sobretudo, em perspectivas analíticas como o comportamentalismo e a teoria da escolha racional. Cabe, por fim, uma advertência preliminar: entender o ressurgimento perspectiva na análise política como uma reação aos modelos atomísticos precedentes não significa uma rejeição completa das contribuições legadas por estes últimos. O neoinstitucionalismo não é uma versão remodelada ou um retorno ao velho institucionalismo. Parece mais adequado, nesta linha, propô-lo como uma espécie de composição entre a longa tradição institucional existente na análise política com alguns elementos advindos das abordagens não institucionalistas¹⁵¹(MARCH; OLSEN, 1984, p. 738; MARCH; OLSEN, 1989, p. 2; ADCOCK *et al.*, 2007, p. 259).

3.3.2 As três versões canônicas do novo institucionalismo e os limites e possibilidades de identificação de um núcleo teórico mínimo

Em 1984, a publicação de *New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life*, de James G. March e Johan P. Olsen, causou um significativo impacto nas ciências sociais. Embora não seja exatamente correto indicar o texto como marco fundador do campo¹⁵², a literatura aponta que o artigo foi o primeiro a utilizar o termo *novo institucionalismo* (ou neoinstitucionalismo) para identificar uma progressiva redescoberta do papel central das instituições na análise política, após mais de três décadas de predominâncias de abordagens fundadas em perspectivas atomísticas (LOWNDES, 2018, p. 57)¹⁵³.

Duas são as razões fundamentais apontadas pelos autores para afirmar a necessidade histórica de uma nova abordagem institucional. Em primeiro lugar, as transformações recentes e cumulativas nas comunidades políticas tornam as organizações formais, especialmente as

problem will correctly predict behavior, regardless of whether the actors involved formulate or solve that problem explicitly”.

¹⁵¹ Nesse sentido, Pierson e Skocpol (2002, p. 710) propõem que é necessária uma análise política pluralista, isto é, aberta às contribuições das diferentes perspectivas analíticas.

¹⁵² Os próprios autores iniciam o texto destacando que “[...] in recent years, however, a new institutionalism has appeared in political science. It is far from coherent or consistent; it is not completely legitimate; but neither can it be entirely ignored” (MARCH; OLSEN, 1984, p. 734).

¹⁵³ Em um balanço do campo de estudos neo-institucional vinte anos depois desta clássica publicação, March e Olsen (2006, p. 5) destacam que “[...] the status of institutionalism in political science has changed dramatically over the last fifty years”. Assim, não é à toa que Pierson e Skocpol (2002, p. 706) tenham proposto que, na ciência política, de alguma forma todos são institucionalistas agora (we are all institutionalists now).

vinculadas ao Estado e ao mercado, dotadas de mais recursos e estruturalmente mais complexas. O desdobramento natural deste processo é que tais organizações têm se tornado cada vez mais importantes para a vida em sociedade. Nesta linha, March e Olsen (1989, p. 734) afirmam que “a maioria dos principais atores nos sistemas econômicos e políticos modernos são organizações formais e as instituições¹⁵⁴ da lei e da burocracia ocupam um papel dominante na vida contemporânea”¹⁵⁵.

A segunda razão, na realidade, é uma consequência da primeira. Os modelos atomísticos se baseariam em explicações demasiadamente simplificadas frente à complexidade da vida contemporânea, o que reclama, portanto, ferramentas analíticas que considerem que “a organização da vida política faz alguma diferença”. Negando que àquela altura o novo institucionalismo já pudesse se apresentar como uma teoria ou crítica coerente¹⁵⁶, March e Olsen (1984, p. 747) pontificam que essa abordagem configura “[...] um preconceito de bases empíricas, uma asserção de que o que observamos no mundo é inconsistente com as maneiras pelas quais as teorias contemporâneas pedem-nos para falar¹⁵⁷”.

A resposta inicial dessa perspectiva neo-institucional à insuficiência das teorias centradas na agência é o resgate de premissa central da velha tradição institucional: as estruturas políticas devem ser entendidas como normativa e historicamente entrelaçadas e capazes de influenciar decisivamente na modelagem do comportamento dos atores individuais e coletivos (LOWNDES e ROBERTS, 2013, p. 28). No entanto, isso diz pouco sobre o conteúdo e a viabilidade do neo-institucionalismo como uma corrente analítica autônoma. Além disso, não estabelece, de forma clara, os porquês da abordagem neo-institucional não se constituir como uma mera reedição do velho institucionalismo.

O ponto aqui é compartilhado por outras tradições de análise: a pluralidade de abordagens analíticas e o seu caráter transdisciplinar no âmbito das ciências sociais dificultam a definição de um núcleo teórico mínimo para o neo-institucionalismo. Há na literatura,

¹⁵⁴ É importante observar que, por vezes, os autores utilizam os termos *organização* e *instituição* de forma indistinta, como sinônimos. Já se discutiu acima a necessidade e a utilidade de uma distinção entre as duas categorias.

¹⁵⁵ Tradução livre do texto: “[...] most of the major actors in modern economic and political systems are formal organizations, and the institutions of law and bureaucracy occupy a dominant role in contemporary life”.

¹⁵⁶ Apesar da declarada ausência de pretensão em estabelecer as bases de um modelo teórico, parte da literatura tem classificado as ideias inauguradas por March e Olsen (1984;1989) como um *institucionalismo normativo*, com especial foco em como as normas e valores estabelecidos pelo quadro institucional moldam os comportamentos dos atores individuais e coletivos. A ideia aqui seria demarcar uma clivagem entre esta abordagem que privilegia a estrutura em detrimento do também nascente institucionalismo da escolha racional que, como se verá a seguir, privilegia a agência (LOWNDES, 2018, p. 57-58; PETERS, 2019, p. 30-31).

¹⁵⁷ Tradução livre do texto: “[...] an empirically based prejudice, an assertion that what we observe in the world is inconsistent with the ways in which contemporary theories ask us to talk”.

inclusive, quem sustente haver diferenças muito substanciais, quase incompatíveis, entre as diferentes abordagens que reivindicam o rótulo de neo-institucionais, residindo o seu único ponto de contato no lastro epistemológico esteado na tradição moderno-empirista. (RHODES, 2006, p. 93). Outros, numa posição mais enfática, propõem que a diversidade de preocupações e técnicas entre as diferentes perspectivas ditas neo-institucionais deveriam reclamar o reconhecimento de métodos analíticos distintos, não sendo útil inserir todos em um mesmo campo analítico (ADCOCK *et al.*, 2007, p. 259)

Apesar de tais posições que rejeitam as possibilidades de estruturação do campo de estudos, quase quatro décadas desde o texto seminal de March e Olsen (1984), a maioria da literatura reconhece o novo institucionalismo, ao lado do comportamentalismo e da escolha racional, como um dos principais modelos analíticos manejados pela ciência política contemporânea (HAY, 2002, p. 7). Como foi possível, portanto, que a já mencionada diversidade de abordagens pudesse ser mantida sob um mesmo rótulo teórico? A resposta, possivelmente, está em outro texto hoje considerado canônico nesta área de estudos: *Political Science and the three New Institutionalisms*, de Peter A. Hall e Rosemary C. R. Taylor, publicado em 1996 (LOWNDES, 2018, p. 58).

Na citada publicação, Hall e Taylor (1996, p. 936-937) reconhecem que, sobre o neo-institucionalismo, há uma “considerável confusão no que concerne ao sentido preciso do termo, às diferenças que o distinguem de outras abordagens e ao tipo de esperanças e de problemas que ele suscita”¹⁵⁸. Nesta esteira, os autores argumentam que essa perspectiva analítica não pode ser entendida como uma corrente de pensamento única¹⁵⁹ e sim, ao menos, três métodos de estudo distintos¹⁶⁰. Primeiro, o institucionalismo histórico (IH), forjado no âmbito da ciência política, tem como foco central de análise dos eventos relevantes, as sequências temporais e o contexto histórico-social que explicam processos de construção, equilíbrio, mudança e desempenho institucionais. Alguns de seus temas principais de análise abrangem as trajetórias institucionais de determinada organização, política econômica ou programa política pública em uma ou mais localidades (HALL; TAYLOR, 1996, p. 937-939; LOWNDES; ROBERTS, 2013, p. 32-33; LOWNDES, 2018, p. 60).

¹⁵⁸ Tradução livre do texto: “[...] considerable confusion about just what the ‘new institutionalism’ is, how it differs from other approaches, and what sort of promise or problems it displays”.

¹⁵⁹ No mesmo sentido, MARCH; OLSEN, 2006, p. 5.

¹⁶⁰ Aqui, a ideia é apresentar uma conceituação sumária dos três métodos de análise descritos por Hall e Taylor (1996), sem qualquer pretensão de uma análise exaustiva. Evidentemente, tratar-se-á com mais vagar, nos tópicos seguintes, sobre institucionalismo histórico, que é o marco analítico central desta pesquisa. No mesmo sentido, mencionando as mesmas três correntes do novo institucionalismo, ver Thelen, 1999 (p. 369-370)

O institucionalismo da escolha racional (IES)¹⁶¹, por sua vez, é oriundo da economia¹⁶². Propõe, entre outros pontos, que a institucionalidade estabelece regras e incentivos que estabilizam parâmetros para o processo de tomada de decisão¹⁶³ dos atores individuais na maximização de seus interesses, funcionando, por exemplo, como redutor de incertezas, provedor de informações e mecanismos que contribuem para a solução de problemas de ação coletiva¹⁶⁴. São justamente estas últimas questões, assim como a dinâmica das escolhas individuais e suas consequências, alguns dos principais pontos de interesse analítico dessa vertente analítica (HALL; TAYLOR, 1996, p. 945-946; LOWNDES; ROBERTS, 2013, p. 32-33; LOWNDES, 2018, p. 60)¹⁶⁵.

Por fim, o institucionalismo sociológico (IS), que tem lugar na sociologia e com particular relação com a teoria da organização. Propõe-se, entre outros pressupostos, que as instituições, antes de serem regras e procedimentos, são práticas culturais comparáveis às cerimônias e aos mitos que fazem parte do imaginário de inúmeras sociedades¹⁶⁶, produzindo sentido para a agência dos atores individuais e coletivos inseridos em um contexto social específico¹⁶⁷. Assim, ainda que sejam mobilizados argumentos associados à eficiência abstrata

¹⁶¹ À primeira vista, pode soar contraditória a articulação entre a perspectiva institucional e a teoria da escolha racional, visto que a centralidade desta última reside na ideia de maximização dos interesses dos indivíduos em sua agência. No entanto, o ressurgimento da primeira abordagem em meados dos anos 1980 promoveu o surgimento de uma geração de teóricos da escolha racional mais ecléticos que passaram a levar em conta aportes oriundos na nascente teoria neo-institucionalista. Assim, apesar de sua matriz fundada na ação individual, tais intelectuais passaram a reconhecer que boa parte da vida pública ocorre no interior de organizações e mediadas por instituições (LOWNDES e ROBERTS, 2013, p. 27; PETERS, 2019, p.54). Ainda na década de 1980, os trabalhos de Elinor Ostrom foram alguns dos mais consistentes no desenvolvimento de um institucionalismo da escolha racional. Por todos, ver OSTROM, 1986; 1990.

¹⁶² Por exemplo, a aplicação da teoria dos custos de transação a instituições e organizações, como visto nos trabalhos North (1990), Williamson (2000) e Voigt (2018), são uma clara contribuição dos aportes da teoria econômica ao desenvolvimento de um institucionalismo da escolha racional.

¹⁶³ Nessa perspectiva, as instituições operariam como limites da racionalidade, as fronteiras que estabelecem o espaço da interação política onde atuam vários atores individuais e coletivos interdependentes (PETERS, 2019, p. 54).

¹⁶⁴ Weingast (1998, p. 184) propõe que, entre várias outras contribuições, o institucionalismo da escolha racional é particularmente útil por viabilizar uma metodologia sistemática para estudos dos efeitos das instituições na dinâmica da comunidade política.

¹⁶⁵ Dentro do campo do institucionalismo da escolha racional, há diferentes abordagens, como modelos baseados em regras, modelos baseados na relação principal-agent e modelos baseados na teoria dos jogos. Para uma discussão sobre cada uma dessas variedades, ver Peters (2019, p. 57-66).

¹⁶⁶ Meyer e Rowan (1991, p. 41) foram os primeiros pesquisadores a proporem essa articulação entre instituições, mitos e cerimônias. Segundo os autores (1991, p. 41) “[...] institutionalized products, services, techniques, policies, and programs function as powerful myths, and many organizations adopt them ceremonially. But conformity to institutionalized rules often conflicts sharply with efficiency criteria; conversely, to coordinate and control activity in order to promote efficiency undermines an organization's ceremonial conformity and sacrifices its support and legitimacy. To maintain ceremonial conformity, organizations that reflect institutional rules tend to buffer their formal structures from the uncertainties of technical activities by becoming loosely coupled, building gaps between their formal structures and actual work activities”. Embora a referência seja de 1991, vale ressaltar que a primeira versão desta publicação ocorreu em 1977, no *American Journal of Sociology*.

¹⁶⁷ Neste sentido, “[...] institutions are systems of meaning and that their behavior and the behavior of individuals within them depend upon the meanings incorporated and the symbols manipulated” (PETERS, 2019, p. 151).

para justificá-las¹⁶⁸, a incorporação das instituições à sociabilidade e às organizações da comunidade política seria melhor explicada pelos mesmos tipos de processos que tornam possíveis as práticas culturais, em geral¹⁶⁹. O aspecto mais importante das instituições na sociedade, portanto, reside em uma certa dimensão cognitivo-cultural (HALL; TAYLOR, 1996, p. 947-948; LOWNDES, 2018, p. 60; PETERS, 2019, p. 240)¹⁷⁰.

Quadro 8– Quadro explicativo da área principal de desenvolvimento e foco teórico principal das três vertentes canônicas do novo institucionalismo

Tipo	Área principal de desenvolvimento	Foco teórico principal
Institucionalismo histórico	Ciência política	A análise dos eventos relevantes, as sequências temporais e o contexto histórico-social que explicam processos de construção, equilíbrio, mudança e desempenho institucionais, além da influência na tomada de decisão de atores individuais e coletivos. A institucionalidade, portanto, é um vetor central para a compreensão das trajetórias institucionais.
Institucionalismo da escolha racional	Economia	O quadro institucional estabelece regras e incentivos para orientar o processo de tomada de decisão dos atores individuais na maximização de seus interesses. A institucionalidade funciona como redutor de incertezas, provedor de informações e mecanismos que contribuem para a solução de problemas de ação coletiva.

¹⁶⁸ Uma categoria importante aqui é o princípio do isomorfismo trabalhado, entre outros, por DiMaggio e Powell (1983). Assim, o ambiente institucional provê mecanismos normativos e miméticos que revelam as formas pelas quais a estrutura de uma organização formal é considerada socialmente legítima. Assim, as organizações em um mesmo contexto sócio-histórico tendem a se estruturar de forma isomórfica, isto é, de maneira semelhante umas às outras, sem que necessariamente isso implique em estabelecer um formato que produza resultados mais eficientes. O isomorfismo, de certa forma, é uma medida de legitimidade (DIMAGGIO; POWELL, 1983, p. 147; SCOTT, 2014, p. 185-153; 186).

¹⁶⁹ A adesão dos atores sociais às regras do jogo (instituições), por vezes, ocorre de forma irrefletida, dentro do que March e Olsen (2009) denominam de *lógica da adequação* (logic of appropriateness), isto é, regras e procedimentos são observados porque são entendidos como naturais, esperados e legítimos. Assim, “actors seek to fulfill the obligations encapsulated in a role, an identity, a membership in a political community or group, and the ethos, practices and expectations of its institutions”.

¹⁷⁰ Dentro do campo do institucionalismo sociológico, também há uma diversidade de abordagens com foco em temáticas como a ecologia organizacional, os processos de institucionalização, o institucionalismo discursivo e a lógica institucional. Para um sumário dessas variedades, ver PETERS, 2019, p. 148-156.

Institucionalismo sociológico	Sociologia	Instituições, antes de serem regras, integram o conjunto de práticas culturais em geral. Isso quer dizer que sua função primeira é produzir sentido para a visão de mundo e para a agência dos atores individuais e coletivos inseridos em um contexto social específico. A institucionalidade, portanto, opera sobretudo em uma dimensão cognitivo-cultural, sendo secundários outros aspectos mobilizados para justificar os processos institucionais, como critérios de eficiência abstrata ou outras balizas fundadas em argumentos racionais.

Fonte: Autor, 2022

Essas três correntes neo-institucionais teriam se desenvolvido de maneira mais ou menos independente, sem subsistir, por exemplo, uma literatura cruzada de relevo. O principal desafio do campo de estudos neo-institucionalista seria compreender o que as perspectivas analíticas poderiam aprender umas das outras. Nesta linha, Hall e Taylor (1996), reconhecendo haver limitações significativas em propor um intercâmbio entre bagagens teóricas e princípios metodológicos distintos, defendem que é preciso conduzir essas interações o tão longe seja viável, “[...] pela razão fundamental de que cada uma dessas escolas parece revelar aspectos importantes do comportamento humano do impacto que as instituições podem ter sobre ele”¹⁷¹. Não seria uma questão, portanto, de identificar qual o método de análise correto, mas entender que cada um deles, no limite, aborda a questão institucional de uma perspectiva distinta.

Em uma perspectiva semelhante, Lowndes e Roberts (2013, p. 31; 40-41) propõem que, após várias décadas de experimentação em diferentes áreas de estudo, é possível buscar uma certa convergência entre os diferentes ramos da teoria neo-institucional. A classificação proposta por tais autores, distante quase 20 (vinte) anos do panorama traçado por Hall e Taylor (1996), apresenta outras espécies do novo institucionalismo além dos três métodos canônicos,

¹⁷¹ Tradução livre do texto: “[...] most fundamentally because each of these literatures seems to reveal different and genuine dimensions of human behavior and of the effects institutions can have on behaviour”.

com vários qualificativos: feminista¹⁷², empírico¹⁷³, de rede¹⁷⁴ e discursivo ou construtivista¹⁷⁵. Dentro dessa chave, a teoria do novo institucionalista seria, portanto, um corpo teórico vivo, que se desenvolve continuamente. Nesta linha, seria viável identificar um núcleo teórico mínimo comum a essa abordagem teórica.

A esta altura, é prudente fixar três constatações úteis para o prosseguimento da digressão aqui empreendida. Primeiro, a adição do adjetivo *novo* associado ao termo *institucionalismo* tem uma finalidade clara: consignar que a nova quadra de pesquisas institucionais não significa um regresso ao velho institucionalismo. Segundo, ainda que se reconheça a existência de continuidades, também é correto afirmar que a abordagem neo-institucional significou uma crítica às perspectivas atomísticas de análise dos processos sociais, especialmente ao comportamentalismo. Terceiro, ainda que o novo institucionalismo se desdobre em vários ramos, uma parte importante da literatura aponta para a possibilidade de intercâmbios e cruzamentos (THELEN, 1999, p. 370-371). Dessa forma, propõe-se que a tarefa de identificar um núcleo teórico mínimo para o campo pode ser empreendida observando essas três etapas.

E o que há de novo no neo-institucionalismo em relação ao seu predecessor? Talvez o primeiro ponto a merecer menção diz respeito ao alcance e ambição teórica pretendidos. O velho institucionalismo, em geral, não mobiliza um projeto e aspirações teóricas tipicamente associadas ao método científico tampouco às ciências sociais. Segundo Peters (2019, p. 3), a metodologia adotada pelos velhos institucionalistas “é, em grande parte, a do observador arguto tentando descrever e entender o mundo político visto por ele ou ela em termos não abstratos”¹⁷⁶. Um segundo aspecto diz respeito à noção de instituição. Diferentemente do seu predecessor, que se notabiliza pela análise estritamente jurídico-formal, a perspectiva neo-institucional

¹⁷² O institucionalismo feminista, segundo os autores, “[...] studies how gender norms operate within institutions and how institutional processes construct and maintain gendered power dynamics (see Krook and Mackay, 2011; Kenny, 2007 and Chappell, 2006). Revealing further fragmentation, a ‘feminist historical institutionalism’ (Waylen, 2011) and ‘feminist discursive institutionalism’ (Freidenvall and Krook, 2011) have also been identified” (LOWNDES; ROBERTS, 2013, p. 31).

¹⁷³ De acordo com os autores, o institucionalismo empírico “[...] classify different institutional types and analyse their practical impact upon government performance” (LOWNDES; ROBERTS, 2013, p. 31).

¹⁷⁴ Essa modalidade, segundo Lowndes e Roberts (2013, p. 31), mostra “[...] how regularized, but often informal, patterns of interaction between individuals and groups shape political behaviour”.

¹⁷⁵ O institucionalismo discursivo pode oferecer uma perspectiva complementar à abordagem institucionalista histórica (SCHMIDT, 2010a, p. 3). Em linhas gerais, essa vertente teórica “considers the discourse in which actors engage in the process of generating, deliberating, and/or legitimizing ideas about political action in institutional context according to a ‘logic of communication’” (SCHMIDT, 2008, p. 47). A dimensão ideacional-discursiva, portanto, é a principal chave para compreender como a institucionalidade influencia a agência dos atores individuais e coletivos. A gênese e a “trajetória” das ideias, portanto, importariam para entender, justamente, as trajetórias institucionais (SCHMIDT, 2010b, p. 309-313). E esse elemento, qual seja, o papel desempenhado pelas ideias nos processos de construção, mudança e estabilidade institucionais também é considerado relevante para o IH. Há, portanto, espaço para uma fertilização cruzada relevante entre o IH e o institucionalismo discursivo.

¹⁷⁶ Tradução livre do texto: “[...] is largely that of the intelligent observer attempting to describe and understand the political world seen by him or her in non-abstract terms”.

entende as instituições também a partir da dimensão da informalidade, conforme já abordado em tópicos anteriores (LOWNDES e ROBERTS, 2013, p. 28-29).

Uma terceira diferenciação está intimamente associada à última. Diferentemente da tradição precedente, a abordagem neo-institucional aborda as organizações e as instituições a ela associadas não pelo seu “valor de face”, mas em uma perspectiva dinâmica, isto é, tentando identificar os meios pelos quais as relações de poder e os valores de uma dada comunidade política se relacionam com sua identidade e desempenho. Por fim, o neo-institucionalismo rejeita qualquer determinismo quanto à relação entre estrutura e agência. Neste sentido, afirmar que a institucionalidade tem um papel importante na moldagem da agência dos atores individuais e coletivos não significa afirmar que a estrutura condiciona integralmente o comportamento dos atores sociais, como era habitual em abordagens do velho institucionalismo (KATZNELSON, 1997, p. 104; LOWNDES e ROBERTS, 2013, p. 28-29).

Assim, em uma chave neo-institucional, as instituições e as organizações detêm uma posição intersubjetiva, isto é, são criações da agência humana — elas surgem e se desenvolvem a partir do comportamento dos indivíduos. O ponto é que a conduta dos atores sociais é contexto-dependente, de maneira que o quadro institucional estabelece uma série de parâmetros dos comportamentos que são considerados habituais, esperados e socialmente valorizados. Esta função de adequação (MARCH; OLSEN, 2009) provida pelas instituições reduz as incertezas não apenas para as relações cotidianas entre os atores individuais e coletivos, mas também para a estabilidade das organizações e da própria comunidade política¹⁷⁷ (HAY, 2002, p. 105-106).

Sobre as principais diferenças frente ao comportamentalismo — a segunda etapa proposta —, Ellen M. Immergut (1998) partiu justamente desta abordagem para propor um núcleo teórico para o neo-institucionalismo. Segundo a autora, apesar das diferenças de abordagem entre as diferentes correntes¹⁷⁸, subsiste um conjunto comum de problemas relacionados às “dificuldades em definir o que os atores humanos querem quando as preferências manifestadas na política são tão radicalmente afetadas pelos contextos institucionais em que essas preferências são expressas” (IMMERGUT, 1998, p. 25)¹⁷⁹. Fixado

¹⁷⁷ Hay (2002, p. 105-106) relaciona cinco aspectos por meios quais a institucionalidade constringe a agência: i) o nível de densidade das instituições existentes — isto é, a sua força institucional — favorece a estabilização de práticas sociais, dificultando os processos de mudança institucional; ii) estabelecendo regras e procedimentos, instituições também veiculam favores que influenciam o comportamento dos indivíduos; iii) a lógica de adequação (logic of appropriateness) ínsita às instituições estabelecem diretrizes dos comportamentos considerados normais e desviantes e também das sanções em caso de violação; iv) instituições também provêm ideias do que é possível, exequível e desejável, além dos meios, ferramentas e técnicas adequadas para atingir determinados objetivos políticos; v) quadros institucionais prévios normalmente influenciam o processo de criação de novas instituições.

¹⁷⁸ Immergut analisou o campo a partir da classificação de Hall e Taylor (1996).

¹⁷⁹ Tradução livre do texto: “[...] difficulties of ascertaining what human actors want when the preferences express in politics are so radically affected by institutional contexts in which these preferences are voiced”.

esse ponto de partida, a autora aponta três premissas básicas.

A primeira premissa está associada à relação entre preferências e os interesses expressos na agência dos atores sociais. O comportamentalismo assume que o comportamento político é o meio, por excelência, para identificar as preferências dos indivíduos e grupos. Isso não garante, evidentemente, que a conduta traduz necessariamente as preferências reais dos atores. No entanto, para a perspectiva comportamentalista, tais interesses autênticos seriam insondáveis e, por isso, não devem ser objeto de preocupação do analista. À abordagem neo-institucional, por sua vez, interessa justamente essa diferença entre os interesses que os atores expressam em seu comportamento e as suas preferências reais. Assim, o comportamento político não seria um dado a ser aceito em si, mas o resultado de uma escolha que deve ser objeto de investigação do analista, pois este hiato entra a dimensão afetivo-motivacional e a ação política é um espaço privilegiado para observar os constrangimentos decorrentes da institucionalidade de uma dada comunidade política.

A segunda premissa abrange a mensuração do interesse coletivo. Em contraposição ao comportamentalismo, a pesquisa neo-institucional considera problemática a ideia de que é possível mobilizar mecanismos de agregação de posições individuais para identificar o interesse de um dado coletivo. Entende-se, na realidade, que os mecanismos de decisão coletiva não são uma medida da soma de vontades individuais, mas fruto de instrumentos procedimentais — inseridos no quadro institucional da comunidade política, portanto — que permitem a tomada de decisão mesmo em ambientes sem um equilíbrio de preferências.

A terceira premissa é a de que, se a tomada de decisões coletivas é mediada por mecanismos procedimentais (não resultando do somatório de vontades individuais), os pesquisadores devem permanecer atentos para a questão dos vieses na produção dos resultados institucionais, isto é, as técnicas de decisão da coletividade não necessariamente refletirão o interesse de todos os setores da sociedade, podendo ser capturadas por grupos elitários¹⁸⁰. Isto significa que a temática da reforma ou mudança institucional se traduz em um tema-chave nas análises desse campo teórico (IMMERGUT, 1998, p. 6-8).

Estabelecidos os termos da contraposição da perspectiva neo-institucional frente, primeiro, ao velho institucionalismo e, depois, ao comportamentalismo, deve-se reconhecer as limitações de definir um fenômeno exclusivamente por meio de paralelos em relação a outro

¹⁸⁰ De certa forma, a função redutora de incertezas operada pelas instituições na vida social está diretamente associada a uma inevitável redução da abrangência de pontos de vista por ela incorporados. Nesse sentido, March e Olsen (1989, p. 16) alertam que esta é uma “[...] anomalia central das instituições” e que, de fato, isto pode implicar que “alguns potenciais participantes, questões, pontos de vista ou valores sejam ignorados ou suprimidos” (Tradução livre do texto: “[...] some potential participants, issues, view points, or values are ignored ou suppressed”).

fenômeno. Daí porque a definição de um núcleo teórico mínimo para o neo-institucionalismo demanda um terceiro e último esforço: identificar quais são os elementos transversais às diferentes correntes inseridas nesta abordagem analítica. É dizer: quais os principais pontos de contato entre elas? A esse propósito, após ampla e recente revisão sobre o estado da arte do campo de estudos, Vivien Lowndes (2017, p. 59-64) propõe cinco características nucleares à abordagem neo-institucional. Os dois primeiros pontos já foram explorados em tópicos precedentes, motivo pelo qual não há razão para tecer maiores considerações a respeito: i) instituições e organizações são categorias analíticas distintas; ii) instituições comportam tanto regras e procedimentos formais quanto informais.

A terceira característica elencada por Lowndes diz respeito a uma certa “plasticidade” ínsita às instituições. Classicamente, a literatura aponta a estabilidade como um atributo chave das instituições (HUNTINGTON, 1973, p. 13; NORTH, 1990, p. 3; VOIGT, 2018, p. 12; PETERS, 2019, p. 235). Essa aspiração à estabilidade, contudo, não significa uma garantia ou uma característica perene de uma dada instituição. É a agência e o desempenho que darão a medida da persistência ou não de um dado desenho normativo-formal. A esse propósito, se referiu acima ao problema da fraqueza institucional, isto é, à incapacidade de uma dada instituição atingir os objetivos para os quais foi estabelecida (BRINKS *et al.*, 2018, p. 7-8). Além disso, o contexto no qual as instituições estão inseridas também pode se alterar, reclamando a necessidade de mudança/reforma (MARCH e OLSEN, 1989, p. 34). Essas alterações, vale ressaltar, podem ocorrer gradualmente, não demandando necessariamente uma ruptura (MAHONEY e THELEN, 2010, p. 4-14). Dessa forma, quando se aponta uma certa “plasticidade”, quer-se significar a dualidade entre estabilidade e dinâmica que é inerente à vida das instituições (THELEN; STEINMO., 1992, p. 16-18).

A referência à plasticidade é extraída de uma reflexão de Hall (2016, p. 39). O autor classifica como *paradoxo da plasticidade* a constatação de que, enquanto o institucionalismo se debruça sobre os aspectos que moldam as instituições, também é demandado para a questão de como a institucionalidade molda o processo político. Uma aproximação interessante para este paradoxo está nas reflexões de Streeck e Thelen (2005, p. 15;22). Para estes autores, há duas características próprias da dinâmica das instituições que devem ser observadas neste contexto. Primeiro, o sentido das instituições não é unívoco, de maneira que ele somente é identificável no processo político e, conseqüentemente, na disputa entre atores individuais e coletivos com interesses antagônicos¹⁸¹. Segundo, há uma multiplicidade de instituições que,

¹⁸¹ No mesmo sentido, Theda Skocpol (1995, p. 105) adverte que “[...] institutions for me are sets of relationships that persist, although in an inherently conflictual and tension filled way”.

não raras vezes, se sobrepõem e oferecem aos atores a possibilidade de escolhê-las e mobilizá-las para o atendimento de seus propósitos. Dentre esta chave analítica, portanto, é possível entender a relação entre instituições, agência e processo político como um fenômeno eminentemente dinâmico.

O quarto atributo é que instituições espelham certos valores e relações de poder, por derivarem, não da natureza das coisas, mas de decisões políticas. Aproxima-se aqui da terceira premissa do núcleo teórico do neo-institucionalismo exposta por Immergut (1998, p. 6-8) e acima discutida. Diferente do seu predecessor, em que o reconhecimento de uma dimensão axiológica na institucionalidade implicava um certo engajamento em prol de um conjunto específico de valores e práticas associados à ideia de bom governo, o ponto da pesquisa neo-institucional é perquirir por quais caminhos e mecanismos as instituições incorporam e reproduzem certos valores e pontos de vista sobre questões relevantes para a coletividade. Os desdobramentos analíticos aqui são variados. Por exemplo, se as instituições traduzem uma tomada de posição, isto significa que grupos ou pontos de vista não contemplados poderão contestar o conteúdo da institucionalidade e, até mesmo, demandar a sua mudança/reforma. Esse terreno, portanto, também é um espaço de disputa entre diferentes grupos e setores sociais. Outro cenário possível é a identificação de regras e procedimentos aparentemente neutros, mas cuja interpretação ou aplicação — ou mecanismos informais a eles associados — acabam perseguindo objetivos diversos daqueles declarados pelas instâncias oficiais. É o caso, por exemplo, de situações de racismo ou machismo institucional por vezes relatadas no desempenho das funções dos órgãos da justiça penal¹⁸².

A última característica indicada por Lowndes é o reconhecimento de que as instituições são fenômenos historicamente referenciados¹⁸³. Assim, soluções institucionais idênticas — como o federalismo, a separação de poderes, a estruturação de órgãos do sistema de Justiça — podem produzir resultados bastantes diferentes (HALL, 2016, p. 34-39). Da mesma forma, a trajetória de uma organização formal, como o Ministério Público, por exemplo, não pode ser observada apenas a partir de uma perspectiva endógena — isto é, interna ao próprio órgão. Contingências espaciais, as relações com outras organizações, a existência de instituições

¹⁸² Exemplificando a mesma situação, Lowndes (2017, p. 63) relata que “‘institutional racism’ was detected in London’s metropolitan police in the 1990s; despite the abolition of discriminatory rules, black and white police officers still had access to different opportunities, while suspects from different ethnic groups could expect to receive markedly different treatment”.

¹⁸³ Lowndes (2017, p. 643) utiliza o termo “contextually embedded” para descrever este atributo. A falta de menção à expressão aqui foi proposital, a fim de não confundir com a noção de “contextualismo” mobilizada por Marsh e Olsen (1989, p. 2-7) para traduzir uma compreensão de submissão total da política a outros aspectos da vida pública, como a economia. Trata-se de fenômenos distintos. A opção foi meramente didática, não havendo que se falar em imprecisão na utilização do termo pela autora.

informais associadas — isto é, a dimensão externa — também são fundamentais para entender as mudanças e o desempenho institucional de um dado órgão. Em síntese, além da referência histórica, nenhuma instituição ou organização existe sem uma ampla conexão com outras instituições e organizações.

Figura 3 - Núcleo teórico mínimo do novo institucionalismo



Fonte: Elaboração do Autor (2022) com base no modelo de Lowndes e Roberts (2013).

Definiu-se, neste e nos três tópicos precedentes, quatro questões de base para referenciar adequadamente a pesquisa no marco do neo-institucionalismo. Esta abordagem assume uma perspectiva analítica a partir da estrutura da comunidade política, preconizando que as instituições — isto é regras e procedimentos formais e informais dotados de sanção que estabelecem limites e incentivos para o comportamento humano — importam e operam, além de uma função de redução de incertezas na sociabilidade, uma lógica de adequação dos atores individuais e coletivos, como as organizações, a um conjunto de valores, ideias e práticas entendidos como habituais, esperados e socialmente valorizados.

Desenvolveu-se ainda uma discussão sustentando que a pesquisa neo-institucional, por sua vez, não corresponde a um campo de estudos unificado, existindo diferentes enfoques e linhas para a análise dos objetos que lhe são pertinentes. Apesar dessa heterogeneidade, é possível identificar um núcleo teórico comum: i) a rejeição e a diferenciação frente ao velho institucionalismo e às abordagens puramente atomísticas, nomeadamente o comportamentalismo; ii) o reconhecimento da dimensão da informalidade; iii) a distinção entre instituições e organizações espelhando a metáfora entre regras do jogo e jogadores; iv) o reconhecimento dos processos dinâmicos associados às instituições como relevantes para a

compreensão dos problemas atinentes ao campo; v) a necessária associação entre instituições e a tomada de posição sobre valores e pontos de vista sobre questões relevantes para a comunidade política; vi) a compreensão de que o fenômeno institucional deve ser apreendido como um dado historicamente referenciado.

Lançadas essas bases, volta-se à discussão referente ao marco teórico principal desta pesquisa, qual seja, o IH. Na próxima seção, retomar-se-á referentes a esta abordagem já exposta no trabalho, aprofundando-os, com dois objetivos principais. O primeiro é utilizar a discussão como fio condutor para a exposição de um quadro geral do projeto teórico desse modelo de análise. O segundo é, através do oferecimento de maiores subsídios quanto aos fundamentos do IH, qualificar a proposição, já referida em diversos pontos desta tese, de que esta abordagem analítica constitui um marco teórico privilegiado para o estudo da trajetória institucional de uma organização como o MP de 1988.

4 O PROJETO TEÓRICO DO INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO E OUTRAS FERRAMENTAS ANALÍTICAS ÚTEIS PARA O ESTUDO DA TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE 1988

As esparsas referências ao institucionalismo histórico (IH) ao longo deste trabalho enfatizaram três aspectos centrais desta abordagem analítica: i) o desenvolvimento do IH é um produto originário de reflexões no âmbito da ciência política; ii) a investigação promovida no âmbito do IH concede especial relevância à temática da trajetória institucional; iii) o IH é tributário da assunção de que as organizações formais estatais detém algum nível de agência e, por isso, devem ser reconhecidas como atores políticos.

A primeira parte do presente capítulo se propõe, portanto, a aprofundar esses três eixos, a fim de delinear as linhas gerais do projeto teórico do IH, discutindo suas categorias analíticas principais, como dependência da trajetória (*path dependence*), situações críticas (*critical junctures*), equilíbrio institucional e mudança institucional. Pretende-se evidenciar, sobretudo, a vocação dessa abordagem analítica para a reflexão sobre a capacidade de agência de atores estatais e para a construção de explicações causais sobre processos históricos-temporais com base em evidências qualitativas. Aclaradas essas bases, o mapeamento de processos (*process tracing*) será apresentado como estratégia metodológica adequada a esse marco teórico principal e às características dos problemas de pesquisa apresentados nesta tese.

A segunda parte do capítulo apresentará três ferramentas analíticas úteis para a compreensão do desenvolvimento da pesquisa mais adiante, tendo por foco principal algumas características do Ministério Público brasileiro: uma organização formal, estatal e integrante do sistema de justiça. Primeiro, a noção de construção institucional a partir da chave de que se trata de um processo dinâmico, que persiste enquanto perdura a organização. Um dos desdobramentos dessa leitura é a ideia de que fenômenos como a mudança institucional, em que pese mais ser um dos temas trabalhados na literatura especializada, estão contidos dentro daquele primeiro processo.

A seguir, a ferramenta analítica trabalhada é a noção de mitologia organizacional. Propõe-se aqui que, embora se trate de uma ideia desenvolvida primordialmente no âmbito do institucionalismo sociológico (IS) e a da teoria da organização, é possível integrá-la a uma abordagem fundada no IH, nomeadamente a partir da centralidade que as ideias assumem nos modelos de explicação sobre escolhas e mudanças institucionais nesta última perspectiva analítica. Nessa chave, a identificação de certas construções ideacionais amplamente difundidas a partir e sobre o Ministério Público brasileiro, entendidas como mitos racionalizados ou mitos

organizacionais, são elementos úteis para pensar a trajetória dessa organização até a configuração por ela assumida na atualidade.

Por fim, a terceira ferramenta apresentada é a noção de pluralismo estatal, uma categoria desenvolvida por Arantes (2015), Moreira (2016) e Arantes e Moreira (2019). A ideia aqui é demonstrar como a agência das organizações do sistema de justiça brasileiro, como o Ministério Público, e dos atores individuais a ela vinculados está associada a um certo ativismo político externo. Trata-se de um fenômeno distinto da noção clássica de insulamento burocrático, compreendendo formas de agência voltadas à concretização de uma agenda corporativa dirigida à construção institucional. O detalhe é que, por vezes, a justificação desses movimentos institucionais se dá a partir da mobilização de temas de interesse público, como a gramática dos direitos e a afirmação de valores caros à Administração Pública contemporânea, como a transparência e a eficiência.

4.1 TRÊS EIXOS PARA PENSAR O PROJETO TEÓRICO DO INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO

Rememorando, foram estabelecidos os três eixos principais para estabelecer um quadro do projeto teórico do institucionalismo histórico pensado para os propósitos da presente pesquisa. Nessa perspectiva, os subtópicos desdobram cada um dos pontos nos seguintes temas: i) a origem na ciência política, a abordagem contexto-dependente e o papel das ideias; ii) algumas ferramentas de análise dos processos temporais — dependência da trajetória, situações críticas e mudança institucional; iii) o Estado como ator político.

4.1.1 O projeto do institucionalismo histórico (i): a origem na ciência política, a abordagem contexto-dependente e o papel das ideias

A origem politicista do IH o opõe, na tríade de abordagens neo-institucionais tomadas como canônicas pela literatura, à linhagem economicista do institucionalismo da escolha racional e à corrente desenvolvida na sociologia (SCOTT, 2014, p. 38-39; LOWNDES, 2018, p. 60; PETERS, 2019, p. 82). Como já apontado, há um núcleo teórico comum e, certamente, há uma ampla e desejável frente de possibilidades em matéria de fertilização cruzada entre essas diferentes perspectivas analíticas (THELEN, 1999, p. 370-371). No entanto, pensar na circunstância do IH ter surgido no âmbito da própria ciência política indica uma certa vocação desta abordagem — não só para a análise política, evidentemente —, na direção do interesse de

longa data da teoria política em relação a temas de grande relevo público, relacionados, por exemplo, ao funcionamento do Estado e das organizações a ele vinculadas e a grandes transformações socioeconômicas ocorridas em um ou mais comunidades políticas (HALL; TAYLOR, 1996, p. 937; LOWNDES; ROBERTS, 2013, p. 37).

O tipo de abordagem, na esteira do que se expôs no tópico anterior, é bastante diverso das tradicionais descrições jurídico-formais próprias do velho institucionalismo, ainda tão correntes nas disciplinas afetas à teoria do direito (KLAFKE, 2019, p. 77-78). Hall e Taylor (1996, p. 937) destacam que as reflexões precursoras do IH foram construídas a partir de um diálogo crítico com teorias do conflito social¹⁸⁴ e com leituras estruturo-funcionalistas. Do primeiro campo, apreendeu-se que o conflito entre grupos antagônicos pelo acesso a recursos escassos é um aspecto basilar da vida pública e do estruturo-funcionalismo, a ideia de comunidade política pode ser vista como um sistema global construído por partes em constante interação¹⁸⁵.

Outro elemento definidor do projeto teórico do IH, resultante do diálogo crítico referido no parágrafo anterior, é a sua oposição à noção funcionalista de instituição, fortemente baseada na proposição de que instituições e organizações são especificamente desenhadas a partir das expectativas de maximização dos benefícios dos atores individuais e coletivos que a estabeleceram ou como uma resposta efetiva a uma demanda ou problema social¹⁸⁶(PIERSON, 2004, p. 104-105). Os institucionalistas históricos, por sua vez, rejeitam a ideia de que instituições e organizações possam ser explicadas apenas a partir de uma análise endógena, isto

¹⁸⁴ “For example, a historical institutionalist would emphasize how class interests are more a function of class position (mediated - reinforced or mitigated- by state and social institutions like political parties and union structure) than individual choice”. (THELEN; STEINMO, 1992, p. 8).

¹⁸⁵ Hall e Taylor (1996, p. 937) salientam que tanto o estruturo-funcionalismo como as teorias do conflito social apresentavam “variantes pluralistas e neomarxistas”.

¹⁸⁶ Pierson (2004, p. 105-106) propõe a distinção entre “funcionalismo centrado nos atores” (centered-actors functionalism) e “funcionalismo social” (societal functionalism), ambos comumente mobilizados em análises baseadas na teoria da escolha racional. O primeiro caso, mais recorrente naquela literatura, corresponderia à ideia de construção institucional a partir das expectativas dos atores individuais e coletivos que controlam o processo político. No segundo, o objetivo seria o atendimento de uma necessidade da sociedade a partir da seleção de uma solução a partir de pressões ambientais. Embora se reconheça, na esteira do autor, que há importantes distinções na discussão acerca dessas duas espécies de leituras funcionalistas, ambas partem da premissa de que a construção e o desenvolvimento institucional se explicariam por sua dinâmica interna e por suas consequências. Para o IH, essa abordagem não é exatamente incorreta, mas insuficiente. A esse respeito, Thelen e Steinmo (1992, p. 10) destacam que “historical institutionalists would not have trouble with the rational choice idea that political actors are acting strategically to achieve their ends. But clearly it is not very useful simply to leave it at that. We need a historically based analysis to tell us what they are trying to maximize and why they emphasize certain goals over others”. Na mesma linha, Pierson (2004, p. 131) acrescenta que “(...) institutions have many consequences, particularly over the long run, which reshape political environments. Institutions take on life of their own and become genuinely independent causal forces in shaping further institutional development. We need to adapt the rich rational choice literature on institutional effects, with its characteristic concentration on immediate political and policy outcomes, to the distinctive problem of how established institutions modify the prospects for further institutional change (...)”.

é, somente por elas próprias ou por força das expectativas, ou da agência de seus criadores¹⁸⁷ (CONRAN; THELEN, 2016, p. 53). Assim, a proposta do IH é essencialmente contexto-dependente, ou seja, compreender o processo de construção e desenvolvimento de uma instituição ou organização impõe, necessariamente, que seja considerada uma análise da conjuntura sócio-histórica que circunda a paisagem institucional sob investigação.

Pensando especificamente na figura do Estado¹⁸⁸, os adeptos do IH, de maneira geral, assumem que a dinâmica das relações de poder entre os diferentes grupos sociais se reflete na estrutura estatal. Assim, se as organizações estatais também operam como atores na vida pública, sua atuação não é neutra, de maneira que a institucionalidade espelha a dinâmica dos conflitos e assimetrias existentes em uma dada comunidade política. Lógica semelhante se estende a organizações não estatais e seu respectivo quadro institucional — a exemplo daquelas diretamente relacionadas aos setores produtivos e à formação da opinião pública —, cuja agência além de refletir as correlações de forças sociais a ela associados, também impacta a sociabilidade e a vida política e econômica (IMMERGUT, 1998, p. 20; HALL; TAYLOR, 1996, p. 938; SCOTT, 2014, p. 39-40; LOWNDES, 2018, p. 58-59).

Este cenário enfatiza o papel central das ideias no projeto teórico do IH. Aqui, em que pese a estrutura articulada no binômio regra/sanção, os seus adeptos dão grande relevância à dimensão ideacional que frequentemente subjaz a identidade e os objetivos perseguidos pelas instituições. Aqui, há um certo ponto de contato com a abordagem institucional sociológica, uma vez que o IH não assume os interesses e preferências mobilizados pelos tomadores de decisão como um dado exclusivamente associado a um interesse classista, ao mercado, a um determinante estrutural. Reconhece-se aqui, na perspectiva da lógica de adequação ou da racionalidade limitada, que as ideias que dão suporte às escolhas institucionais são, em grande medida, associadas a uma dimensão contexto-cultural (CAPOCCIA, 2016, p. 98).

Novamente focando na perspectiva estatal, um desdobramento desse pressuposto teórico é o entendimento de que tais ideias também são comumente mobilizadas como fundamento para as políticas públicas e para a criação de organizações. Dentre dessa chave, a persistência de certas ideias como politicamente relevantes em uma dada comunidade pode ser

¹⁸⁷ No mesmo sentido, Pierson e Skocpol (2002, p. 708) pontuam que “historical institutionalists are typically suspicious of functional explanations, in which institutional outcomes are explained by their consequences. In such functional accounts, institutions develop because of their capacity to solve certain collective problems.

¹⁸⁸ O foco em instituições e organizações estatais formais estatais decorre, naturalmente, do objeto desta pesquisa. Além disso, a dimensão da informalidade, embora crucial para a compreensão dos processos históricos, apresentar contornos menos precisos em relação aos momentos da criação e mudança institucional. Por essa razão, boa parte da literatura sobre questões como criação, desenvolvimento e força institucional se baseiam em organizações formais — e aqui aquelas vinculadas ao Estado possuem destaque. Por todos, ver PIERSON, 2004, p. 104 e BRINKS et al, 2018, p. 8.

um fator explicativo importante para a estabilidade de uma organização. Isto implica ainda na percepção de que a mudança institucional está intimamente associada à mudança de ideias¹⁸⁹ (THELEN; STEINMO, 1992, p. 9; HALL; TAYLOR, 1996, p. 942; SMITH, 2008, p. 55; PETERS, 2019, p. 81-82).

Essas preocupações com o reflexo das correlações de forças sociais e com a influência das ideias nos processos de criação e desenvolvimento institucional revela qual o núcleo duro do interesse dos pesquisadores do IH: i) os elementos e processos relacionados à dinâmica da vida das instituições e organizações¹⁹⁰; ii) quando focados em outros temas não centrados especificamente em arranjos institucionais e organizacionais, a mobilização de variáveis associadas a essa dimensão estrutural para explicar outros fenômenos (THELEN; STEINMO, 1992, p. 16-18; PIERSON; SKOCPOL, 2002, p. 706).

Alguns autores, como Pierson e Skocpol (2002, p. 696-697), argumentam que os desenhos de pesquisa orientados pelo IH, em geral, se propõem a investigar “variações em importantes ou surpreendentes padrões, eventos ou arranjos”¹⁹¹, por vezes construindo uma pergunta de pesquisa “sobre o porquê de algo importante ou improvável ter ou não ocorrido; ou o questionamento do porquê de certos padrões e estruturas assumirem uma determinada configuração em certos lugares e épocas, e em outros, não”¹⁹².

Isso evidenciaria natural vocação do campo à formulação de perguntas de pesquisa fundadas em indagações abrangentes, sobre temas transversais à conjuntura sócio-histórica de uma dada comunidade política, por vezes inseridos na ordem do dia, não só da pesquisa acadêmica, mas também do interesse do público. Alguns exemplos são a construção e a transição de regimes políticos, a origem e desempenho de políticas públicas e o desenvolvimento de determinado setor produtivo.

¹⁸⁹ Weir (1992, p. 207) propõe que a noção de “ideia” aqui pode assumir um duplo significado: i) o primeiro associado a uma certa filosofia política, expressando conceitos amplos associados a valores e princípios morais e que se expressam constantemente no debate público; ii) o segundo associado a uma dimensão mais técnica, isto é, disposições de caráter programático que oferecem uma metodologia para influenciar relações de causa e efeito. A utilidade da distinção, segundo a autora, é que enquanto a primeira espécie é capaz de influenciar mais eficazmente o campo da política em sentido estrito; a segunda é mais eficiente quanto à área da formulação e execução de políticas públicas. É certo, todavia, que, por vezes, essas duas dimensões (política e programática) são indistinguíveis no âmbito de uma comunidade política. O próprio apelo a “soluções técnicas” é frequentemente mobilizado como um ativo político no debate público.

¹⁹⁰ Thelen e Steinmo (1992, p. 16) chama de “dinâmica institucional” (institutional dynamism) o olhar dos pesquisadores históricos para as instituições e organizações em movimento, isto é, a sua interação com outras instituições e organizações e com os processos políticos no tempo e no espaço. Na mesma linha, Hall (2016, p. 32-33) propõe que é condição fundamental para o projeto do IH encarar a “política como um processo que é estruturado no tempo e no espaço”.

¹⁹¹ Tradução livre do texto: “[...] variations in important or surprising patterns, events, or arrangements”

¹⁹² Tradução livre do texto: “[...] about why something important happened, or did not happen, or asking why certain structures or patterns take shape in some times and places but not others”.

Nessa chave, a importância atribuída à dimensão contexto-dependente dos processos históricos tornou fértil a produção de pesquisas de caráter comparativo, por vezes focadas em um determinado país ou região do globo, como, por exemplo, as recentes publicações sobre informalidade e fraqueza institucional na América Latina (HELMKE, 2017; BRINKS *et. al*, 2018; BRINKS *et al.*,2020).

O recurso à história, portanto, não seria apenas uma metodologia de testagem de hipóteses, mas também uma maneira útil de enriquecer os objetos de estudo já existentes e de identificar novos temas de investigação. Assim, perguntas de pesquisa, como as colocadas nesta tese, buscando investigar o lugar ocupado pelo MP de 1988 no projeto democrático da Nova República, longe de se traduzirem em um esforço analítico demasiadamente amplo, estão alinhadas ao projeto teórico do IH.

Embora pesquisas que delimitem seu objeto em uma única instituição ou organização sejam mais raras, não significa que sejam incompatíveis com a metodologia de trabalho do IH. Essa desconfiança de estudos particularistas decorre, possivelmente, da própria dimensão analítica contexto-dependente já mencionada: há uma acentuada tendência para afastar modelos de explicação fundados somente na análise de uma mesma instituição ou organização (PIERSON; SKOCPOL, 2002, p. 707)¹⁹³. Propõe-se aqui, no entanto, que o projeto institucionalista histórico também tem o poder de balizar as hipóteses, os objetivos e o próprio alcance de um desenho de pesquisa, mesmo quando o objeto não está relacionado a estudos comparativos ou baseados no desempenho de uma organização em particular, como no caso deste trabalho.

Nesta perspectiva, frente ao estudo da trajetória do Ministério Público de 1988, a adoção do IH como marco teórico impõe uma atitude de pesquisa que considera, na dinâmica institucional dessa organização, não só a influência da conjuntura sócio-histórica, mas também elementos relacionados aos diálogos, competições e efeitos, diretos ou indiretos, relacionados ao contato com outras organizações e com outros agentes da paisagem institucional que lhes seja comum (FIORETOS *et al.*, 2016, p. 14). Assumindo que a institucionalidade associada a

¹⁹³ Os próprios Pierson e Skocpol (2002, p. 706), na mesma publicação, obtemperam que o objeto de investigação dos institucionalistas históricos pode contemplar “[...] specific institutions as well as broader institutional configurations”.

uma dada organização provê uma certa racionalidade limitada¹⁹⁴ aos atores a ela relacionados, também a construção da identidade, das preferências, dos interesses e da própria agência¹⁹⁶ do MP de 1988 e de seus membros é mediada por tais interações, que se projetam muito além da estrutura interna da organização (CLAYTON, 1999, p. 33; SMITH, 2008, p. 55-56).

Ademais, se essa análise conjuntural não decorresse dos pressupostos teóricos do IH, provavelmente seria consequência do amplo plexo de atribuições do Ministério Público de 1988 que, como já proposto no capítulo anterior, detém capacidades e prerrogativas institucionais que o permitem, virtualmente, interferir em praticamente qualquer questão de relevo público na sociedade brasileira (SAMPAIO E VIEGAS, 2019). Estudar o desenvolvimento institucional do Ministério Público, portanto, impõe a incontornável tarefa de olhar para além da praxe jurídica ou dos estritos domínios do sistema de justiça, como um desdobramento natural das atribuições do órgão.

Como indicativos da viabilidade do que se propõe aqui, ainda que esse tipo de pesquisa ainda seja incipiente na literatura nacional, há alguns trabalhos que se propõem ao estudo da trajetória de organizações do sistema de justiça brasileiro. A título exemplificativo, citar-se-ão três trabalhos. Tem-se a dissertação de mestrado no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de São Paulo (USP) defendida por Thiago de Miranda Queiroz Moreira (2016) discute o processo de construção institucional das Defensorias Públicas nos Estados a partir de um cenário de competição e conflitos institucionais com outros atores do sistema de justiça. Ainda, Viegas e outros (2022), em recente publicação sobre os efeitos da mudança do espaço formal do MP, principalmente as alterações legislativas, sobre o próprio

¹⁹⁴ Neste contexto particular, a ideia de racionalidade limitada (bounded rationality) pode ser entendida em contraposição à noção de processos decisórios baseados na maximização da utilidade por parte dos atores sociais (teoria da escolha racional), que é a base teórica do institucionalismo da escolha racional. Nessa chave, o quadro institucional de uma dada comunidade política não opera como um território ou contexto no qual os agentes buscando maximizar os seus interesses oniscientes e plenamente racionais atuam de forma estratégica (maximizers). Ao contrário, a paisagem institucional provê aos agentes, através da estrutura normativa de regras/sanções, elementos capazes de encurtar o cálculo de utilidade relativo à agência, ainda que o resultado atingido seja subótimo (satisficers). A adoção de uma solução boa o suficiente (e não necessariamente ótima) mediada pela institucionalidade é um mecanismo de compensação dos déficits informacionais, materiais e cognitivos dos atores sociais (THELEN; STEINMO, 1992, p. 7-10; HALL; TAYLOR, 1996, p. 939). Tais noções de racionalidade limitada e satisficing foram desenvolvidas por Herbert Simon, a partir de meados da década de 1940, no âmbito da teoria da organização, mais especificamente no campo da tomada de decisão no contexto desses atores coletivos. Para uma compreensão mais profunda da temática, ver Simon (1997).

¹⁹⁵ Relação com a lógica de apropriação.

¹⁹⁶ "Unlike rational choice, which takes preference as the point of departure, or behavioralism, which treats action as the site of revealed preferences, historical institutionalism has been vitally concerned with how particular configurations of preferences, interests and identities come to be politically salient at particular times as products, not just causes; but causes as well as products. The institutionalist epistemology thus is relational, crossing the divide between structure and agency without seeking to eliminate the heuristic distinction between them" (KATZNELSON, 1997, p. 104).

órgão e seus membros no período de 1989 a 2016, se valem explicitamente de referenciais teóricos do IH e do IS¹⁹⁷ para desenvolver sua hipótese de trabalho. Por fim, Lamenha e Lima (2021) também utilizam o IH para discutir a competição institucional entre Ministério Público e Defensoria Pública em torno da temática da defesa dos direitos transindividuais no período posterior à promulgação da CRFB/88.

Retomando alguns pontos já abordados ao final do primeiro capítulo, a proposta de explorar a trajetória do MP de 1988 como fio condutor desta pesquisa evoca a ideia de temporalidade, que está no coração do projeto teórico do IH. Não à toa, Fioretos e outros (2016, p. 8), na tarefa de promover uma definição abrangente o suficiente para ser adequada a um manual¹⁹⁸, apresenta o IH como “uma tradição de pesquisa que examina como os processos e eventos temporais influenciam a origem e a transformação das instituições que governam as relações políticas e econômicas”^{199 200}.

Nessa chave, o presente esforço de pesquisa envolve a identificação de possíveis situações críticas, nos períodos que antecedem e após a promulgação de Constituição de 1988, capazes de oferecer subsídios úteis acerca dos processos de construção, desenvolvimento e mudanças institucionais no âmbito do MP de 1988. Adaptando a assertiva de Pierson (2004, p. 104), pode-se sintetizar esse projeto em duas questões centrais: i) que elementos e eventos explicam as escolhas referentes ao perfil normativo-formal do MP na atualidade? ii) que aspectos podem explicar a visibilidade social e a ampla capacidade de intervenção nos negócios públicos que têm caracterizado desempenho institucional do MP após a promulgação da CRFB/88?

A identificação dessas possíveis situações críticas, rememore-se, não pode perder de vista o fato da pluralidade institucional decorrente do modelo federativo brasileiro, sendo necessária a identificação de eventos partilhados pelos diferentes órgãos do Ministério Público brasileiro. No primeiro capítulo deste trabalho, já se enumerou os três eventos críticos que serão analisados nos capítulos seguintes: i) a construção do desenho normativo-formal

¹⁹⁷ A utilidade dessa interação entre IH e institucionalismo sociológico tem sido explorada pela literatura do novo institucionalismo. Nessa esteira, Thelen (1999, p. 371) propõe que essa articulação fomenta “a more expansive view of institutions, not just as strategic context but as a set of shared understandings that affect the way problems are perceived and solutions are sought”. Voltar-se-á a esse tema mais adiante, a propósito da temática da mitologia insti

¹⁹⁸ O texto em referência foi publicado no *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*. A série *Handbooks*, que abrange dezenas de títulos, se propõe a apresentar “an authoritative and state-of-the-art survey of current thinking and research” sobre o tema em análise. Ver OXFORD, 2022.

¹⁹⁹ Tradução livre do texto: “(...) is a research tradition that examines how temporal processes and events influence the origin and transformation of institutions that govern political and economic relations”.

²⁰⁰ No mesmo sentido, ver HALL e TAYLOR, 1996, p. 941-942; THELEN, 1999, p. 382; PIERSON e SKOCPOL, 708-713; PETERS, 2019, p. 83-84.

constitucionalizado na CRFB/88; ii) a principal mudança institucional formal ao longo de sua trajetória, com a criação do Conselho Nacional do Ministério Público em 2004; iii) um processo temporal amplamente apontado pela literatura como indicativo de uma mudança gradual de prioridades do campo da tutela coletiva para a repressão penal anticorrupção. No início de cada parte, as razões que conduziram à identificação da situação como um evento crítico serão explicitadas.

Essa investigação baseada nos processos temporais também permite observar como o MP/88 moldou a sua identidade, seu discurso e suas preferências ao longo das quase 4 (quatro) décadas posteriores à CFRB/88, aspectos que permitem refletir sobre a sua atividade como agente político coletivo, mas também em relação à construção de uma racionalidade limitada para seus membros e outros atores que se relacionam com o órgão. Além disso, há de compreender que o estudo da trajetória de uma organização formal não comporta um percurso linear ou mesmo explícito.

Também são possíveis efeitos institucionais decorrentes de fenômenos que se desdobram paulatinamente no tempo; e ainda, que decorram de atores e organizações externas ao MP. É que, é sempre prudente lembrar, uma organização como o Ministério Público dialoga, coopera e compete com outros atores estatais e extra-estatais e isso também tem o condão de produzir potenciais efeitos institucionais. O quadro normativo-formal importa — e é o ponto de partida por excelência quando se aborda uma organização integrante da burocracia estatal (INGRAM e KAPISZEWSKI, 2019; LIMA; LAMENHA, 2021, p. 101) — mas regras e procedimentos informais podem contribuir significativamente para a composição do mosaico explicativo desses processos temporais.

Feita essa digressão, demonstrado que o IH é uma abordagem analítica vocacionada ao estudo de processos e sequências temporais e definido o que se pretende denotar com a expressão *trajetória institucional*, o próximo tópico se estenderá sobre alguns elementos e categorias teóricas manejadas pela literatura especializada, na medida em que sejam necessárias para a análise a ser empreendida para o prosseguimento do trabalho. Esta última advertência é pertinente, visto que — tal como foi pontuado em outras digressões teóricas mais acima — o recorte da exposição é definido pela sua pertinência quanto ao desenho de pesquisa. Por essa razão, algumas categorias e certos elementos que integram a caixa de ferramentas do IH, por não serem relevantes para a análise desenvolvida nesta tese, serão discutidos de forma ligeira ou ainda sequer mencionadas.

4.1.2 O projeto do institucionalismo histórico (ii): algumas ferramentas de análise dos

processos temporais – dependência da trajetória, situações críticas e mudança institucional

O reconhecimento da relevância da dimensão da temporalidade na análise política pode qualificar significativamente a compreensão dos complexos fenômenos estudados pelas disciplinas das ciências sociais (PIERSON, 2004, p. 2). Como já exposto no tópico anterior, pode-se afirmar que o projeto teórico do IH gravita em torno desse pressuposto. No entanto, há de se ressaltar algumas características da compreensão particular de desenvolvimento histórico mobilizada por essa abordagem analítica (HALL; TAYLOR, 1996, p. 941).

A primeira dessas características advém da perspectiva contexto-dependente já referida anteriormente. Soluções institucionais replicadas em comunidades políticas diferentes não necessariamente atingirão os mesmos resultados, visto que a conjuntura histórico-social também é variável. Assim, novamente em contraposição a modelos funcionalistas, o IH rejeita uma compreensão de história eficiente²⁰¹, isto é a ideia de que as instituições ou organizações tendem a alcançar um equilíbrio ótimo para a sociedade ou para certos setores sociais. Nessa chave, o IH assume que os processos sociais podem produzir resultados imprevisíveis e até mesmo disfuncionais em relação aos objetivos pretendidos quando de seu início (CAPOCCIA; KELEMAN, 2007, p. 353-354; SCOTT, 2014, p. 39).

Outro aspecto importante na análise dos adeptos do IH é a ideia de que as decisões que prevaleceram durante a construção de uma dada instituição ou organização tendem a influenciar continuamente o desenvolvimento e o desempenho institucionais no futuro (PETERS, 2019, p. 80). Há, portanto, uma conexão inextrincável entre tempo e causalidade no projeto teórico do IH (MAHONEY *et al*, 2016, p. 71). Os desdobramentos dessa sequência temporal-causal deflagrada pelas escolhas iniciais, contudo, não são irreversíveis. Determinados eventos ou sequência de eventos ocorridos em um determinado momento da história, que não necessariamente ocorrem de forma pontual ou abrupta, podem criar as condições necessárias para “desviar” a trajetória institucional para um novo caminho (HALL; TAYLOR, 1996, p. 941; THELEN, 1999, p. 387-388; PIERSON; SKOCPOL, 2002, p. 703-704; PIERSON, 2004, p. 44-45; MAHONEY; THELEN, 2010, p. 3). A partir da assunção de tais pressupostos analíticos que são construídas as duas principais categorias utilizadas para a análise das sequências

²⁰¹ “An efficient historical process, in these terms, is one that moves rapidly to a unique solution, conditional on current environmental conditions, thus independent of the historical path. The equilibrium may involve a stochastically stable distribution or a fixed point, but we require a solution that is achieved relatively rapidly and is independent of the details of historical events leading to it” (MARCH; OLSEN, 1984, p. 737).

temporais no IH e da questão da estabilidade e da mudança institucional: a dependência da trajetória (*path dependence*) e as situações críticas (*critical junctures*)²⁰².

Como destaca Pierson (2004, p. 22), a dependência da trajetória é uma categoria que, ao longo do tempo, é mobilizada em diferentes áreas das humanidades para explicar diferentes padrões de causalidade em processos sociais também distintos. Um efeito colateral desta grande amplitude semântica reside na imprecisão analítica que dela pode advir²⁰³. Por essa razão, adota-se uma definição estrita de *path dependence*, na esteira do que é mobilizado por boa parte da literatura do IH, fundada em trabalhos como os de Mahoney (2000), Pierson e Skocpol (2002) e Pierson (2004)²⁰⁴. Nessa perspectiva, a ideia nuclear de dependência de trajetória reside na assunção de que “[...] cada passo em uma direção em particular torna mais provável que uma unidade irá continuar seguindo na mesma direção. Ao longo do tempo, se torna mais e mais difícil reverter a trajetória”²⁰⁵ (MAHONEY et al., 2016, p. 82). Além disso, mesmo dentro do IH, o mecanismo da dependência da trajetória é explicado para diferentes fenômenos (v.g. transições de regime; processos de industrialização; concepção e execução de determinada política pública, entre outros), de maneira que é necessário rememorar a lente que interessa a essa pesquisa: o processo de construção e desenvolvimento institucional de uma organização formal do Estado.

Antes de prosseguir, cabe uma advertência de caráter semântico. O uso do termo *trajetória institucional* neste trabalho não se confunde com a ideia de *trajetória* advindo do modelo de análise de processos histórico-causais denominado como *path dependence*. A trajetória do Ministério Público de 1988, por exemplo, está relacionada à história fática de

²⁰² Cappocia e Keleman (2007, p. 344) lembram, contudo, que “[...] the dualist conception of political and institutional development, based on an alternation between moments of fluidity and rapid change and longer phases of relative stability and institutional reproduction, has a venerable pedigree in the social sciences and political history”.

²⁰³ Mahoney (2000, p. 535) também sublinha que outro complicador é, por vezes, a falta aos analistas um entendimento claro da noção de *path dependence* nas ciências sociais.

²⁰⁴ É notável a contribuição da teoria econômica para o desenvolvimento da dependência da trajetória como categoria analítica no IH. Neste campo, as noções de autorreforço (*self-reinforcing*) por meio de ganhos crescentes (*increase returns*) e retornos positivos (*positive feedbacks*) explicam o porquê de, com o passar do tempo, se tornar mais difícil a adoção de uma solução tecnológica alternativa para uma demanda que já é atendida por um outro produto. Assim, o domínio do mercado de produtos como os videocassetes VHS e os computadores com sistemas operacionais baseados no DOS (em detrimento dos seus respectivos concorrentes, o Betamax e o Macintosh) e até mesmo o padrão de teclado QWERT (frente ao padrão Dvorak) não se baseiam necessariamente em eficiência tecnológica. Na realidade, o padrão de causalidade que melhor explica o sucesso dessas soluções tem a ver com a sequência de eventos que os tornaram possíveis. Com o passar do tempo, retornos crescentes em favor de determinado produto atingem um ponto que torna inviável ou muito custoso a adoção de um produto alternativo (MAHONEY, 2000, p. 514-515; PIERSON, 2004, p. 22-30; FIORETOS et al., 2016, p. 10-11). North (1990, p. 93-95) é um dos economistas que adaptam essa lógica causal à temática institucional, mais especificamente ao problema da estabilidade e da mudança institucional.

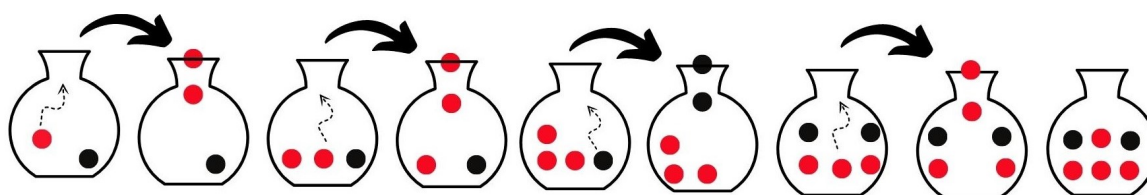
²⁰⁵ Tradução livre do texto: “[...] each step in a particular direction makes it more likely that a unit will continue to follow that same direction. Over time, it becomes harder and harder to reverse course”.

construção e de desenvolvimento institucional da organização. Analisando esses processos históricos a partir de uma lente *path dependence*, entender como se desenvolveu, no tempo, o desempenho institucional do MP de 1988 levará à identificação de uma ou mais *trajetórias* dependentes das decisões tomadas em momentos-chave da história da organização, tendendo ao estabelecimento de um padrão de equilíbrio institucional. Neste último sentido, portanto, a ideia de trajetória se traduz em um certo padrão de reprodução de agência assumido pelo órgão ao longo do tempo. Para não haver maiores confusões, privilegiar-se-á os termos “equilíbrio”, “estabilidade” ou “inércia” institucional para denotar esse padrão de reprodução.

Fixadas essas premissas, o modelo de *path dependence* pode ser explicado a partir de três características fundamentais. Primeiro, ainda que considerados de pequena monta, eventos ocorridos no início de uma sequência temporal associada à construção ou desenvolvimento de uma organização tem maior potencial de influenciar o seu desempenho institucional e consolidar um padrão de equilíbrio, em detrimento de inúmeros outros caminhos alternativos. Ainda que ocorram outros eventos de maior repercussão objetiva em momento posterior da sequência temporal, ainda sim, a estabilidade institucional tende a ser construída através das escolhas ocorridas no início do processo.

A menção ao experimento da urna de Pólya foi proposta pelo economista Brian Arthur e é mencionada nos trabalhos de Mahoney (2000, p. 510) e Pierson (2004, p. 17-18) como ilustração desse fenômeno de formação de um equilíbrio. O modelo consiste em uma urna vazia, na qual são inicialmente inseridas duas bolas, uma de cada cor. No primeiro movimento, retira-se uma bola e ela é devolvida para urna com a adição de uma nova esfera da mesma cor. Após, essa rotina é repetida até o preenchimento da urna. Observe-se que, considerada individualmente, há um elemento de aleatoriedade em cada retirada: não é possível saber, exatamente, qual será a cor da bola retirada. No entanto, à medida que as rotinas vão sendo repetidas e a urna, preenchida, probabilisticamente, a proporção de cores tende a entrar em equilíbrio, estabilizando-se em torno de um certo padrão. Assim, enquanto nas primeiras rodadas, o elemento de aleatoriedade no resultado era mais amplo, quanto mais bolas são inseridas na urna, mais o sistema se aproxima do equilíbrio e mais improvável se torna que ele seja revertido. Cada nova bola inserida na urna funciona como um mecanismo de autorreforço do padrão de equilíbrio que progressivamente vai se estabelecendo.

Figura 4 - Ilustração do experimento da urna de Pólya



Fonte: Elaboração do próprio autor

A segunda característica fundamental do mecanismo de *path dependence* está relacionada à contingência ínsita ao momento de gênese de uma dada trajetória. É dizer: tomada a decisão relativa a uma das escolhas possíveis em uma dada conjuntura sócio-histórica e assumindo que ela tende a assumir um padrão de equilíbrio institucional, não há possibilidade de prever desdobramentos futuros a partir da análise das condições iniciais da sequência temporal.

Tome-se, como exemplo, os achados que constam no trabalho de Lamenha e Lima (2021) sobre competição institucional entre Ministério Público e Defensoria Pública no campo da defesa de direitos transindividuais (tutela coletiva) após a Constituição de 1988. À época do processo constituinte de 1987-1988, havia uma delimitação normativo-formal bem clara quanto às atribuições do MP e àquelas confiadas à Defensoria Pública (DP), que fora constitucionalizada naquele período. A decisão política adotada era clara: ao MP caberia, no âmbito cível, a função precípua de atuar como advogado da sociedade; à DP, a defesa judicial e extrajudicial de direitos individuais dos hipossuficientes econômicos. Com o passar dos anos, contudo, processos de mudança institucional formal e informal em ambas as instituições conduziram a uma progressiva superposição de atribuições no campo da tutela coletiva.

Por fim, a terceira característica fundamental do mecanismo de *path dependence* está relacionada ao fato de que, dado o ponto de partida da sequência temporal, a trajetória deflagrada tende a assumir um padrão inercial (equilíbrio), isto é, a permanecer em movimento e no mesmo curso, tornando-se, portanto, cada vez mais difícil de ser alterada (MAHONEY, 2000, p. 510-512). Veja-se aqui mais um exemplo do sistema de justiça pós-1988. No trabalho de Moreira (2016) sobre a criação das Defensorias Públicas estaduais no período pós-1988, o autor demonstra que quanto mais consolidado no tempo era o modelo de assistência judiciária existente nas unidades federativas no período anterior à Constituição, maior a resistência — tanto dos governos estaduais, quanto das corporações jurídicas interessas (v.g. OAB e Procuradorias de Estado e município) — e, conseqüentemente, maior o custo político e o tempo

para criação formal das unidades estaduais da DP²⁰⁶. Constitucionalizada em 1988, somente 24 (vinte e quatro) anos depois, em 2012, foi instalada a última Defensoria estadual, no estado de Santa Catarina.

Nessa perspectiva, observa-se que a manutenção do equilíbrio da trajetória assumida por uma dada organização se dá em função dos mecanismos ou sequências de autorreforço (*self-reinforcement*) ou *positive feedbacks* (retornos positivos)²⁰⁷, que conduzem ao aumento progressivo do custo de reversão do padrão inercial reproduzido²⁰⁸ (PIERSON; SKOCPOL, 2002, p. 699-703; PIERSON, 2004, p. 20-22). Abordagens mais ligadas à teoria econômica propõem que, de maneira geral, a formação desse padrão inercial se basearia na sedimentação de uma série de pequenos eventos aleatórios oriundos da escolha de vários atores individuais. No caso do aparelho estatal, todavia, a tomada de decisão por centros e atores-chave da comunidade política tem um peso significativo²⁰⁹ na construção de um padrão de equilíbrio institucional a ser reproduzido ao longo do tempo. (CAPOCCIA; KELEMAN, 2007, p. 353-354).

Mahoney (2000, p. 515-526) propõe uma tipologia dos fundamentos dos mecanismos de autorreforço que sustentam a reprodução de um dado equilíbrio: i) explicação utilitária, baseada em cálculos de custo-benefício empreendidos pelos atores de uma dada comunidade política; ii) explicação funcional, baseada na ideia de que uma instituição ou organização tem a função de atender uma demanda da comunidade política e, por isso, concorre para a eficiência de todo o sistema social; iii) explicação baseada nas relações de poder, isto é, a manutenção do equilíbrio atenderia a certos interesses capitaneados pelas elites da comunidade política; iv) explicação baseada na legitimidade, segundo a qual a manutenção do equilíbrio se baseia na

²⁰⁶ “[...] é possível afirmar que o processo de *path dependence* específico opera da seguinte maneira: OAB e/ou PGE obtinham vantagens – sobretudo econômicas para a primeira e institucionais para a segunda – para exercer o serviço de assistência judiciária, ao mesmo tempo em que, para os governos estaduais era mais interessante do ponto de vista financeiro manter o atendimento jurídico da população carente desempenhado por tais atores, ao invés de criar uma nova instituição, com todos os custos de uma nova burocracia e uma nova carreira jurídica que almejava ter as mesmas condições e status que juízes e promotores. Assim, tanto as categorias jurídicas (OAB e/ou procuradores) quanto os governos estaduais tinham fortes incentivos para se reforçarem mutuamente com o objetivo de preservar o arranjo institucional de assistência judiciária vigente e impedira criação da Defensoria Pública local” (MOREIRA, 2016, p. 62).

²⁰⁷ A noção de autorreforço e de retornos positivos se esteia na ideia de ganhos crescentes (*increase returns*) desenvolvida no âmbito da teoria econômica. De acordo com Pierson (2000, p. 252), “in an increasing returns process, the probability of further steps along the same path increases with each move down that path. This is because the relative benefits of the current activity compared with other possible options increase over time. To put it a different way, the costs of exit- of switching to some previously plausible alternative rise. Increasing returns processes can also be described as self-reinforcing or positive feedback processes”.

²⁰⁸ “Initial steps in a particular direction may encourage further movement along the same path. Over time, ‘roads not chosen’ may become increasingly distant, increasingly unreachable alternatives.” (PIERSON, 2004, p. 64).

²⁰⁹ “Groups and individuals are not merely spectators as conditions change to favor or penalize them in the political balance of power, but rather strategic actors capable of acting on “openings” provided by such shifting contextual conditions in order to defend or enhance their own positions” (THELEN; STEINMO, 1992, p. 17).

crença compartilhada de que o caminho adotado é o mais adequado ou correto. No caso de instituições e organizações estatais, nomeadamente daquelas cuja atividade finalística está associada às instâncias oficiais de interpretação e aplicação do direito (como o MP de 1988 e os outros órgãos do sistema de justiça), a manutenção do equilíbrio parece derivar, fundamentalmente, de modelos baseados na dinâmica das relações de poder ínsitas à comunidade política, e ainda, na mobilização da legitimidade fundada na legalidade e, consequentemente, no monopólio do Estado na aplicação de sanções socialmente legítimas.

No fundo, independentemente da explicação adotada, a centralidade do argumento aqui reside no papel operado pela institucionalidade na construção, já mencionada, de uma certa racionalidade limitada, que estabelece certos constrangimentos na formação da visão de mundo e de suas preferências, além da própria agência dos atores individuais e coletivos em uma dada comunidade política (HAY, 2002, p. 105-106). Essa interação também pode ser pensada adicionalmente na chave da lógica de adequação (*logic of appropriateness*) proposta por March e Olsen (2004, p. 3) e já discutida em tópicos anteriores. É dizer: o equilíbrio institucional vai progressivamente espelhando, no desempenho de uma instituição ou organização, um modelo de normalidade e estabilidade que tende a ser assim percebido, e reproduzido, pelos atores individuais e coletivos que com elas se relacionam.

Descrito o mecanismo de explicação causal do *path dependence*, resta esclarecer o que deflagra uma dada trajetória e o que impulsiona a reprodução do equilíbrio alcançado ao longo do tempo. Em uma perspectiva clássica de dependência da trajetória, assim como se dá em outras abordagens nas ciências sociais, o modelo de explicação historicista (*historicist explanation*) de Arthur Stinchcombe tem sido largamente utilizado na análise de instituições e organizações (MAHONEY, 2000, p. 513). Para o autor, é possível distinguir os processos sociais que conduzem à gênese de uma instituição ou organização e aqueles que conduzem à reprodução de um padrão causal que viabiliza a estabilidade (STINCHCOMBE, 1968, p. 103-104)²¹⁰. Assim, a cessação do evento ou processo que possibilitou à deflagração da trajetória não implica, necessariamente, na inviabilidade da manutenção do equilíbrio alcançado (PIERSON, 2004, p. 45-46).

De tal maneira, em uma aproximação inicial, os momentos da gênese de uma trajetória são categorizados como situações críticas (*critical junctures*). Tais eventos são adjetivados

²¹⁰ Stinchcombe (1968, p. 103) propõe que um exemplo simples da ideia de explicação historicista pode ser dado com o casamento: “(...) Most men are married to a certain woman this year because they were married to her last year. The processes of courtship cause a historical event, a wedding, at one period. This event is a transition to state of “married to a particular woman”. Then this effect becomes a cause of the same effect in succeeding periods”.

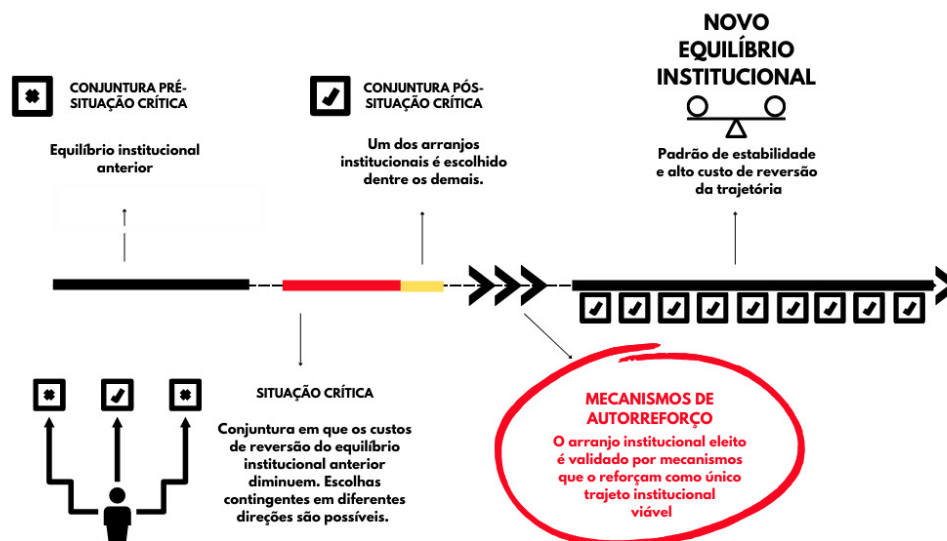
como “críticos” porque representam uma espécie de janela de duração relativamente curta²¹¹, na qual prevalece uma conjuntura favorável à gênese ou a mudanças institucionais, isto é, um período em que o nível de dificuldade de reversão de uma determinada trajetória diminui (PIERSON, 2004, p. 104; CAPOCCIA; KELEMEN, 2007, p. 343; 349). Uma característica importante dessa conjuntura particular é a abertura a diferentes opções para uma dada escolha institucional, cada uma delas com potencial para deflagrar uma trajetória distinta e totalmente independente das demais. O processo decisório, neste contexto, é marcado pela contingência, isto é, a escolha em si²¹² e os desdobramentos e consequências futuras da opção eleita, como já visto acima, não podem ser antecipados precisamente pelo analista ou explicadas previamente pela teoria (MAHONEY, 2000, p. 513).

Um aspecto importante a ressaltar é que a característica chave para identificação de uma situação crítica não é a mudança do curso da trajetória que efetivamente se concretiza após sua ocorrência, mas o potencial de mudança. É dizer: situações críticas podem conduzir a alterações meramente incrementais ou ainda não produzirem nenhuma modificação significativa na trajetória. A possibilidade concreta de mudança, dada por uma conjuntura contingente que torna instável o equilíbrio da trajetória e na qual escolhas e caminhos variados são possíveis, é o que efetivamente permite a identificação de uma situação crítica (CAPOCCIA; KELEMEN, 2017, p. 352).

²¹¹ Precisar o que é uma janela de curta duração é uma análise que depende do tempo de trajetória em referência. Por exemplo, se o processo de trajetória dependente é estimado em um período de 1 (um) século, é razoável que possa propor uma situação crítica que dure 1 (uma) década. Seria irrazoável, contudo, propor o mesmo período de caracterização de uma situação crítica para uma trajetória cujo padrão causal somente se reproduziu por um período de 2 (dois) anos (CAPOCCIA; KELEMEN, 2007, p. 350)

²¹² Importante enfatizar que contingência não se traduz necessariamente em total aleatoriedade. Há cenários sócio-históricos em que é possível propor explicações adequadas para entender por que foi adotada uma determinada escolha institucional em detrimento de outras. O ponto do argumento da contingência reside no fato de que, em tese, várias soluções são possíveis, cada uma delas pode conduzir a uma trajetória independente e sua deflagração pode ser viabilizada por eventos considerados discretos quando comparados a outros de maior monta ocorridos em um momento posterior de uma dada trajetória (PIERSON, 2004, p. 50-53).

Figura 5 - Mecanismo clássico de dependência da trajetória



Fonte: Elaborado pelo Autor (2022).

Em síntese, e a partir do projeto teórico do IH, o que se ilustra na Figura 2 acima como a descrição de um mecanismo clássico de dependência da trajetória abrange um modelo de análise que encara os processos histórico-sociais a partir de uma lente de causalidade diacrônica: eventos iniciais de uma sequência temporal tendem a influenciar decisivamente eventos futuros, aumentando progressivamente os custos de reversão do equilíbrio institucional estabelecido a partir dessa dinâmica, mesmo que os efeitos diretos da conjuntura inicial tenham cessado. Este último aspecto é possível porque, ao longo da sequência temporal, o padrão de equilíbrio tende a ser validado por mecanismos de autorreforço que estão associados, entre outros aspectos, à racionalidade limitada e à lógica de adequação decorrentes da dinâmica entre estrutura e agência na comunidade política²¹³.

Uma crítica recorrente ao modelo clássico de *path dependence* na literatura institucionalista é a de que a abordagem seria vocacionada ao estudo da estabilidade que à mudança institucional²¹⁴ (PETERS, 2019, p. 89). Além disso, a articulação do binômio situação crítica-equilíbrio como lente analítica restringiria a abordagem às mudanças institucionais ocorridas em um período relativamente curto de tempo e, por isso, entendidas como eventos de

213 “Every time we shake hands, the strength of the norm is reinforced (...) The same argument can be applied with considerable force to collective understandings – of how the world works, what is to be valued, what an individual’s interests might be, and who that individual’s friends and enemies might be” (PIERSON, 2004, p. 39).

214 O ponto aqui parece uma questão inerente à própria análise institucionalista como um todo, e não ao modelo clássico de dependência da trajetória ou do IH. Instituições aspiram à perenidade, de maneira que “The idea of persistence of some kind is virtually built into the very definition of an institution”. Assim, “the connection between institutions and persistence makes it natural for all of these approaches to focus on explaining continuity rather than change” (MAHONEY; THELEN, 2010, p. 4-5).

ruptura²¹⁵. Assim, a questão da mudança institucional estaria mais relacionada a fenômenos e choques externos às instituições e organizações, como crises econômicas, transições de regime, conflitos armados, entre outros²¹⁶. Por fim, o pressuposto de explicação historicista de Stinchcombe (1968, p. 103-104) excluiria a consideração de que alguns processos históricos poderiam se desenrolar de forma incremental, isto é, sem um interregno claro entre os eventos iniciais e os que ocorrem adiante na sequência temporal (MAHONEY; THELEN, 2010, p. 6-7; LOWNDES; ROBERTS, 2013, p. 39-40).

Embora a crítica não seja de todo improcedente e o modelo clássico de dependência da trajetória tenha se notabilizado, ao longo dos anos, como uma das ferramentas símbolo da abordagem do IH, isso não significa que o seu projeto teórico tome este modelo de explicação como a única forma possível de entender a dinâmica do equilíbrio e da mudança institucional (FIORETOS, 2016, p. 12). Além disso, a constatação de que o modelo clássico de dependência da trajetória não é aplicável a qualquer processo histórico não enfraquece a sua solidez enquanto abordagem analítica. Apenas reconhece que os fenômenos sociais podem assumir temporalidades distintas e, dessa maneira, reclamar mecanismos de análise distintos.

A esse respeito, Pierson (2004, p. 79-81) propõe que, dada uma sequência temporal, ao menos quatro cenários diferentes podem surgir a partir das relações entre eventos-causa e eventos-consequência. O autor ilustra sua explicação com quatro fenômenos da natureza: i) estruturas semelhantes a um tornado: processos históricos que possuem eventos-causa com horizontes temporais curtos e eventos-resultado igualmente curtos; ii) estruturas semelhantes a um terremoto: processos históricos que possuem eventos-causa com horizontes temporais longos e eventos-resultado curtos; iii) estruturas semelhantes ao impacto de um meteoro a exemplo do que causou a extinção dos dinossauros do planeta: processos históricos que possuem eventos-causa com horizontes temporais curtos e eventos-resultado longos; iv) estruturas semelhantes ao aquecimento global: processos históricos que possuem eventos-causa com horizontes temporais longos e eventos-resultado longos.

215 Uma definição simples, mas precisa, é proposta por T. J. Pempel, por Streeck e Thelen (2005, p. 7): *Path-dependent equilibrium is periodically ruptured by radical change, making for sudden bends in the path of history*".

216 Mahoney e Thelen (2010, p. 7) enfatizam que esta particular atenção a fatores externos na análise da mudança institucional não é uma característica exclusiva da literatura do IH, abrangendo também leituras empreendidas no marco das outras duas abordagens canônicas do novo institucionalismo (escolha racional e sociológico). No entanto, é precisa a ponderação de Onoma (2010, p. 64-65), no sentido de esse maior foco nos eventos exógenos se faz sentir com mais intensidade quando a análise toma os mecanismos de autorreforço como um mecanismo importante para entender a estabilidade institucional, como é o caso do modelo clássico de dependência da trajetória. Assim, por exemplo, uma conjuntura externa desfavorável pode reduzir os efeitos dos retornos positivos e tornar a instituição/organização mais suscetível a mudanças.

Figura 6 - Estrutura causa-resultado nos processos históricos



Fonte: Elaborado pelo Autor (2022) baseado em Pierson (2004, p. 79-81).

A proeminência do modelo clássico de dependência da trajetória na literatura do IH, portanto, está possivelmente relacionada a uma tendência da ciência política contemporânea em se debruçar sobre eventos com horizonte temporal de causa e de resultados igualmente curtos (PIERSON, 2004, p. 81). O modelo de estruturas temporais de Pierson demonstra que a análise baseada no binômio situação crítica-equilíbrio institucional pode ser útil para processos nos quais o horizonte de tempo dos eventos —causa é curto, mas não nos casos em que as condições que possibilitam a alteração do padrão de inércia se verifica paulatinamente ao longo de um período maior de tempo.

É justamente dentro desse contexto teórico que tem se desenvolvido um conjunto de reflexões mais recentes no âmbito do IH, como os trabalhos de Pierson e Skocpol (2002), Pierson (2004), Streeck e Thelen (2005) e Mahoney e Thelen (2010), os quais reconhecem que certos processos de mudança institucional são melhor explicados, não por um curto momento de ruptura, mas por uma gradual sequência de eventos que resulta em um ponto de inflexão no qual se constata uma alteração no padrão de equilíbrio²¹⁷. Esta alteração de rumo, pelas características do seu desenvolvimento, assume um efeito mais transformativo que a disrupção normalmente associada às consequências de uma situação crítica (STREECK; THELEN, 2005, p. 4-9). É o que se pode compreender, na esteira de Mahoney e Thelen (2010), como uma teoria

²¹⁷ Mesmo um trabalho especificamente voltado para o desenvolvimento teórico das situações críticas como categoria analítica, como é o artigo de Capoccia e Keleman (2007), atenta para o fato de que nem todas as sequências históricas decorrem necessariamente de uma critical juncture. Veja-se: “Thus, if an explanation relies on a cause that has a relatively long-term time horizon, then it is highly unlikely that a critical juncture framework will be applicable”. (CAPOCCIA; KELEMAN, 2007, p. 351)

da mudança institucional gradual²¹⁸. A abertura a esse tipo de abordagem cristaliza uma certa guinada significativa no projeto teórico do IH, no sentido de que a questão da mudança institucional constitui, tanto ou mais que o ponto da estabilidade, um objeto de preocupação privilegiado de uma análise institucionalista (FIORETOS *et al*, 2016, p. 12).

Sumarizando tudo que já se expôs neste tópico, Streeck e Thelen (2005, p. 8-9) propõem que a trajetória de uma instituição ou organização pode conduzir a dois diferentes processos de mudança ao longo do tempo: mudanças graduais ou mudanças abruptas. Aqui, vale ressaltar, é aplicável o mesmo que já se disse em relação aos efeitos das situações críticas: embora soe contraintuitivo, uma mudança institucional não está necessariamente relacionada a uma descontinuidade no padrão de equilíbrio. Alteração e descontinuidade aqui têm sentidos marcadamente distintos.

É dizer: uma alteração no padrão de inércia não significa, necessariamente, que os seus efeitos concretos na comunidade política sofram qualquer tipo de modificação (descontinuidade) — ainda que, por exemplo, os mecanismos de autorreforço que sustentam seu padrão de reprodução se alterem ao longo do tempo. Este é um pressuposto da explicação historicista de Stinchcombe (1968, p. 103-104), segundo o qual, o equilíbrio de uma sequência temporal pode persistir ainda que cessados os efeitos dos eventos iniciais. Assim, sob prisma de uma teoria da mudança institucional gradual, a reprodução do padrão do equilíbrio em um mecanismo clássico *path dependence* também pode ser entendido como um processo incremental de mudança dos mecanismos de autorreforço que sustentam a inércia institucional.

Dessa forma, é possível propor que estabilidade e mudança institucionais são faces da mesma moeda (BLYTH *et al.*, 2016, p. 157-158), enquanto continuidade (equilíbrio) e descontinuidade seriam os efeitos possíveis dos processos temporais que se desenrolam durante a vida de uma dada instituição ou organização. Mais que conciliáveis entre si, a ideia de dependência da trajetória e de mudança institucional gradual se complementam (HACKER *et al.*, 2013, p. 203-204; ONOMA, 2016, p. 68). Essa constatação concretiza um dos elementos-chave do projeto teórico do IH proposto por Thelen e Steinmo (1992, p. 16-18), por eles definido como *dinamismo institucional* e que se traduz na compreensão de que o estudo de instituições e organizações devem observá-las em movimento, isto é, interagindo com outras

²¹⁸ “In the literature on institutional change, most scholars point to exogenous shocks that bring about radical institutional reconfigurations, overlooking shifts based on endogenous developments that often unfold incrementally. Indeed, these sorts of gradual or piecemeal changes often only “show up” or “register” as change if we consider a somewhat longer time frame than is characteristic in much of the literature (...) these conclusions are in need of fundamental rethinking. Gradual changes can be of great significance in their own right; and gradually unfolding changes maybe hugely consequential as causes of other outcomes” (MAHONEY; THELEN, 2010, p. 2-3).

instituições e organizações e com os processos histórico-sociais de uma dada comunidade política. De tal maneira, não é à toa que a mudança institucional, mais até que a questão da estabilidade, tem se tornado o eixo central da pesquisa no IH (FIORETOS, 2016, p. 12).

Quadro 9 – Tipologia e consequências dos processos de mudança institucional

Tipo de mudança institucional		Consequências da mudança institucional	
		Continuidade	Descontinuidade
		Reprodução por adaptação (manutenção do equilíbrio)	Transformação paulatina (conduz a um novo equilíbrio institucional)
	Gradual		
	Ruptura	Manutenção ou restabelecimento do equilíbrio, ainda que em outras bases de reforço	Quebra do equilíbrio institucional

Fonte: Elaborado pelo Autor (2022) em tradução livre e adaptação de Streeck e Thelen (2005, p. 9).

Dado que o mecanismo clássico de dependência da trajetória parece explicar adequadamente os outros três cenários, a literatura de IH tem dedicado especial atenção às mudanças institucionais graduais que conduzem à alteração do equilíbrio de uma dada organização, por exemplo, a partir de um processo incremental e transformativo. Nessa esteira, Streeck e Thelen (2005, p. 19-29) e, posteriormente, Mahoney e Thelen (2010, p. 15-22) propõem uma classificação de tipos de mudança institucional gradual transformativa. Tomando por referência o funcionamento e a interação entre organizações formais estatais, quatro cenários são possíveis nessa tipologia.

A primeira espécie de mudança gradual é chamada de transformação por deslocamento (*displacement*). Aqui, há uma substituição explícita de regras formais ou informais que regulamentam o funcionamento de uma dada organização, o que produz a alteração de

equilíbrio. Um ambiente favorável a esse tipo de mudança é um cenário em que há baixas possibilidades de veto²¹⁹ as alterações e os tomadores de decisão possuem um baixo nível de discricionariedade na interpretação ou aplicação da regra vigente.

Um exemplo aqui já foi referido em tópico anterior: o procedimento de escolha do Procurador-Geral da República no período posterior à 1988. Durante quase 15 (quinze) anos (2003-2017), cristalizou-se uma regra informal na qual, mesmo na ausência de disciplina específica na CFRB/88 (APOLÔNIO, 2018), o presidente da República indicou um dos indicados em uma lista tríplice produzida por um ente corporativo ligado aos membros do Ministério Público Federal (ANPR-Associação Nacional de Procuradores da República). No ano de 2019, contudo, o presidente da República incumbente optou por ignorar a referida lista tríplice e, embora se trate de fatos bastante recentes e cuja análise idealmente dependa de um maior distanciamento temporal, várias análises sobre o desempenho institucional do MPF já contêm elementos de uma certa alteração do equilíbrio decorrente desta mudança de regra informal.

A segunda espécie de mudança gradual transformativa é chamada de transformação por adensamento (*layering*), consistindo na adição de novas regras formais ou informais às já existentes, produzindo alteração do equilíbrio. Aqui, um ambiente favorável a esse tipo de mudança é um cenário em que há alta possibilidade de veto a alterações e os tomadores possuem um baixo nível de discricionariedade na interpretação ou aplicação da regra vigente. Como exemplo, embora não mencionem explicitamente o termo, Lamenha e Lima (2021, p. 80-87) discutem como o acréscimo de regras formais que estabelecem atribuições para a Defensoria Pública na defesa de direitos transindividuais (tutela coletiva) promoveram uma significativa alteração no perfil institucional daquela organização.

O terceiro tipo de mudança institucional gradual é chamada de transformação por deriva (*drift*). Neste caso, as regras formais e informais associadas à organização não se alteram, mas o impacto de sua aplicação, sim, como decorrência de uma mudança da conjuntura sócio-histórica na qual a organização está inserida. Esse cenário decorre de uma falha dos agentes responsáveis em adaptar as normas a um contexto diverso, resultando na alteração dos seus efeitos na comunidade política. O descompasso é identificável pelos tomadores de decisões e há regras alternativas disponíveis para minorar seus efeitos negativos, mas a institucionalidade se mantém inalterado, seja por mera inércia ou por eventual bloqueio (HACKER *et al*, 2013, p. 184-185). De acordo com Rezende (2013, p. 40), portanto, o desvio espelha um abandono, por

²¹⁹ “[...] veto possibilities are high where there exist actors who have access to institutional or extrainstitutional means of blocking change” (MAHONEY; THELEN, 2010, p. 19)

parte dos agentes, do investimento na manutenção de uma certa “energia institucional”, conduzindo à erosão ou degeneração do equilíbrio,

Na transformação por deriva, o ambiente mais favorável é aquele em que há alta possibilidade de veto e alto nível de discricionariedade na interpretação e aplicação da norma. Exemplificando, tome-se recente trabalho de Martins (2022, p. 289; 285) propondo que o período da Primeira República no Brasil (1889-1930) foi marcado por um processo de mudança institucional por meio de *drift*, no âmbito específico do controle externo do Poder Legislativo em relação às contas do Poder Executivo. O argumento central do autor é de que, embora tenha sido estabelecido formalmente mecanismos de controle preventivo e posterior das contas do Executivo, inclusive com a criação do Tribunal de Contas da União (TCU) ²²⁰, a resistência da classe política à submissão a esse tipo de escrutínio conduziu, não à alteração da legislação (deslocamento), mas por “sofisticados mecanismos de *drift*”, através da invocação de “lacunas normativas estratégicas” que, na prática, tornaram “[...] letra morta as disposições de *checks and balances* financeiros previstas nos arts. 34, §1º, e 89 da Constituição de 1891”. Prova disso é que, desde a sua instituição em 1890, até o fim da Primeira República, em 1930, nenhuma das contas anuais do Presidente da República foram julgadas pelo Congresso Nacional com base em parecer prévio elaborado pelo TCU.

O último tipo de mudança gradual é denominado transformação por conversão (*conversion*). Aqui, as regras formais e informais que regem o funcionamento de uma organização permanecem as mesmas, contudo, como são interpretadas ou aplicadas se alteram. Diferentemente da transformação por desvio, todavia, essa mudança no sentido das normas não decorre de negligência ou de alterações do contexto sócio-histórico, mas da atuação estratégica da própria organização ou dos atores a ela associados. Assim, tais agentes exploram as ambiguidades e a margem de discricionariedade relacionada a uma determinada regra ou conjunto de regra, convertendo o equilíbrio institucional para novas funções, objetivos ou propósitos. De acordo com Hacker (2013, p. 185), a conversão é a evidência de que instituições e organizações “são ‘ferramentas de propósitos múltiplos’ que podem ser utilizadas para diferentes fins — e cujos objetivos e funções são contestadas, portanto, por grupos fora e dentro

²²⁰ O art. 34, §1º da Constituição de 1891 previa que competia privativamente ao Congresso Nacional “orçar, anualmente, a Receita e fixar, anualmente, a Despesa e tomar as contas de ambas, relativas a cada exercício financeiro, prorrogado o orçamento anterior, quando até 15 de janeiro não estiver o novo em vigor”. O art. 89, por sua vez, determinava, expressamente, a instituição de “um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso. Os membros deste Tribunal serão nomeados pelo Presidente da República com aprovação do Senado, e somente perderão os seus lugares por sentença”. Antes mesmo de sua promulgação, o Decreto n. 966-A, de 7.11.1890 já previa a criação da referida instância de controle e, ainda, de um mecanismo de controle prévio das despesas do Executivo.

delas”²²¹. O cenário favorável para sua ocorrência é aquele com baixa possibilidade de veto a alterações e alto nível de discricionariedade dos tomadores de decisão em relação.

Exemplificando, Lamenha e Lima (2021, p. 91) propõem que a mudança institucional de uma agenda voltada à defesa de direitos transindividuais para a repressão penal anticorrupção descrita por vários trabalhos na literatura sobre o MP de 1988 — e que será objeto de capítulo específico desta tese —, se procedente, seria um exemplo de transformação por conversão. A mesma leitura é proposta por Viegas e outros (2022, p. 443) a respeito de “como os integrantes do MP ativam estrategicamente as ferramentas de direito penal e processual penal” ao longo dos anos e das mudanças no espaço formal de atuação da organização no pós-1988.

Quadro 10 – Tipologia dos processos de mudança institucional gradual transformativa

Tipo	Definição	Ambiente Favorável	Exemplo
Deslocamento (displacement)	Substituição das regras existentes por novas.	Baixa possibilidade de veto Baixo nível discricionariedade	Alteração da regra informal de escolha do Procurador-Geral da República (APOLÔNIO, 2018).
Layering (adesnsamento)	Inserção de novas regras em conjunto com as já existentes.	Alta possibilidade de veto Baixo nível discricionariedade	Assunção de funções no campo da tutela coletiva pela Defensoria Pública (LAMENHA; LIMA, 2021)
Drift (deriva)	Manutenção das regras existentes, mas mudança de contexto altera os efeitos produzidos	Alta possibilidade de veto Alto nível discricionariedade	Controle externo do Legislativo sobre o Executivo com auxílio do TCU na Primeira República (MARTINS, 2022)
Conversion (conversão)	Manutenção das regras existentes, mas alteração estratégica de seus efeitos mediante novos objetivos	Baixa possibilidade de veto Alto nível discricionariedade	Hipótese de mudança de agenda de prioridades de atuação no âmbito do MP (LAMENHA; LIMA, 2021;

²²¹ Tradução livre do texto: “[...] are ‘multipurpose tools’ that can be used to different ends – and whose goals and functions are therefore contested by groups both outside and within them”.

Um último elemento relacionado à questão dos processos temporais no projeto teórico do IH implica retomar o que se pontuou acima acerca da noção de “dinamismo institucional” (THELEN; STEINMO, 1992, p. 16-18). Assumindo que o desempenho de instituições e organizações depende da interação permanente com outras instituições e organizações, subjaz à comunidade política uma multiplicidade de regramentos que, embora possam operar de forma complementar em algumas situações, também estabelecem uma relação de divergência e até de conflito. É uma ideia que Orren e Skowronek (1994, p. 108-118) denominam como intercorrência (*intercurrence*)²²² que sobrevela ao menos dois pontos relevantes para o raciocínio desenvolvido neste tópico.

O primeiro, mais simples, permite identificar tal situação de divergência, quando exógena, à questão da competição institucional, ou seja, duas ou mais instituições/organizações disputando, não só sentidos, mas uma posição de primazia, e até mesmo de exclusividade, frente as suas concorrentes e ao seu espectro de atribuições. Esse tipo de tensão, inclusive, comumente detém importante expressão no campo da informalidade (HELMKE; LEVITSKY, 2006, p. 13-19), conduzindo a interações de convergência e divergência entre regras formais e informais. Nada impede, contudo, que as divergências se estabeleçam entre regramentos puramente formais ou puramente informais.

O segundo elemento, de natureza endógena, é um pouco mais complexo: o atingimento de um padrão de equilíbrio institucional por uma dada instituição ou organização não significa que não subsista, em seu interior, contradições e conflitos permanentes em torno dos sentidos de sua identidade e de sua agência. É o que Onoma (2010, p. 67-71) classifica como “potencial contraditório das instituições”. Mais do que uma disputa de sentidos, é possível que uma mesma instituição ou organização, ao tempo em que persegue os objetivos para os quais foi criada, também estimule, paralelamente, o surgimento de um conjunto de atores que a parasita, com único objetivo de maximizar seus interesses individuais e perseguir projetos particularistas. Assim, não é incomum que fatores que concorreram para a própria formação de um equilíbrio institucional em um dado momento da história possam contribuir para o declínio da instituição ou organização em uma época posterior.

²²² “[...] *intercurrence* evokes the political dynamism inherent in multiplicity (...) refers to the simultaneous operation of different sets of rules, to a politics structured by irresolution in the basic principles of social organization and governmental control, and it describes the disorder inherent in a multiplicity of ordering rules” (ORREN e SKOWRONEK, 1994, p. 118)

Questões como a competição institucional e o potencial contraditório das instituições evidenciam um terceiro e último aspecto-chave do projeto institucionalista histórico que está sendo trabalhado nesta tese: a admissão de interações convergentes e divergentes entre instituições e organizações pressupõe que o Estado e as entidades a ele relacionadas (nomeadamente, as organizações formais) possuem uma certa capacidade de agência e, por isso, podem ser encarados como atores políticos apartados dos agentes individuais que os compõe ou que com eles se relacionada de alguma forma. É o que será trabalhado no tópico seguinte.

4.1.3 O projeto teórico do institucionalismo histórico (iii): o Estado como ator político

Retomando o que já se expôs nesta monografia, uma das características marcantes do novo institucionalismo em oposição às tradições analíticas atomísticas que lhe precederam, como o comportamentalismo e a escolha racional (KRASNER, 1984, p. 223), foi o resgate da ideia de que a organização da vida política — isto é o Estado e as organizações a ele associadas — é um elemento central para a compreensão dos processos sociais em uma dada comunidade política (MARCH; OLSEN, 1984, p. 747) Assim, a abordagem neoinstitucional revalorizou um postulado histórico da teoria política ocidental, propondo uma alternativa aos modelos de explicação centrados na sociedade, predominantes nas ciências sociais nos anos 1960 e 1970 e que viam o Estado dentro de uma perspectiva marcadamente pluralista²²³, isto é, apenas como “[...] arena dentro da qual os grupos de interesse econômico e movimentos sociais disputam ou se aliam uns em relação aos outros na tomada das decisões de relevo público”²²⁴ ²²⁵(SKOCPOL, 1985, p. 4).

O novo institucionalismo não rejeita propriamente essa visão, ao se estear, entre outras premissas, na ideia de que o terreno da institucionalidade, e os seus sentidos, estão permanentemente em disputa entre atores individuais e coletivos que com ele se relacionam e

²²³ Pluralismo é um termo polissêmico que, em linhas gerais, denota a ideia de diversidade (DAHL, 1978, p. 191) Dentro da ciência política, há diferentes correntes teóricas associadas à perspectiva pluralista. Em sua acepção clássica, no marco de autores como Robert Dahl, o pluralismo pode ser entendido como uma lente de análise esteada em um tripé de princípios: i) a ideia de que a organização da sociedade civil em grupos de interesse é um elemento central para a compreensão dos processos político-sociais; ii) a ideia de que o poder político está disperso no tecido social e é mobilizado, parcial e eventualmente, por tais grupos de interesses na persecução de sua agenda política; iii) a ideia de que o consenso, e não o conflito, é o motor dos processos políticos (LOWNDES; ROBERTS, 2013, p. 84). Acrescente-se que versões posteriores do pluralismo, como o chamado neopluralismo, embora reconheçam que o acesso aos recursos e ao poder político é restrito a grupos sociais com maior proeminência (por diferentes razões) em uma dada comunidade política (KRASNER, 1984, p. 226).

²²⁴ Tradução livre do texto: “[...] arena within which economic interest groups or normative social movements contended or allied with one another to shape the making of public policy decisions”.

²²⁵ No mesmo sentido, ver HAY, 2002, p. 12.

que, em regra, possuem capacidades de intervenção desiguais nas questões de interesse público (PIERSON; SKOCPOL, 2002, p. 706; STREECK; THELEN, 2005, p. 15). Isto não é diferente no âmbito das organizações estatais. Ao contrário: se há um espaço privilegiado de tensão entre múltiplas posições, interesses e assimetrias de poder na sociedade contemporânea, esse ambiente é o Estado.

O que o novo institucionalismo propõe, tão somente, é que essa leitura é incompleta. Além de um terreno de contendias entre diferentes interesses, a interação entre as preferências dos agentes e as estruturas políticas têm um caráter dialético, ou seja, o quadro institucional gera constrangimentos que contribuem para a definição dos próprios interesses dos atores²²⁶ (THELEN, 1999, p. 383; HAY, 2002, p. 105-106). Mais: as decisões políticas tomadas pelo Estado, os procedimentos estabelecidos para ordenação da vida em comum também espelham, no fundo, a eleição e promoção de determinadas preferências em detrimento de outras. Numa palavra, as organizações estatais também são atores políticos^{227 228} (MARCH; OLSEN, 1984, p. 738; SKOCPOL, 1985, p. 9-14; LOWNDES; ROBERTS, 2013, p. 86).

O reconhecimento de um certo nível de agência para as organizações estatais é, de certa forma, um pressuposto de existência de uma abordagem neoinstitucional: “[...] a reivindicação de autonomia é necessária para estabelecer que as instituições políticas são mais do que simples espelhos das forças sociais”²²⁹ (MARCH; OLSEN, 1984, p. 739). A seu modo, portanto, cada uma das três versões canônicas do novo institucionalismo trabalha essa premissa no alcance de seu projeto teórico. Assim, considerando a sua origem na ciência política — e portanto, na esteira de uma longa tradição que toma as “instituições políticas” como aspecto central da vida pública — não é por acaso que tem sido o IH o ramo que mais dedicou atenção a essa questão da capacidade de agência reconhecida às organizações estatais. Tanto é assim que, atualmente,

²²⁶ “The new institutionalism, in company with most research on preferences, argues that preferences and meanings develop in politics, as in the rest of life, through a combination of education, indoctrination, and experience. They are neither stable nor exogenous” (MARCH; OLSEN, 1984, p. 739).

²²⁷ Sobre a incompatibilidade entre o reconhecimento de uma certa autonomia de agência das organizações estatais e as premissas da tradição pluralista que, por décadas, caracterizou a ciência política estadunidense, Krasner (1984, p. 227) esclarece que “[...] pure interest group versions of pluralism virtually ignore public actors and institutions. The government is seen as a cash register that totals up and then averages the preferences and political power of societal actors. Government may also be seen as an arena within which societal actors struggle to insure the success of their own particular preferences. The major function of public officials is to make sure that the game is played fairly. If public institutions are viewed as figurative cash registers or as literal referees, there is no room for anything that could be designated as a state as actor with autonomous preferences capable of manipulating and even restructuring its own society”.

²²⁸ Nesse sentido, Stepan (1978, p. xii) argumenta que “[...] the state must be considered as more than the ‘government’. It is the continuous administrative, legal, bureaucratic and coercive systems that attempt not only to structure relationships between civil society and public authority in a polity but also to structure many crucial relationships within civil society as well”.

²²⁹ Tradução livre do texto: “[...] the claim of autonomy is necessary to establish that political institutions are more than simple mirrors of social force”.

com a consolidação de uma abordagem neoinstitucional e a identificação de vertentes com focos analíticos distintos, é recorrente a menção na literatura de que o projeto teórico do IH foi quem possibilitou a consolidação de lente de análise política capaz de “[...] trazer o Estado de volta”²³⁰(LOWNDES; ROBERTS, 2013, p. 56; HALL, 2016, p. 33).

Para os institucionalistas históricos, o reconhecimento de um certo nível de autonomia para os entes estatais não está relacionado especificamente ao exercício do monopólio do uso da força, atributo que, nas teorias estatistas clássicas, distingue o Estado de outras organizações de natureza privada. O ponto crucial deste poder de agência está na capacidade estatal, através de sua capilaridade no tecido social e da atuação de seu corpo de funcionários, de formular e executar uma agenda e/ou políticas específicas baseadas em preferências que não necessariamente coincidem com os interesses de um grupo social específico ou mais proeminente em uma dada comunidade política. Na mesma linha, os interesses e as decisões estatais não refletem necessariamente as preferências particulares de seus agentes. Na realidade, dada à legitimidade atribuída ao aparato estatal, os funcionários públicos, no exercício da capacidade de agência estatal, não raras vezes arrogam para o Estado a prerrogativa de intérprete autorizado do interesse coletivo, identificando as demandas sociais relevantes em uma dada comunidade política e apresentar soluções para lidar com elas (KRASNER, 1984, p. 230; SKOCPOL, 1985, p. 11). Há, a esta altura, duas observações a fazer.

Primeiro, no projeto teórico do IH, da assunção pelas organizações estatais dessa posição de intérprete autorizado do interesse coletivo não decorre a suposição de que tais agentes detêm uma capacidade privilegiada de análise das questões de interesse público. Na realidade, a literatura é categórica ao advertir que o Estado não atua de forma necessariamente racional e eficiente, podendo promover avaliações incorretas e soluções políticas desastrosas para a comunidade política (SKOCPOL, 1985, p. 11-17). Neste sentido, “a afirmação da autonomia estatal não pressupõe a racionalidade do Estado como ator, mas apenas a sua não subordinação a interesses presentes na sociedade” (MARQUES, 1997, p. 80)

Além disso, a autonomia do Estado como ator político não é um atributo estrutural e indistinto em toda e qualquer organização estatal. Os limites e as possibilidades de agência variam de órgão para órgão e consoante a conjuntura social de um dado momento histórico. Assim, a única regularidade que é possível propor quanto à agência estatal tomada de maneira geral é uma certa tendência em reproduzir o equilíbrio institucional já estabelecido, visto que

²³⁰ Essa referência alude à obra seminal de Evans, Rueschemeyer e Skocpol (1985) intitulada “Bringing the State Back In”, que hoje é tida como um dos marcos teóricos iniciais da tradição institucionalista histórica, ainda que, à época, não se apresentasse explicitamente nesses termos

as organizações estatais tendem, igualmente, a perseguir a sua perenidade, reproduzindo ou aumentando sua capacidade de intervenção na vida coletiva (SKOCPOL, 1985, p. 14; MARQUES, 1997, p. 80)

O segundo aspecto a destacar é que nesse contexto de identificação e adoção de providências frente a demandas coletivas que ganha relevo a distinção clássica na literatura estatista — e é trabalhada também no âmbito do IH (MOREIRA, 2016, p.49) — entre política e burocracia, nomeadamente o recurso ao chamado insulamento burocrático. Trata-se de um mecanismo por meio do qual é assegurado um nível de autonomia de agência a certos setores da burocracia estatal, sob o argumento de sua atuação se pauta em critérios estritamente técnicos, a fim de blindar tais organizações e funcionários de interferências de outros entes estatais, da política em sentido estrito ou mesmo dos cidadãos (NUNES, 2003, p. 32-36).

Como se discutirá no capítulo seguinte, a noção de insulamento burocrático é uma categoria importante para pensar o desenho e o desempenho institucional do MP de 1988. Garantias institucionais, como a autonomia administrativa, funcional e financeira, prerrogativas asseguradas aos promotores e procuradores, como a independência funcional, e até o ingresso exclusivo pela via do concurso público são expressões típicas de decisões públicas que buscam insular determinada organização em relação a pressões externas. Além disso, a necessidade do estabelecimento desse tipo de blindagem foi uma reivindicação marcante de uma certa agenda institucional do Ministério Público brasileiro, tanto no período anterior ANC como nos primeiros anos após a promulgação da CRFB/88²³¹ (ARANTES, 2002, p. 79-85; BONELLI, 2002, p. 161-162; SABELLA, 2013, p. 23-36).

Em síntese, do ponto de vista de seus efeitos práticos na comunidade política, pode-se propor que o insulamento burocrático é um dos mecanismos dos quais se valem as organizações estatais para a viabilizar a autorreprodução dos padrões de equilíbrio institucional previamente estabelecidos. Assim, os funcionários públicos, no exercício de seus cargos, empregos e funções, conseguem influenciar a elaboração, a alocação de recursos e a execução de políticas públicas, sem um condicionamento necessário a atores ou pressões externas. É essa dinâmica que a maior parte da literatura do IH enfatiza como ponto de chegada das implicações da admissão da capacidade de agência autônoma aos entes estatais.

Em trabalho específico sobre a construção institucional de três organizações vinculadas ao sistema de justiça brasileiro no período pós-1988 — Ministério Público, Defensoria Pública

²³¹ Nos trechos finais do discurso de posse como PGR no ano de 1985, José Paulo Sepúlveda Pertence ilustra o espírito do tempo quanto a um anseio corporativo a fim de assegurar maior independência ao Ministério Público que, até a CRFB/88, era vinculado ao Poder Executivo.

e Polícia Federal, Arantes e Moreira (2019) propõem, contudo, que o insulamento burocrático produz outro mecanismo de agência no que diz respeito à experiência das chamadas organizações de fiscalização e controle no Brasil. Os autores argumentam que, além da capacidade de influenciar o funcionamento das políticas inseridas no seu plexo de atuação, os agentes associados aos órgãos em questão também são capazes de atuar na persecução de metas institucionais específicas que, não raras vezes, pretendem atender demandas corporativas por mais poder e mais prerrogativas a esses mesmos atores. É o que denominam de pluralismo estatal, uma categoria-chave para pensar o sistema de justiça brasileiro no pós-1988 e que será discutida com maior vagar no próximo capítulo desta tese.

4.2 UMA DIGRESSÃO METODOLÓGICA: O MAPEAMENTO DE PROCESSOS (*PROCESS TRACING*) COMO ABORDAGEM ADEQUADA A UM ESFORÇO DE PESQUISA FUNDADA NO IH

Conforme pontuam Cunha e Araújo (2018, p. 16), “[...] uma das funções de uma metodologia é garantir que as informações obtidas na pesquisa permitam respostas às perguntas iniciais o menos equivocadamente possível”. De tal maneira, um dos aspectos centrais para a delimitação de um desenho de pesquisa é a formulação de uma pergunta que sinalize os caminhos e os tipos de evidência capazes de respondê-la adequadamente. No caso da presente tese, ao final do primeiro capítulo, apresentou-se a pergunta de pesquisa principal deste trabalho: quais os elementos, eventos e sequências temporais relevantes para explicar a configuração normativa, a visibilidade social e a capacidade de intervenção nas questões de relevo público que hoje caracterizam o Ministério Público brasileiro?

Essa questão evoca um caminho que se dirige para a dinâmica e o desempenho institucional do Ministério Público de 1988 a partir do estudo de sua trajetória como organização. É nessa esteira que a tese se propõe a empreender uma reflexão que se coloca para além do reiterado argumento de que a Constituição de 1988 revolucionou o Ministério Público brasileiro. Essa postura analítica impõe duas linhas de reflexão. Primeiro, pensando na chave do IH e em cotejo com o processo transicional brasileiro, não é razoável propor que o curto processo constituinte de 1987-1988 tenha produzido uma mudança institucional tão significativa. Há de se investigar, portanto, elementos anteriores a esse período, a fim de analisar se há eventos e ideias que podem compor a sequência temporal que converteu o velho Ministério Público de 1964-1985 no novo e pluripotente MP de 1988.

O segundo aspecto é prospectivo a partir da promulgação de 1988, considerando que

uma mudança institucional extensa como a que convertera o velho Ministério Público de 1964-1985 no novo MP de 1988 não se opera magicamente. Isso se torna particularmente difícil em um contexto institucional que, como será discutido mais adiante, não implementou nenhuma discussão ou política transicional no âmbito do sistema de justiça. Assim, importa refletir sobre como tem *envelhecido* esse novo Ministério Público de 1988. Há, todavia, uma dificuldade analítica relevante aqui.

Como já exposto, o problema da trajetória institucional, quando pensado na perspectiva do MP como organização nacional, reclama uma cuidadosa consideração da questão da pluralidade institucional decorrente do modelo federativo brasileiro. De fato, outra estratégia de pesquisa possível poderia ter eleito um órgão ministerial em específico ou um comparativo entre alguns deles. No entanto, embora haja importantes lacunas na literatura e uma ampla fronteira na agenda de pesquisa para o desenvolvimento de análises tais, esse esforço atingiria objetivos diferentes dos propostos para este trabalho.

A presente pesquisa não se propõe a desenvolver uma investigação de pretensões totalizantes, tampouco está vocacionada à busca de regularidades a partir da análise de uma grande quantidade de dados objetivos. Trata-se de uma investigação de caráter qualitativo²³², esteada na hipótese de que há mecanismos que articulam uma ideologia e uma institucionalidade comuns associadas ao Ministério Público brasileiro tomado como uma organização nacional. É dizer: propõe-se que há elementos de um tronco comum a um modelo nacional de MP, cujos ramos são justamente os órgãos ministeriais isoladamente considerados. A pesquisa, portanto, se propõe a examinar alguns deles, com o propósito de oferecer uma espécie de balanço ou panorama geral do Ministério Público de 1988 na paisagem institucional da Nova República, passados quase quatro décadas da promulgação da CRFB/88.

Feita essa digressão, há dois eixos a explicitar: um teórico e outro metodológico. Sobre o primeiro, não há tanto a acrescentar, visto que fora amplamente trabalhado neste capítulo: ao compreender que o estudo de uma organização formal estatal como o MP de 1988 somente faz sentido quando pensado como um processo estruturado no tempo e no espaço (HALL, 2016, p. 31-32), o institucionalismo histórico oferece um amplo repertório analítico para refletir sobre fenômenos constitutivos do desempenho institucional, nomeadamente a dinâmica estabelecida entre estabilidade e mudança institucional ao longo da vida da entidade. Longe de assumir, à

²³² “É sabido que, enquanto pesquisas quantitativas buscam grandes regularidades do fenômeno social estudado, as pesquisas qualitativas estão mais interessadas na dinâmica interna dos fenômenos e nos contextos em que ocorrem, de modo a buscar uma compreensão mais acurada por meio do exame em profundidade de casos específicos” (CUNHA; ARAÚJO, 2018, p. 14).

moda funcionalista, que uma dada instituição ou organização é explicável a partir dos efeitos que produz atualmente na comunidade política, a atitude de pesquisa no IH recomenda “se voltar para trás e observar” ²³³(PIERSON, 2000, p. 264). Assim, propõe-se que uma investigação acerca da origem e da trajetória do Ministério Público de 1988 é uma estratégia de pesquisa válida para atingir os objetivos propostos nesta tese.

De mais a mais, tomar o IH como marco teórico privilegia uma atitude de pesquisa que encara os processos histórico-sociais a partir de uma lente que os encara no sentido da estrutura para a agência. Esta perspectiva analítica oferece subsídios analíticos para pensar o papel desempenhado pelas ideias que se associam à dimensão institucional na construção de uma certa gramática partilhada não só pela organização, como ator político em si, mas também pelos membros que a integram, os promotores e procuradores. Pode-se nesta linha, portanto, buscar alguns efeitos associados ao que literatura institucionalista denomina como *lógica de adequação* ou racionalidade limitada e que decorrem, justamente, do constrangimento operado pelo quadro institucional na agência dos atores individuais e coletivos.

Para tanto, em se tratando de uma pesquisa qualitativa esteada no institucionalismo histórico, assume-se o pressuposto de que os momentos de instabilidade e de mudança institucional são situações privilegiadas para uma análise abrangente de uma organização. Assim, identificou-se, na trajetória institucional do Ministério Público pensado como entidade nacional cujo mandato decorre da própria CRFB/88 (isto é, levando-se em consideração o fato do pluralismo institucional), três momentos-chave. Os dois primeiros são marcados por reformas do quadro normativo-constitucional do órgão: os processos de construção institucional que culminaram o desenho institucional estabelecido pelo Constituinte de 1987-1988 e os caminhos da reforma constitucional que conduziu à criação de CNMP como órgão de controle externo do MP. Em ambos, por existir um efeito tangível espelhado na alteração da regulamentação constitucional, o ponto de partida lógico é especular em que medida tais situações podem ser enquadradas como situações críticas, aos moldes do mecanismo de dependência da trajetória acima descrito.

O terceiro momento-chave identificado, todavia, não encontra um marco temporal tão claro como um processo constituinte, seja originário ou derivado. Toma-se, de saída, a hipótese amplamente aventada pela literatura especializada de que teria havido, a partir de meados dos anos 2000, um progressivo processo de mudança institucional que reposicionou as prioridades institucionais do MP brasileiro: da defesa de direitos transindividuais para o combate à

²³³ Tradução livre da expressão “go back and look”.

corrupção (MARONA *et al.*, 2017; AVRITZER e MARONA, 2017; SAMPAIO e VIEGAS, 2019; KERCHE e VIEGAS, 2020; LIMA; LAMENHA, 2021). Aqui, sobreleva-se claramente a questão da pluralidade institucional, indagando se múltiplas evidências de tal fenômeno na atuação do órgão ministerial com maior visibilidade nacional — o Ministério Público Federal (LONDERO, 2021) — podem estender a sua identificação no MP tomado como entidade nacional. De toda sorte, os subsídios teóricos da teoria da mudança institucional gradual (STREECK; THELEN, 2005; MAHONEY; THELEN, 2010) e da identificação da dimensão da informalidade (HELMKE e LEVITSKY, 2006, p. 5-6) são um ferramental bastante útil para a análise deste alegado processo de giro de prioridades institucionais.

Cada um dos três momentos-chave acima referidos será objeto dos capítulos seguintes da tese. Será dedicado um maior espaço ao processo de construção institucional do MP de 1988, que será o conteúdo da segunda parte da tese, por ter se tratado da mudança institucional mais extensa e cuja sequência temporal comporta uma maior complexidade analítica. Na terceira parte da tese, dedicada às mudanças institucionais relevantes no período posterior a 1988 serão tratados outros dois momentos-chave.

Surge aqui a necessidade de explicitar o eixo metodológico da pesquisa. Se o foco analítico é a trajetória de uma organização formal singular a partir de três situações estruturadas no tempo e no espaço, pode-se propor, de saída, que estamos diante de um estudo de caso. Trata-se aqui de um método de pesquisa de cariz empírico, voltado para a investigação das manifestações de um ou um conjunto de fenômenos localizado espacial e temporalmente. O desenho desta pesquisa, ao estabelecer como premissa a existência de um tronco institucional comum ao MP brasileiro, opta conscientemente por um estudo de caso singular. Esse tipo de estratégia de pesquisa, vale ressaltar, se caracteriza, entre outros elementos, por uma certa tendência à proposição de novas hipóteses, e não para a testagem propriamente, e por melhores possibilidades de alcançar uma profundidade de análise (CUNHA; ARAÚJO, 2018, p. 17-19). Tal quadro vai ao encontro do objetivo mais geral desta tese de oferecimento um panorama geral da trajetória do MP de 1988 na Nova República.

A análise de processos histórico-temporais em uma perspectiva qualitativa exige do pesquisador a realização de inferências “[...] a partir do conjunto de algumas observações empíricas relacionadas entre si, ou seja, faz-se um salto inferencial do que foi observado para construir uma explicação” (CUNHA; ARAÚJO, 2018, p. 22). Essas observações são denominadas pela literatura de observações de processos causais²³⁴ (*causal-process*

²³⁴ Aqui é precisa a explicação de Cunha e Araújo (2018, p. 23) acerca dos limites e da complexidade da identificação de causas na análise de processos sociais: “[...] a causalidade pode se manifestar de diferentes formas.

observations ou *CPOs*). Em linhas gerais, CPOs podem ser entendidas como a investigação, a partir de uma sequência de eventos, dirigida para a identificação e análise do papel de certos “elementos de prova”²³⁵ na construção de explicações para hipóteses previamente levantadas ou para a formulação de novas hipóteses acerca do objeto de estudo. As CPOs em si, contudo, não constituem o modelo de explicação. Nesta chave, o que explica um dado fenômeno são as inferências produzidas no curso do processo de observação que se articulam, na maior parte das vezes, a um marco teórico de base (MAHONEY, 2012, p. 571; HALL, 2013, p. 24)

O mapeamento de processos (*process tracing*) é a nomenclatura atribuída pela literatura a esta estratégia metodológica de pesquisa qualitativa. Nas palavras de Collier (2011, p. 823), trata-se do “[...] exame sistemático de evidências selecionadas e analisadas à luz das perguntas de pesquisa e das hipóteses levantadas pelo pesquisador”²³⁶. O autor enfatiza três características centrais da metodologia. O primeiro é o contraste estabelecido entre os CPOs, próprios da pesquisa qualitativa, e os chamados DSOs (*data-set observations*), mobilizado na análise de dados quantitativos. O mapeamento de processos é, portanto, uma ferramenta metodológica vocacionada à produção de inferências. O segundo ponto é o foco nas sequências temporais, em especial nos processos causais e trajetórias de mudança. Nota-se, portanto, que se trata de um instrumental adequado para as hipóteses e objetivos desta tese. O terceiro ponto está na descrição cuidadosa dos eventos relevantes para a investigação. Mais importante que o relato observacional em si, é, portanto, a identificação dos momentos-chave da sequência sob análise (COLLIER, 2013, p. 823-824).

Uma pergunta crucial a esta altura é: como o pesquisador identifica que determinado momento é relevante para a explicação da sequência na totalidade? É dizer: como identificar as chamadas peças de evidência (ou evidências diagnósticas) de uma trajetória? Collier (2013, p. 824-825) é categórico a esse respeito: acúmulo de conhecimento prévio é crucial para o mapeamento de processos. É dizer: não há *process tracing* sem teoria de base. Esses fundamentos teóricos são de conteúdo variado, abrangendo, por exemplo, quadros conceituais, regularidades empíricas recorrentes e modelos de explicação mais amplos. Toma-se, por

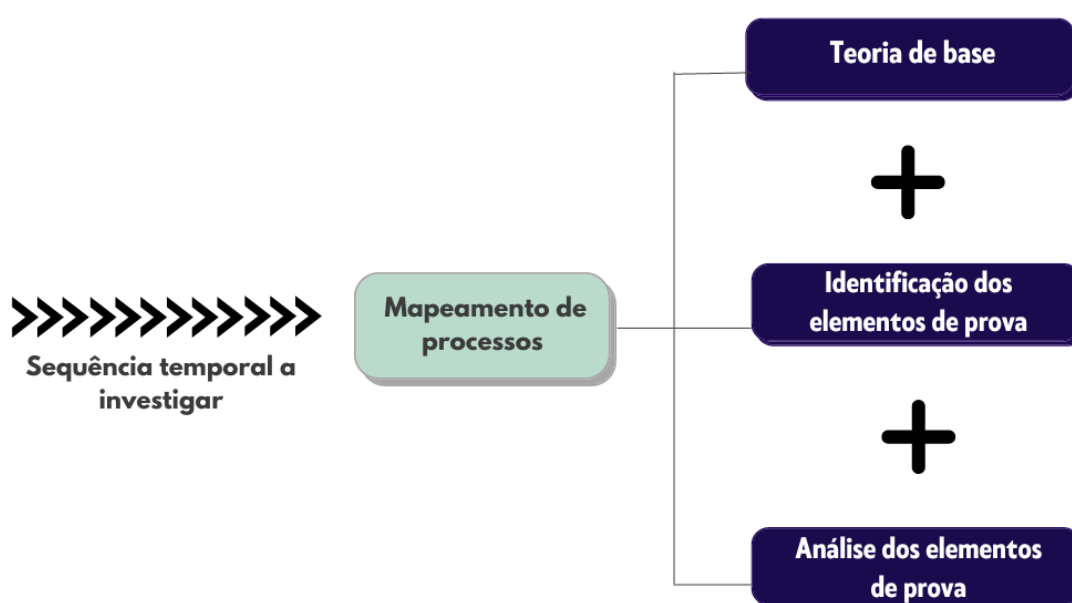
Há casos em que existem múltiplas causas para um só resultado, ou seja, vários fatores estão agindo, ainda que um deles possa predominar em uma determinada situação ou contexto. Quando a causalidade reside na dependência causal, determinados fatores são relevantes numa época e não em outra. Em outros casos, uma mesma causa produz diferentes resultados, a depender de fatores contextuais ou exógenos pertinentes a cada caso. Há também situações em que causas se combinam de forma específica para produzir determinado resultado. Existem, ainda, casos em que fenômenos se retroalimentam por meio de círculos viciosos ou virtuosos. Eles estão correlacionados, mas um não causa o outro. O objetivo do pesquisador quanto a produzir inferências sobre causalidades num fenômeno deve orientar a escolha do método que possibilitará verificar, por exemplo, regularidade ou singularidade”.

²³⁵ A exemplo da linguagem forense, Mahoney (2012, p. 571) utiliza a expressão “pieces of evidence”.

²³⁶ Tradução livre do texto: “[...] the systematic examination of diagnostic evidence selected and analyzed in light of research questions and hypotheses posed by the investigator”.

exemplo, a própria trajetória do Ministério Público de 1988. A identificação do Emenda Constitucional n. 45, que criou o Conselho Nacional do Ministério Público, poderia ser vista apenas como uma reforma constitucional lateral em um contexto em que as grandes mudanças institucionais formais foram promovidas no âmbito do Poder Judiciário. Identificá-la como uma situação crítica, conforme será abordado na segunda parte desta tese, depende fundamentalmente do conhecimento da extensa e longa discussão acerca da autonomia administrativa e funcional e do controle externo do Ministério Público brasileiro. Sem essa compreensão, visto que não houve alterações muito sensíveis associadas ao CNMP na atuação finalística do MP de 1988, a qualidade de uma análise da trajetória institucional da organização poderia ser comprometida.

Figura 7 - Passo-a-passo da metodologia de mapeamento de processos



Fonte: Elaboração própria do Autor (2022) com base nos aportes teóricos de Cunha e Araújo (2018), Mahoney (2012), Collier (2013).

É através do mapeamento de processos, portanto, que se cogita investigar os três momentos-chave da trajetória institucional do MP de 1988, objeto dos capítulos seguintes dessa tese, traçando vínculos inferenciais entre causas prováveis e efeitos relevantes observados no desempenho da organização. As fontes manejadas para concretizar essa estratégia de pesquisa abrangem um levantamento documental que contempla a consulta de debates legislativos e internos aos órgãos ministeriais, atos normativos relacionados à atuação do MP e do CNMP, além da memória advinda de registros de diferentes espécies e que tenham pertinência com o tema da pesquisa, tais como entrevistas, discursos de posse e documentos produzidos por

associações de classe.

Ainda que não se trate propriamente de uma questão metodológica, cabe acrescentar que se buscou empreender uma revisão da literatura específica sobre o Ministério Público de 1988, independentemente da adoção da análise institucional como lente de estudo, visou estabelecer um certo estado da arte das pesquisas sobre a organização. Longe da pretensão de produzir um inventário exaustivo, a tarefa foi desenvolvida com um direcionamento instrumental: qualificar a análise das sequências temporais associadas ao MP, com o fito de identificar as peças de evidências relevantes para o estudo.

O recurso ao mapeamento de processos e à pesquisa qualitativa não rejeita a utilização de dados objetivos. Pelo contrário: se disponíveis e pertinentes à análise, podem não apenas qualificar o esforço descritivo ínsito ao método aqui adotado, mas também servir de um instrumento de triangulação de fontes, a fim de reforçar vínculos inferenciais eventualmente propostos. Aqui, a pesquisa se vale de dados exclusivamente secundários, nomeadamente os dados referentes à atividade finalística dos órgãos ministeriais de todo o País, disponíveis nas ferramentas de Business Intelligence (BI) no sítio virtual do CNMP; e ainda *surveys* realizados com objetivo de colher a opinião de promotores e procuradores sobre temas de caráter institucional.

Fixadas as bases teóricas e metodológicas neste capítulo, a tese prossegue manejando esse ferramental na montagem do complexo mosaico de uma trajetória institucional comum ao Ministério Público de 1988, esteada nos três momentos-chave multicitados: i) construção do desenho institucional-formal; ii) estabelecimento de mecanismos formais de controle externo; iii) evidências de um fenômeno de mudança das prioridades institucionais comuns ao MP brasileiro.

4.3 AINDA A CONSTRUÇÃO INSTITUCIONAL: A PROPÓSITO DE UMA DEFINIÇÃO

Em uma revisão sobre a temática do poder judicial na América Latina, Ingram (2015, p. 250) apresenta uma proposta de categorização das áreas de estudos associadas ao campo do *judicial politics* dividida em quatro eixos temáticos: i) o processo de construção ou empoderamento institucional; ii) a ativação das organizações do sistema de justiça, uma vez construídas/empoderadas; iii) o processo decisório no desempenho das atribuições dessas organizações; iv) o impacto social e os efeitos de tais decisões²³⁷. Embora o autor reconheça

²³⁷ No mesmo sentido, a propósito dos estudos em âmbito nacional, Da Ros e Taylor (2019, p. 3) propõem uma classificação praticamente idêntica.

que o predomínio de estudos sobre o Poder Judiciário influencie a sistematização pretendida, acaba por propor que tais categorias, em geral, seriam extensíveis a outras organizações do sistema de justiça.

O ponto aqui não é discutir o nível de adequação da classificação proposta por Ingram ao sistema de justiça brasileiro e, em especial, às singulares características do Ministério Público de 1988²³⁸. Classificações não se submetem a um juízo de verossimilhança, mas sim de utilidade. São sistematizações artificiais, portanto, que se prestam a uma finalidade explicativa particular (DA ROS; TAYLOR, 2019, p. 4). A esse propósito, o segundo capítulo desta tese apresenta uma proposta de organização dos estudos sobre o Ministério Público na pesquisa jurídica e nas ciências sociais. O que se pretende enfatizar aqui, a partir da classificação proposta por Ingram (2015), é que o tema da construção institucional de organizações do sistema de justiça é um objeto de estudo proeminente não apenas no Brasil, mas também em outras comunidades políticas, nomeadamente nos países em desenvolvimento e/ou de democratização recente. (LAYER, 2012, p. 186).

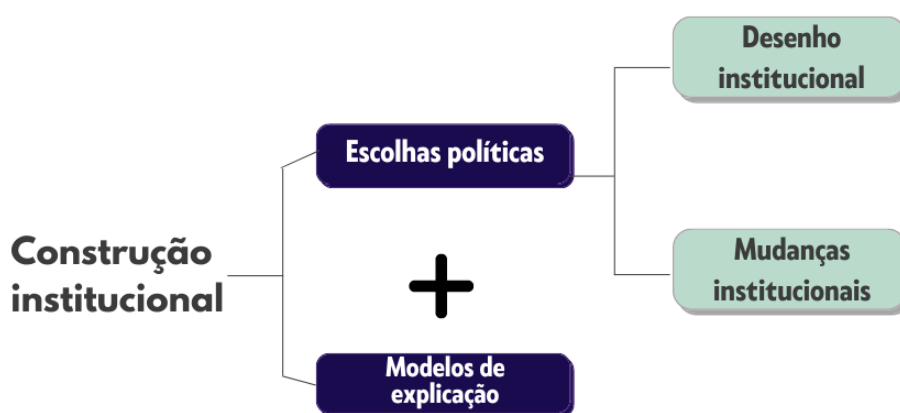
Se a transposição da classificação proposta sobre os estudos acerca do Judiciário para aqueles sobre o Ministério Público não é relevante para este trabalho, o mesmo não acontece com a definição de construção institucional apresentada por Ingram (2015) e, posteriormente, retomada por Da Ros e Taylor (2019) no âmbito nacional. Há, pelo menos, duas razões para isso. Primeiro, um evento ou processo de construção institucional, ao menos no que concerne aos negócios públicos, é comum à vida de qualquer instituição ou organização, visto que todas elas são criadas em determinado momento da história de uma dada comunidade política. Segundo, ainda que o Judiciário e o MP tenham desenhos e atribuições finalísticas distintas, ambas as organizações integram um mesmo plexo institucional, o chamado sistema de justiça, cuja função última é interpretar e aplicar o direito posto pelo Estado através (mas não só) do serviço jurisdicional (SADEK, 2010; INGRAM; KAPISZEWSKI, 2019). Além disso, há outros pontos de contato relevantes no regime jurídico que disciplina o funcionamento de ambas as organizações, tais como a forma de ingresso na carreira e as prerrogativas e garantias funcionais asseguradas a seus membros,

Feita essa digressão, propõe-se que, pensando em organizações formais estatais, a noção

²³⁸ Da Ros (2017, p. 60), que adota a classificação de Ingram, a propósito de trabalho sobre agenda de pesquisas sobre o Supremo Tribunal Federal, adverte quanto ao risco de simplificação da complexidade do campo de estudos se a discussão for levada para além de objetos bastante específicos, como órgãos de cúpula do Judiciário. O próprio Ingram, em publicação posterior com Kapiszewski (2019), pontua que “[...] we remain largely ignorant of whether explanations developed to account for such attributes of high courts can account for those same qualities in other justice institutions”.

de construção institucional engloba dois elementos centrais: i) as escolhas políticas relativas à definição do desenho institucional e às mudanças institucionais formais e informais, sejam exógenas ou endógenas, que ocorrem ao longo da trajetória de uma dada organização; ii) os modelos de explicação e as teorias que descrevem e investigam as causas e as implicações desses fenômenos, não apenas no desempenho institucional de uma dada organização, mas também em relação aos atores externos (INGRAM, 2015, p. 250-251; DA ROS; TAYLOR, 2019, p. 3).

Figura 8 - Definição de construção institucional



Fonte: Elaboração do Autor (2022) baseado nos aportes teóricos de Ingram (2015) e Da Ros e Taylor (2019).

Assim, apesar da terminologia assim o sugerir, construir uma organização não se relaciona a único evento ou processo de curta duração referente à deliberação e ao início da vigência do ato normativo que disciplina a sua existência e o seu funcionamento. Trata-se de um processo dinâmico, virtualmente inacabado enquanto durar a organização. A partir de uma lente institucionalista histórica, as situações críticas que conduzem ao estabelecimento ou a quebra do equilíbrio institucional são, portanto, fenômenos associados aos processos de construção institucional. De certa maneira, portanto, as mudanças institucionais pelas quais passam uma organização estão inseridas em uma esfera mais ampla, referente à construção institucional. Fazendo uma analogia com a democratização de uma dada comunidade política, por exemplo, por mais exitoso que seja o processo transicional, o desafio da perenidade do regime político estabelecido se traduz no seu processo de consolidação (GUILHOT e SCHMITTER, 2000, p. 619-620). Não é diferente com uma organização como o Ministério Público de 1988, notadamente — como se verá adiante — quando passou por uma mudança institucional tão significativa quando do princípio do seu processo de construção institucional.

Estabelecidas essas bases, é prudente referir-se a dois desdobramentos importantes

desse raciocínio. Primeiro, a construção de uma organização não se traduz necessariamente em um ciclo virtuoso, isto é, um constante aperfeiçoamento ou evolução. Organizações fortes — isto é, tendentes a perseguir e se aproximar dos objetivos institucionais para os quais foram criadas — podem sofrer mudanças e se converterem em organizações fracas ao longo de uma sequência temporal. O segundo aspecto diz respeito aos efeitos das chamadas relações inter-organizacionais²³⁹, ou seja, aqueles decorrentes da interação entre duas ou mais organizações (ARANHA; FILGUEIRAS, 2016, p. 12). Aqui, usando como apoio teórico algumas reflexões do institucionalismo sociológico (THELEN, 1999, p. 371), sustenta-se aqui que o sistema de justiça opera como um *campo organizacional*, isto é, “[...] organizações que, no agregado, constituem uma área reconhecida da vida institucional”²⁴⁰ (DIMAGGIO; POWELL, 1983, p. 148) — qual seja, a atividade de interpretação e aplicação do direito oficial, sobretudo (mas não só) através da provocação e da atuação do serviço jurisdicional.

Nessa chave, um campo organizacional é reconhecível não só em razão dos objetivos afins dos entes que o compõem, mas pela existência de um alto grau de interação sistêmica²⁴¹ (ARANHA; FILGUEIRAS, 2016, p. 12). No caso do sistema de justiça brasileiro, não há maiores dúvidas na verificação deste requisito analítico. Em que pese a centralidade ocupada pelo Poder Judiciário em razão do desempenho da função jurisdicional, as atividades e as interações entre os entes que compõem o campo vão muito além da dimensão do processo judicial. Além disso, há todo plexo de normas, discursos, práticas — um verdadeiro *etos* — compartilhado²⁴².

O reconhecimento da interação sistêmica de organizações que compõem o mesmo campo implica a assunção de outros desdobramentos importantes para a compreensão do fenômeno e da dinâmica da construção e da mudança institucionais. Uma das consequências principais que advêm desse cenário é o acúmulo de um certo conhecimento compartilhado e o

²³⁹ Diferentemente de outros termos, como “construção institucional” e “mudança institucional”, no qual se utiliza o qualificativo “institucional” a despeito de se referir a uma organização em particular, optou-se na temática das interações entre organizações adotar a expressão “relações inter-organizacionais”. A razão para tanto é a mesma: a terminologia adotada em um e outro caso é a consagrada na literatura institucionalista e, no último caso, também no campo da teoria das organizações (que guarda uma estreita relação com o institucionalismo sociológico).. Além disso, diferentemente da distinção entre instituições e organizações, já esclarecida nos capítulos precedentes, não se vislumbra prejuízo analítico na adoção das nomenclaturas acima.

²⁴⁰ Tradução livre do texto “[...] organizations that, in the aggregate, constitute a recognized area of institutional life”

²⁴¹ DiMaggio e Powell (1983, p. 148) desdobram a ideia de interação sistêmica em dois elementos: i) conectividade (*connectedness*), isto é, a existência de interações inter-organizacionais entre os entes que compõem o campo; ii) equivalência estrutural, ou seja, uma posição e vínculos similares nessa rede de interações inter-organizacionais.

²⁴² De toda sorte, contudo, cabe um alerta: os diálogos e o desempenho institucional de um campo organizacional não podem ser definidos à primeira vista, mas dependem de um trabalho de investigação empírica. Isso revela, portanto, que — em uma perspectiva institucional — não só as organizações e atores individuais, mas também o sistema de justiça como um todo pode ser um objeto de estudo adequado (DIMAGGIO; POWELL, 1983, p. 148).

estabelecimento de relações de interdependência decorre dos diálogos e trocas entre as organizações do campo e os atores individuais que as compõem (ARANHA; FILGUEIRAS, 2016, p. 12). Isso é bastante visível, por exemplo, no caso de organizações que atuam em diferentes etapas de uma mesma atividade — por exemplo, uma investigação de um crime tributário contra a União, que pode envolver Receita Federal, Polícia Federal e Ministério Público Federal.

O ponto aqui é que essas interações inter-organizacionais, ainda que possam gerar toda sorte de consequências fáticas, são classicamente agrupadas, para fins analíticos em uma aproximação, em duas categorias principais. Considerando a natureza das organizações envolvidas — entes formais, públicos e integrantes do sistema de justiça —, propõe-se a seguinte definição para elas: i) cooperação institucional²⁴³, isto é, quando as “relações inter-organizacionais se destinam à obtenção de benefícios mútuos pela partilha dos recursos, competências e capacidades das organizações” (GUR, 2016, p. 12); ii) competição institucional, ou seja, quando as interações inter-institucionais é marcada pela busca, por cada ator coletivo, pelo atingimento de seus próprios interesses institucionais e pela obtenção de benefícios de forma exclusiva ou hegemônica. Em razão da ausência de disposição cooperativa, cenários de competição institucional são marcados, em boa parte das vezes, por uma atuação descoordenada, com desperdícios de recursos materiais e humanos e com o prejuízo ou atingimento sub-ótimo dos objetivos partilhados entre as organizações (GUR, 2016, p. 12-13; ARANHA; FILGUEIRAS, 2016, p. 12, 34)^{244 245}.

Os temas da cooperação e da competição institucionais são particularmente caros à dinâmica das organizações do sistema de justiça brasileiro, nomeadamente em razão da superposição potencial de atribuições entre diferentes organizações. Nessa linha, temas, por

²⁴³ Aranha e Filgueiras (2016, p. 12) opta pela nomenclatura *coalizão institucional*, definindo-a como uma situação em que organizações “se unem por um objetivo comum”.

²⁴⁴ Ressaltou-se expressamente que a definição de tais categorias está diretamente relacionada com a natureza das organizações envolvidas e de suas atividades típicas. Não é possível afirmar que, em qualquer contexto institucional, competições geram efeitos negativos e cooperações, efeitos positivos. Em certos cenários, como na interação entre atores coletivos privados em uma economia de mercado, é possível que consequências diferentes possam advir das categorias aqui descritas. Nesse sentido, Douglass North (1994) pontifica que “[...] the ubiquity of competition in the overall economic setting of scarcity induces entrepreneurs and the members of their organizations to invest in skills and knowledge. Whether it is learning by doing on the job or the acquisition of formal knowledge, the key to survival is improving the efficiency of the organization relative to that of rivals”. Além disso, Gur (2016, p. 13) lembra que “[...] there may only be a fine line between competition and cooperation depending on the context of interorganizational relationships because the same structural conditions that shape competition may also lead to cooperation”.

²⁴⁵ Em uma abordagem mais ampla, uma definição precisa competição é dada por Dal Soto e Monticelli (2017, p. 67), pesquisadores da área da administração de empresas: “[...] competition measures forces between agents to obtain na advantage over the oponente. The objective is to ensure that subsequent risks are lower than future rewards”.

exemplo, como a defesa judicial e extrajudicial de direitos transindividuais²⁴⁶, o poder de investigação criminal²⁴⁷ e a legitimidade ativa para o ajuizamento de ações de improbidade administrativa²⁴⁸ têm suscitado, ao longo dos anos, choques, rearranjos e conjunções entre órgãos do sistema de justiça como o Judiciário, Ministério Público, a Defensoria Pública, polícia judiciária e advocacia pública. Essas interações, na medida em que têm o potencial de interferir na própria identidade e no equilíbrio institucional dessas organizações, também geram reflexos no processo de construção institucional, sobretudo através do fenômeno da mudança institucional. Nessa esteira, em estudo sobre as interações das organizações de *accountability* no Brasil, Aranha e Filgueiras (2016, p. 13) propõem que essas interações se desenvolvem através de procedimentos formais e informais, que delimitam uma espécie de *ecologia processual*²⁴⁹.

Quanto à cooperação institucional, por sua vez, em que pese a existência de esforços de institucionalização de uma interação permanente entre organizações do sistema de justiça com

246 O trabalho de Lamenha e Lima (2021) sobre a competição institucional entre MP e DP em torno do tema da tutela coletiva documenta e discute alguns elementos deste processo. Um dos mais ilustrativos foi a ADI n. 3.943 movida pela Associação Nacional do Ministério Público (CONAMP) pretendendo a declaração de inconstitucionalidade da Lei n. 11.448/07, que assegurou legitimidade ativa da DP na propositura de ações civis públicas. O pleito foi rejeitado pelo STF em 2015 (BRASIL, 2015a).

²⁴⁷ Como já mencionado, o ponto aqui consiste na competição institucional entre polícia judiciária e Ministério Público quanto ao poder de investigação criminal. Há uma tese que advoga que, como não há previsão expressa de um poder de investigação criminal ao MP na Constituição, essa seria uma atribuição exclusiva da polícia judiciária. O tema já foi objeto de Propostas de Emenda à Constituição (como a famigerada PEC 37) e chegou à Suprema Corte diversas vezes. Em todas elas, o STF decidiu que não há qualquer inconstitucionalidade na condução de investigações de natureza criminal pelo MP. O caso paradigma foi o RE 693727/MG (BRASIL, 2015b).

²⁴⁸ A Lei n. 14.230/21, que modificou a Lei n. 8.429/92, estabeleceu legitimidade ativa exclusiva para o MP na propositura de ações de improbidade administrativa. Dias após a entrada em vigor da lei, associações corporativas ligadas à advocacia pública – a Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal (Anape) e a Associação Nacional dos Advogados Públicos Federais (Anafe) – ingressaram com Ações Diretas de Inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal (ADIs n. 7042 e 7043). Em 31.08.2022, o Plenário do STF, entre outros pontos, decidiu pela “[...] inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do caput e dos §§ 6º-A e 10-C do art. 17, assim como do caput e dos §§ 5º e 7º do art. 17-B, da Lei 8.429/1992, na redação dada pela Lei 14.230/2021, de modo a restabelecer a existência de legitimidade ativa concorrente e disjuntiva entre o Ministério Público e as pessoas jurídicas interessadas para a propositura da ação por ato de improbidade administrativa e para a celebração de acordos de não persecução civil” (BRASIL, 2022).

²⁴⁹ “Por ecologia processual entendemos a relação interdependente do sistema de instituições, em que as ações realizadas por uma instituição dependem das ações de outras instituições. Essa interdependência é fixada em regras e procedimentos formais e informais que envolvem um conjunto de instituições para a realização de um fim. O processo, portanto, fixa essa ecologia, de modo que o resultado depende da ação conjunta, coordenada e cooperativa das instituições. Intervém nesse processo uma organização autônoma das instituições, a qual faz com que a cooperação e coordenação das atividades dependam, por um lado, de regras e competências institucionais fixadas, e, por outro lado, do estabelecimento de laços políticos, em que os atores presentes nessas instituições compreendam a cooperação e a coordenação das atividades como vital para o sucesso das ações empregadas pelo sistema de instituições. As variáveis sistêmicas vitais para o funcionamento de uma ecologia processual são o conhecimento acumulado no interior das instituições e a capacidade dos agentes em controlar as informações resultantes de suas ações” (ARANHA; FILGUEIRAS, 2016, p. 13). Observe-se aqui que os autores utilizam, indistintamente, os termos “instituição” e “organização”, em postura contrária a assumida neste trabalho. Manteve-se, contudo, a terminologia por se tratar de uma citação direta.

objetivos institucionais comuns e afins²⁵⁰ e a existência de experiências exitosas de atuação conjunta, atualmente “[...] essa articulação depende, quase exclusivamente, da disposição dos agentes públicas envolvidas em torná-la possível” (LAMENHA; LIMA, 2021, p. 99).

Isso se explica pela ausência de um marco normativo claro — seja delimitando atribuições de forma mais específica ou estabelecendo uma política mandatória de cooperação — e, principalmente, pela predominância de um padrão de competição institucional nas relações inter-organizacionais havidas no âmbito do sistema de justiça, nomeadamente entre as chamadas agências de *accountability* (ARANHA; FILGUEIRAS, 2016, p. 34-35; ARANTES; MOREIRA, 2019, p. 105). De mais a mais, no caso particular do MP, um exemplo corriqueiro de cooperação institucional diz respeito às relações estabelecidas com órgãos estatais que integram a Administração Pública, mas apenas eventualmente atuam perante o sistema de justiça, como agências reguladoras e órgãos de fiscalização relacionados à fruição de direitos difusos e coletivos (v.g. órgãos ambientais e de trânsito).

Todavia, a dicotomia competição-cooperação não parece ser suficiente para apreender adequadamente a dinâmica intraorganizacional no sistema de justiça brasileiro. Pense-se, por exemplo, nas grandes operações de repressão penal contra a corrupção, que se notabilizaram nos últimos anos nomeadamente com a atuação da Polícia Federal e do Ministério Público Federal. Embora seja conhecida a competição institucional dessas organizações em torno da atribuição para promover investigações criminais, os entes são compelidos a cooperarem entre si, uma vez que: i) há etapas essenciais do procedimento de apuração que necessariamente dependem da participação do outro órgão (v.g. o ajuizamento da ação penal ou o arquivamento por parte do Ministério Público); ii) outras etapas, embora não sejam exclusivas de um ou outro órgão, somente podem ser adequadamente desenvolvidas por um deles em razão da *expertise* ou dos recursos materiais e humanos a ele disponibilizados (v.g. as perícias produzidas pelo Instituto Nacional de Criminalística, órgão da PF).

Em situações como essa, a literatura associada à teoria das organizações no âmbito da economia e da ciência da administração tem proposto uma terceira categoria de relação intraorganizacional: a cooperação competitiva, que corresponde ao neologismo “coopetição” (DAL-SOTO, MONTICELLI, 2017, 66-67). Nessa perspectiva, o fenômeno pode ser definido

250 Um desses exemplos é a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro (ENCCLA), criada em 2003, formada por dezenas de organizações públicas inseridas ou não no sistema de justiça e de diferentes níveis federativos, e que é apresenta, sem sítio virtual, como “[...] a principal rede de articulação institucional brasileira para o arranjo, discussões, formulação e concretização de políticas públicas e soluções de enfrentamento à corrupção e à lavagem de dinheiro” (BRASIL, 2022)

como “relação paradoxal entre dois ou mais atores simultaneamente envolvidos em interações cooperativas e competitivas, independentemente se o seu relacionamento é horizontal ou vertical”²⁵¹ (BENGTSSON; KOCK, 2014, p. 182). Em geral, essa dinâmica abrange a necessidade de “cooperação em áreas diferentes das que eles competem” (DAL-SOLTO; MONTICELLI, 2017, p. 69) ou quando etapas de um mesmo procedimento dependem da atuação específica de organizações diferentes.

Quadro 11 – Tipologia dos tipos de relação inter-organizacional no sistema de justiça brasileiro

Nomenclatura	Definição	Exemplo
Competição	As relações inter-organizacionais são marcadas pela busca, por cada ator coletivo, pelo atingimento de seus próprios interesses institucionais e pela obtenção de benefícios de forma exclusiva ou hegemônica. Caracteriza-se, em geral, pela atuação descoordenada, pelo desperdício de recursos materiais e humanos e o prejuízo ou atingimento sub-ótimo dos objetivos partilhados entre as organizações (GUR, 2016, p. 12-13; ARANHA; FILGUEIRAS, 2016, p. 12, 34)	Competição entre Defensoria Pública e Ministério Público em torno da atuação no âmbito da tutela coletiva. Competição entre polícia judiciária e Ministério Público em torno da atribuição de investigação criminal
Cooperação	As relações inter-organizacionais “se destinam à obtenção de benefícios mútuos pela partilha dos recursos, competências e capacidades das organizações” (GUR, 2016, p. 12).	Cooperação entre órgãos de fiscalização ambiental e Ministério Público na apuração de ilícitos ambientais.
Coopetição	As relações inter-organizacionais abrangem diálogos cooperativos e competitivos simultaneamente e, em	Coopetição entre polícia judiciária e Ministério Público na investigação de casos criminais complexos, como as operações

²⁵¹ Tradução livre do texto: “[...] paradoxical relationship between two or more actors simultaneously involved in cooperative and competitive interactions, regardless of whether their relationship is horizontal or vertical”.

	geral, se torna possível em razão da necessidade de cooperação em áreas distintas de uma mesma tarefa. (BENGTSSON; KOCK, 2014, p. 182; DAL-SOLTO; MONTICELLI, 2017, p. 69)	anticorrupção

Fonte: Autor (2022).

Assim, é de fácil percepção que o tema da construção institucional, como já exposto amplamente no capítulo anterior, é bastante caro à abordagem institucionalista histórica, dada a sua particular vocação na investigação de sequências e processos temporais. Para além desta especificidade associada ao marco teórico, tem-se que o caso brasileiro é ilustrativo da relevância desse tipo de pesquisa. Justificam-na, por exemplo, as especificidades da configuração institucional do sistema de justiça estabelecido pelo texto constitucional de 1988 e o protagonismo assumido por vários dos atores individuais e coletivos a ele associados nos anos que se seguiram à CRFB/88. Além do aspecto diagnóstico, reflexões sobre a temática podem oferecer subsídios para o aperfeiçoamento institucional dessas organizações (INGRAM e KAPISZEWSKI, 2019).

A própria parte desta tese se propõe à discussão de elementos relacionados aos momentos iniciais de construção institucional do Ministério Público de 1988, isto é: como seu desenho normativo-formal se tornou possível? Cabe aqui, antes de prosseguir, reiterar uma advertência. O foco na dimensão jurídico-normativa advém da posição topográfica do Ministério Público na paisagem institucional brasileira. É dizer: parece elementar que o estudo da trajetória de uma organização formal integrante do aparato oficial de interpretação e aplicação do direito reclame, como ponto de partida, o desenho institucional prescrito na legislação de regência (INGRAM; KAPISZEWSKI, 2019). Isso não significa, em absoluto, que a análise ignorará ou relegará ao segundo plano a dimensão da informalidade. Processos e instituições informais são elementos importantes para entender, inclusive, os porquês de determinadas escolhas integrantes do desenho normativo-formal em detrimento de outras.

No tópico seguinte, será desenvolvida a temática da mitologia organizacional ao propósito de destacar dos pontos úteis para o estudo empreendido nesta tese, pensando a dimensão ideacional da institucionalidade em duas perspectivas: i) como um ponto de inflexão

para uma fertilização cruzada entre três vertentes do novo institucionalismo. Duas canônicas, o IH, marco teórico desta tese, e o institucionalismo sociológico. E uma das correntes mais recentes, o chamado institucionalismo discursivo; ii) como um eixo analítico relevante para compreender os processos de construção, equilíbrio e mudança institucional.

4.4 MITOLOGIA, IDENTIDADE E IDEOLOGIA ORGANIZACIONAIS: CONSTRUÇÕES MITOLÓGICAS COMO VETORES ANALÍTICOS DO ESTUDO DA TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL DO MP DE 1988

As ideias de mito e de mitologia, embora por vezes remontem a elementos não respaldados pelo conhecimento científico, são correntemente mobilizadas por diversas disciplinas das ciências sociais, nomeadamente a sociologia e a antropologia. Não por acaso, é no institucionalismo sociológico, especialmente em sua intersecção com a teoria da organização, que essa temática ganha maior atenção no âmbito da análise institucional. No que diz respeito à pesquisa desenvolvida nesta tese, sustenta-se que, para além de uma síntese apressada entre modelos analíticos fundada em premissas teóricas distintas, a abordagem dessa temática, em particular sob o enfoque do IH pode se beneficiar de aportes oriundos de outras abordagens institucionalistas²⁵².

Tem-se sustentado neste trabalho, e na esteira de vários autores (HALL; TAYLOR, 1996, p. 957; THELEN, 1999, p. 371), que uma abertura à dimensão cognitivo-cultural²⁵³ oferece uma possibilidade útil de adição²⁵⁴ aos modelos de explicação centrados na estrutura e nas assimetrias de poder entre diferentes grupos sociais, que são típicas do institucionalismo histórico²⁵⁵. A análise dos eventos de uma sequência temporal e dos seus efeitos não afastam, por exemplo, a possibilidade de se refletir sobre as condições de possibilidade de determinadas

²⁵² Especialmente porque, como lembram Hall e Taylor (1996, p. 950), das três vertentes canônicas, o institucionalismo histórico é aquele que, ao longo do tempo, “[...] devoted less attention than the other schools to developing a sophisticated understanding of exactly how institutions affect behavior, and some of its works are less careful than they should be about specifying the precise casual chain through which the institutions they identify as importante are affecting the behaviour they are meant to explain”.

²⁵³ Dentro da perspectiva do institucionalismo sociológico, “[...] this world, with its complex relationships between institutions, organizations and actors, is also typified by irrationality in the sense that actors have forgotten, or never been told, the reasons why the rules of the game are as they are”(LOWNDES; ROBERTS, 2013, p. 30).

²⁵⁴ É o que se tem buscado nesta tese, com certa cautela e ainda que pontualmente, com a mobilização de categorias como a lógica de adequação (MARCH; OLSEN, 2004)

²⁵⁵ Nesse aspecto, como já se enfatizou no capítulo segundo desta tese, um dos elementos de um núcleo teórico comum ao novo institucionalismo é o reconhecimento de que o terreno institucional é um espaço de disputa entre diferentes grupos e setores sociais, de maneira que um dos desafios analíticos comuns às abordagens institucionais é perquirir por quais caminhos e mecanismos a dimensão institucional (IMMERGUT, 1998, p. 6-8; LOWNDES, 2017, p. 59-64).

escolhas institucionais em um dado momento da trajetória de uma organização. O reconhecimento do papel das ideias, como já visto, é um dos eixos do projeto teórico do IH.

É necessário aqui dar um passo atrás e definir dois conceitos elementares: ideia e discurso. Ideias são elementos cognitivos que permitem ao sujeito representar as suas emoções, pensamentos, interesses e preferências (BÉLAND; COX, 2018, p. 6-8). No plano da ação política, as ideias podem ter diferentes níveis de abstração e representar, basicamente, dois tipos de conteúdo: um interesse ou um valor (SCHMIDT, 2008, p. 321-322). O discurso, por sua vez, é o meio através do qual as ideias são representadas na sociabilidade. É dizer: a ambiência discursiva exterioriza as ideias para além da mente do sujeito. Há diferentes maneiras de materializar um discurso: através da fala, de um texto, de uma imagem, de uma obra de arte, de música, de uma história, entre outros. A construção mitológica, portanto, é um desses tipos de formas de expressão do discurso (SCHMIDT, 2008, p. 309). Resta investigar quais são as características específicas dessa forma de expressão discursiva.

Em uma aproximação inicial, um mito pode ser entendido como um discurso que organiza fatos e ideias sobre um determinado fenômeno em uma narrativa coerente e redutora de complexidade. Construções mitológicas, portanto, emprestam sentido e ordem, estabilizando expectativas e viabilizando um léxico de símbolos e referências para que os sujeitos interajam no mundo social (SCHEID-COOK, 1988, p. 162; GANZIN et. al., p. 229). Uma mitologia, portanto, é um repertório de discursos que descrevem verdades socialmente construídas, mas que não se organizam necessariamente de forma sistemática. Observe-se que essa verossimilhança não é necessariamente fática, baseando-se legitimidade atribuída a um determinado mito.

Mitologia e ideologia não se confundem. Sabe-se que este último termo é objeto de uma longeva disputa na filosofia, na teoria social e no debate público (WEISS; MILLER, 1987, p. 104-105), de maneira que promover um inventário mais extenso dessa discussão está fora dos propósitos desta pesquisa. Assume-se aqui, num sentido mais geral, ideologia como uma “forma de pensamento orientada para reprodução da ordem estabelecida”, ou seja, uma “visão social do mundo” relativa a “um conjunto relativamente coerente de ideias sobre o homem, a sociedade, a história e a sua relação com a natureza” (LÖWY, 2007, p. 11, 13). A ideologia, portanto, configura uma visão sistemática do mundo social, invariavelmente integrada por mitos, mas também por outros tipos de ideias.

Quadro 12 – Aproximação inicial para a diferenciação entre ideia, discurso, mito e ideologia

Ideia	São elementos cognitivos que permitem ao sujeito representar as suas emoções, pensamentos, interesses e preferências
Discurso	É o meio através do qual as ideias são representadas na sociabilidade.
Mito	Um discurso que organiza fatos e ideias sobre um determinado fenômeno em uma narrativa coerente e redutora de complexidade. Emprestam sentido e ordem, estabilizando expectativas e viabilizando um léxico de símbolos e referências para que os sujeitos possam interagir no mundo social
Ideologia	Um conjunto relativamente coerente de ideias que oferece, a um indivíduo ou grupo, uma visão sistemática do mundo social, da história humana e do lugar do homem na natureza

Fonte: Elaboração do autor (2022)

A noção de mito, todavia, se complexifica quando aplicada à dimensão institucional. Um dos textos seminais sobre os sentidos de uma mitologia em uma lente analítica institucionalista foi publicado em 1977 por John W. Meyer e Brian Rowan, e é intitulado “*Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony*”, conforme já se mencionou no terceiro capítulo dessa tese. O argumento central dos autores é o seguinte: sociedades cada vez mais complexas demandam organizações igualmente complexas, que se desenvolvem em um ambiente altamente institucionalizado. Nesse contexto, dado que já existem produtos, serviços, técnicas e políticas institucionalizados, que espelham estruturas formais e tidas como hegemônicas na comunidade política, as organizações que nela se estruturam tendem a incorporá-las ou reproduzi-las, independentemente da adequação ou eficácia dessa associação para as finalidades específicas do ator coletivo.

Essas estruturas formais institucionalizadas difundidas em diferentes organizações têm a função de mito e a finalidade precípua de sua incorporação é conferir legitimidade a tais atores coletivos (MEYER; ROMAN, 1991, p. 40-44). Exemplificando no quadro da Administração Pública brasileira. Elementos como a seleção por meio de concurso público, a especialização de funções e a diferenciação de vencimentos de acordo com a formação e o cargo, a divisão setorial da atividade-meio e finalística seriam exemplos de estruturas formais institucionalizadas que se difundiram nas organizações do setor público brasileiro, inclusive no Ministério Público de 1988.

Poder-se-ia objetar que algumas dessas estruturas formais derivam de obrigação baseada na lei, mas a tendência é que o caminho aqui seja inverso. Por vezes, a incorporação de uma estrutura formal como obrigação mandatória, antes de ser causa, é consequência do processo

de racionalização burocrática e portanto, de legitimação social desse tipo de política. No fundo, a vinculação estreita da atividade administrativa à legalidade, a qual é uma característica central do direito público da tradição romano-germânica, é uma clara projeção do processo de racionalização burocrática das sociedades contemporâneas e, por isso, também componente de uma mitologia.

Aproveitando o exemplo, necessário fazer mais uma clivagem. Primeiro, propôs-se uma definição inicial de mito. Posteriormente, iniciou-se uma discussão sobre a mitologia em uma perspectiva institucional. Agora, é preciso pontuar que a discussão se restringirá a um objeto específico: organizações formais da estrutura do Estado. Essa observação é necessária porque, no âmbito da literatura do institucionalismo sociológico e da teoria da organização, por vezes não há maiores preocupações em se delimitar a análise a um tipo particular de organização, visto que o foco analítico é diverso — e usualmente mais amplo — do que é desenvolvido em uma pesquisa como a presente.

Em uma publicação específica sobre organizações formais públicas, Christensen e outros (2007, p. 58) retomam a noção de Meyer e Roman (1991, p. 40-44) referente às estruturais formais institucionalizadas em uma dada comunidade política e argumentam que tais atores coletivos (as organizações públicas estatais) são constantemente “[...] confrontados com ideias muito diferentes, frequentemente inconsistentes e cambiantes, para legitimar estruturas e procedimentos”²⁵⁶. Dentro deste universo ideacional, os autores afirmam que, no mundo ocidental, o vetor de legitimidade por excelência está associado à racionalidade — ou melhor, o apelo à racionalidade. Nessa chave, há uma extensa tradição nas ciências sociais, sobretudo a partir do pensamento weberiano, que enfatiza o racionalismo como característica central da visão de mundo e do modo de agir prevalente no Ocidente contemporâneo.

Entre outros elementos associados ao racionalismo ocidental, destaca-se “[...] a busca de controle da natureza, da vida social e até da vida subjetiva de cada indivíduo”, através de um cálculo gerador de previsibilidade (GOMES; MAGALHÃES, 2008, p. 90). Assim, a questão da legitimidade associada à mitologia organizacional está diretamente relacionada à mobilização de uma simbologia associada aos “[...] valores racionalistas básicos na sociedade moderna, por exemplo, a razão, a eficiência, a democracia e a ciência e, como tal, eles são associados à ideia tradicional ocidental de progresso contínuo” (CHRISTENSEN e outros, 2007, p. 75). É dizer a *mitificação* de uma ideia é diretamente proporcional ao nível de racionalidade que a ela é associado na sociabilidade.

²⁵⁶ Tradução livre do texto “[...] confronted with many different, often inconsistent and changing ideas and recipes for legitimate structures and procedures”.

Voltando ao exemplo dado, a regra do concurso público enquanto estrutura formal institucionalizada é amplamente reconhecida e positivada como a solução institucional mais adequada para o acesso à boa parte dos cargos públicos no Brasil, não necessariamente porque a meritocracia é o critério comprovadamente mais justo e/ou eficiente, mas porque a sua difusão no imaginário social está associada a uma ampla legitimidade, que se esteia na crença de que é a meritocracia é critério mais justo ou eficiente.

Assim, há duas características importantes a ressaltar aqui. Primeiro, os mitos organizacionais podem ser pensados como *mitos racionalizados* porque os atores individuais e coletivos que se relacionam com essa dada organização foram convencidos, por argumentos pretensamente científicos ou moralmente corretos, de que o seu conteúdo espelha um ferramental útil para que a organização persiga e concretize seus objetivos institucionais. Segundo a legitimidade social do mito organizacional não está necessariamente relacionada à constatação de que a solução institucional por ele veiculada é útil e atinge os resultados institucionais pretendidos. A sua eficiência é um dado tomado de saída, sendo dispensada a comprovação empírica (CHRISTENSEN e outros, 2007, p. 58-59).

Do ponto de vista das organizações formais públicas, portanto, um mito não evoca apenas uma fórmula amplamente difundida na comunidade política, espelhando escolhas consideradas corretas/legítimas para os processos de construção institucional e a estabilidade de uma dada organização²⁵⁷. Uma construção mitológica necessariamente conta uma história, oferece uma narrativa que dá coerência a fatos relevantes relacionados àquela entidade e a sua trajetória institucional (GANZIN et al., 2014, p. 223-224). Isso significa também que o discurso mítico e o discurso histórico partilham de certas similaridades. Ambos invariavelmente assumem uma certa posição ou identidade, estabelecendo um vínculo dialético entre passado e presente: o passado atribui sentido ao presente, no entanto, também o passado é organizado pelo presente (FRIEDMAN, 1992, p. 194-196).²⁵⁸

Essa perspectiva oferece dois desdobramentos importantes. Primeiro, a mitologia das organizações também envolve a construção de uma narrativa que, a partir do relato e da interpretação de eventos históricos, oferece uma justificativa acerca do surgimento, da

²⁵⁷ “Popular recipes from institutional environments may also be called ‘institutionalized standards’ or ‘rationalized myths’, that is, institutionalized and widely spread ideas for what kinds of formal structures, technologies, processes, procedures and ideologies an organization should adopt”. (CHRISTENSEN et al., 2007, p. 58)

²⁵⁸ “The common understanding of history, peculiar to modern Western society, is one that consists in a stream of events, a temporal continuum whose empirical existence is unquestionable. One might well argue that the temporal continuum punctuated by great events is our own mythology, but I shall not attempt to do that here. It is only necessary to point out that exercises in the deconstruction of events that turn out, on closer examination, to be heavily interpreted (e.g., the French Revolution and other revolutions) demonstrate the degree to which they are integral parts of the way in which we forge and reinforce our own identity” (FRIEDMAN, 1992, p. 206).

adequação e da necessidade da organização na paisagem institucional da comunidade política (GANZIN e outros, 2014, p. 224). Segundo, pode-se propor que, no limite, o objetivo último da mitologia organizacional é concorrer para o equilíbrio e, conseqüentemente, a perenidade institucional da organização.

Um mito organizacional, portanto, é um discurso baseado em ideias que gozam de ampla legitimidade entre os atores que se relaciona com a entidade, porque reputadas como racionais, e que oferecem narrativas tidas como verdadeiras e que proveem estrutura, sentido e propósito (BOWLES, 1989, p. 414) para a construção e a estabilidade institucional de uma dada organização. Seu objetivo último, portanto, é a manutenção do equilíbrio institucional.

Figura 9 - Missão, Valores e Visão do Ministério Público de Minas Gerais



Fonte: Sítio Virtual do MP-MG (2021)

Traçado esse cenário, sustenta-se que os mitos de uma organização estão diretamente relacionados à construção de uma identidade e de uma ideologia organizacionais (FRIEDMAN, 1992, p. 194-196). Essas categorias, embora próximas, comportam uma distinção sutil. Uma identidade organizacional compreende um conjunto de representações sociais, valorativas, discursivas e políticas que caracterizam a imagem que a organização tenciona construir e exibir para o seu público interno e externo. É conteúdo comum no planejamento estratégico de entidades públicas. Falando especificamente do Ministério Público, veja-se, por exemplo, o conteúdo disponibilizado pelo MP-MG em seu sítio virtual na página tematizada como “Missão, Valores, Visão” e que, segundo disposto na publicação, “[...] retratam, em conjunto, a

identidade do Ministério Público de Minas Gerais” (MP-MG, 2021).

Evidentemente, a questão da identidade institucional de uma organização não se reduz a esse tipo de conteúdo declaratório de objetivos e metas institucionais de caráter programático e axiológico. De todo modo, o exemplo acima evidencia a interação entre mitologia e identidade organizacional. Construções mitológicas como a singularidade externa, que evocam a ampla capacidade de intervenção do MP brasileiro em praticamente quaisquer matérias de relevo público, dão suporte discursivo e à reivindicação de uma visão institucional de uma entidade *transformadora da realidade*, como proposto pelo MP-MG. O efeito, na realidade, é cíclico, visto que a afirmação reiterada de um certo conteúdo mitológico na identidade organizacional do órgão tende a ampliar a sua força e a sua legitimidade perante os atores que se relacionam com a entidade.

De mais a mais, no caso particular da identidade do Ministério Público de 1988, pode-se apontar outros temas correlatos e fecundos para a análise, como a já mencionada questão do etos profissional, não por acaso também referido como identidade profissional dos promotores e procuradores, e também o que Lamenha e Lima (2021, p. 90) denominaram como *agenda de prioridades*. Em linhas gerais, esta categoria denota a capacidade com a organização na definição de áreas temáticas e matérias prioritárias na atuação finalística do MP, diante do seu amplo leque de atribuições e da impossibilidade de atender equanimemente a todas elas. Voltar-se-á a este último ponto no capítulo final da tese.

Uma ideologia organizacional, por sua vez, está associada a um conjunto de ideias, que se desdobra em ações consequentes e partilhado pelos membros integrantes da entidade, ordenado na forma de um sistema de crenças e discursos dominantes sobre o que é e como deve funcionar uma organização (SCHURMANN, 1973, p. 18; ABRAVANEL, 1983, p. 247). Reconhecer a existência de uma visão prevalecente, contudo, “[...] não significa que divergências internas tenham desaparecido” e que haja uniformidade discursiva e de prática dos membros da organização (ARANTES, 2022, p. 116).

A esse propósito, Arantes (2002, p. 116-119) identifica a predominância de uma ideologia institucional que ele denominou como *voluntarismo político* no Ministério Público de 1988. Ela se caracteriza, segundo o autor, por três elementos: i) uma visão crítica da sociedade civil, vista como incapaz de reivindicar seus próprios direitos garantidos pela legislação; ii) uma visão crítica do Estado e da classe política, que seriam deficientes na implementação do programa de direitos estabelecido na legislação; iii) a ideia de que, diante de

uma sociedade civil débil e de uma burocracia ineficiente, caberia ao Ministério Público ocupar esse vazio e promover a defesa dos direitos dessa sociedade indefesa.

Voltar-se-á a esse tema também mais adiante, discutindo especificamente essa proposta de Rogério Arantes. Aqui, além do efeito exemplificativo, pode-se também observar a estreita relação entre mitologia e ideologia organizacional. Scheid-Cook (1988, p. 161-163) observa que é comum que, ao longo da trajetória das organizações, sejam evidenciadas contradições na ideologia organizacional dominante. Exemplificando a partir do voluntarismo político, há uma discussão na literatura especializada acerca da legitimidade democrática do Ministério Público para a atuação em certas matérias que, em tese, deveriam ser reservadas à deliberação dos agentes públicos eleitos. Esse argumento pode expor uma fissura na ideologia do voluntarismo político, na medida em que, se a legitimidade democrática do MP é questionada, isso inviabiliza a tutela dos direitos da sociedade.

Aqui entra uma segunda dimensão da função mítica de ordenação da realidade: a mediação. Construções mitológicas podem construir pontes semânticas entre discursos e situações contraditórias. No caso exemplificado, a mobilização do que será denominado mais adiante de mito do quarto Poder — isto é, a ideia de que o Ministério Público deve ser visto como uma entidade equiparada aos três Poderes da República — e também dos já mencionados mitos da singularidade externa e interna podem prover subsídios discursivos para superar as alegações de baixa legitimidade democrática do MP para atuar em certas temáticas.

Essa função mediadora, ressalte-se, também abrange situações de ambiguidade e de impossibilidade de atingir os objetivos institucionais propostos para a organização²⁵⁹. Articulando o tema com categorias analíticas já discutidas, pode-se propor que os mitos organizacionais mitiguem os efeitos da perda de força institucional por uma dada entidade (SCHEID-COOK, 1988, p. 163).

Quadro 13 – Quadro explicativo das definições de mito, discurso e identidade institucional e ideologia institucional na perspectiva de uma organização estatal pública

Categoria analítica	Definição mínima
Mito organizacional	Um discurso baseado em ideias que gozam de ampla legitimidade entre os atores que se relaciona com a entidade, porque reputadas como racionais, e que oferecem narrativas tidas como verdadeiras e que proveem estrutura, sentido e propósito para a construção e a

²⁵⁹ “Mediatory myths allow organization members to perform activities despite this bifurcation between what should be done (the fundamental) and what can be done (the operative)” (SCHEID-COOK, 1988, p. 163).

	estabilidade institucional de uma dada organização. Seu objetivo último é a manutenção do equilíbrio institucional.
Identidade organizacional	Um conjunto de representações sociais, valorativas, discursivas e políticas que caracterizam a imagem que a organização tenciona construir e exibir para o seu público interno e externo.
Ideologia organizacional	Um conjunto de ideias, que se desdobra em ações consequentes e partilhado pelos membros integrantes da entidade, ordenado na forma de um sistema de crenças e discursos dominantes sobre o que é e como deve funcionar uma organização

Fonte: Autor, 2023.

Quadro 14 – Funções principais das construções mitológicas na estabilidade das organizações

Função explicativa	Provê estrutura, sentido e propósito para a construção e a estabilidade institucional de uma organização
Função mediadora	Reduz ou supera contradições e ambiguidades que surgem ao longo da trajetória de uma organização

Fonte: Autor, 2023

Cabe aqui uma advertência final neste tópico. A presente pesquisa não se propõe a apresentar um sumário dos mitos organizacionais que podem ser associados à trajetória institucional do Ministério Público brasileiro. A mobilização dessa categoria analítica aqui tem uma finalidade específica: propõe-se que um exercício de genealogia de algumas ideias canônicas sobre a organização oferece subsídios úteis para entender porque certas escolhas e mudanças institucionais se desenvolveram em um ou outro sentido. Antes mesmo de uma exposição mais extensa sobre a definição de uma mitologia organizacional, já se abordou dois desses mitos associados ao MP brasileiro: as noções de singularidade externa ou estática e de singularidade interna ou dinâmica. Ao longo desta tese, outras três construções mitológicas ainda serão mobilizadas: as ideias de transformação constitucional, de defesa da sociedade e do quarto Poder. Ainda há outros elementos e está constitui uma fecunda frente de pesquisa para trabalhos futuros.

Dito isso, o tópico seguinte abordará o fenômeno do pluralismo estatal, tipicamente relacionado à agência das organizações do sistema de justiça brasileiro e dos seus membros em certos processos políticos considerados estratégicos. A categoria analítica auxiliará a dar mais concretude à tipologia de relações inter-organizacionais trabalhadas no tópico anterior.

4.5 PLURALISMO ESTATAL COMO FENÔMENO TÍPICO DO SISTEMA DE JUSTIÇA BRASILEIRO

O pluralismo político, isto é, a coexistência de interesses, preferências e grupos distintos — e até antagonicos — no seio de uma dada comunidade política é uma das características essenciais dos regimes democráticos contemporâneos. Até mesmo a partir de um modelo politicista e minimalista de democracia, como a teoria da poliarquia²⁶⁰ de Robert Dahl, os efeitos do pluralismo político decorreriam dos próprios elementos constitutivos do regime. Diferentemente de modelos autoritários, a articulação entre a inclusividade²⁶¹ e a competitividade política²⁶², os dois pilares que possibilitam o regime democrático nessa perspectiva teórica²⁶³, dependem — e ao mesmo tempo fomentam — a autonomia dos atores

²⁶⁰ A teoria da poliarquia se trata, mais propriamente, de uma teoria da democratização (e não da democracia). Uma das principais tarefas assumidas por Dahl é a a descrição que se propõe a descrever os porquês e os limites do processo de democratização na contemporaneidade, de maneira que sua leitura se esteia em bases não normativas não referida a categorias axiológicas ou a um modelo deontológico a ser atingido). Diferentemente de Schumpeter, que propunha uma definição do método democrático pelo seu resultado final (a escolha das lideranças da comunidade política através da realização de eleições livres), o projeto democrático do politólogo estadunidense é visto através do atendimento de determinadas pré-condições (requirements) mínimas sem as quais se tornaria impossível a democratização de uma comunidade política. Entretanto, o que outros teóricos denominam por “regime democrático” ou “método democrático” o politólogo estadunidense identifica na noção de “poliarquia”. A ideia de “democracia”, no pensamento dahlsiano, constitui um limite teórico, um regime político ideal do qual a noção de “poliarquia” é apenas a sua concretização possível no mundo fático (DAHL, 1971, p. 3; 1989, p. 221; 2006, XI, XVI, 1-2, 64). Sobre o termo poliarquia, o autor consigna que “deriva de palavras gregas que significam 'muitos' e 'governo'; assim, 'o governo de muitos' se distingue do governo de um, a monarquia, e do governo de poucos, a oligarquia ou a aristocracia” (DAHL, 2001, p. 104).

²⁶¹ Inclusividade é a ampliação do direito de voto a praticamente todos os membros adultos da comunidade política. Nas palavras de Dahl (2001, p. 92), “[...] o corpo dos cidadãos num estado democraticamente governado deve incluir todas as pessoas sujeitas às leis desse estado, com exceção das que estão de passagem e dos incapazes de cuidar de si mesmos”

²⁶² Competitividade política ou oposição pública é a manutenção de um sistema político-institucional que admita a existência de um nível elevado de “[...] oposição, rivalidade ou competição entre um governo e os seus opositores (Tradução livre do texto: “opposition, rivalry, or competition between a government and its opponents is an important aspect of democratization”) (DAHL, 1971, p. 1).

²⁶³ A consecução de um projeto político fundado nas duas dimensões acima – uma democracia política ou poliarquia - requer, justamente, o atendimento de algumas pré-condições ou instituições que se estruturam em torno de dois objetivos basilares: a “realização de eleições limpas e competitivas, com amplo direito de voto”, e o estabelecimento das “[...] liberdades políticas e sociais que são minimamente necessárias, durante o pleito e no período inter-eleitoral, para que possa se considerar as eleições como limpas e competitivas (O’DONNELL, 1996, p. 7-8). Nessa perspectiva, Robert A. Dahl (1971, p. 3) elabora a necessidade de identificação de sete pré-condições ou instituições para a democratização de um regime político: 1) Funcionários públicos constitucionalmente eleitos para as funções de governo da comunidade política; 2) Eleições livres, limpas e periódicas para a escolha dos funcionários públicos responsáveis pelas funções de governo da comunidade política; 3) Sufrágio inclusivo, ou seja, extensão do direito de voto a praticamente todos os adultos da comunidade política; 4) Direito de concorrer aos mandatos eletivos, ou seja, extensão do direito de exercício da capacidade eleitoral passiva a todos os adultos, admitidos alguns critérios mais rígidos (sobretudo quanto a idade) em comparação ao direito de sufrágio; 5) Liberdade de expressão, ou seja, o direito de formular e expressões opiniões, inclusive em oposição ao regime, sem o perigo de eventuais represálias; 6) Informação alternativa, ou seja, a existência e proteção legal de diferentes fontes de informação para os cidadãos de uma determinada comunidade política; 7) Liberdade de associação, ou seja, o direito de que os cidadãos possam formar associações, partidos ou grupo de interesses independente. Por

políticos e a liberdade informacional e de expressão²⁶⁴, viabilizando o florescimento de diferentes preferências e pontos de vista em uma dada comunidade política (DAHL, 1971, p. 1-5).

O fato do pluralismo político, todavia, não se confunde exatamente com os desdobramentos teóricos que dele advêm na análise política. No âmbito do estudo dos grupos de interesse²⁶⁵, por exemplo, a chamada teoria pluralista é considerada a principal abordagem analítica na ciência política contemporânea. Aqui, ainda que haja leituras marcadamente distintas, um núcleo teórico mínimo compreende a ideia de que a interação entre os diferentes grupos de pressão existentes em uma dada comunidade política — cooperando, competindo e negociando — oferece subsídios essenciais para compreender a dinâmica estabelecida entre a sociedade civil e o Estado (SANTOS, 2019, p. 401-403). Tomando por referência ainda abordagens analíticas mais gerais dos processos sócio-históricos, como discutido mais acima, tem-se que modelos atomísticos, nomeadamente o comportamentalismo, dão particular ênfase ao pluralismo político para colocar na agência dos atores individuais e coletivos a principal chave de explicação dos fenômenos políticos. Nessa perspectiva, a dimensão institucional ficaria relegada a uma mera arena de confluência, competição e disputa dos interesses e preferências manifestadas pelos indivíduos e grupos.

Este aspecto em particular talvez explique a razão de algumas proposições de que o novo institucionalismo — e o IH, portanto — também seria uma espécie de rejeição às perspectivas pluralistas (FIORETOS et al., 2016, p. 21). Mais acima, essa questão foi discutida, propondo-se uma formatação distinta: não se trata exatamente de uma rejeição (THELEN; STEINMO, 1992, p. 3), a existência de uma multiplicidade de interesses e grupos na comunidade política é assumida pelos neoinstitucionalistas como um elemento relevante da vida pública. A divergência teórica reside mais propriamente na extensão conferida a essa relevância²⁶⁶. Enquanto perspectivas atomísticas entendem a interação incessante entre as preferências de indivíduos e grupos distintos como a lente pela qual os fenômenos políticos devem ser investigados, para a análise do novo institucionalismo essa centralidade é ocupada

fim, ressalte-se que os termos poliarquia e democracia política são utilizados de maneira sinônima aqui, conforme propõe O'Donnell (1993, p. 1356).

²⁶⁴ “In polyarchies, whereby definition these barriers are lowest, comparatively speaking, subsystem autonomy and organizational pluralism are always marked features of the social and political order” (DAHL, 1978, p. 191).

²⁶⁵ Em síntese, “[...] grupos de interesse, grupos de pressão e interesses organizados são termos correlatos em geral designados na literatura e no senso comum para qualificar segmentos da sociedade que atuam politicamente em defesa de seus interesses” (SANTOS, 2019, p. 398).

²⁶⁶ Segundo Lowndes e Roberts (2013, p. 85), a contribuição teórica do pluralismo para o novo institucionalismo reside, entre outras coisas, no alerta quanto à necessidade de “keep their ‘eye on the ball’ in respect of the importance of formal decision-making arenas (despite the significance of less formal practices), and the centrality of organized interests (at the grass roots and in the higher echelons) in the political process”.

pelo quadro institucional. Como pontua Immergut (1998, p. 6-7), mais importante do que identificar e quantificar as preferências nos atores, como propõem os comportamentalistas, é investigar quais razões explicam a mobilização de tais preferências na esfera pública, estando aí o campo privilegiado por meio do qual as instituições influenciam a agência dos atores individuais e coletivos. Esta é a proposta da análise neoinstitucional a respeito da questão.

Feita essa digressão, e assumindo a capacidade de agência das organizações estatais no marco do projeto teórico do IH, é razoável supor que, tal como ocorre com os demais atores individuais e coletivos, os entes estatais também perseguem o atendimento de certos interesses e objetivos na sua atuação em uma dada comunidade política. Já se apontou, mais acima, que essa autonomia do Estado como ator político é comumente pensada na chave da capacidade dos funcionários públicos que integram esses órgãos de influenciarem na elaboração, alocação de recursos e execução das políticas públicas. Na literatura nacional, a temática do insulamento burocrático é ilustrativa dessa leitura, explicando um mecanismo de blindagem típico da experiência institucional brasileira para evitar os efeitos de pressões e atores externos sobre os *núcleos técnicos* do funcionalismo estatal (NUNES, 2003, p. 32-36).

Dentro dessa chave, os funcionários públicos ligados a um determinado órgão estatal agem politicamente apenas quando, através do exercício de suas funções, influenciam alguma das etapas do ciclo de uma dada política pública. No caso do Ministério Público brasileiro, há margem para uma ampla área de influência dado o extenso rol de atribuições e de matérias associadas à atividade do órgão. Veja-se, por exemplo, o manejo de um expediente extrajudicial denominado como recomendação, regulamentada pela Resolução n. 164, de 28 de março de 2017, exarada pelo Conselho Nacional do Ministério Público²⁶⁷. Por meio desse instrumento, promotores e procuradores podem “persuadir o destinatário a praticar ou deixar de praticar determinados atos em benefício da melhoria dos serviços públicos e de relevância pública ou do respeito aos interesses, direitos e bens defendidos pela instituição” (BRASIL, 2017d). Foi o caso, ainda exemplificando, das várias recomendações expedidas, por diferentes órgãos ministeriais em vários pontos do País, tendo por objeto questões relacionadas às políticas de distanciamento social e ao regime de aulas escolares no contexto da pandemia da COVID-19 (MURRIETA, 2021, p. 139-141)²⁶⁸.

²⁶⁷ O fundamental legal das recomendações está no art. 6º, XX, da LC 75/93 e no art. 80 da Lei n. 8.625/93.

²⁶⁸ Apesar da menção aqui ser ilustrativa, duas observações merecem ser registradas sobre o instituto da recomendação. Primeiro, a ocorrência de um ilícito não é um pressuposto para a expedição de uma recomendação, sendo possível que a providência seja adotada visando ao aperfeiçoamento de uma dada política pública, na análise do membro do MP responsável. Nisto, tal expediente se diferencia de uma ação judicial ou, no próprio âmbito extrajudicial, de um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) – que, em regra, estão associados à prática atual ou iminente de um ilícito. Segundo o acatamento da recomendação não é compulsório, de maneira que a sua não

Retomando a discussão sobre a capacidade de agência dos atores estatais, Moreira (2016, p. 48-50) destaca haver uma lacuna importante na literatura no que diz respeito à abrangência da atuação de tais entes na dinâmica da comunidade política. É que certas organizações estatais dispõem de capacidades institucionais não apenas de influenciar o ciclo das políticas públicas associadas às suas atividades finalísticas, mas também de interferir nos processos decisórios relativos a temas que sejam de importância para pautas de afirmação institucional ou de interesse corporativo de seus membros. É dizer: esses entes detêm um nível de autonomia possibilita a proposição e a persecução de uma agenda e de projetos baseados em metas institucionais próprias que, por vezes, se dirigem à ampliação de atribuições, poderes e prerrogativas para a organização e seus funcionários (ARANTES; MOREIRA, 2019, p. 103).

Contrapondo essas duas modalidades de ativismo de atores estatais, Moreira (2016, p. 48-50) as distingue respectivamente como: i) ativismo político interno, no que diz respeito às formas de agência que se desenvolvem no âmbito das atividades finalísticas da organização e explicáveis na chave analítica do insulamento burocrático; ii) ativismo político externo, em relação às formas de agência dirigidas a temas que estão fora das atribuições próprias da organização e voltadas para os canais e instâncias da política em sentido estrito, tratando-se de uma espécie de “ativismo voltado para construção institucional”. Essa segunda categoria — o ativismo político externo — reivindica um novo aparato teórico para ser adequadamente compreendido. Diante dessa lacuna, Rogério Arantes (2015) desenvolveu uma categoria analítica, que nomeou como *pluralismo estatal*, para descrever esse fenômeno do ativismo político externo²⁶⁹.

Esclarecendo a relação e as distinções entre o pluralismo político, como fenômeno decorrente da diversidade ínsita à vida social em um ambiente democrático, e o pluralismo estatal, como um processo de identificação de múltiplos polos de interesse no seio do aparelho do Estado, Arantes (2015, p. 30) esclarece que:

A multiplicidade de grupos e organizações capazes de influenciar na formulação de políticas e no exercício do poder – para o bem e para o mal – definem mais o governo na democracia que uma maioria teórica de cidadãos individuais alinhados pro uma suposta vontade geral. A este pluralismo político se somou nas últimas décadas um

observância não gera, por si, qualquer consequência jurídica desfavorável ao destinatário.

²⁶⁹ Esteados no modelo teórico de Arantes (2015), Lamenha e Lima (2021, p. 79) definem o pluralismo estatal como “[...] um fenômeno associado ao planejamento e à consecução de metas institucionais específicas em prol da criação e/ou mudança institucional em organismos estatais a partir de demandas capitaneadas por atores, grupos e corporações no interior do próprio Estado (e não apenas atores extraestatais, como é usual nas explicações das teorias institucionalistas). Tais projetos particularistas de poder são mediados, no mais das vezes, por uma linguagem de direitos e/ou de transparência, associando-os a um melhor funcionamento das instituições”.

novos tipos de pluralismo que podemos denominar propriamente estatal. Refiro-me ao surgimento e desenvolvimento de novos órgãos do Estado, liderados por elites burocráticas ou de carreiras públicas especiais focados, não na representação de grupos sociais, mas sim na realização de metas constitucionais e institucionais específicas. Os interesses pessoais se associam aos direitos constitucionais dos cargos ocupados e a expansão dos segundos é uma maneira de salvaguardar os primeiros²⁷⁰.

Nesta perspectiva, o pluralismo estatal pode ser entendido como um padrão de agência associado ao planejamento e à busca por implementação de metas institucionais específicas, capitaneadas por atores individuais que integram organizações formais da própria estrutura do Estado. Ainda que variadas, essas metas institucionais se relacionam, no mais das vezes, a uma agenda de ampliação das atribuições da entidade à qual estão vinculados esses funcionários públicos, assim como à obtenção de mais prerrogativas e garantias funcionais, melhores vencimentos e maior quantidade de recursos materiais e humanos (ARANTES; MOREIRA, 2019, p. 102).

Na chave do pluralismo estatal, esses projetos particularistas dos funcionários públicos integrantes de uma determinada carreira do Estado, por vezes, são mediados por uma linguagem de direitos e/ou mobilizando valores caros ao serviço público, como a transparência e a eficiência administrativa (LAMENHA; LIMA, 2021, p. 76). Também não é incomum que a própria organização institucionalize essa agenda, o que lhe assegura, potencialmente, um caráter de imparcialidade e de busca pela concretização do interesse público²⁷¹.

De mais a mais, a categoria analítica proposta por Arantes (2015) evidencia um elemento associado à capacidade de agência dos entes estatais que é pouco enfatizado na literatura e ainda não mencionado nesta tese: o nível de autonomia — e portanto, a capacidade de intervenção na vida pública — não é igualmente distribuído entre os atores individuais e coletivos do aparelho estatal. As pautas de um ativismo político, seja interno ou externo, tendem

²⁷⁰ Tradução livre do texto: “La multiplicidad de grupos y organizaciones capaces de influir en la formulación de políticas y el ejercicio del poder —para bien o para mal— definen más el gobierno en la democracia que una teórica mayoría de ciudadanos individuales alineados por una supuesta voluntad general. A este pluralismo político se sumó en las últimas décadas un nuevo tipo de pluralismo que podemos denominar propiamente estatal. Me refiero al surgimiento y desarrollo de nuevos órganos en el Estado, liderados por elites burocráticas o de carreras públicas especiales, volcados no hacia la representación de grupos sociales, sino a la realización de metas constitucionales e institucionales específicas. Los intereses personales se asocian a los derechos constitucionales de los cargos ocupados y la expansión de los segundos es la manera de salvaguardar los primeros”.

²⁷¹ “Como tais instituições não obedecem a um plano prévio e global de desenvolvimento institucional, construído externamente, nem estão ancoradas no Demos ou guardam com esses vínculos de representação e de accountability, forma-se, assim, uma espécie de pluralismo no interior do Estado, da mesma forma como a teoria democrática nos ensinou a enxergar o pluralismo político social constituído por atores provenientes da sociedade e marcante em regimes democráticos. O conceito retrata, portanto, o desenvolvimento institucional decorrente da luta de atores estatais por afirmação institucional, que resulta na pluralização da estrutura intraestatal”. (ARANTES; MOREIRA, 2015, p. 104)

a ser mais visíveis, e com maior potencial de êxito, quando patrocinadas por órgãos dotados de certas características — que não necessariamente precisam ser concorrentes — como autonomia administrativa, financeira e funcional, a independência funcional ou técnica para seus membros e a atribuição de funções de relevo para os interesses das instâncias dirigentes da comunidade política.

Quadro 15 – Tipologia das formas de ativismo político das organizações estatais

Nomenclatura	Definição	Categoria analítica
Ativismo político interno	Atuação dentro das atividades finalísticas da organização estatal, a fim de influenciar a construção e execução de políticas públicas a elas associadas	Insulamento burocrático
Ativismo político externo	Atuação fora das atribuições próprias da organização e voltada para as instâncias da política em sentido estrito, a fim de influenciar os processos de construção institucional do próprio ente	Pluralismo estatal

Fonte: Autor (2022).

Nessa esteira, não é por acaso que, em sua reflexão inicial sobre o tema, Arantes (2015, p. 35) proponha que é “na órbita do sistema de justiça onde o Brasil conheceu os processos de construção institucional mais ilustrativos”²⁷² do que se denomina como pluralismo estatal. Isso faz sentido quando se rememora que, com a ampla reengenharia institucional concluída pela Constituinte de 1987-1988, várias organizações do sistema de justiça nacional, como o Ministério Público e o próprio Judiciário, passaram a gozar de um alto grau de independência e de autonomia, com um marco normativo explícito e assegurado pelo próprio texto constitucional. Além disso, outros atores, em que pese não tenham tido garantidos naquele momento um rol de prerrogativas tão extenso quanto o Judiciário e o MP, também receberam atribuições de significativo relevo público, como a Defensoria Pública, a Advocacia-Geral da União e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

De mais a mais, o despontar dessa categoria analítica dentro desse campo organizacional em particular não significa que o pluralismo estatal seja um fenômeno exclusivo do sistema de

272 Tradução livre do texto: “(...) en la órbita del sistema de justicia donde Brasil conoció los procesos de construcción institucional más ilustrativos (...)”

justiça. O próprio Arantes (2015, p. 33-34), no primeiro texto em que discute a questão, faz menção a entes que estão, em uma aproximação inicial, fora deste conjunto institucional, como o Tribunal de Contas da União e a Controladoria-Geral da União. O ponto é que as entidades do sistema de justiça nacional reúnem características institucionais que as tornam espaços mais suscetíveis a esse tipo de instrumentalização de processos políticos em sentido estrito por agendas de afirmação institucional. E sendo a trajetória do Ministério Público de 1988 o objeto de estudo desta tese, não há necessidade, por ora, de explorar o multicitado fenômeno fora dos domínios do sistema de justiça.

Para ilustrar como opera concretamente esse processo de pluralização no interior do Estado, Arantes (2015) foca particularmente no campo dos órgãos de fiscalização e controle da administração pública, dentre os quais se destaca o Ministério Público. É certo que tal função não é a única do amplo plexo de atribuições do MP brasileiro, no entanto, essa temática tem sido bastante associada à organização no debate público nos últimos anos, nomeadamente no que diz respeito à repressão penal anticorrupção. Prova disso é a grande atenção dedicada à temática na literatura contemporânea sobre o MP de 1988, o que ensejará, inclusive, uma discussão específica em capítulo posterior desta tese.

De mais a mais, o foco nesse plexo de organizações formais estatais certamente não foi por acaso: nas últimas duas décadas houve um progressivo desenvolvimento da rede de órgãos de fiscalização e de controle no âmbito do Estado brasileiro, seja com a criação de órgãos como a Controladoria-Geral da União (CGU), seja com o fortalecimento de outros, como a Polícia Federal, além do fomento de estratégias interinstitucionais, como a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro (ENCCLA), criada em 2003. O cenário, portanto, é o ideal para captar esforços de afirmação institucional para implementação de agendas corporativas dessas organizações de controle (VIEGAS; LOUREIRO, 2020, p. 5).

Cabe observar que o movimento captado por Arantes (2015) vai além da percepção de que organizações estatais empreendem agendas de afirmação institucional e de pautas de interesse interno de seus membros sob a alegação de que tais demandas teriam o propósito exclusivo de qualificar o controle e a fiscalização dos negócios públicos, implicando, portanto, em algo potencialmente desejável para o interesse público. Há outro elemento que faz toda a diferença nessa conjuntura. Como se aprofundará adequadamente na parte 3 deste trabalho, a temática da *accountability* é de grande atualidade nas democracias ocidentais, não apenas em razão de uma certa cultura de profissionalização da burocracia e do interesse dos cidadãos em geral pela matéria. Merece destaque também a sua associação a dois fenômenos de relevância

na contemporaneidade: i) a uma agenda de boa governança tanto no plano nacional e internacional (MCCOY e HECKEL, 2001; FILGUEIRAS e ARANHA, 2011, ENGELMANN, 2021, p. 57-61); ii) a afirmação, em sociedades cada vez mais complexas, de outras fontes de legitimidade democrática para além do método eleitoral (ROSANVALLON, 2011, p. 3).

No mais, como já mencionado, um campo privilegiado como observar o pluralismo estatal como fenômeno concreto é o das relações intra-organizacionais, especialmente no que diz respeito a situações competição e de coopetição institucional²⁷³. Nessa linha, Arantes (2015, p. 41-45) explorou, em seu primeiro trabalho sobre o pluralismo estatal, as estratégias por meio das quais Ministério Público e Polícia Federal se fortaleceram institucionalmente através da mobilização da pauta da fiscalização e controle dos negócios públicos. Aqui, como já trabalhado, a atribuição de promover investigações criminais na fase pré-processual, por exemplo, é tema de longo embate institucional entre MP e PF. Diversas tentativas têm sido empreendidas ao longo dos anos para reduzir ou suprimir a possibilidade de investigações criminais levadas a efeito pelo próprio Ministério Público, sendo a mais conhecida delas a Proposta de Emenda à Constituição n. 37, votada em junho de 2013 e rejeitada por unanimidade pelo Congresso Nacional em meio a grande pressão popular em defesa da manutenção do poder investigatório ministerial.

Outro tema que suscita competição institucional entre MP e PF é a capacidade postulatória dos delegados de polícia, e ainda, a legitimidade para a celebração de acordos de delação premiada (CASTRO, 2018, p. 125). Por outro lado, as grandes operações de repressão penal anticorrupção, amplamente associadas no debate público como “operações da Polícia Federal” — e que estão na base do capital político amealhado pelo órgão a partir da ampla visibilidade pública desse tipo evento (ARANTES, 2011, p. 102-105) — dependem, em grande medida, de uma articulação entre o órgão policial e o MP, visto que este último é o titular da ação penal e se manifesta em todos os eventuais pedidos de cautelares reais ou pessoais empreendidos pelo delegado diretamente ao Poder Judiciário.

A temática da *accountability* não é a única mobilizada pelos órgãos do sistema de justiça em seus esforços de afirmação institucional no interior do aparelho estatal. Também se verifica o recurso a outros temas de significativo apelo em um tempo de legitimidades mais plurais no

²⁷³ Arantes e Moreira (2019, p. 108) trabalham essas relações intra-organizacionais a partir da noção de encaixe institucional. Segundo os autores, “nossa formulação de encaixe institucional é dirigida ao ponto de junção que atores estatais logram construir no interior do sistema no qual estão inseridos. Em geral, tais pontos dizem respeito a fendas ou lacunas associadas a certas funções públicas que são cuidadosamente exploradas e decididamente preenchidas por esses atores. Uma vez que se obtenha êxito nesse sentido, o encaixe passa a funcionar como mecanismo ou alavanca de sua capacidade de agir externamente, fortalece sua posição vis-à-vis outros órgãos do sistema institucional e reconfigura a estrutura do próprio Estado, pluralizando-o nos termos que advogamos aqui”.

âmbito das democracias como, por exemplo, a defesa de direitos fundamentais e o acesso à justiça. Esse cenário permitiu a Arantes e Moreira (2019) ampliarem o espectro de organizações do sistema de justiça analisadas sob a lente do pluralismo estatal para contemplar órgãos não relacionados à rede horizontal de *accountability* do Estado brasileiro, como a Defensoria Pública.

Nessa linha, em trabalho anterior, o próprio Moreira (2016) explora situações de competição institucional da DP com outros órgãos do sistema de justiça, como o Ministério Público e a advocacia pública, desde o seu processo de constitucionalização. De mais a mais, também recorrendo à hipótese do pluralismo estatal, Lamenha e Lima (2021) desenvolveram um estudo sobre a competição institucional entre MP e DP em torno da temática da defesa de direitos transindividuais, propondo, entre outras hipóteses, que a Defensoria Pública emulou a trajetória do Ministério Público na reivindicação de atribuição para atuar neste campo com vistas a se fortalecer institucionalmente e arrogar para si prerrogativas até então atribuídas ao MP e ao Judiciário, como a autonomia administrativa e financeira e a independência funcional para seus membros. A esse propósito, os autores pontificam que,

Direcionando a análise para as razões políticas que conduziram ambas as instituições para suas funções na tutela coletiva, deve-se considerar que, à luz do amplo catálogo de direitos positivado no ordenamento pátrio e da desigualdade estrutural existente na sociedade brasileira, a atuação na seara dos direitos transindividuais confere a tais instituições²⁷⁴ um papel político de peso na formulação e execução de políticas públicas em todos os níveis federativos. Virtualmente, portanto, qualquer assunto público pode ser mobilizado por ambos os órgãos como uma questão sob sua responsabilidade. Na chave do pluralismo estatal, a “defesa da sociedade” é um argumento político poderoso, que certamente favorece a obtenção de melhores condições e prerrogativas para as corporações e seus membros (LAMENHA; LIMA, 2021, p. 99).

Não há um juízo de reprovação moral na leitura de que as organizações do sistema de justiça mobilizam os interesses corporativos através da mobilização de uma linguagem baseada em temas de grande relevo público, como a defesa de direitos e a transparência pública, associando essas agendas a um suposto melhor funcionamento dos órgãos (ARANTES, 2015, p. 30). O ponto aqui é que “o entendimento das questões institucionais na democracia passa necessariamente pela verificação desse jogo de interesses e de ambições e a análise política de orientação normativa (devotada a reformas) não pode fechar os olhos a essa dimensão”

274 Neste artigo, foram utilizados, de forma indistinta, os termos “instituição” e “organização”, em postura contrária a assumida neste trabalho. No desenvolvimento da pesquisa, conforme já destacado mais acima, verificou-se a pertinência e a necessidade de estabelecer uma distinção entre instituições e organizações. Manteve-se, contudo, a terminologia por se tratar de uma citação direta.

(ARANTES, 2011, p. 101). Assim, reconhecer o fenômeno do pluralismo estatal não implica associá-lo, em qualquer caso, a efeitos deletérios ou à fraqueza institucional. Somente a análise de situações concretas pode dimensionar adequadamente as consequências do padrão de agência dos atores estatais vinculados ao sistema de justiça brasileiro²⁷⁵. Isso não impede, no entanto, que se tente oferecer algumas linhas sobre efeitos potenciais do multicitado fenômeno.

Idealmente, o planejamento da política institucional de uma dada organização deveria se orientar na direção do incremento da força institucional, isto é, a capacidade deste ente de atingir os resultados para os quais fora criado. Contudo, se o móvel principal da agência desta organização compreende uma agenda de cariz corporativo, isso eleva o risco para não serem priorizados parâmetros de eficiência no desempenho institucional, se isso conflitar com algum interesse mais imediato da corporação e/ou do seu projeto de afirmação institucional (ARANTES; MOREIRA, 2019, p. 104). Isso não significa, vale ressaltar, que toda agenda corporativa conduza a organização a um desempenho deficitário ou ineficiente. Não faria sentido que assim fosse, uma vez que o aumento do capital político, do prestígio social e das prerrogativas de um ente estatal e de seus funcionários depende, entre outros aspectos, da construção de uma identidade associada ao atingimento de resultados socialmente relevantes.

De mais a mais, no caso do sistema de justiça brasileiro produzido pela Constituinte de 1987-1988, fundamental pensá-lo em uma perspectiva dúplice frente ao pluralismo estatal. Por um lado, já se enfatizou que as características institucionais presentes favorecem à permanência da instrumentalização das pautas institucionais por agendas corporativas internas às organizações. No entanto, esta parece ser apenas uma parte da explicação. Há ainda uma dimensão elitária, em grande medida calcada na dimensão da informalidade, que contribui para a explicação da proeminência das corporações e dos profissionais da área jurídica nas instâncias superiores da direção do Estado brasileiro, não só sob a Constituição de 1988, mas durante todo o período republicano e imperial (ALMEIDA, 2016, p. 215-217).

O fenômeno do pluralismo estatal e sua identificação como elemento integrante da paisagem institucional do sistema de justiça brasileiro se converte, portanto, uma ferramenta que se soma aos demais instrumentos de análise viabilizados pelo institucionalismo histórico

275 “[...] estamos diante da formação de grupos de interesse no interior do Estado, que possuem suas próprias pautas de afirmação institucional e agem politicamente para tornar suas demandas exitosas. Esse fenômeno é capturado pelo conceito de pluralismo estatal e permite compreender mudanças importantes no sistema de justiça brasileiro, além de lançar luz sobre a atuação estratégica de atores estatais na cena política. Em diversas situações, não se trata simplesmente das “instituições funcionando” ou da partidarização seletiva da justiça, para empregar jargões do atual debate político brasileiro, mas sim da ambição de carreiras públicas e da ação estratégica de seus membros com relação a fins” (ARANTES; MOREIRA, 2019, p. 127-128).

(ARANTES; MOREIRA, 2019, p. 101)²⁷⁶. As próximas partes da tese se ocupam, justamente, de compreender os processos por meio dos quais se tornou possível o desenho institucional do MP de 1988 e as duas principais mudanças institucionais havidas no período posterior a 1988.

²⁷⁶ Em uma aproximação inicial, o foco do pluralismo estatal na dimensão da agência dos atores individuais e coletivos que integram a estrutura do Estado poderia sugerir um descompasso frente ao projeto teórico do IH. Tratar-se-ia, contudo, de um equívoco. A construção dessa categoria analítica explora, justamente, um dos pressupostos básicos da abordagem institucionalista história, qual seja, o reconhecimento do Estado como um ator político (MARCH; OLSEN, 1984, p. 738; SKOCPOL, 1985, p. 9-14; LOWNDES; ROBERTS, 2013, p. 86). Inclusive, como enfatizam Arantes e Moreira (2019, p. 101), outras o alcance de outras construções teóricas preexistentes - como o insulamento burocrático, trabalhado aqui na chave de um ativismo político interno - é insuficiente para abarcar o fenômeno do pluralismo estatal.

5 MAPEANDO A MITOLOGIA E OS MODELOS DE EXPLICAÇÃO SOBRE A CONSTRUÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE 1988

5.1. NOVAMENTE ESTRUTURA E AGÊNCIA: DUAS PERSPECTIVAS DE ESTUDO PARA O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO INSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE 1988

Em que pese o fortalecimento político-institucional do sistema de justiça se afirmar como um fenômeno comum aos países inseridos na chamada terceira onda de democratização²⁷⁷ (TATE; VALLINDER, 1995; LAVER, 2012, p. 186-187), nomeadamente na América Latina (VERONESE, 2009), há um ponto na experiência brasileira que merece ser ressaltado: o sucesso desta agenda de remodelação dos objetivos institucionais do sistema de justiça nacional frente a nascente ordem constitucional deve considerar um processo de acomodação de interesses/agendas particulares mobilizadas pelas elites jurídicas do regime pré-1988.

A histórica simbiose entre as elites políticas, as elites jurídicas e o funcionalismo público é uma característica importante da formação do Estado brasileiro e da própria cultura político-burocrática nacional²⁷⁸ (ENGELMANN, 2017, p. 30-31; DA ROS; INGRAM, 2019, p. 339; ALMEIDA, 2016, p. 215). Se após a Nova República, o protagonismo das organizações e atores individuais do sistema de justiça na esfera pública parece ter encontrado seu apogeu na trajetória institucional brasileira, tais setores já exerciam uma forte influência e uma participação efetiva no campo da política em sentido estrito desde o princípio da história nacional como Estado independente²⁷⁹.

²⁷⁷ A chamada “terceira onda de democratização” é expressão cunhada pelo teórico estadunidense Samuel P. Huntington (1994) e amplamente difundida no estudo da transição e consolidação democrática nas últimas décadas.

²⁷⁸ Não se trata, evidentemente, de uma especificidade exclusiva da experiência brasileira. A esse propósito, Almeida (2016, p. 214) pontifica que “[...] a participação dos juristas nos processos de formação tardia de Estados nacionais modernos é evidente na posição direta como elite social e política ocupada por esse grupo social em diversos países. Essa participação se deu por meio dos advogados, em processos políticos liberais, como a Revolução Americana, e pelos juristas de Estado e magistrados, em Estados absolutistas formados em torno de uma forte burocracia, como foi o caso da Prússia, de Portugal e do Brasil.

²⁷⁹ Da Ros e Ingram (2019, p. 339) recorrem à clássica expressão “república dos bacharéis” para ilustrar esse fenômeno em particular. Não por acaso, esses fenômenos em particular, bem como suas implicações sociopolíticas, vêm sendo estudado pelas ciências sociais, na obra de autores como Oliveira Vianna, Raymundo Faoro, Sérgio Buarque de Hollanda e Sérgio Adorno, sob o nome de “bacharelismo” (ALMEIDA, 2016, p. 215). A associação entre elites políticas e jurídicas, contudo, não é uma característica específica do período republicano, podendo ser verificada desde o período imperial (COELHO, 1999, p. 91-92). Embora seja curioso observar que, dos 38 (trinta e oito) presidentes da República Federativa do Brasil até 2021, 21 (vinte e um) tinham formação superior no curso de direito, não se propõe aqui, evidentemente, que a proeminência de juristas em funções políticas de relevo decorra do exercício da atividade jurídica em si. Essa associação se traduz mais adequadamente a partir de outros aspectos, tais como na constatação de que, historicamente: i) tais elites (jurídica e política) compartilham uma trajetória socioeconômica bastante homogênea (CASTRO, 2018, p. 125); ii) o diploma de bacharel em direito goza

É nessa linha que Castro (2020, p. 121) propõe que as elites e o campo jurídico nacional se estabeleceram, desde o princípio, como “um espaço privilegiado de reprodução social, frequentado quase que exclusivamente pelos herdeiros das elites econômicas, sociais e culturais – as elites do poder ou donos do poder²⁸⁰”. Além disso, o processo de profissionalização dos juristas ao longo da trajetória republicana brasileira possibilitou outro mecanismo de estreita interação entre política e direito, para além da ocupação direta de cargos e mandatos eletivos. Trata-se da inserção da *expertise* profissional como uma espécie de contrapeso e/ou mitigador da disputa política em sentido estrito, alegadamente qualificando tecnicamente os processos decisórios e as intervenções governamentais na vida social (ALMEIDA, 2016, p. 216).

No estudo da trajetória institucional de uma organização como o MP de 1988, estes achados não são meramente laterais. Entre várias, citar-se-ão duas razões. Primeiro, as conquistas institucionais e corporativas das organizações do sistema de justiça inseridas na Constituição de 1988 se traduzem, no limite, como a consagração de “[...] projetos políticos de autonomia profissional dos operadores do direito e suas lideranças” (ALMEIDA, 2016, p. 216). É dizer: são o ponto alto do já mencionado processo de profissionalização das carreiras jurídicas nacionais e uma aposta dos poderes políticos em sentido estrito no sistema de justiça e na *expertise* profissional dos juristas como ativo relevante na estabilidade institucional da nascente Nova República (KOERNER, 2018, p. 307).

O segundo aspecto a destacar é que essa estreita relação entre sistema de justiça, elites jurídicas e elites políticas têm o potencial de impactar o próprio desempenho institucional das organizações do sistema de justiça, nomeadamente em órgãos cujas atribuições estão associadas

de um elevado peso simbólico em termos de prestígio social na sociedade brasileira (ALMEIDA, 2010, p. 186). Sobre o primeiro ponto, a propósito do processo de formação do Estado Brasileiro, José Murilo de Carvalho (2010, p. 144) pontifica que “nenhum dos outros países latino-americanos com problemas de formação de Estado comparáveis aos brasileiros parece ter contado com uma elite tão homogênea em termos de socialização e treinamento nem tão distante do grosso da população”.

²⁸⁰ Utiliza-se neste trabalho, genericamente, o termo *elites políticas* para significar o que Castro (2018, p.121) define como “elites econômicas, sociais e culturais – as elites ou donos do poder”. Compreende-se que é mais usual o uso do termo “elites políticas” para abranger os setores dirigentes do governo de uma dada comunidade política. A escolha aqui proposta, contudo, tem uma dupla perspectiva, fundada na leitura do historiador José Murilo de Carvalho. Primeiro, considera-se que “[...] a classe política constrói e mantém o domínio na medida em que suas habilidades possuam algum sentido social, na medida em que controle alguma ‘força social’ (dinheiro, terra, conhecimento, religião) que seja predominante” (CARVALHO, 2007, p. 25). Segundo, diante do cenário descrito no primeiro ponto, assume-se que a noção de elite política compreende a capacidade de influir na visão de mundo hegemônica e na tomada das decisões fundamentais em questões de relevância pública, que não necessariamente está relacionada ao problema do governo da comunidade política. Em perspectiva semelhante, Almeida (2010, p. 25-26) articula, em sua análise bourdesiana da elite jurídica nacional, os dois métodos clássicos dos estudos das elites desenvolvidos pela teoria social quais sejam “[...] o primeiro, de posição, identifica a elite nas posições formais de poder, o que incluiria os cargos eletivos e burocráticos do Estado e das organizações econômicas e profissionais; o segundo, de decisão, identifica a elite nos grupos e nas pessoas que exercem poder real, mais do que institucional-formal, na estrutura social, podendo a fonte desse poder ser de natureza diversa da estatal, ou seja, pode ser de natureza sócia, econômica e cultural”.

a uma espécie de mediação da cidadania²⁸¹, via defesa dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos em um País profunda e estruturalmente desigual (SILVA, 2001, p. 72). É o caso do próprio Ministério Público de 1988 e, mais recentemente, da Defensoria Pública (LAMENHA; LIMA, 2021, p. 95).

O ponto aqui não é propor de forma reducionista que o sistema de justiça é mera correia de transmissão da visão de mundo e da agenda das elites políticas. Em uma chave de análise institucionalista histórica, assume-se que todo espaço institucional público em uma sociedade democrática é aberto a um certo nível de disputa, ainda que os atores individuais e coletivos nele inseridos tenham à disposição capacidades assimétricas de influência nos processos decisórios. Este último aspecto é, no fundo, a questão fundamental para análise aqui proposta sobre a simbiótica relação — e por vezes, certa indistinção — entre elites políticas e jurídicas na história institucional brasileira: é inevitável que o desempenho institucional das organizações do sistema de justiça seja “[...] diretamente influenciado pelos fortes vínculos e pelos objetivos e interesses compartilhados entre os indivíduos que compõem essas elites” (CASTRO, 2018, p. 121).

Depreende-se, a partir desses elementos e da discussão havida nos tópicos precedentes, que a multicitada reengenharia institucional promovida pela Constituição de 1988 no sistema de justiça compreende, em uma aproximação inicial, ao menos duas dimensões relevantes. A primeira de natureza orgânica, isto é, relativa à configuração própria das organizações que integram o sistema de justiça, o seu marco normativo e, posteriormente, o seu desempenho na concretização dos objetivos institucionais propostos pelo Constituinte de 1987-1988. A segunda contemplando aspectos elitários²⁸², isto é, compreendendo os processos de acomodação e as

²⁸¹ O termo “mediador da cidadania” é inspirado em reflexão trazida por Casagrande (2008, p. 21) acerca da interação entre MP e sociedade civil: “a posição constitucional do Ministério Público de órgão estatal não-governamental, constituído para a defesa da sociedade e da ordem jurídica, suscita inicialmente dois níveis de abordagem no que diz respeito à participação política dos cidadãos: a atuação do *parquet*, como órgão intermediário, funciona como animador da cidadania ou como regulador desta mesma cidadania?”. A expressão também é utilizada por Avritzer e Marona (2017, p. 361) e Lamenha e Lima (2021, p. 75) para se referir à atuação do MP no campo da tutela coletiva. No último texto citado, os autores também discutem a posição da Defensoria Pública no desempenho de tal atribuição.

²⁸² Os trabalhos de Almeida (2010) e Castro (2018) já referenciados acima são exemplos de estudos mais extensivos sobre a dimensão elitária das organizações do sistema de justiça nacional. Ambos mobilizam, como marco teórico principal, a sociologia de Pierre Bourdieu. A esse propósito, explicando alguns dos fundamentos de sua hipótese de trabalho, Frederico de Almeida (2010, p. 12) destaca que “[...] a compreensão das posições e relações políticas entre agentes e instituições do campo jurídico depende da reconstrução do processo de institucionalização dessas posições no processo de formação do Estado nacional; do processo de divisão do trabalho e institucionalização profissional dos grupos ocupacionais que atuam na administração da justiça pública; e das mediações realizadas pelo sistema de ensino jurídico nos efeitos, internos ao campo jurídico, das divisões sociais de classe, reproduzidos nas trajetórias de mobilidade social e diferenciação interna do campo jurídico”. Também sob essa lente analítica, mas analisando carreiras públicas específicas do sistema de justiça, tem-se, por exemplo, os trabalhos de Fontainha e outros (2017) sobre a trajetória-político profissional dos ministros do Supremo Tribunal Federal e de Oliveira e outros (2017) a propósito de uma prosopografia familiar

relações inter-organizacionais envolvendo os interesses e a agenda dos atores individuais e das corporações do sistema de justiça pré-1988 (LIMA; LAMENHA, 2021, p. 89).

A questão é que, embora recomendável a distinção em esferas analíticas distintas, ambas as dimensões — orgânica e elitária — se expressam de uma forma virtualmente inextrincável do ponto de vista fático. No fundo, essas duas dimensões são uma projeção da velha e multicitada dicotomia entre estrutura e agência da teoria social. E já se sustentou, em vários pontos deste trabalho, a necessidade de assunção da circularidade entre estrutura e agência para uma análise adequada de fenômenos políticos, inclusive em uma perspectiva institucionalista histórica. Rememorando: embora a tipologia básica de uma instituição se articule no binômio regra-sanção e sua função elementar seja a redução das incertezas na sociabilidade, elas espelham valores e pontos de vista historicamente referenciados (IMMERGUT, 1998, p. 6-8). É indispensável, portanto, que também se considere os recursos materiais e os comportamentos associados às instituições (SCOTT, 2014, p. 57). A dimensão institucional — e isso é extensível às organizações — é “habitada por pessoas e suas interações”²⁸³ ²⁸⁴ (HALLETT; VENTRESCA, 2006, p. 213). A análise da trajetória institucional de uma organização como o MP de 1988 seria incompleta, portanto, se a agência da própria organização e de seus membros fosse desconsiderada.

O marco teórico aqui mobilizado — e isto já é evidente a esta altura — impõe que o foco desta pesquisa resida na dimensão orgânica. Assim, diferentemente de uma abordagem fundada em uma leitura atomística dos processos sociais, o recorte da pesquisa mobiliza a dimensão elitária a partir e em função da institucionalidade. Nessa perspectiva, reconhece-se que a agência dos atores individuais e coletivos influencia na construção e nas mudanças institucionais. No entanto, olhar privilegiado desta pesquisa trafega pela via oposta. Propõe-se investigar elementos relevantes, em uma dada sequência temporal, que indiquem a influência da institucionalidade na agência dos atores individuais e coletivos para explicar os fenômenos em análise.

Nessa linha, rememore-se que este trabalho assume que organizações não atuam de

de alguns membros do Ministério Público Federal que participaram da Força Tarefa Lava Jato em Curitiba/PR. Este último texto inclui, além deste objeto, também membros do ministério do então governo incumbente no Executivo federal. Importante acrescentar ainda que a aglutinação proposta de tais textos está associada, tão-somente, à proeminência da dimensão elitária na análise desenvolvida. Não se está propondo que haja necessariamente convergência teórico-metodológica entre todos os trabalhos aqui relacionados.

²⁸³ Tradução livre do texto: “[...] inhabited by people and their interactions (...)”.

²⁸⁴ “[...] though institutional logics carry meaning, it is also true that meaning arises through social interaction. These interactions are the beating heart of institutions. Institutions are not inert containers of meaning; rather they are “inhabited” by people and their doings (...) Ironically, in the effort to “bring society back in “via macro” logics”, institutionalism became a-social at the micro level(...)” (HALLETT; VENTRESCA, 2006, p. 215).

forma neutra na vida pública. Há uma dimensão ideacional formada, entre outros elementos, por mitos organizacionais. Estas construções mitológicas influenciam a construção de discursos a partir e sobre a organização, de ideologias organizacionais e dos próprios objetivos perseguidos pela entidade. Sustenta-se aqui que, entre outros efeitos, essa ambiência discursiva concorre para a construção de um certo etos ou identidade profissional reproduzido pelos atores individuais funcionalmente vinculados à entidade (CAPOCCIA, 2016, p. 98; SILVA, 2001, p. 71; BONELLI, 2002, p. 136-143). Trata-se de uma das principais projeções do fenômeno da racionalidade limitada e da lógica de adequação no interior das organizações: o constrangimento operado pela institucionalidade na agência dos atores individuais e coletivos (THELEN; STEINMO, 1992, p. 7-10; HALL; MARCH; OLSEN, 2004, p. 3).

Além de uma certa homogeneidade referente à formação sócio-acadêmica prévia entre os membros da corporação, a força da institucionalidade na construção desse etos ou identidade profissional pode ser explicada pelo concurso de vários aspectos. Podem-se citar alguns, sem qualquer pretensão exaustiva: a partilha de atribuições funcionais, o regime jurídico a que está submetido como funcionário público, os regulamentos e as rotinas de trabalhos comuns, a exposição reiterada às mesmas ideias e práticas, as estratégias e posicionamentos institucionais sobre determinadas questões, os discursos institucionais predominantes sobre a própria organização, suas funções e seus objetivos. Some-se a isso ainda a inserção da própria organização e de seus membros no universo do direito e do sistema de justiça, cuja simbologia é marcada por uma ritualística, uma linguagem e um hermetismo particulares (SILVA, 2001, p. 71)²⁸⁵.

²⁸⁵ Detalhando com mais vagar o seu argumento, Cátia Aida Silva (2001, p. 71-72) propõe que: “O saber jurídico, a carreira e os debates internos que têm lugar no Ministério Público concorrem para a formação do ethos que está por trás da linguagem e da ação dos promotores de justiça. As diferentes formas de atuação adotadas pelos promotores refletem, sem dúvida, distintas formações, opiniões políticas e cargos ocupados ao longo da carreira. Nas falas, porém, eles se revelam como uma categoria profissional do campo jurídico, cuja linguagem e cuja postura estão pontuadas por uniformidades. Da formação jurídica e da organização da carreira, brotam os jargões, exemplos e argumentos usados com regularidade quando se trata de apresentar a carreira para os leigos (...) A linguagem técnica jurídica cria a ‘atmosfera de oficialidade’ e funciona como ‘distanciador’, ao mesmo tempo em que imprime uniformidade à argumentação de todos os operadores do direito. Esse saber técnico ou “discurso argumentativo” constitui a fonte da competência jurídica dos promotores e demais operadores do direito, e, por conseguinte, sua fonte de poder. A carreira demarca, por sua vez, um lugar comum a partir do qual os promotores posicionam-se perante as demais carreiras jurídicas. A definição do papel e da posição do Ministério Público dentro do sistema de justiça esteve sempre presente na fala dos promotores ouvidos. (...) O concurso de ingresso no Ministério Público, os cursos, atividades e avaliações a que são submetidos os novos membros os integram à instituição, ao iniciá-los no repertório e na linguagem inerentes à carreira. A especialização proporcionada pela carreira estimula, nas maiores comarcas e na capital, o debate, o estudo e o intercâmbio de informações, atividades que podem ser apoiadas por certos órgãos administrativos. A realização periódica de congressos e seminários nacionais e estaduais reunindo a categoria, assim como campanhas internas para os cargos eletivos dos órgãos superiores e da associação de classe, no Estado de São Paulo, criam espaços de formulação e discussão de temas jurídicos e problemas institucionais. Ressalte-se, assim, que as estratégias institucionais formuladas pelos membros do Ministério Público de São Paulo ao longo de décadas originaram um discurso que também penetra

Cabe observar que há uma extensa frente de estudos sobre a temática dos processos de formação e de reprodução das identidades profissionais no âmbito das organizações do sistema de justiça brasileiro. Ao lado de reflexões mais gerais sobre as profissões jurídicas, como os trabalhos de Almeida (2010) e Castro (2020), há trabalhos sobre o tema em relação a órgãos ministeriais específicos, como as pesquisas de Silva (2001) e Bonelli (2002) sobre o MP paulista e a recente tese de doutorado de Barbosa (2022) sobre o Ministério Público Federal. Esses trabalhos estão situados, em geral, no âmbito da sociologia das profissões — ou mais especificamente, das profissões jurídicas — mobilizando, entre outros marcos teóricos, a teoria do campo social de Pierre Bourdieu²⁸⁶.

De mais a mais, assevere-se que a presente pesquisa não tem a pretensão de investigar mais profundamente a temática da identidade profissional no MP brasileiro. Além da diversidade de marco teórico, as próprias pesquisas citadas no parágrafo anterior, ao se debruçarem sobre órgãos ministeriais específicos, sinalizam que as advertências relativas à temática da pluralidade institucional no estudo do MP brasileiro como organização nacional podem ser estendidas ao tema do etos profissional. Essa digressão acerca da questão, portanto, tem uma finalidade específica: assumindo haver uma trajetória institucional comum ao MP brasileiro, é razoável propor que há certos elementos de uma identidade profissional partilhada entre os promotores e procuradores dos vários órgãos ministeriais brasileiros.

Dos três desdobramentos propostos neste trabalho a partir das perguntas de pesquisa e do marco teórico-metodológico apresentado, a primeira questão se propõe a apresentar elementos que componham um modelo de explicação de “[...] como se tornou possível o Ministério Público de 1988?”. Em uma linguagem mais estritamente institucionalista histórica: quais elementos podem ser considerados relevantes na explicação das mudanças institucionais que conduziram o Ministério Público então existente (o velho MP ou MP pré-1988²⁸⁷) ao perfil institucional que caracteriza a organização na atualidade?

Curiosamente, contudo, parte importante da literatura especializada tem se debruçado, tão somente, sobre o produto dessa sequência temporal, isto é, o “novo Ministério Público” ou “Ministério Público de 1988” (LIMA; MACHADO, 2022, p. 5). São esparsas as referências à

nas falas e argumentos dos promotores. A formulação de estratégias institucionais por determinados grupos do MP paulista, difundidas e debatidas nos congressos e seminários da categoria, gera um discurso, entendido aqui como um conjunto de argumentos apresentados de forma não sistemática, pois que vulgarizados e disseminados entre os membros do Ministério Público”.

²⁸⁶ Para os conceitos básicos dessa perspectiva teórica, além dos autores citados, ver Bourdieu (1996, 13-52).

²⁸⁷ Entenda-se, a partir daqui, a expressão “velho MP” ou “MP pré-1988” para designar a organização no período correspondente ao regime autoritário de 1964-1985. Eventuais referências a experiências institucionais precedentes serão textualmente referenciadas.

configuração institucional anterior — o ponto de partida desse processo de mudança institucional — e ao papel do MP no regime autoritário de 1964-1985.

Propõe-se que essa atitude de pesquisa hegemônica no campo de estudos sobre o Ministério Público é reflexo de uma visão predominante sobre a construção e a trajetória da organização. Esta leitura apresenta o MP de 1988 como um antípoda da organização que o precedeu na ditadura cívico-militar de 1964-1985. Nessa chave, o “novo Ministério Público de 1988” é pensado como uma entidade inteiramente nova, fruto de uma ruptura institucional ampla e livre de qualquer permanência ou entulho do período autoritário. Essa separação tão marcada tem razão de ser? Ela se baseia em elementos concretos ou é fruto de uma narrativa que omite continuidades desde o regime anterior à Nova República? Essas são as questões que este Capítulo se propõe a responder.

5.2. O MITO ORGANIZACIONAL DA TRANSFORMAÇÃO CONSTITUCIONAL E SEUS EFEITOS NO IMAGINÁRIO E NO DISCURSO SOBRE O MINISTÉRIO PÚBLICO DE 1988

5.2.1 Por que persiste o interesse de pesquisa sobre o “novo Ministério Público de 1988”?

Em um texto de apresentação de um recente dossiê científico sobre o Ministério Público, Lima e Machado (2022, p. 5) fazem uma observação tão arguta quanto intrigante: quase 35 (trinta e cinco) anos após a promulgação da CRFB/88, ainda são publicados artigos que se referem ao “novo Ministério Público”. Não bastasse o qualificativo, discussões em torno do perfil institucional singular da organização ainda constituem um interesse importante de pesquisa no campo de estudos. Este é um achado que contribui para a explicação da relevância de um estudo sobre a trajetória institucional do MP de 1988, como o desenvolvido nesta tese. Afinal, tal como é importante refletir de onde veio o MP de 1988, também é relevante pensar como ele tem “envelhecido” (LIMA; MACHADO, 2022, p. 6).

Cabe aqui uma advertência: o panorama traçado nos parágrafos anteriores não constitui uma crítica à interesse de pesquisa ou à produção sobre o Ministério Público de 1988, as especificidades de seu desenho institucional e como este se tornou possível. Seria um contrassenso sequer cogitar fazê-lo, visto que esta pesquisa também tenciona contribuir para esse debate em particular. O ponto aqui é diverso e indaga sobre quais as razões que justificam a perenidade desse interesse de pesquisa. Sustenta-se que este é mais um elemento último para o estudo da trajetória institucional do Ministério Público de 1988.

Entre outros motivos possíveis, destacar-se-ão dois pontos. Primeiro, a conjuntura em geral. O MP de 1988 está intimamente relacionado ao processo constituinte de 1987-1988. Em qualquer cenário, uma nova Constituição não é um evento trivial na vida institucional de uma comunidade política. No caso em particular, o novo texto constitucional é promulgado como uma das etapas derradeiras de um processo de transição de um regime autoritário para uma democracia política. Além disso, este trabalho já mencionou que o sistema de justiça ocupou um espaço central dentro do projeto jurídico-político delinado pela ANC 1987-1988 para a nova ordem constitucional (KOERNER, 2018, p. 307).

O segundo ponto está relacionado aos efeitos concretos dessa peculiar conjuntura no Ministério Público propriamente dito. Nos anos que sucederam à promulgação da CRFB/88, a nova ordem constitucional e o seu projeto jurídico-político conferiram ao Ministério Público um crescente acúmulo de capital político e uma visibilidade pública inédita em sua trajetória institucional²⁸⁸ (RIBEIRO, 2017, p. 51-52). Esses desdobramentos do período posterior a 1988 sugeriram que o processo de mudança institucional do velho para o novo MP poderia ser um vetor explicativo útil para os fenômenos já citados e para outros temas relacionados à organização. Em outras palavras, quais as condições políticas, sociais e institucionais que explicam a decisão da ANC 1987-1988 a aprovar o desenho institucional do novo MP? Por que converter uma agência de persecução criminal clássica em uma organização formada por agentes tão eleitos e dotada de capacidades e garantias institucionais que a permite intervir em um amplo plexo de questões públicas, inclusive na promoção de responsabilidade dos próprios atores políticos em sentido escrito?

Esse cenário, todavia, suscita uma pergunta que pouco aparece no campo de estudos sobre o Ministério Público. O novo Ministério Público é mesmo fruto exclusivo do processo constituinte de 1987-1988? Essa questão apresenta um terceiro ponto relacionado ao problema colocado no início deste tópico. E mobiliza ainda um aporte teórico já explicitado na primeira parte desta tese: a existência de uma mitologia organizacional do Ministério Público brasileiro. Sustenta-se, portanto, que a difusão de um certo mito racionalizado ao longo da trajetória institucional do Ministério Público desde 1988. O conteúdo desta construção mitológica é uma narrativa particular sobre um momento-chave da história do MP brasileiro. Trata-se do que nomeará aqui de “argumento da transformação constitucional”.

288 Quantificando essas assertivas, de acordo com Índice de Confiança da Justiça da Fundação Getúlio Vargas publicado no 4º trimestre do ano de 2012 – isto é, quase 25 anos após a promulgação da CRFB/88 –, o MP figurava como a terceira organização formal mais confiável aos olhos dos entrevistados, com 50% de manifestações positivas dos entrevistados, atrás apenas das Forças Armadas e da Igreja Católica (CUNHA, 2012).

O conteúdo dessa ideia já foi antecipado, de certa forma, ao final do tópico anterior. O argumento da transformação constitucional oferece uma narrativa sobre o momento originário da institucionalização do Ministério Público contemporâneo, situando-o no processo constituinte de 1987-1988 e, especialmente, na promulgação da Constituição Federal de 1988. Não se nega propriamente que há um histórico institucional prévio ao Ministério Público brasileiro antes de 1988. No entanto, a visão proposta é a de que a ruptura levada a efeito pela CRFB/88 foi tão ampla a ponto de promover uma espécie de refundação do Ministério Público. O “novo MP”, portanto, seria uma organização inteiramente renovada e dotada de prerrogativas e atribuições que evidenciam a sua vocação genética para a democracia²⁸⁹.

Dentro de um mapa da mitologia organizacional do Ministério Público brasileiro, parece útil propor que há uma relação muito próxima entre o mito da singularidade externa e o mito da transformação constitucional. O desenho institucional do Ministério Público espelharia uma organização sofisticada, moderna, única no mundo (argumento da singularidade externa). Essa entidade, por sua vez, só teria sido possível graças ao engenho do Constituinte de 1987-1988 (argumento da transformação constitucional). Essa simbiose entre essas duas ideias ilustra a função construtora de sentidos dos mitos organizacionais. E ainda, evidencia como esse aporte teórico é um vetor analítico útil para uma compreensão mais ampla das trajetórias institucionais de organizações formais estatais, como o Ministério Público. Dito isso, é preciso investigar qual o conteúdo desse novo mito organizacional que aqui se aponta, novamente recorrendo a um mapeamento dos elementos capazes de atender adequadamente a essa tarefa.

5.2.2 O argumento da transformação constitucional e a sua ampla difusão na identidade organizacional e na literatura sobre o Ministério Público de 1988

Em texto de introdução da obra “Memórias do Ministério Público Federal Catarinense”, publicação institucional do ano de 2018, a então Procuradora-Geral da República, Raquel Elias Ferreira Dodge, apresentou um breve balanço das três décadas de promulgação da CRFB/88 à luz da experiência do Ministério Público brasileiro:

²⁸⁹ Mesmo em tempos de dificuldades para o ideário democrático, a democracia ainda é considerada a única forma legítima de dominação política no Ocidente. Assim, não é à toa que governos autoritários ou movimentos que buscam o enfraquecimento, ou até a reversão, de regimes democráticos em várias partes do logo ainda se valham da retórica e de expediente tipicamente democráticos, como as eleições, com objetivo de conferir legitimidade a suas pautas e práticas – por mais antidemocráticas que sejam de fato (DAHL, 1971, p. 5; LINZ, 1977, p. 251). O mesmo acontece com as organizações formais estatais em uma democracia jovem como a brasileira: o elemento democrático é mobilizado exaustivamente como vetor de legitimidade perante a comunidade política. É o que espelha o argumento da transformação constitucional acerca do MP.

O ideal de um país mais justo e democrático fez germinar **o novo Ministério Público, instituído pela Constituição de 5 de outubro de 1988**. (...) A desigualdade, a exclusão, a violência, a corrupção e a impunidade foram ingredientes desta transformação. Baixa escolaridade, escassos serviços de saúde e dificuldade de acesso à Justiça foram percebidos pelos **país fundadores do Ministério Público** como razões necessárias para defender uma **instituição independente e autônoma, que defendesse o interesse público, a separação entre a coisa pública e a privada, e a democracia**. (...) A liberdade de expressão, a escravidão contemporânea, o serviço público burocratizado e inacessível, fraudes nas eleições, corrupção de verbas públicas e a devastação das florestas clamavam por um Ministério Público com garantias constitucionais que dotassem seus membros de meios adequados para intervir em defesa do bem comum. **Não havia a ação civil pública, nem o inquérito civil público, tampouco meios extrajudiciais suficientes para resolução de conflitos**. A atuação criminal ainda dependia de instrumentos processuais adequados para desvendar o crime organizado e para alcançar provas de corrupção e de desvio de verbas públicas. (...) Em uma jornada ininterrupta e coerente, os membros do Ministério Público foram ajudando a robustecer o marco regulatório que fortalece a defesa de direitos humanos e o enfrentamento do crime. A experiência jurídica amparou os reclamos por independência funcional e por garantias institucionais. (...) A instituição assumiu, mais que nunca, estatura constitucional. Por persistência, inspiração e obra dos seus fundadores, a magistratura do Ministério Público hoje ombreia paritariamente com as três garantias reservadas ao poder Judiciário. São vestes protetoras de nossas atribuições, necessárias para garantir resultados para o serviço público que prestamos e protegemos nossa devoção à causa pública. Vestes que nos impelem a estar sempre vigilantes em defesa da democracia e contra qualquer ameaça de retrocesso nas garantias e direitos fundamentais. (...) **Após 30 anos, somos legatários de um patrimônio de altivez, zelo e coragem, construído sob a égide da diretriz de por-se a serviço da nação**. O Ministério Público é nossa casa, temos de zelar muito bem dela, com espírito de unidade e de renovação. É preciso ter empatia para agir com sensibilidade sobre os problemas que a população e o país enfrentam. É fundamental que estejamos de acordo sobre o que é importante para a vida desta e das próximas gerações de brasileiros, para balizar nossas prioridades de atuação²⁹⁰ (DODGE, 2018, p. 9-10).

A passagem em questão é um exemplo paradigmático da forma como se articula um mito organizacional, a exemplo do argumento da transformação constitucional. Na realidade, melhor que articulação, a terminologia mais adequada parece ser sedimentação. De toda sorte, o excerto acima ilustra vários elementos retóricos comuns às narrativas baseadas em mitos organizacionais: o tom laudatório, o recurso a arquétipos do tipo “país fundadores” e o arco narrativo heroico, exaltando o caráter imprescindível da organização para o quadro institucional e para a sociedade brasileira (GANZIN et al., 2014, p. 225-228).

Chama atenção ainda outra característica que ocorre — embora não seja regra — em narrativas baseadas em mitos organizacionais. Por vezes, a necessidade de preservar o efeito

²⁹⁰ Os grifos são do autor desta tese.

retórico desejado para um determinado enredo, certas omissões de fatos relevantes ou a adição de informações imprecisas são admitidas (GANZIN et al., 2014, p. 225-228). É o caso, na passagem acima colacionada, quando afirma que, ao tempo da promulgação da Carta de 1988, não existia no ordenamento nacional a ação civil pública e o inquérito civil. Acontece, no entanto, que tais instrumentos foram introduzidos no direito brasileiro mais de três anos antes da Constituição pela Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985²⁹¹.

A mobilização do argumento da transformação social logo foi levada a efeito tanto pelos órgãos ministeriais propriamente ditos, quanto pelas entidades corporativas ligadas à classe dos promotores e procuradores. Logo após a promulgação da CFRB/88, parece ter ficado nítida a dimensão do ativo político produzido por uma narrativa que recorresse ao “novo Ministério Público” e o seu “novo perfil” construído pela “nova Constituição”. Esse discurso, além de promover uma ruptura com a velha organização do regime autoritário, cumpria outro objetivo importante. Para concretizar os ambiciosos objetivos confiados pelo Constituinte, o Ministério Público precisaria ampliar seus recursos materiais, humanos e, até mesmo, as suas prerrogativas e garantias já asseguradas pelo texto constitucional.

As Assembleias Constituintes Estaduais que se seguiram à ANC 1987-1988 são o primeiro momento que foi possível mapear quanto à exposição pública do argumento da transformação constitucional. Dois excertos foram selecionados. O primeiro, extraído de discurso do Procurador-Geral de Justiça do Ministério Público de Sergipe, durante os trabalhos da Constituinte Estadual em 1989. O segundo, retirado de um discurso do então presidente da Associação do Ministério Público do Rio Grande do Sul, também às vésperas dos debates constituintes naquela unidade federativa. Veja-se:

Quadro 16 – Excertos extraídos de discursos ao tempo das Assembleias Constituintes Estaduais mobilizando o argumento da transformação constitucional

Manifestação do então PGJ do MPSE, Manuel Pascal Nabuco D’Ávila, na Assembleia Estadual Constituinte (1989, p. 9)	Discurso de posse de Voltaire Lima Moraes, em dezembro de 1988, como presidente de Associação do Ministério Público do Rio Grande do Sul.
"O novo status alcançado pelo Ministério Público na atual Carta Federal não resultou, como pareça aos menos	Estamos em 1988. Não é sonho, é realidade. É preciso despertar, acreditar, agir. Há um novo Ministério Público com uma nova fisionomia, com um novo

²⁹¹ A rigor, há ainda outros precedentes legislativos, como se discutirá a seguir: a Lei n. 6.398/1981, que estabeleceu a Política Nacional do Meio Ambiente, previu no seu art. 14, §1º, a legitimidade do MP para propor ação de responsabilidade civil e criminal por danos causados ao meio ambiente. Doravante, a LC 40/81 trata textualmente da promoção da “ação pública” como função institucional do MP, porém delega a sua regulamentação para uma legislação específica.

avisados, de benesses do Poder Constituinte Federal. Antes, e com toda certeza, resultou da conscientização a que chegaram os ilustres Constituintes da necessidade de instituir um Ministério Público forte e independente (...) Em verdade, o Ministério Público emergiu da nova Carta Federal como uma Instituição sobremodo fortalecida. A ampliação de suas funções lhe deram conotação de quase um "quarto poder", ao lado dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário (...)	tratamento constitucional, com novas funções, com prerrogativas e vedações. (...) Em decorrência disso, vamos transformar a Associação do Ministério Público Estadual num laboratório constante de ideias fecundas, num centro de estudos permanente, num fórum de debates inclinado para o aperfeiçoamento institucional” (MORAES, 1988).

Fonte: Elaboração própria (Autor, 2023)

Com efeito, nas décadas que se seguiram a 1988, inúmeras manifestações públicas recorreram ao mito da transformação constitucional, tanto em veículos ou eventos oficiais ligados ao próprio Ministério Público, ou a entidade corporativa da classe dos promotores e procuradores. Esse cenário corrobora a ampla difusão dessa ideia no discurso institucional e no debate público relacionado ao Ministério Público brasileiro. Rememore-se que este mito racionalizado se caracteriza, em boa parte de suas manifestações, por um arco narrativo que apresenta a promulgação da CRFB/88 como um divisor de águas. O momento inaugural de uma trajetória de êxito institucional sem precedentes para a organização.

Foram escolhidas como evidência de reforço da hipótese aqui levantada sete passagens de diferentes fontes e momentos na trajetória do MP brasileiro no período pós-1988: i) o discurso de posse do Procurador-Geral de Justiça do MPDFT, Humberto Adjuto Ulhôa, em 1996; ii) um texto escrito pelo então presidente da Associação Cearense do Ministério Público, Francisco Gomes Câmara, por ocasião do dia do Ministério Público (14/12), em 2008; iii) um manual oficial do MP-MG para a atuação dos promotores de Justiça, publicado em 2010; iv) uma publicação no sítio virtual do MP-PR em razão dos 30 (trinta) anos da Constituição Federal de 1988, em 2018; v) um texto do então presidente da CONAMP, Victor Hugo Azevedo, por ocasião do dia do Ministério Público (14/12), em 2018; vi) uma nota pública da Associação Nacional de Procuradores da República (ANPR), publicada em junho de 2020, em defesa da independência funcional dos membros do MPF; vii) o discurso de posse de Luciano Mattos, Procurador-Geral de Justiça do MP-RJ, em 2021.

Quadro 17 – Excertos de manifestações públicas de órgãos e membros do MP e de entidade corporativa ligada à organização

Discurso de posse do PGJ do MPDFT, Humberto Adjuto Ulhôa, em 1996	Trecho de texto escrito por Francisco Gomes Câmara, presidente da Associação Cearense do MP - 2008	Nota do Conselho Editorial do Manual de Atuação Funcional do MPMG- 2010	Sítio oficial do MP-PR – publicação em homenagem aos 30 (trinta) anos da CFRB/88	Texto do presidente da CONAMP, Victor Hugo Azevedo - 2018	Nota Pública da ANPR intitulada “A importância da independência funcional dos membros do MPF”- 30.06.2020	Discurso de posse de Luciano Mattos, PGJ do MP-RJ, para o biênio 2021- 2023
"Em 1987, depositamos na Assembleia Nacional Constituinte todos os nossos sonhos. <u>Hoje, nós, o Ministério Público, já não somos apenas os intérpretes destes mesmos sonhos, mas de tantos outros incluídos na Carta do Brasil, na Constituição de 1988.</u> Constituição que teve o ideal de conhecer um Ministério Público perfeito, mas que não se esqueceu de que seriam homens e mulheres a torná-lo humano. (...) O Ministério Público é a <u>consustanciación da ÉTICA moderna</u>, que abomina o maniqueísmo (...).".	“Com a Constituição Federal do Brasil, a sociedade e o cidadão passaram a ter um novo parceiro e defensor social: o Ministério Público. O constituinte dignificou-o como “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe à defesa da ordem jurídica, paisagístico, bem como para promover os direitos dos consumidores, das crianças e dos adolescentes, dos idosos, dos indígenas, dos portadores de deficiência e de diversas minorias ético-sociais; e desde quando a última assegurou aos membros da Instituição as mesmas garantias dos magistrados, os promotores e procuradores têm realizado um enorme esforço	“<u>A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 representou um divisor de águas para o Ministério Público, que passou a assumir uma função nuclear na defesa do Estado democrático de direito, especialmente pelo compromisso que lhe foi atribuído de defensor da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis</u> (art. 127, caput, da CF/88). Pode-se dizer que o Ministério Público está inserido no ápice do	“Reconhecida como um divisor de águas na história do Brasil por ter restabelecido a plena democracia, com a introdução de uma série de garantias fundamentais e direitos sociais e individuais até então inexistentes, <u>a Constituição Federal de 1988 também alterou radicalmente a organização e a forma de funcionamento do Ministério Público brasileiro.</u> Até então com atuação mais voltada à área criminal, a instituição transformou-se no principal órgão defensor do recém-instaurado regime democrático e dos interesses sociais e	“Assim como a natureza nativa criou a jabuticaba, a partir da fértil terra argilosa genuinamente “brazuca”, <u>o atual Ministério Público brasileiro se originou de uma necessidade real do País e do seu povo.</u> O regime de força instaurado em 1964 havia se esgotado. A nação queria democracia e uma estrutura pública capaz de fiscalizar a adequação das ações oficiais aos comandos emergentes da livre manifestação da sociedade, no ambiente político; e das leis, no ambiente jurídico-social. Assim, <u>durante a Assembleia Nacional Constituinte, a</u>	“(…) O Constituinte de 1988 assegurou que o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado e tem por atribuições precípua a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos direitos e interesses sociais e individuais indisponíveis. Para tanto, <u>a Constituição vigente, rompendo com a ordem anterior, que previa a dependência da instituição em relação ao Poder Executivo, destacou que o novo Ministério Público seria regido pelos princípios da unidade, da indivisibilidade</u>	“(…) As atribuições do Ministério Público brasileiro são simplesmente oceânicas. Se, nos primórdios de sua linha evolutiva, a Instituição era essencialmente incumbida da defesa dos interesses do governo e do exercício da persecução penal, <u>as mudanças pelas quais passou, principalmente após a promulgação da Constituição de 1988, foram tão intensas e profundas</u> que a completude existencial do presente está a léguas de distância dos rabiscos que a delineavam no passado. Nos dias de hoje, não há seara da vida em sociedade que passe ao largo

	para cumprir com mais eficiência a função de promover a ação penal, visando alcançar aqueles que outrora tinham certeza da impunidade, especialmente os detentores do poder político e do poder econômico. É certo que, ao cumprir essas novas funções, amparados por vigorosas garantias, os promotores e procuradores têm desagradado a uma minoria poderosa e bem articulada. Mas, por outro lado, o Ministério Público tem angariado um enorme respaldo junto à população e aos setores mais atuantes da sociedade civil organizada (...)	sistema jurídico brasileiro como sendo uma das principais instituições de defesa dos interesses sociais e de promoção da mudança social.(...) ” .	individuais indisponíveis trazidos pela chamada Constituição Cidadã”	<u>restauração democrática e as aspirações populares de liberdade e de justiça social impulsionaram os movimentos institucionais e classistas em prol da formação de um novo MP”.</u>	<u>e da independência funcional,</u> assegurando ainda sua autonomia funcional e administrativa. (...)	da atuação do Ministério Público”.

Fonte: Autor, 2022 – os destaques são do autor

Da mesma forma como se demonstrou a propósito do argumento da singularidade externa, a incorporação do mito da transformação constitucional é recorrente em diferentes expressões da produção acadêmica sobre o Ministério Público de 1988. Embora também se verifique aqui a predominância de uma produção associada à pesquisa jurídica, ao velho institucionalismo e a autores com algum vínculo pretérito ou atual com o Ministério Público, também é possível observar a presença da ideia de transformação social em reflexões ligadas a outras disciplinas das humanidades.

Propõe-se que, na literatura especializada, o argumento da transformação constitucional é mobilizado de duas maneiras principais. A primeira, mais afeta ao tipo de produção predominante, incorporam ideia em um discurso de elogio à organização e ao seu legado

virtuoso construído a partir de 1988. A segunda, caracteriza-se por um caráter descritivo, assumindo como fato que a Constituição de 1988 estabeleceu novo estatuto de atribuições, garantias e prerrogativas para o MP e seus membros, sem qualquer precedente digno de nota antes de 05.10.1988. Isso demonstrar que, mesmo quando há imprecisões fáticas verificáveis, a repetição de um mito organizacional pode ser incorporado no imaginário e no discurso corrente sobre determinado fenômeno. E neste cenário, por vezes, nem mesmo reflexões de cariz analítico estão livres de sua influência.

Para demonstrar qualitativamente o que se afirmou no parágrafo anterior, foram selecionados cinco excertos de diferentes obras sobre o Ministério Público de 1988. A passagem mais extensa, e certamente mais emblemática, foi extraída da obra “Manual do Procurador da República”, escrito pelos pesquisadores e membros do MPF, Alexandre Gavronski e Andrey Borges de Mendonça. No trecho, os autores destacam o “salto institucional” experimentado pelo Ministério Público brasileiro com a promulgação da CRFB/88. Nessa perspectiva, ao descreverem um quadro geral do perfil institucional da organização, ressaltam a sua “[...] natural posição institucional de agente promotor da justiça e, por isso, de autêntico advogado da sociedade” (GAVRONSKI; MENDONÇA, 2010, p. 111). Veja-se:

Do processo constituinte que consolidou a abertura democrática em nosso país emergiu uma Instituição de Estado desvinculada dos três poderes tradicionais e classificada como ‘função essencial à justiça’, dotada de autonomia funcional, administrativa, financeira e orçamentária, e que cumula funções tradicionais de Ministério Público, como a de titular da ação penal (art. 129, I) e do controle da atividade policial (art. VII), com funções que nos Estados contemporâneos usualmente são atribuídas a outras instituições de Estado como a de ombudsman (art. 129 III), e outra para qual os Ministérios Públicos de outros países encontram dificuldades de exercê-la com independência e efetividade, caso da função de legitimado coletivo universal (art. 129, III).

À mesma Instituição, o Constituinte atribuiu função de destacada relevância para o funcionamento institucional harmônico em qualquer país democrático: a legitimidade para provocar o controle concentrado de constitucionalidade e proteger a integridade da Federação e dos princípios constitucionais que a configuram (art. 129, IV), função que, conquanto tradicionalmente a ele já atribuída em nosso país, assumiu nova dimensão com a autonomia institucional (art. 129, V).

Para assegurar efetividade a essas funções, que denominaremos de substanciais, o constituinte promoveu o Ministério Público de fundamentais funções ou poderes instrumentais: o poder investigatório próprio (art. 129, VI) e o poder de requisitar diligências investigatórias a outras instituições (art. 129, VIII).

Uma tal configuração é suficiente, por si, para afastar qualquer dúvida sobre a relevância do Ministério Público no contexto da estrutura do Estado brasileiro, concebido pela Constituição de 1988 para se tornar o efetivo Estado Democrático de Direito em que se deve constituir a nossa República (art. 1º, CF) e para a consecução de seus objetivos, dentre os quais o de construir uma sociedade justa e de promover o bem de todos. (GAVRONSKI; BORGES, 2015, p. 109-110).

Os outros quatro excertos foram selecionados de trabalhos de cariz bastante diversos de

um manual profissional. Primeiro, um trecho da obra “A teoria crítica, o uso emancipatório do direito e o Ministério Público brasileiro”, de Marcus Paulo Queiroz Macêdo, livro fruto de dissertação de mestrado defendida na Universidad Pablo de Olavide (Sevilha) na área de ciências jurídicas e sociais. O autor se apresenta como promotor do MP-SP e professor, sendo o objetivo geral da pesquisa demonstrar como MP brasileiro, objeto de um “[...] grande revigoramento a partir da Constituição da República de 1988” pode concorrer para a instrumentalização do direito como instrumento de transformação social através da implementação dos direitos fundamentais.

O segundo trabalho, publicado na Revista de Informação Legislativa (RIL) do Senado Federal, é de autoria do promotor de justiça Luciano Moreira de Oliveira, especialista em direito sanitário. O texto é intitulado “O Ministério Público e a implementação das políticas públicas” e discute os limites e as possibilidades da organização “[...] contribuir para a implementação de políticas públicas, em conformidade com os parâmetros constitucionais, ao valer-se tanto das ferramentas judiciais, quanto das extrajudiciais” (OLIVEIRA, 2013, p. 238).

O terceiro excerto foi extraído de um trabalho de dois cientistas políticos, Leonardo Avritzer e Marjorie Marona, intitulado “A tensão entre soberania e instituições de controle na democracia brasileira” e publicado em 2017 na Revista Dados, do IESP/UERJ. O texto, que será trabalhado com mais vagar no último capítulo desta tese, enceta uma crítica à atuação do Poder Judiciário, da Polícia Federal e, principalmente, do Ministério Público Federal no âmbito da Operação Lava Jato, questionando, inclusive, a legitimidade democrática de tais organizações para escutinar certas condutas de agentes políticos detentores de mandato eletivo. Este último texto é uma evidência de que, mesmo em reflexões críticas, que questionam os limites da atuação do MP frente a falta de mecanismos de escrutínio popular direto (como no caso do voto), também está presente a ideia de que a CRFB/88 foi o primeiro ato normativo a instituir atribuições que mudaram radicalmente o perfil institucional do MP contemporâneo, como a atuação na defesa dos direitos transindividuais.

O quarto texto foi publicado pelas cientistas políticas Vanessa Elias de Oliveira e Gabriela Lotta e pela jurista Natália Pires de Vasconcelos, intitulado “Ministério Público, autonomia funcional e discricionariedade: ampla atuação em políticas públicas e baixa *accountability*” e publicado em 2020 pela Revista de Estudos Empíricos em Direito. O texto discute a participação do MP no processo de formulação de políticas públicas, problematizando a tensão entre uma ampla independência funcional na atuação dos membros e um baixo grau de controle externo.

Quadro 18 – Outros excertos de publicações acadêmicas que reproduzem o argumento da transformação constitucional

A teoria crítica, o uso emancipatório do direito e o Ministério Público brasileiro (MACEDO, 2020)	O Ministério Público e a implementação das políticas públicas (OLIVEIRA, 2013)	A tensão entre soberania e as instituições de controle na democracia brasileira (AVRITZER; MARONA, 2017)	Ministério Público, autonomia funcional e discricionariedade: ampla atuação em políticas públicas e baixa accountability (OLIVEIRA e outros, 2020)
“O Ministério Público brasileiro teve suas atribuições incrementadas de tal modo <u>a partir da Constituição da República de 1988</u> que dele se pode asseverar ter sido elevado a um fator real de poder a partir de então, no sentido sociológico indicado por Ferdinand Lassale, sendo hoje, inequivocamente, um ator político fundamental para na sociedade brasileira”. (MACÊDO, 2020, p. 101)	“(…) correlacionando as novas atribuições do Ministério Público com as prerrogativas institucionais e de seus membros, é possível concluir que <u>o órgão, após a Constituição de 1988, está vocacionado para a defesa dos direitos fundamentais</u> e detém grande potencial para fomentar e fiscalizar a implementação de políticas públicas voltadas para a concretização de tais direitos. Observa-se que o novo Ministério Público, forjado a partir do texto constitucional de 1988, goza de vasto instrumental para promover a	“<u>A partir da Constituição de 1988</u>, à tradicional função acusatória do Ministério Público, vinculada à sua responsabilidade na propositura da ação penal pública para crimes comuns, foram acrescidas, pelo menos, outras duas funções: (1) a de defensor dos direitos coletivos, difusos e individuais homogêneos, que marcou a sua atuação ao longo dos anos noventa e o alçou à condição de um mediador da cidadania, alargada pelo paradigma constitucional adotado (Arantes, 2002), e (2) a de fiscalizar os políticos e burocratas, o que aproximou o órgão	“No Brasil, ganha contornos ainda mais específicos com a existência de uma organização como o Ministério Público que, <u>desde a Constituição de 1988</u>, tem como função fiscalizar e proteger os vários tipos de direitos coletivos – meio ambiente, patrimônio histórico e cultural, direito do consumidor e direitos sociais diversos (...)”.

	efetividade de direitos fundamentais e, correlatamente, contribuir para a implementação das políticas públicas. (...)” (OLIVEIRA, 2013, p. 236).	ministerial da figura das agências burocráticas de accountability horizontal, possibilitando que passasse, gradativamente, a disputar a representação do interesse público, conforme já apontado.” (AVRITZER e MARONA, 201, p. 364).	

Fonte: Autor, 2022

Propõe-se que foi exitoso o mapeamento de um conjunto de evidências suficientes para demonstrar a ampla difusão do mito organizacional da transformação constitucional. Verificou-se que a sua presença não se restringe ao ambiente institucional do Ministério Público brasileiro, espraiando-se também para as pesquisas desenvolvidas sobre a organização. Há aqui um padrão semelhante ao que se apontou em relação a outro mito organizacional, o da singularidade externa ou dinâmica. Isto reforça a utilidade teórica da noção de mitologia das organizações no estudo de trajetórias institucionais de organizações formais como o MP²⁹².

No entanto, duas questões se apresentam aqui a esta altura. Primeiro, esta pesquisa delimitou seu objeto de pesquisa na trajetória institucional do MP de 1988. Tratar-se-ia, portanto, de mais um trabalho influenciado pelo mito organizacional aqui descrito? Segundo, há algum prejuízo analítico significativo na incorporação do argumento da transformação constitucional ao estudo da trajetória institucional do Ministério Público de 1988?

5.3 A CONSTITUIÇÃO DE 1988 COMO RUPTURA: UM PONTO DE CHEGADA DO PROCESSO DE MUDANÇA INSTITUCIONAL DO VELHO MINISTÉRIO PÚBLICO

Em um estudo sobre burocracias de controle na Nova República fundado no marco teórico do IH, Ana Luiza Aranha e Fernando Filgueiras (2018, p. 363) apresentam uma leitura

292 Na verdade, pode-se propor que esse padrão de ampla difusão dos mitos organizacionais é uma característica intrínseca a esse tipo de fenômeno. A referência ao argumento da singularidade externa reside no fato de que, no primeiro capítulo desta tese, foi desenvolvido uma investigação semelhante, abrangendo o discurso da organização sobre ela própria e as produções acadêmicas a seu respeito.

aderente ao argumento da transformação constitucional. Em determinado momento do texto, os autores se propõem a identificar a situação crítica deflagradora da quebra do equilíbrio institucional do velho Ministério Público que possibilitou a configuração institucional atual da organização. Nessa chave, afirmam que “no caso do Ministério Público, a fixação de suas competências pela Constituição Federal de 1988 também representou uma conjuntura crítica”. Isso porque as novas prerrogativas e o amplo rol de atribuições legados pelo texto constitucional teriam implicado em “um processo brusco de mudança, que resultou em incrementalismo institucional balizado em mudanças de práticas, legislação e competências”.

Em síntese, Aranha e Filgueiras (2018, p. 363) sustentam que o processo constituinte de 1987-1988 foi o momento histórico no qual surgiu a oportunidade de avaliar e de rever o desenho institucional da organização que vigorou durante o regime de 1964-1985. O novo Ministério Público ou o Ministério Público de 1988 teria se tornado possível, fundamentalmente, em razão do convencimento ou do reconhecimento, pela ANC 1987-1988, quanto à necessidade de uma ampla reforma em seu marco normativo e, consequentemente, em suas atribuições.

Há, no entanto, uma incongruência entre a narrativa de que a CRFB/88 fora o momento fundante de um novo Ministério Público que várias e importantes mudanças institucionais constitucionalizadas em 1988 foram progressivamente implementadas, via legislação ordinária, no regime de 1964-1985. São raras as manifestações na literatura que descrevem esse cenário de forma tão assertiva quanto Arantes (2002, p. 76): “[...] soa lugar comum²⁹³ a ideia de que a Constituição de 1988 deu ao país um novo Ministério Público (...) essa afirmação não é verdadeira, uma vez que boa parte dos avanços conquistados (...) ocorreu no período anterior”.

Este é o ponto central de divergência desta pesquisa em relação ao conteúdo do mito da transformação constitucional. A partir dele, pode-se identificar um desdobramento importante. Se há continuidades institucionais oriundas do regime político precedente, a sua desconsideração prejudica a análise adequada da sequência temporal que conduziu à configuração atual do Ministério Público brasileiro.

Subsiste, todavia, um aspecto que merece ser comentado. Apontar a contradição factual do conteúdo do mito da transformação constitucional não significa que todas as análises que o incorporam devam ser desqualificadas de plano. Entre outras, por duas razões. Primeiro, mesmo comportando imprecisões fáticas relevantes, a premissa central dessa construção mitológica tem uma sólida razão de ser. Isso decorre, sobretudo, do fato do Ministério Público se

²⁹³ Interessante observar que Arantes (2002, p. 76) classifica como “lugar comum”, é o que este trabalho identifica como o argumento da transformação constitucional.

caracterizar como uma organização formal pública. Sob vários sentidos, a promulgação de uma nova Constituição significa a refundação da ordem jurídico-política do Estado. De fato, há várias continuidades, o que é o mote da discussão empreendida neste capítulo. No entanto, sob essa primeira perspectiva, é inegável que se trata de um certo ponto de recomeço para todo aparato institucional do Estado.

É nessa chave, por exemplo, que Roger Smith (2008, p. 50), jurista que adota uma lente de análise institucionalista histórica, relaciona a noção de “momento constitucional”²⁹⁴, tal como proposto por Bruce Ackerman (1993) na análise da história constitucional estadunidense, e a ideia de “situação crítica”. Apesar das marcas distinções entre as experiências institucionais de Brasil e Estados Unidos, se há um período na história institucional brasileira em que se pode estabelecer um paralelo com a noção de “momento constitucional” aqui referida, esse período certamente são os anos antes e durante o processo constituinte de 1987-1988²⁹⁵.

A segunda razão acima levantada reclama atenção para certas especificidades da experiência nacional. A CRFB/88 é uma das etapas finais de um longo processo de transição democrática iniciado em 1974 (LINZ;STEPAN, 1999, p. 205) e que findou com um regime de exceção que durou mais de duas décadas. O debate público em torno de conteúdo da Carta de 1988 foi um dos momentos de maior engajamento da sociedade civil organizada da história nacional²⁹⁶ (CARDOSO, 2016, p. 217-221). Assim, o caráter paradigmático desse documento é incontestável.

Trata-se da certidão de nascimento da Nova República e, naturalmente, a sua promulgação constitui um divisor de águas em muitos aspectos da vida pública nacional e também do MP como organização. No plano mais geral, a transição para a democracia, a reconfiguração do sistema de justiça e o estabelecimento de um projeto jurídico-político

²⁹⁴ A noção de momento constitucional está associada à ideia de democracia dualista proposta por Ackerman. Para o autor, a promulgação da Constituição de 1787 não exauriu os meios de expressão da criatividade constitucional do povo estadunidense. É dizer: admite-se, em condições raras e especialíssimas, que uma mobilização popular substancial seja reconhecida como dotada de autoridade suficiente para, observado um procedimento de deliberação e de aferição de sua indubitável legitimidade popular (*higher lawmaking*), ser reconhecida como fonte de norma constitucional (ACKERMAN, 1993, p. 10-11; 133-145).

²⁹⁵ Não se está pretendendo aplicar a categoria de Ackerman ao processo constituinte de 1987-1988, nomeadamente em razão das diferenças significativas na história constitucional e na tradição jurídica dos Estados Unidos e do Brasil. A referência, portanto, é meramente ilustrativa do argumento que se está sustentando acerca da relação entre uma nova Constituição e a ideia de situação crítica em dada sequência temporal relevante para a vida institucional brasileira.

²⁹⁶ No discurso do presidente da ANC 1987-1988, Ulysses Guimarães, a propósito de sua promulgação, o parlamentar enfatizou a ampla participação popular que marcou o processo constituinte: “[...] pela presença, pois diariamente cerca de dez mil postulantes franquearam, livremente, as onze entradas do enorme complexo arquitetônico do Parlamento, na procura dos gabinetes, Comissões, galerias e salões. Há, portanto, representativo e oxigenado sopro de gente, de rua, de praça de favela, de fábrica, de trabalhadores, de cozinheiras, de menores carentes, de índios, de posseiros, de empresários, de estudantes, de aposentados, de servidores civis e militares, atestando a contemporaneidade e autenticidade social do texto que ora passa a vigorar.” (GUIMARÃES, 1988)

marcadamente distinto em relação ao regime predecessor (BARROSO, 2009, p. 44). No plano específico do Ministério Público brasileiro, o estabelecimento, pela primeira vez, de um marco normativo-constitucional único para todos os seus órgãos. A constitucionalização de uma série de matérias até então reguladas pela legislação infraconstitucional. A concretização de uma longeva pauta de interesses corporativos acalentada por promotores e procuradores de diferentes gerações.

Nesses termos, portanto, a mobilização da ideia e/ou o uso das locuções “novo Ministério Público” e “Ministério Público de 1988” para se referir ao formato contemporâneo da organização não constituem, em si, uma incorreção. Também não significa a incorporação necessária do mito da transformação constitucional nas análises que utilizem essa terminologia. As expressões, acrescente-se, são consagradas no debate público e na literatura especializada, o que pode dar maior clareza ao desenvolvimento de uma exposição sobre a organização (LIMA; MACHADO, 2022, p. 5).

E quanto a esta pesquisa? Ela é uma expressão do argumento da transformação constitucional? A resposta, como já é possível deduzir, é negativa. O que é interessante observar, todavia, é que a referência à “construção institucional ou trajetória institucional do Ministério Público de 1988” não significa a assunção da ideia de que se trata de um percurso apartado da experiência havida nos regimes políticos anteriores à promulgação da CRFB/88. Neste sentido, o que se denominou até aqui como a “construção institucional do MP de 1988” é uma etapa de uma trajetória institucional mais longa. Esse percurso, embora não comece com os “magiai” da Antiguidade²⁹⁷, encontra seu ponto de partida no alvorecer do regime republicano, com os decretos n. 848 e 1.030/1890, redigidos pelo então ministro da Justiça do

²⁹⁷ A referência aqui diz respeito às constantes “evoluções” históricas em obras sobre o Ministério Público, especialmente aquelas associadas a uma tradição vétero-institucionalista, que buscam estabelecer um vínculo entre fenômenos contemporâneos e antecedentes imemoriais. Somente neste trabalho, há, pelo menos, 6 (seis) obras que encontram nos magiai, funcionários públicos do Antigo Egito, a origem do que hoje se entende por Ministério Público: SALLES, 1999; MACÊDO JÚNIOR, 2010; GARCIA, 2010; MAZZILLI, 2015, p. 36; SAUWEN FILHO, 1999, p. 11, CORRÊA, 2016, p. 36. O princípio desta tradição na literatura brasileira sobre o MP possivelmente reside na obra clássica de Roberto Lyra (1989, p. 17), originalmente publicada em 1937, e que credita a Bento Valori a primeira referência da “pré-história do Ministério Público” associada à Antiguidade egípcia.

Governo Provisório²⁹⁸, Campos Sales^{299 300} (DIAS, 1955, p. 40; LYRA, 1989, p. 22-23). Estes atos normativos estruturaram, pela primeira vez na história institucional do Estado brasileiro, o Ministério Público enquanto uma organização formal.

Estabelecer um ponto de partida de um trajeto institucional que remonta ao primeiro marco normativo quer regulamentou a organização não significa aderir às conhecidas evoluções históricas da tradição do velho institucionalismo. Também não significa admitir que as mudanças institucionais ocorridas ao longo do tempo correspondem a um percurso virtuoso, isto é, marcado por aperfeiçoamento e melhorias a cada nova recomposição do equilíbrio institucional³⁰¹. O ponto central defendido aqui é simples: para entender o MP de 1988 e a partir de 1988, assume-se que é preciso voltar os olhos para o passado (PIERSON, 2000, p. 264) a fim de compreender os eventos relevantes da sequência temporal que conduziram às mudanças institucionais desde o velho Ministério Público do regime de 1964-1985.

Feita essa digressão e retomando a associação proposta Aranha e Filgueiras (2018, p. 361) entre a CRFB/88 e uma situação crítica para o Ministério Público, propõe-se que, para que essa leitura possa fazer sentido, é necessário inverter os termos do argumento da transformação constitucional. O processo constituinte de 1987-1988 e a Carta de 1988 efetivamente integram o conjunto de elementos relevantes para explicar a quebra do equilíbrio institucional referente ao velho Ministério Público. No entanto, ao invés de um ponto de partida, estes eventos representam, na realidade, um ponto de chegada desse processo de mudança institucional

²⁹⁸ Em que pese a criação do cargo de promotor de Justiça em 1828, ainda no Império, foram os Decretos n. 848/1890 e 1.030/1890 que, organizando a Justiça Federal, regulamentaram o Ministério Público como organização formal estatal pela primeira vez no Brasil. Entre outras disposições, os arts. 164 e 174 do segundo ato normativo estabeleceram respectivamente que “[...] o Ministério Público é, perante as justiças constituídas, o advogado da lei, o fiscal de sua execução, o procurador dos interesses gerais do Distrito Federal e o promotor da ação pública contra todas as violações do direito” e também “[...] visitar as prisões, os asilos, os órfãos, alienados e mendigos, requerendo o que for a bem da justiça e dos deveres da humanidade” (BRASIL, 1890).

²⁹⁹ Prudente de Moraes, citado por Rui Barbosa (1966, p. 67), foi categórico ao propor que “[...] antes do decr. n. 1030 havia representantes do Ministério Público perante os juizes criminaes e os civis em que era interessada a Fazenda Pública, os órfãos, e as pessoas a estes equiparadas, *porém não existia propriamente a instituição*” (grifo do autor da referência).

³⁰⁰ É por esta razão que Campos Sales foi escolhido como “Patrono do Ministério Público” no I Congresso Fluminense do Ministério Público, ocorrido em 1967 (FERREIRA, 1983, p. 15; RIO DE JANEIRO, 2020, p. 59), por proposta de J. A. César Salgado. Já em 1961, é famosa uma conferência do promotor paulista intitulada “Campos Sales – precursor da independência do Ministério Público no Brasil” (SALGADO, 1961. Em São Paulo, por exemplo, a data de nascimento de Campos Sales, 13 de fevereiro, é considerada o Dia Estadual do MP (MAZZILLI, 1984, p. 47).

³⁰¹ Prova disso é que o desenvolvimento do modelo federal brasileiro conduziu ao estabelecimento, por cada Estado, das regras de organização de seu próprio MP, o que desmantelou o modelo proposto por Campos Sales. Nesse sentido, Rocha (2015, p. 109) lamenta sobre o desenho institucional do MP legado pelo jurista paulista em 1890: “[...] infelizmente tais inovações não perdurariam; com a instituição do regime federativo no Brasil coube a cada estado organizar seu MP, e o resultado foi um retrocesso em relação aos dispositivos idealizados por Campos Sales”. Observe-se ainda que a Constituição de 1891 não fez uma única referência ao Ministério Público enquanto organização (SALLES, 1999, p. 2).

(ARANTES, 2002, p. 76; LIMA; LAMENHA, 2021, p. 94). Os fundamentos desta posição serão desenvolvidos na parte final deste capítulo e no próximo.

5.4 OS MODELOS DE EXPLICAÇÃO CLÁSSICOS SOBRE O PROCESSO DA MUDANÇA INSTITUCIONAL O VELHO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA O MP DE 1988 SOB O OLHAR INSTITUCIONALISTA HISTÓRICO

Na literatura especializada, há duas obras de referência na análise dos fatores explicativos do processo de construção do desenho constitucional do Ministério Público na Carta de 1988 e ambas oferecem perspectivas distintas do mesmo fenômeno (CARVALHO; LEITÃO, 2010, p. 403-406; MACIEL; KOERNER, 2014, p. 99). A primeira, intitulada “Ministério Público e Política”, de Rogério Arantes (2002), promove um minucioso relato histórico, desde a promulgação do Código de Processo Civil de 1973 (CPC-73), para advogar que o principal elemento de destaque nesse processo é a ação estratégica de longo prazo dos promotores e procuradores, a partir de uma agenda corporativa e de um *lobby* bem organizados, que resultou na constitucionalização da maior parte de suas demandas acerca do perfil institucional da organização³⁰².

A segunda obra foi publicada por Fábio Kerche (2009) com o título “Virtude e limites: autonomia e atribuições do Ministério Público no Brasil”. Aqui, embora o autor não negue a existência de uma agenda corporativa e de uma atuação organizada dos promotores e procuradores à época do processo constituinte, argumenta que o fator explicativo principal para o marco normativo constitucional do MP de 1988 foi a existência de um ambiente institucional exógeno favorável no Congresso Constituinte de 1987-1988 (CC-87/88)³⁰³. Nessa perspectiva, diante de um amplo catálogo de prestações estatais positivas encartado no texto constitucional, fez sentido para os parlamentares constituintes a formatação de uma organização apartada da dinâmica político-eleitoral, dotada de independência e amplas atribuições para promover os interesses da sociedade.

Revisando a literatura o sobre processo de construção institucional do Ministério Público, Carvalho e Leitão (2010, p. 403-407) descrevem e opõem esses dois modelos de

³⁰² “A hipótese assumida aqui é a de que a reconstrução institucional do Ministério Público foi impulsionada e determinada endogenamente, isto é, as sucessivas mudanças sofridas pela instituição nos últimos anos foram intencionalmente perseguidas pelos seus próprios integrantes” (ARANTES, 2002, p.21)

³⁰³ “O objetivo desse capítulo é chamar atenção para o outro lado dessa relação. Que o lobby das associações do Ministério Público existiu e que foi bem arquitetado não há dúvidas. Que os promotores ao longo do tempo conseguiram emplacar parte de suas demandas pode ser facilmente observado. Mas a pergunta que será feita é: por que eles conseguiram isto?” (KERCHE, 2009, p. 16).

explicação, propondo que a abordagem de Arantes (2002) se orienta por uma ênfase agencial e analisa elementos endógenos, isto é, fenômenos desenvolvidos no interior da própria organização; enquanto a leitura de Kerche (2003) teria uma ênfase institucional e focaria na análise dos processos exógenos, ou seja, na conjuntura institucional e nos atores individuais e coletivos externos ao MP. Os autores, todavia, consideram ambas as abordagens metodologicamente insuficientes³⁰⁴, sustentando haver uma agenda de pesquisa indicativa de um “espaço para outras explicações, que procurem considerar as variáveis explicativas já utilizadas, mas que busquem também novas variáveis e que construa suas categorias de análise de forma mais robusta”³⁰⁵ (CARVALHO; LEITÃO, 2010, p. 408).

De fato, considerando a sequência temporal de eventos que conduziram até a promulgação da CRFB/88 e ao marco normativo constitucional do MP de 1988, há ao menos uma lacuna importante nas análises promovidas por Arantes (2002) e Kerche (2009): pouca atenção é dedicada à relação entre o longo processo de transição democrática no Brasil e a reconfiguração institucional do Ministério Público. Este ponto é enfatizado por Maciel e Koerner (2014, p. 113) em sua análise do processo de construção do MP de 1988 como “parte da dinâmica mais ampla da transição política brasileira”, isto é, do processo de democratização deflagrado a partir da chamada abertura política em 1974.

Em síntese, esses últimos autores argumentam que o êxito da maior parte das reivindicações corporativas do Ministério Público e o próprio ambiente político-ideológico favorável a esta agenda na ANC 1987-1988 não seriam possíveis sem a visibilidade pública e o apoio político do papel assumido pelo MP como interlocutor estratégico no debate público relativo a demandas caras a amplos setores da sociedade civil durante o processo de transição democrática. Além da pauta geral relativa ao tema da democratização, essas demandas abrangiam pontos como o acesso à justiça e “o reconhecimento de direitos de titularidade difusa ou coletiva, até então sem expressão jurídica no campo político” (LIMA; LAMENHA, 2021, p. 91). Entre estes nascentes direitos transindividuais, ganhavam projeção, por exemplo, temas

³⁰⁴ Em relação à abordagem de Arantes (2002), os autores consignam que aspectos institucionais não são considerados na análise, além de não ter sido considerado eventual resultado final sub-ótimo para os promotores e procuradores frente ao resultado da CC-87/88. Quanto ao trabalho de Kerche (2009), destacam que a análise falha em não detalhar adequadamente a correlação de forças entre os diferentes atores com influência no processo constituinte de 1987-1988 (CARVALHO; LEITÃO, 2010, 407)

³⁰⁵ Ao discutir os modelos de Arantes (2002) e Kerche (2009), Carvalho e Leitão (2010, p. 408) pontificam ainda que, apesar das análises isoladamente oferecerem uma explicação incompleta sobre o processo de construção institucional do MP de 1988, é “[...] plausível que um trabalho acadêmico só conte uma parte da história e não explique totalmente o fenômeno já que escolhas teóricas e metodológicas devem ser feitas”. Além disso, sustentam que, embora sínteses de análises que utilizam variáveis distintas devam ser vistas com cautela, esse fato em si – a mobilização de variáveis diferentes – não torna modelos de explicação incompatíveis.

relacionados à proteção do meio ambiente (ALONSO et al. 2007, 153-154) e das relações de consumo (SILVA, 2001, p. 42).

Em uma análise fundada no IH e orientada pelo mapeamento de processos, propõe-se que a concorrência entre as três variáveis mobilizadas pelos autores — organização interna de uma agenda corporativa (ARANTES, 2002); ambiência político-ideológico favorável (KERCHE, 2009); e o capital político, social e simbólico advindo de um diálogo estreito com a sociedade civil organizada em uma conjuntura de transição política (MACIEL; KOERNER, 2014) — oferecem, entre si, uma perspectiva analítica complementar. Não se trata da elaboração artificial de uma síntese entre elementos desconexos. Perceba-se que, na realidade, quando reunidos, os três modelos de explicação do processo de construção institucional do MP de 1988 abarcam os principais interlocutores de uma organização pública em uma comunidade política: com a própria entidade (o debate interno), com os demais entes da paisagem institucional do Estado e com a sociedade civil organizada.

De toda sorte, a lente teórica adotada nesta pesquisa impõe que se reconheça a procedência da crítica principal de Maciel e Koerner (2014, p. 99; 113-114) às análises de Arantes (2002) e Kerche (2009), no sentido de que o desenho institucional do MP de 1988 não pode ser suficientemente compreendido sem considerar o processo de abertura política iniciado em 1974. Este aspecto em particular dialoga com a perspectiva contexto-dependente que integra do projeto teórico do IH (CONRAN; THELEN, 2016, p. 53). A partir deste ponto, é possível ampliar a discussão acerca de alguns pontos positivos e deficiências dos três trabalhos de referência aqui citados, à luz do marco teórico-metodológico desenvolvido nesta tese.

Leituras majoritariamente endógenas, como sugerem Carvalho e Leitão (2010, p. 403-407) a respeito do trabalho de Arantes (2002), reclamam uma análise de conjuntura sócio-histórica mais ampla, considerando os elementos que circundam a paisagem institucional — no caso, a organização — que é objeto de estudo. De fato, embora estabeleça seu marco analítico inicial em 1973 — ou seja, praticamente no início do processo de abertura política — o referencial adotado pelo autor é a promulgação do novo Código de Processo Civil (ARANTES, 2002, p. 76) e poucas considerações são feitas acerca dos efeitos da conjuntura sociopolítica no processo de mudança institucional do Ministério Público.

Seria justo especular, todavia, se é possível discutir adequadamente o processo de construção institucional de uma organização — objetivo explícito de parte do trabalho de Arantes (2002, p. 13-113) — sem utilizar como referência analítica a perspectiva do próprio ator coletivo. Em várias passagens, por exemplo, Arantes (2002, p. 38-44) destaca o papel estratégico do MP para o esforço de legitimação do regime autoritário de 1964-1985,

aproximando-se de uma abordagem contexto-dependente.

De mais a mais, a ênfase do autor na estratégia corporativa eficiente para o processo de mudança institucional — o que acaba obnubilando outros elementos, como o amplo movimento de democratização do sistema de justiça no período transicional (SILVA, 2001, p. 30-31) — parece decorrer mais do recorte analítico proposto do que de uma desconsideração a respeito da pertinência de outros aspectos para a compreensão de como se tornou possível o Ministério Público de 1988³⁰⁶.

Pode-se objetar que o trabalho de Kerche (2009) desenvolve a tarefa de analisar o processo de construção instituição do Ministério Público a partir do referencial de outros atores, nomeadamente os parlamentares constituintes. Carvalho e Leitão (2010, p. 407) propõem que a reflexão, ao considerar a conjuntura político-ideológica do processo constituinte de 1987-1988, “[...] resolve o problema do vácuo institucional encontrado em Arantes”, mas acrescentam que “[...] não fica claro como se deu a correlação de forças e como o equilíbrio foi conseguido”.

Em que pese ser pertinente esta última consideração de Carvalho e Leitão (2010, p. 407), também chama atenção que a abordagem contexto-dependente de Kerche (2009) tenha se restringido à ANC 1987-1988. Embora estivesse no radar do autor que “[...] a Constituição fechou um primeiro ciclo de um processo ‘mais de continuidade que de ruptura’” (KERCHE, 2009, p. 19), o recorte temporal proposto parece insuficiente de responder, de forma adequada, à principal pergunta de pesquisa proposta. Nessa perspectiva, entender por que os promotores e procuradores “[...] tiveram as suas demandas atendidas” na ANC 1987-1988 (KERCHE, 2009, p. 20) reclama analisar em que condições essa agenda corporativa fora construída, as ideias principais que a subjazem, bem como o local ocupado e as continuidades institucionais em relação ao regime jurídico precedente — temas completamente ignorados pelo pesquisador.

Dessa forma, reconhecer que a CRFB/88 constituiu um “momento de ruptura” na

³⁰⁶ No mesmo sentido, Carvalho e Leitão (2010, p. 405) destacam que “[...] vale ressaltar que os atores não agem em um vácuo institucional. Arantes (2002) destaca que a interferência ambiental e a inter-relação entre os agentes envolvidos são importantes para o quadro explicativo. O foco nas origens endógenas da reconstrução institucional é mais uma opção metodológico que uma negação da importância dessas dimensões. Ele admite que grande parte das mudanças obtidas pelo Ministério Público foi fruto de alterações legislativas e constitucionais, destacando, assim, o papel dos poderes executivo e legislativo. todavia, ele defende que mesmo tendo se efetivado na esfera política, tais mudanças nasceram de sugestões e pressões da própria instituição”. Sobre este último ponto, há de se enfatizar um elemento fático: a chamada Carta de Curitiba, documento corporativo produzido pela CONAMP para a Constituinte de 1987-1988, foi adotado como base no Anteprojeto da Comissão Afonso Arinos quanto no texto final da Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público da ANC 1987-1988. Em entrevista concedida ao próprio Arantes (2002, p. 84), o relator da Subcomissão, Plínio de Arruda Sampaio, é categórico ao afirmar: “eu reproduzi o projeto [da Conamp] no meu relatório”.

trajetória institucional do Ministério Público brasileiro cancelado pelos parlamentares constituintes (KERCHE, 2009, p. 21) lança luzes apenas na porção final da sequência temporal do processo de mudança institucional que conduziu ao desenho institucional do MP contemporâneo. Ainda que Kerche (2009, p. 20-21) explicita a plena consciência do alcance e dos limites de suas escolhas de pesquisa³⁰⁷, pode-se especular se o resultado prático de seu recorte analítico não dialoga, em algum nível, com o mito da transformação constitucional aqui apresentado.

Quanto ao trabalho de Maciel e Koerner (2014), seu principal ponto positivo, como já pontuado, é o reconhecimento de uma abordagem contexto-dependente que compreende o período de transição democrática no País. Essa articulação entre transição para a democracia e transição para o MP contemporâneo traduz mais que um paralelo interessante. Esse momento se configurou em uma oportunidade histórica para implementação de uma pauta de interesses corporativos construída ao longo de décadas, ainda que de forma assistemática e desarticulada. Ao centrar a sua análise fora da paisagem institucional estatal, os autores lançam luzes sobre um elemento fundamental para a mudança institucional ocorrida do velho MP. Trata-se do ingresso da temática do sistema de justiça no horizonte da sociedade civil organizada que, ao tempo em que promovia críticas ao modelo vigente, vislumbrava organizações como o Judiciário e o MP como “[...] um espaço de luta e de conquista de direitos” (SILVA, 2001, p. 32).

Há aqui uma significativa convergência entre a leitura de Maciel e Koerner (2014, p. 111-113) e de Arantes (2002, p. 50): a reivindicação de uma posição de protagonismo na defesa dos direitos transindividuais — em meio a um processo de especificação dos sujeitos titulares de direitos³⁰⁸ e do reconhecimento de conflitos que espelhavam as inúmeras assimetrias

³⁰⁷ O autor, inclusive, antecipa a crítica aqui formulada afirmando que sua escolha de pesquisa “pode ser criticada por aqueles que destacam os avanços anteriores à Constituição de 1988, afinal, a ação civil pública, um dos instrumentos mais poderosos que o Ministério Público pode lançar mão, foi prevista ainda em 1985, embora limitada às questões do meio ambiente, do consumidor e do patrimônio histórico-cultural”. Articulando a resposta a esta crítica, pontifica que “a adoção da ação civil pública e o privilegiamento deste instrumento jurídico para o Ministério Público, mesmo tendo ocorrido antes de 1988, esses recurso eram utilizados por uma organização ligada ao Poder Executivo, o que transformava as ações da instituição em atos do próprio governo” (KERCHE, 2009, p. 20). Voltar-se-á a essa discussão quando for enfrentada mais detidamente a questão da autonomia e da independência do MP. Cabe observar, todavia, que o ponto do autor desconsidera alguns aspectos elementares, como o fato de que o art. 4º da Lei Complementar n. 40/81 já previa que os MPEs teriam “autonomia administrativa e financeira, dispondo de dotação orçamentária”, além da circunstância de que a discussão e reivindicação desse tema ser tão antiga quanto à própria institucionalização do Ministério Público brasileiro na Primeira República.

³⁰⁸ “[...] manifestou-se nestes últimos anos uma nova linha de tendência, que se pode chamar de especificação; ela consiste na passagem gradual, porém cada vez mais acentuada, para uma ulterior determinação dos sujeitos titulares de direitos. Ocorreu, com relação aos sujeitos, o que desde o início ocorrera com relação à idéia abstrata de liberdade, que se foi progressivamente determinando em liberdades singulares e concretas (de consciência, de opinião, de imprensa, de reunião, de associação), numa progressão ininterrupta que prossegue até hoje: basta pensar na tutela da própria imagem diante da invasão dos meios de reprodução e difusão de coisas do mundo exterior,

existentes na comunidade política (SILVA, 2001, p. 33-34) — é o elemento central para compreender as razões políticas que subjazem o amplo rol de garantias e prerrogativas confiados ao Ministério Público no processo de mudança institucional desde o velho MP (LIMA; LAMENHA, 2021, p. 91). Trata-se de uma leitura que encontra respaldo na análise da sequência temporal empreendida nesta pesquisa, conforme será discutido mais adiante.

Uma deficiência da análise de Maciel e Koerner (2014, p. 113-114) reside na desconsideração da ambígua atitude do Ministério Público frente ao regime autoritário de 1964-1985. Se por um lado, é verdadeiro que “as estratégias e alianças adotadas pelo movimento associativo do MP, a partir de 1974, foram relevantes para a conquista da independência institucional e do novo papel da Constituição de 1988”; por outro, há numerosas evidências de colaboracionismo ativo ou velado da corporação em relação à ditadura cívico-militar.

Ao não dedicar atenção a este último elemento, é possível verificar uma certa supervalorização do papel desempenhado da sociedade civil organizada no processo de mudança institucional do velho MP. Há uma distinção importante entre reconhecer a relevância de um elemento explicativo e a atribuição de um peso desproporcional a esse elemento, quando há outros aspectos que concorrem para a explicação de um dado fenômeno. Dar-se-á um exemplo. Em suas conclusões, os autores afirmam que o esforço centralizador da Reforma do Judiciário imposta pelo regime em 1977 após um impasse com o Legislativo seria uma evidência de que o poder militar bloqueou e contrariou “as demandas dos Ministérios Públicos estaduais de autonomia institucional e funcional”. Nessa linha, as conquistas corporativas posteriores do Ministério Público teriam sido fruto, fundamentalmente, a incorporação dessas pautas pelos “movimentos ligados aos protestos antirregime”. (MACIEL; KOERNER, 2014, p. 113).

Embora seja verdadeiro que os impasses decorrentes das negociações em torno da Reforma do Judiciário conduziram ao tensionamento entre os atores ligados ao sistema de justiça e o regime autoritário e uma consequente aproximação dos setores de oposição política (KOERNER, 2018, p. 96), também há evidências de uma intensa e exitosa movimentação das

ou na tutela da privacidade diante do aumento da capacidade dos poderes públicos de memorizar nos próprios arquivos os dados privados da vida de cada pessoa. Assim, com relação ao abstrato sujeito “homem”, que já encontrara uma primeira especificação no “cidadão” (no sentido de que podiam ser atribuídos ao cidadão novos direitos com relação ao homem em geral), fez-se valer a exigência de responder com nova especificação à seguinte questão: que homem, que cidadão? Essa especificação ocorreu com relação seja ao gênero, seja às várias fases da vida, seja à diferença entre estado normal e estados excepcionais na existência humana. Com relação ao gênero, foram cada vez mais reconhecidas as diferenças específicas entre a mulher e o homem. Com relação às várias fases da vida, foram-se progressivamente diferenciando os direitos da infância e da velhice, por um lado, e os do homem adulto, por outro. Com relação aos estados normais e excepcionais, fez-se valer a exigência de reconhecer direitos especiais aos doentes, aos deficientes, aos doentes mentais, etc (...)” (BOBBIO, 2004, p. 31-33).

entidades e lideranças corporativas ligadas ao Ministério Público junto ao governo. Isso se verificou tanto no difícil contexto da outorga da Emenda Constitucional n. 7/1977³⁰⁹ quanto à época da edição da Lei Complementar n. 40/81, que estabeleceu um marco normativo único para os Ministérios Públicos estaduais e antecipou uma série de garantias e prerrogativas que seriam constitucionalizadas em 1988 (CABRAL NETTO, 2009, p. 34-57).

Voltar-se-á a esse ponto mais adiante no trabalho. No entanto, a fim de justificar o ponto de divergência aqui estabelecido, veja-se o relato de Cláudio Ferraz de Alvarenga, procurador de justiça aposentado do MP-SP, a respeito do impacto positivo da EC 7/1977 para o MP brasileiro e de como as lideranças corporativas da época articularam ativamente para a inserção de dispositivos que contemplassem a agenda de interesses da organização³¹⁰:

O que era o “Pacote de Abril”? Em última análise, era uma pesada regra de restrição a direitos fundamentais. Ele, por exemplo, tinha inúmeros cerceamentos ao Poder Judiciário. Como o Ministério Público de São Paulo e o Ministério Público do Brasil já estavam muito mais evoluídos, à mercê de todos aqueles estudos e da integração à qual eu falei, esse pacote de abril, que em termos de sociedade não foi bom, foi fundamental para o futuro do Ministério Público (...) No “Pacote de Abril”, que eu repito, não foi bom em termos de liberdade democrática, o Ministério Público conseguiu, fundamentalmente pelo trabalho do Ministério Público de São Paulo, colocar uma mudança Constitucional então vigente que dizia o seguinte: “Lei de iniciativa executiva traçará as questões fundamentais do Ministério Público dos estados”. Isso acabou ingressando na Constituição então vigente. O que se conquistou com isso? Quando as condições políticas permitirem, a gente vai fazer a lei federal que traça as normas gerais dos Ministérios Públicos dos estados. O Ministério Público de São Paulo, e sempre com a Associação presente, sempre trabalharam demais para conseguir essa emenda, e duas pessoas foram absolutamente importantes, três, até mais, mas eu vou dizer: o presidente da Associação era o Júlio Francisco dos Reis

³⁰⁹A Emenda Constitucional n. 7 foi produto de um dos períodos de maior tensão institucional durante o período de abertura política do regime de 1964-1985: sem votos suficientes para aprovação do projeto governamental de reforma do Judiciário na Câmara dos Deputados, o presidente da República Ernesto Geisel fechou o Congresso Nacional invocando o Ato Institucional n. 5 e outorgou duas emendas constitucionais, dentre as quais, a Emenda n. 7, sem qualquer deliberação legislativa (KOERNER, 2018, p. 81-82). Foi parte integrante do chamado Pacote de Abril, um conjunto de medidas legislativas que visava garantir ao regime o controle do processo de transição política.

³¹⁰Na mesma linha, Cabral Netto (2009, p. 50) relata que “quando, no Governo Geisel, surgiram os estudos para uma possível reforma Constitucional, verificou-se a oportunidade de nela inserir-se o Ministério Público ou alguns princípios a ele relativos. O primeiro procedimento da CAEMP na época foi preparar um Memorial, que foi enviado ao Presidente do Supremo Tribunal Federal, no qual foram expostos conceitos relativos ao Ministério Público, suas atividades funcionais, estrutura, importância dentro do quadro jurídico-político e sua posição nas diversas Constituições brasileiras, para, ao final, serem feitas várias sugestões (...) Em 26 de agosto de 1976, a CAEMP, por intermédio de seu Presidente, Ferdinando de Vasconcellos Peixoto, enviou um ofício ao Ministro da Justiça acompanhado de urna sugestão de Emenda Constitucional, para o Ministério Público e de uma justificativa”. Além disso, segundo o autor, que fora uma das principais lideranças corporativas do MP-MG e do MP brasileiro nas décadas de 1970 e 1980, a previsão do art. 96, parágrafo único, da Emenda Constitucional 7/1977 – cuja outorga exigiu o fechamento do Congresso Nacional – adveio de uma sugestão dele próprio em um almoço com então Procurador-Geral da República, Henrique Fonseca de Araújo. Da mesma forma, credita a uma reunião com então Ministro da Justiça, Ibrahim Abi-Ackel, o momento de virada que tornou possível a ulterior aprovação da Lei Complementar n. 40/81, o primeiro marco normativo unificado dos MPs Estaduais (CABRAL NETTO, 2009, p. 48).

(...), ele fez um trabalho notável; o Carlito, que foi presidente e era ex-presidente, fez um trabalho inacreditável de articulação; e o doutor Oscar Xavier de Freitas (...) que foi promotor e procurador-geral, que teve absoluta integração com essas ideias das quais estou falando, também teve um papel fundamental em reunir todo o Ministério Público brasileiro, em criar uma consciência nacional de Ministério Público e conseguir, de um lado essa introdução, esse acréscimo na Constituição, e, de outro, criar o seguinte: o que o Ministério Público quer que se escreva nesta lei de regras gerais? (ESTEVAM; PALHARES, 2018, p. 167-168)

De mais a mais, é importante destacar que nenhuma das pesquisas reivindica que a explicação apresentada para o processo de construção institucional do MP de 1988 exclui a concorrência de outros elementos que contribuíram para o fenômeno. Ao contrário, os trabalhos têm o cuidado de delimitar uma perspectiva analítica particular por razões de fundo teórico ou metodológico, mas que não inviabiliza ou rejeita a adição de outros modelos de explicação. Diante de um fenômeno tão complexo como a reconfiguração de uma organização complexa como o MP, a ideia subjacente nos três trabalhos é a de que a análise se integre às demais existentes no campo de estudos. Na Tabela 19 abaixo, colacionam-se excertos dos três trabalhos dos quais é possível se apreender —seja de forma explícita ou no subtexto— a ausência de pretensões totalizantes dos modelos de explicação adotados pelos autores.

Quadro 19 – Trechos dos trabalhos de Rogério Arantes (2002), Fábio Kerche (2009) e Débora Alves Maciel e Andrei Koerner (2014) que indicam a abertura das pesquisas a outros fatores causais, além dos abordados em cada modelo de explicação, para explicar a construção institucional do MP de 1988

“Ministério Público e Política no Brasil” (ARANTES, 2002, p. 21-22)	“Virtude e limites: autonomia e atribuições do Ministério Público no Brasil” (KERCHE, 2009, p. 19-20)	“O processo de reconstrução do Ministério Público na transição política (1974-1985) (MACIEL; KOERNER, 2014, p. 100)
A decisão metodológica de salientar a origem endógena das propostas de mudança (mais do que o ambiente institucional no qual elas forma aprovadas ou mesmo como reagiram os demais agentes) teve a finalidade de realçar a característica do institution-building do processo que levou o Ministério Público a construir a sua nova identidade institucional, conquistando independência e aproximando-se	“Parte dos estudos do novo modelo do Ministério Público no Brasil explica as mudanças ocorridas como consequência da atuação dos membros da própria instituição (...) <u>Que o lobby das associações do Ministério Público existiu e que foi bem arquitetado não há dúvidas. Que os promotores ao longo do tempo conseguiram emplacar parte de suas demandas pode ser</u>	“Os trabalhos de Arantes e Kerche trouxeram contribuições relevantes para a compreensão do caráter agente e corporativo da mobilização coletiva em direção à mudança institucional. Mas essa é, contudo, uma interpretação parcial por não considerar sua conexão com o movimento associativo e com o processo mais amplo da transição política (...) <u>Não se trata de negar a face</u>

pretensiosamente da figura de quarto poder da República (...) <u>De qualquer modo, também reconhecimentos que essa estratégia metodológica não é capaz de produzir um quadro explicativo completo, nem é essa a nossa pretensão.</u>	<u>facilmente observado. Mas a pergunta que será feita é: por que eles conseguiram isto?</u> (...) O ponto importante é tentar desvendar o porquê dos políticos terem retirado da influência direta do governo essa importante ferramenta de enforcement da lei, e isso foi decidido na constituinte de 1987-1988”	<u>corporativa da mobilização política de promotores e procuradores de justiça, mas de destacar as condições sociopolíticas sob as quais a pauta institucional foi vinculado ao movimento geral pela democratização e, assim, angariou legitimidade pública como alternativa viável para o sistema política responder às pressões sociais para a democratização do judiciário”.</u>

Fonte: Autor, 2022

Como visto, dado o marco teórico-metodológico desta pesquisa, a observação de uma sequência temporal de eventos associados a um fenômeno em particular exige a identificação de elementos de prova que oferecerão subsídios para que, através de um exercício inferencial, um modelo de explicação seja construído (CUNHA; ARAÚJO, 2018, p. 22; MAHONEY, 2012, p. 571; HALL, 2013, p. 24). Um desdobramento possível desse cenário é a assunção de que leituras monológicas dificilmente são suficientes para a compreensão de fenômenos sociais complexos, como a construção institucional do MP de 1988 (LIMA; LAMENHA, 2021, p. 95). Teoricamente, portanto, quanto mais elementos e/ou referenciais de análise, mais completo será o modelo de explicação proposto.

Dessa forma, em que pese algumas das problematizações levantadas em relação aos três trabalhos, a contribuição deles para o campo de estudos sobre o MP de 1988 é indiscutível e eles constituem uma base referencial importante para o seguimento desta pesquisa. De mais a mais, a fim de facilitar o desenvolvimento dos próximos tópicos desta tese, parece útil fixar as premissas de análise até aqui já estabelecidas sobre a mudança institucional que conduziu até o MP de 1988. Importante alertar que, com exceção da discussão relativa ao mito da transformação constitucional, as demais teses aqui explicitadas para fins de clareza da análise serão adequadamente aprofundadas no decorrer do trabalho.

São elas: i) há evidências da ampla difusão de um mito organizacional denominado de *transformação constitucional*, cujo conteúdo propõe que a CRFB/88 refundou o Ministério Público brasileiro, promovendo uma ruptura completa com as principais experiências

institucionais precedentes; ii) há uma imprecisão importante no citado mito da transformação constitucional, visto que há continuidades institucionais desde o regime de 1964-1985 que devem ser consideradas no processo de trajetória institucional do MP de 1988; iii) o ponto de partida do processo de mudança institucional do velho para o novo MP é o início do processo de abertura política em 1974, enquanto a CRFB/88 representa o ponto de chegada desse percurso; iv) o elemento central para compreender o amplo rol de prerrogativas e garantias do desenho institucional do MP de 1988 é o protagonismo assumido pela organização na defesa dos direitos transindividuais.

Na chave do mito da transformação constitucional, pouco se discute, mesmo na literatura especializada, sobre a posição e os papéis do Ministério Público no regime autoritário de 1964-1985. Esta é uma lacuna analítica relevante, visto que a assunção de que há continuidades institucionais entre o velho e o novo MP reclama que se compreenda em que contexto institucional funcionava a organização durante a ditadura cívico-militar. O próximo capítulo procurará oferecer um breve panorama desse quadro.

6 “O REGIME DE LEGALIDADE VIGORANTE NO BRASIL ENCONTRA NO MINISTÉRIO PÚBLICO UM DOS SEUS FUNDAMENTOS”³¹¹: UM PERCURSO SOBRE O LOCAL OCUPADO PELO VELHO MP NA DITADURA DE 1964-1985

6.1. REGIME DE EXCEÇÃO, TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA E SISTEMA DE JUSTIÇA: UM PANORAMA

6.1.1 A experiência brasileira como uma transição democrática pactuada

Considerando que se fixou, ao final do último capítulo, o processo de abertura política como o marco inicial do processo de mudança institucional que conduziu ao desenho institucional atual do Ministério Público, parece adequado iniciar a discussão a propósito da experiência transicional brasileira. Dentre os países sul-americanos incluídos na chamada terceira onda de democratização³¹² (HUNTINGTON 1994, p. 54), a literatura especializada aponta que a transição política para a democracia no Brasil foi a mais longa de toda a América do Sul. Lenta, gradual e segura — se considerarmos o início da liberalização no governo Ernesto Geisel, em 1974, e a posse do primeiro presidente civil eleito pelo voto direto após a ditadura, em 1990, passaram-se longos dezesseis anos (LINZ; STEPAN, 1999, p. 205)³¹³.

Em que pese a ebulição dos movimentos sociais nos últimos anos da transição (STEPAN, 1985, p. 332-338) e a ambição civilizatória do projeto jurídico-político encartado no texto constitucional promulgado em 1988³¹⁴ (MOISÉS, 1989, p. 65; ADORNO, 1995, p. 304;

³¹¹ Passagem do discurso do presidente Emílio Garrastazu Médici no IV Congresso Interamericano do Ministério Público (GUANABARA, 1972)

³¹² Uma onda de democratização é “[...] um grupo de transições de regimes não democráticos para democráticos, que ocorrem em um período de tempo específico e que significativamente são mais numerosas do que as transições na direção oposta durante tal período” (HUNTINGTON, 1994, p. 23). A terceira onda de democratização é uma expressão utilizada por Samuel P. Huntington e outros estudiosos do fenômeno das transições de regime político para designar um período na história iniciado com a Revolução dos Cravos, em Portugal, no ano de 1974. Nas décadas seguintes, observou-se movimentos políticos semelhantes, de ruptura de regimes autoritários e transição para democracias políticas em países de tradições político-sociais muito distintas. Durante anos, houve grande interesse da literatura especializada, sobretudo, na experiência de duas partes do globo em particular: o Leste Europeu, após a queda do bloco soviético, e a América Latina, com o fim dos regimes cívico-militares sobretudo a partir da década de 1980 (KARL; SCHMITTER, 1991, p. 283; HERMET, 2001, p. 15). Segundo Geddes (2001, p. 222), entre 1974 e 1998, 85 (oitenta e cinco) regimes políticos não democráticos chegaram ao fim em todo o globo, culminando em tentativas fracassadas ou exitosas de democratização.

³¹³ A transição política mais longa até então – no contexto dos regimes autoritários da América Latina que findaram nos anos 1970 e 1980 – havia sido a equatoriana, que durou três anos até a eleição do presidente legitimamente eleito (ZAVERUCHA, 2010, p. 44).

³¹⁴ Essa análise do perfil paradigmático da CRFB/88 está associada à ampla participação da sociedade civil no processo constituinte e, sobretudo, quando comparado aos textos constitucionais precedentes na história institucional brasileira. Nesse sentido, Maciel e Koerner (2014, p. 98) destacam que “[...] a Assembleia Nacional

CABRAL, 2009, p. 10; BARROSO, 2009, p. 44), a transição política no Brasil foi marcada pelo “arquetipo da conciliação”³¹⁵. Esse teor conciliatório, característico de todas as transições de regime ocorridas na vida institucional brasileira (PINHEIRO, 2001, p. 263-264; CASTRO, 2018, p. 241), se expressou na fase final da ditadura de 1964-1985, sobretudo através da ampla capacidade da elite militar impor as suas condições e sua agenda na instauração da Nova República (O’DONNELL, 1988, p. 54-55).

Tome-se, por exemplo, o evento símbolo da adesão popular e da organização da sociedade civil contra a ditadura cívico-militar: o movimento das “Diretas Já”, que mobilizou centenas de milhares de brasileiros em prol da realização de eleições diretas para a Presidência ainda em 1985 (STEPAN, 1986, p. 76). Sem qualquer juízo que afaste a relevância deste acontecimento como um marco na história da democratização e uma exceção ao padrão de grandes episódios da vida nacional capitaneados pelo Estado — e não pela sociedade civil —, o ponto aqui é que os militares conseguiram controlar o processo transicional com êxito, estabelecendo os termos de sua saída do governo (PEREIRA, 2010, p. 240; STEPAN, 1985, p. 338). Para tanto, observe-se, sem pretensão exaustiva, algumas questões.

Primeiro, o movimento das “Diretas Já” apenas se deu no apagar das luzes do regime militar: foi lançado em 1984, pelo então governador do estado de São Paulo, Franco Montoro³¹⁶. Além disso, os militares, desgastados por duas décadas de regime de exceção, optaram por um enfrentamento indireto da questão, articulando a derrota da proposta de Emenda Constitucional n. 05/83 no Congresso Nacional³¹⁷, o que inviabilizou a realização de eleições diretas imediatamente. Uma demonstração de força e da posição de comando da agenda política, até os dias finais do regime de exceção, por parte dos dirigentes militares. Por fim, uma vez

Constituinte (...) consistiu não apenas na superação – parcial e negociada – do regime militar, mas em processo decisório aberto a vários grupos de pressão e segmentos sociais”.

³¹⁵ Poder-se-ia objetar, todavia, que toda transição política lida necessariamente com continuidades do regime antecedente, afinal de contas nenhuma estrutura político-institucional se funda sobre o nada (MORLINO, 1986, p. 215). Em si, legados e permanências não impedem que possam emergir, em cada conjuntura, novas e inesperadas configurações que articulem passado e futuro. O que se propõe aqui, contudo, é algo diverso. O padrão histórico de transição política no Brasil – o chamado “arquetipo da conciliação” – advém, justamente, de uma composição articulada entre os setores situacionistas e oposicionistas da elite política, com o fito de evitar uma ruptura tão profunda que comprometa os arranjos há muito arraigados na manutenção do poder político. Eis por que não é incomum a observância de fenômenos quase miraculosos de “conversão”, em que setores das classes dirigentes outrora comprometidos com o regime em vigor, do dia para a noite, convertem-se em ferrenhos adeptos do novo regime político que se anuncia (PINHEIRO, 2001, p. 264).

³¹⁶ Stepan (1986, p. 76) enfatiza que, apesar do seu caráter paradigmático enquanto manifestação popular, o efeito mais perene do movimento das Diretas Já foi a projeção de vários líderes da oposição, especialmente os governadores eleitos em 1982, “como os mais importantes mediadores da negociação, intensa e imensamente complicada, que teve que ser feita para produzir um líder para unificar a oposição” – no caso, Tancredo Neves.

³¹⁷ A referida PEC alterava os artigos 74 e 148 da Constituição autoritária de 1967, assegurando que as próximas eleições presidenciais voltariam a ser diretas, por voto direto e secreto. Foi derrotada por 22 (vinte e dois) votos na Câmara dos Deputados, não se atingindo o quórum mínimo de dois terços para aprovação. Entrou para história como “Emenda Dante de Oliveira”, em alusão ao deputado federal do PMDB-MT que a apresentou.

derrotado no Congresso, o movimento das Diretas Já, enquanto expressão da mobilização da sociedade civil organizada, se desarticulou totalmente.

O enredo das Diretas Já oferece um exemplo paradigmático de que os militares “tiveram cacife político para negociar os termos de sua saída do governo. Em bom português: perderam a batalha, mas não a guerra” (ZAVERUCHA, 2010, p. 44). Pode-se identificar, pelo menos, três elementos centrais do pacto firmado entre os militares e a oposição democrática durante o período de transição do poder militar para o civil. Primeiro, especula-se que, apesar de opositorista, a candidatura e vitória de Tancredo Neves no Colégio Eleitoral — em 1985 — contou com o beneplácito dos militares, notadamente no que concerne a um acordo firmado com o general Walter Pires (ZAVERUCHA, 2010, p. 44). Neves, apesar de ter desempenhado um papel central na limitada oposição exercida pelo MDB no curso da ditadura, era um político hábil e com trânsito entre os dirigentes militares³¹⁸.

Segundo elemento: com o temor de perder a influência política sobre as decisões políticas fundamentais que se avizinhavam, os militares vetaram uma Assembleia Nacional Constituinte “pura” para a elaboração da nova Constituição Federal, exigindo a formação de um Congresso Constituinte — que acumularia as funções de Congresso Nacional e Assembleia Constituinte — composto pelos deputados federais e senadores que seriam eleitos no pleito de novembro de 1986³¹⁹. A esse propósito, Linz e Stepan (1996, p. 206), estudiosos dos processos transicionais da terceira onda de democratização, tem uma opinião marcadamente divergente da costumeira análise que exalta o perfil arrojado da CRFB/88³²⁰, classificando-a como “[...] uma Constituição criada em circunstâncias altamente restritivas, refletindo o poder *de facto* das instituições e forças não democráticas”. Isso porque “os militares, por meio de uma engenhosa

³¹⁸ No anedotário político da época, contava-se que o general Geisel, então presidente da República, teria declarado, sobre os opositores, em 1977: “Ah! Se todos fossem como Tancredo!” (PINHEIRO, 2001, p. 291). Stepan (1986, p. 78-79) relata ainda um encontro de duas horas entre Geisel, por ele classificado como “a figura de maior prestígio entre os militares”, e Tancredo Neves, ocorrido em setembro de 1984. Houve um abraço público entre ambos ao final do encontro e, em particular, o general teria assegurado ao político que “não havia entre os militares condições de dar um golpe” contra a posse presidencial vindoura.

³¹⁹ Utiliza-se a expressão Assembleia Nacional Constituinte neste trabalho, uma vez que é a terminologia utilizada pelo próprio órgão em seus trabalhos e também consagrada na literatura especializada.

³²⁰ No fundo, na medida em que, na fonte em referência, Linz e Stepan (1996) estão discutindo a continuidade da influência dos militares na estrutura da paisagem institucional delineada pela CRFB/88, é esperado que a análise alcance conclusões mais pessimistas sobre o resultado final da Carta. Parece mais equilibrada, no entanto, a proposta de Moisés (1989, p. 66) que, um ano após a promulgação da CRFB/88, ao tempo em que reconhece o caráter conservador das disposições referentes às Forças Armadas e à representação política no país, pontifica que o “[...] texto constitucional abriga alguns avanços democráticos significativos, como nos campos dos direitos individuais e coletivos, no terreno da definição do papel do trabalho, na extensão do conceito de cidadania ou no âmbito das relações entre o Legislativo e o Executivo”. Sentencia, adiante, que “[...] seria irrealista negar (...) que ela representa um passo importante em direção a um regime mais democrático ou, quando menos, que ela abre a possibilidade de que sua construção possa ocorrer no país”.

combinação de ameaças³²¹ e *lobby*, conseguiu eliminar, amenizar ou subverter a maioria das cláusulas constitucionais que teriam impostos limites à autonomia militar”³²².

De mais a mais, o acerto da leitura dos militares na garantia de seus interesses se revelou com o resultado da eleição parlamentar de 1986. Segundo Júlio Aurélio Vianna Lopes (2008, p. 47-54), dos 559 deputados federais e senadores constituintes, mais da metade (50,80%, ou seja, 284 membros do Congresso Constituinte) eram quadros oriundos das elites burocráticas do Estado durante o regime de exceção. É dizer, tratava-se de “constituintes para cujo ingresso na vida político-eleitoral foi decisivo o exercício de cargo público não-eletivo e com poder decisório no Estado”. Tais quadros, por terem construído sua base política no vértice da burocracia estatal, “perfilam uma tendência avessa ou, ao menos pouco receptiva a reengenharias profundas da máquina pública, principalmente eventuais supressões de instituições estatais”. Mais: se considerarmos o passado político dos membros, veremos que a quantidade de membros eleitos que — durante a ditadura militar — integraram os quadros da Aliança Renovadora Nacional (ARENA), o partido político do regime, era superior à maioria de 53,3% alcançada pelo PMDB no Congresso Constituinte.

Por fim, o terceiro ponto: diferentemente da experiência de outros países sul-americanos como o Chile e a Argentina, foi pactuado que nenhum militar seria julgado por de violência de Estado ou de violação aos direitos humanos (ZAVERUCHA, 2010, p. 44-45). Uma Comissão Nacional da Verdade (CNV) chegou a ser instituída em 2011, mais de 25 (vinte e cinco) anos depois da saída dos militares do governo, concluindo seus trabalhos com um extenso relatório publicado em dezembro de 2014 (BRASIL, 2014).

Apesar desses esforços para assegurar a fruição dos direitos à memória e à verdade às vítimas e seus familiares, a questão da impunidade dos torturadores e assassinos de Estado ainda continuam na pauta do dia da Nova República, quase 40 (quarenta) anos após o fim da ditadura militar, longe de encontrarem algum deslinde. Não bastasse, têm ganhado relevo no debate

³²¹ O clima de intimidação dos militares em relação às pautas constituintes pode ser ilustrado com declaração do então Ministro da Aeronáutica, brigadeiro Octávio Júlio Moreira Lima, que – em junho de 1988 – afirmava o direito dos militares “de falar na hora que quisermos” a propósito dos trabalhos constituintes. Informara ainda, de acordo com reportagem do jornal Folha de São Paulo, que “enviou a todos os quartéis” um documento que fazia constar, entre outros, do seguinte texto: “Não podemos perder de vista que aqueles setores políticos que aspiram a chegada ao poder por processos antidemocráticos, para asfixiar de vez a democracia, não renunciaram às suas doutrinas e convicções. E na medida em que a elas se afeiram, sabem perfeitamente que as Forças Armadas, hoje e sempre, constituem o obstáculo básico à consecução de tais objetivos” (MOREIRA, 1988, p. A-8)

³²² “O exemplo mais impressionante do envolvimento militar na elaboração da Constituinte foram as manobras executadas, juntamente com o presidente da República, visando evitar o que teria sido o primeiro experimento latino-americano de parlamentarismo, ou, o que seria mais provável, de um ‘semipresidencialismo’, na linha da Quinta República francesa” (LINZ; STEPAN, 1996, p. 206). A razão fundamental para tanto, do lado do poder militar, está relacionado a resistência a eventual submissão ao voto de desconfiança do Congresso Nacional, além de preservar sua relação direta, sem intermediários, com o Executivo.

público nacional, nos últimos anos, a defesa das *realizações* da ditadura cívico-militar de 1964-1985 — inclusive com um discurso de negação de seu caráter de regime de exceção por parte do próprio governo federal^{323 324} (OLIVEIRA, 2019) — e da crescente participação dos militares nas organizações estatais civis³²⁵.

É acertada, portanto, a leitura de Guillermo O'Donnell (1988, p. 49-52) ao classificar a experiência transicional brasileira a partir do regime de 1964-1985 como uma transição pactuada³²⁶. Esta categoria, explica o cientista político argentino, se opõe à noção de transição por colapso. Também nesta última, há negociações do regime em declínio e a oposição, mas o que caracteriza as transições pactuadas é que o governo incumbente detém condições políticas suficientes para controlar e/ou impor a sua agenda e as suas condições para a passagem do poder político (STEPAN, 1986, p. 73-80). Esse cenário é adequadamente ilustrado no discurso inaugural da ANC 1987-1988 de autoria do então presidente do Supremo Tribunal Federal, José Carlos Moreira Alves, ao declarar que “[...] ao instalar-se esta Assembleia Nacional Constituinte, chega-se ao termo final o período de transição com que, sem ruptura constitucional, e por via da conciliação se encerra o ciclo revolucionário” (ALVES, 1987, p. 12).

Os elementos desta cena — “o derradeiro ato que põe termo simbólico à ditadura” (CASTRO, 2018, p. 327) — são significativos. Moreira Alves, fora Procurador-Geral da República entre 1972 e 1975 e deixou a chefia do Ministério Público Federal justamente para assumir uma cadeira no Supremo Tribunal Federal. Foi o PGR do período de exceção que mais

³²³ Em declaração à imprensa datada de 26.03.2019, o Porta-Voz da Presidência da República, general Otávio Rêgo Barros, ao ser indagado por um jornalista sobre a posição do governo federal acerca de eventuais comemorações do golpe militar de 1964, cujo aniversário de 55 (cinquenta e cinco) anos se avizinhava, respondeu: “O presidente não considera trinta e um de março de 1964 golpe militar. Ele considera que as sociedades reunidas e percebendo o perigo que o País estava vivenciando naquele momento, juntou-se civis e militares e nós conseguimos recuperar e recolocar o nosso País num rumo que, salvo melhor juízo, se isso não tivesse ocorrido, hoje nós teríamos um tipo de governo aqui que não seria bom para ninguém. E o nosso presidente já determinou ao Ministério da Defesa que faça as comemorações devidas com relação a 31 de março de 1964, incluindo uma ordem do dia patrocinada pelo Ministério da Defesa que já foi aprovada pelo nosso presidente” (BRASIL, 2019).

³²⁴ Para uma discussão sobre a memória histórica dos militares brasileiros e a comemoração da “revolução” de 1964 mais distanciada das crescentes tensões entre poder civil e poder militar na institucionalidade brasileira nos últimos anos, ver FICO, 2008.

³²⁵ Dados do IPEA demonstram que, desde 2013 até o presente ano, o número de militares em cargos e funções da burocracia civil aumentou 193%: de 370, no primeiro ano da série, o número atual é de 1085 (SCHMIDT, 2022, p. 10, 22).

³²⁶ Está-se ciente que, no modelo teórico de O'Donnell, o mais adequado seria falar em duas transições diferentes em um processo de mudança instituído de um regime autoritário para uma democracia política. “A primeira é a que vai do regime autoritário anterior até à instalação de um governo democrático. A segunda vai deste governo até a consolidação da democracia ou, em outras palavras, até a efetiva vigência de um regime democrático” (O'DONNELL, 1988, p. 43). Todas as referências à transição política brasileira, no entanto, dizem respeito ao que o autor denominaria de “primeira transição” e um momento histórico específico, a passagem do regime de 1964-1985 para a Nova República. Essa opção não deriva de qualquer divergência em relação à proposta teórica de O'Donnell, mas sim por atender aos propósitos explicativos nesta pesquisa na discussão em curso.

parlamentares processou com base no AI-5 e na Lei de Segurança Nacional (ALMEIDA; SILVA JÚNIOR, 2016, p. 21) Assim, o fato dos trabalhos da ANC 1987-1988 terem sido abertos pelo representante máximo do Judiciário brasileiro, jurista prestigiado e alinhado ao regime de exceção, e não pelo presidente do Congresso Nacional ou o próprio Presidente da República, é mais sugestivo da estreiteza de relações entre o sistema de justiça e o poder militar do que, por exemplo, uma espécie de deferência ao sistema de justiça

Além disso, em um pequeno trecho de seu discurso, não só o orador normaliza o regime de exceção, classificando-o como *ciclo revolucionário*, como também celebra o fato de que a passagem para a Nova República tenha se dado “sem ruptura constitucional”. Mesmo no apagar das luzes, o regime cívico-militar insiste na busca de legitimação pela legalidade, que foi uma característica marcante desse período de exceção institucional. Este é o mote para que se passe a contextualizar o sistema de justiça e, posteriormente, o velho Ministério Público na dinâmica do regime de exceção e do processo transicional.

6.1.2 Transição democrática e sistema de justiça: um panorama geral

Traçado o cenário conjuntural mais amplo do regime político então vigente, até mesmo um interlocutor que desconheça os detalhes do processo transicional brasileiro poderá antever o quadro geral da transição política em relação ao sistema de justiça. Se entre militares e políticos, esferas mais proeminentes do regime cívico-militar então em declínio, não houve nenhuma tipo de interdito institucional para que os atores que dele participaram pudessem continuar na vida pública sob a égide da Nova República, o cenário não foi nada diferente em relação às organizações que integravam o sistema de justiça durante o regime de exceção (PEREIRA, 2010, p. 238; CASTRO, 2018, p. 322).

Assim, até hoje, não houve nenhuma discussão pública sólida a respeito dos efeitos dessa permanência para o projeto jurídico-político estabelecido pela CRFB/88 e para o próprio sistema de justiça. A esse propósito, já em 1988, o cientista político argentino Guillermo O'Donnell (1988, p. 61) alertava que, se dentro as experiências sul-americanas, a experiência brasileira era, claramente, “[...] o caso de maior continuidade do regime autoritário em termos das forças armadas, comparativamente essa continuidade é ainda maior no tocante ao pessoal civil governante, os ‘notáveis’ daquele regime”³²⁷.

³²⁷ Na mesma linha, Moisés (1989, p. 63) propõe que o caso transicional brasileiro pode ser pensando na chave de uma “transição por continuidade”, ou seja, “[...] um processo que não apenas manifesta uma enorme influência das Forças Armadas nos rumos da institucionalização da democracia, como, além disso, registra uma ampla,

Um caso emblemático é narrado por Castro (2018, p. 241-242) a respeito de José Carlos Moreira Alves, presidente do Supremo Tribunal Federal no momento da instalação da ANC 1987-1988 e primeiro orador daquele colegiado. Conforme já pontuado no tópico anterior, o jurista foi nomeado Procurador-Geral da República em 1972 e somente deixou o cargo em 1975, para assumir o cargo de Ministro do STF. Apesar de ter ocupado cargos da cúpula do sistema de justiça — inclusive a PGR que, à época, tinha por função precípua funcionar como advocacia de governo —, Moreira Alves permaneceu no Supremo até 2003, quando solicitou a sua aposentadoria.

Esse cenário está conectado à leitura proposta por Anthony W. Pereira (2010, p. 118-119), que enxerga, na experiência ditatorial brasileira, um modelo híbrido, isto é, combinando elementos da tipologia básica³²⁸ que distingue os regimes autoritários em conservadores ou revolucionários. Observe-se que o poder militar, por um lado, invoca a “revolução vitoriosa” como investida no “exercício do Poder Constituinte” na exposição de motivos do Ato Institucional n. 1º, de 9 de abril de 1964 (BRASIL, 1964); e por outro, esforça-se desde o primeiro dia de exceção a justificar a ruptura na chave da legalidade e da continuidade institucional.

Assim, uma característica central do elemento híbrido do autoritarismo de 1964-1985 é a sua preocupação constante em solucionar o problema da legitimação da ordem através de sucessivas modificações constitucionais e legislativas (ARANTES, 2002, p. 89). Isso explica o porquê, conforme já ventilado ao final do tópico anterior, a forma jurídica e o sistema de justiça constituíram elementos fundamentais no projeto de poder das elites políticas que dirigiram o País entre 1965-1985. Toda a retórica da legitimação da tomada e do exercício do poder por parte dos militares era mediada, em alguma medida, pelo recurso à legalidade.

Aqui, a exemplo da ilustração relativa à transição da ditadura para Nova República, Castro (2018, p. 327) recorda que, em 02.04.1964, segundo dia do regime de exceção, o Ministro Ribeiro Costa, então presidente do Supremo Tribunal Federal, esteve presente na sessão do Congresso Nacional que cassou o presidente da República *de jure*, João Goulart, e empossou o então presidente da Câmara dos Deputados, Ranieri Mazzilli, na Chefia do Executivo Nacional. É significativa essa ilustração do empréstimo de legitimidade promovido

enorme e difusa presença de antigos quadros políticos provenientes do antigo regime em todos os níveis da vida política do país”.

³²⁸ “[...] há dois tipos básicos de ditadura, a conservadora e a revolucionária. No tipo conservador, uma entidade legal já existente autoriza a ditadura, a antiga Constituição permanece como ponto de referência e a ditadura não exerce poderes legislativos. Uma ditadura revolucionária, pelo contrário, rejeita a necessidade de continuidade legal, funde os poderes Executivo e Legislativo, e tenta adquirir legitimidade invocando ‘a vontade do povo’ ou a revolução, e não uma Constituição preexistente” (PEREIRA, 2010, p. 118).

pelo mais alto representante do sistema de justiça do País, o presidente do Supremo Tribunal Federal, em atos de grande peso simbólico no início e no fim da exceção institucional de 1964-1985.

De mais a mais, diferentemente de outros regimes de exceção na América do Sul, a ruptura de 1964 contou com a participação direta de juristas civis, como Francisco Campos, Antônio Neder e Carlos Medeiros, que se notabilizaram por redigirem o texto do Ato Institucional n. 1 (AI-1), por meio do qual, os militares arrogaram para si poderes alegadamente revolucionários e se recusaram a se submeter ao Parlamento e à ordem constitucional de 1946³²⁹. Além disso, tanto no momento da ruptura quanto ao longo do regime de exceção, os expurgos nas organizações no sistema de justiça, embora tenham ocorrido, foram reduzidos se comparados à experiência autoritária na Argentina e no Chile durante o mesmo período (CASTRO, 2018, p. 322).

Ao longo das duas décadas de regime autoritário, as formas de colaboracionismo entre atores do sistema de justiça e o poder militar eram variadas. Houve manifestações abertas, de destacados juristas, buscando legitimar a ditadura na forma e da doutrina jurídica. Citar-se-ão dois casos emblemáticos: Carlos Ayres Britto³³¹, que seria ministro do STF já na Nova República entre 2003 e 2012, e o constitucionalista, professor da USP e ex-Vice-Governador do Estado de São Paulo (1975-1979), Manoel Gonçalves Ferreira Filho³³².

No entanto, a maioria das adesões ao regime ocorria na chave de um apoio tácito ou, como bem definido por Costa e outros (2018, p. 69), como um certo “comportamento inercial”.

³²⁹ Medeiros e Neder foram posteriormente indicados ao Supremo Tribunal Federal (STF) pelo regime de exceção. Campos, por sua vez, o principal jurista do Estado Novo, chegou a ser indicado como representante do Brasil na Comissão Interamericana de Direitos Humanos (PEREIRA, 2010, p. 116-117).

³³⁰ Mais acima, já se apontou a estreita e história relação entre elites políticas e elites jurídicas na vida institucional brasileira. Evidentemente, este trajeto foi marcado não só por estabilidade, mas também por rupturas institucionais. Pode-se afirmar, portanto, que a ruptura de 1964 foi apenas mais um episódio em que as elites jurídicas deram suporte a um golpe de Estado no Brasil. Veja-se que, em pouco mais de 130 (cento e trinta) anos de República, houve, pelo menos, 10 (dez) golpes de Estado tentados ou bem-sucedidos no País (SOARES, 2006, p. 37). Do início da República Velha até o golpe do Estado novo (1889-1937), o País permanecera 2.891 dias em estado de sítio - quase oito anos (CÂMARA, 2010, p. 164). Entre 1937 e 2022, um período de 85 (oitenta e cinco) anos, o país permaneceu cerca de 29 (vinte e nove) anos - mais de um terço do período - sob regimes políticos explicitamente autoritários - 8 (oito) anos de Estado Novo (1937-1945) e 21 (vinte e um) anos de ditadura cívico-militar (1964-1985).

³³¹ Britto (1977, p. 17), em texto sobre o ordenamento jurídico nacional diante do AI-5, conclui, entre outros pontos, que coexistem, no Brasil, “[...] dois ordenamentos jurídicos distintos. O de matriz constitucional, de caráter permanente, mas com sua plenitude normativa condicionada ao retorno de uma situação político-social de inteira normalidade. O de berço institucional, de caráter transitório, mas vigorando enquanto não se completar o ciclo de institucionalização da Revolução Democrática de 31 de março de 1964”.

³³² Em sua obra “A democracia possível”, Ferreira Filho (1978, p. 122) é explícito na afirmação do caráter democrático da ruptura de 1964, sentenciando que “[...] é óbvio, porém, que a Revolução não pode permanecer sem uma institucionalização que lhe dê forma definitiva e estável. Ainda mais que é ela de caráter democrático e assim não compactua, por tempo indeterminado, com o poder ilimitado”.

É dizer: não só não havia contestação explícita ao regime de exceção, como também se emulava uma normalidade institucional que desconsiderava que vigorava um regime autoritário no País e que, como uma espada de Dâmocles pairando sobre suas cabeças, os demais poderes e organizações estatais restavam submetidos uma “ditadura virtual” do Executivo (MARTINS, 1988, p. 115). Muitos, ainda que “legalistas e liberais”, continuaram a atuar e aplicar o direito como se não houvesse um regime de exceção (COSTA et al., 2018, p. 69)³³³.

No caso do sistema de justiça, o cenário tinha uma peculiaridade importante. De fato, existia uma duplicidade de ordenamentos jurídicos no Brasil: um, baseado na Constituição e na legislação infraconstitucional; e outro, que tinha fundamento nos Atos Institucionais outorgados pelo regime de exceção (KOERNER, 2010, p. 305). De maneira geral, em relação ao primeiro conjunto normativo, era possível emular a rotina de uma democracia política, com um Legislativo e um sistema de justiça aparentemente cumprindo as suas funções institucionais.

O segundo conjunto normativo, todavia, era a expressão mais evidente da legalidade autoritária e da exceção institucional, e por meio do qual a violência de Estado se perpetrava. A aplicação dessa ordem jurídica “revolucionária” não era passível de exame judicial, conforme estabelecido desde a art. 7º, parágrafo quarto, do AI-1³³⁴. Embora este último dispositivo somente fizesse referência aos expurgos no serviço público civil e militar, o Ato Institucional n. 2, em seu art. 19, I, excluiu de apreciação judicial “os atos praticados pelo Comando Supremo da Revolução e pelo Governo federal” com fundamento em qualquer Ato Institucional editado pelo poder militar³³⁵. Parte desses atos excluídos de apreciação judicial, todavia, dizia respeito ao julgamento dos crimes políticos supostamente praticados pelos inimigos do regime que, também por força do AI-2 (art. 8º), foram submetidos à apreciação da Justiça Militar. Com efeito, “[...] o uso desses tribunais mistos para promover a repressão aos opositores d regime se prestava a dar um verniz de legalidade às práticas autoritárias, inclusive a tortura” (CASTRO, 2018, p. 336).

Mais que a suposição de um adesismo voluntário ou de cooperação espontânea no nível

³³³ A reflexão dos autores é feita em relação ao Judiciário, mas parece extensível também ao Ministério Público, especialmente em razão das estreitas relações entre ambas as organizações e seus membros, conforme será mencionado mais adiante.

³³⁴ O art. 7º, caput, do AI-1, suspendia por seis meses as “[...] garantias constitucionais ou legais de vitaliciedade e estabilidade” e os seus parágrafos autorizavam, justamente, o expurgo de servidores público civis e militares em razão de atos “[...] contra a segurança do País, o regime democrático e a probidade da administração pública”. O citado parágrafo quarto proibia, justamente, o controle judicial desses atos, restringindo-o ao “exame das formalidades extrínsecas” e vedando “a apreciação dos fatos que o motivaram, bem como da sua conveniência ou oportunidade”.

³³⁵ Outros dispositivos semelhantes foram positivados pelos militares, como o art. 173 das Disposições Constitucionais Transitórias da CF-67, o art. 181 da Emenda Constitucional n. 1/69 e o art. 3º da Emenda Constitucional n. 11/1978 (KOERNER, 2010, p. 305).

individual, a dicotomia de ordens jurídicas acima descrita talvez explique, em parte, o alheamento ou a inércia de muitos funcionários públicos vinculados a organizações sistema de justiça em relação à vigência de um regime autoritário. Também se deve considerar que há uma pluralidade de funções confiadas a diferentes organizações do sistema de justiça, de maneira que o nível de familiaridade direta com a violência de Estado também era assimétrico³³⁶. É razoável especular se esta seria uma variável explicativa para um nível de adesão volutária maior ou menor ao regime autoritário³³⁷. Aprofundar esta discussão, todavia, é um escopo totalmente fora dos propósitos desta pesquisa.

O ponto que se pretende enfatizar aqui é o seguinte: há diferentes formas, algumas mais ostensivas e outras mais sutis, de colaboração com um regime autoritário. Pode-se pensar ainda na omissão mobilizada pelos grandes riscos pessoais e/ou outros temores envolvidos em uma atitude de contestação em um ambiente de exceção institucional (CASTRO, 2018, p. 338). Essas distinções, ao invés de sugerirem algum tipo de isenção de responsabilidade, apenas explicitam a complexidade da temática analisada no plano individual. Além disso, oferecem ao menos uma vantagem analítica: ampliam o repertório de elementos relevantes para a pesquisa deste assunto em particular. Como se discutirá no tópico posterior, por exemplo, o que chama atenção nos depoimentos atuais de promotores e procuradores que integraram órgãos do MP “civil” (isto é, não eram membro do MP Militar) não são declarações explícitas de apoio ao regime de exceção, mas um discurso que narra uma conjuntura social e profissional na qual parece que não existe governo autoritário e tudo transcorria na mais perfeita normalidade.

Se no plano da responsabilidade individual a questão exhibe várias nuances e complexidade, a discussão institucional parece melhor aclarada a partir dos elementos aqui

³³⁶ As polícias judiciária e militar, por exemplo, não restringiam a sua atividade aos crimes comuns, também atuando na investigação e na repressão a crimes políticos. É possível especular que o nível potencial de adesão ao regime autoritário de um determinado agente público seria maior numa organização policial do que, por exemplo, em um Cartório de Registro de Imóveis, órgão que também integra o sistema de justiça.

³³⁷ Trata-se de uma hipótese levantada a fim de problematizar a questão para além da tentativa retórica de afirmar que todos ou quase todos os atores individuais que compuseram o sistema de justiça eram apoiadores ativos do regime de exceção. Sobre o Judiciário, Castro (2018, p. 337), por exemplo, faz afirmações peremptórias do tipo “os juízes brasileiros optaram apenas por não investigar, mas também por acobertar as torturas”, mobilizando, como evidência, o relatório Brasil Nunca Mais (1985), publicado pela Arquidiocese de São Paulo, nomeadamente o seu tomo IV (“As leis repressivas”). A precisão analítica, todavia, recomenda que algumas considerações sejam feitas. O citado relatório - que ganhou grande visibilidade à época de sua publicação, causando um significativo dano na imagem dos militares (PEREIRA, 2010, p. 241) -, textualmente, se ocupa de casos de delitos políticos submetidos à Justiça Militar (ARQUIDIOCESE DE SÃO PAULO, 1985, p. 49). Apesar da proeminência política e do papel estratégico da jurisdição militar à época do regime de exceção, o número de casos, juízes e órgãos judiciais fora desse âmbito especializado era muito superior. Parece incorreto reduzir todo o complexo judiciário, civil e militar, a uma única organização, mobilizando evidências associadas a uma jurisdição especializada (a justiça militar) para alcançar conclusões gerais. Com isso não se quer propor que não havia adesismo ou colaboração com o regime no âmbito da justiça civil. Ao contrário. No entanto, questiona-se se esses apoios eram manifestados, na atividade profissional dos agentes públicos, de maneira tão similar que seria dispensável a apresentação de evidências de colaboracionismo também no âmbito da jurisdição civil.

discutidos. Pode-se afirmar, com segurança, que há evidências robustas de que a marca distintiva do desempenho institucional das organizações do sistema de justiça sob o regime de exceção no Brasil oscilou entre omissão, inércia e colaboracionismo ativo (PEREIRA, 2010, p. 113-116; CASTRO, 2018, p. 302-305, 335-336).

Nessa linha, o relatório final da Comissão Nacional da Verdade (CNV), instituída no ano de 2011 e que encerrou seus trabalhos em 2014, é contundente em relação às estreitas relações entre a atividade jurisdicional, enquanto um dos três Poderes da República, e a manutenção dos interesses e da agenda do regime de exceção:

em conjunto, as decisões do Poder Judiciário, quando do período ditatorial, refletem, muitas vezes, seu tempo e seus senhores; são expressões da ditadura e de seu contexto de repressão e violência. Os magistrados que ali estiveram – ou melhor, que ali permaneceram – frequentemente eram parte dessa conjuntura, inclusive porque, por meio da ditadura militar, foi-lhes garantido um assento naqueles tribunais. Quem quer que tenha sido nomeado para o STF, por exemplo, durante a ditadura, tinha clareza das circunstâncias a que estavam jungidos e quais votos eram esperados da sua lavra; sabiam da ausência de garantias dos magistrados; conheciam as reformas promovidas na composição e atribuições do tribunal; e, sobretudo, eram cômicos acerca de quem deveriam servir. Nesse contexto, conclui-se que a omissão e a legitimação institucionais do Poder Judiciário em relação às graves violações de direitos humanos, então denunciadas, faziam parte de um sistema hermético mais amplo, cautelosamente urdido para criar obstáculos a toda e qualquer resistência ao regime ditatorial, que tinha como ponto de partida a burocracia autoritária do Poder Executivo, passava por um Legislativo leniente e findava em um Judiciário majoritariamente comprometido em interpretar e aplicar o ordenamento em inequívoca consonância com os ditames da ditadura (BRASIL, 2014).

Embora se dirija à atuação do Poder Judiciário na ditadura, considerando que as atividades funcionais do Ministério Público à época eram, fundamentalmente, perante a Justiça (inexistindo a predominante atividade extrajudicial que hoje caracteriza a atividade ministerial), as conclusões da Comissão Nacional da Verdade (CNV) parecem extensíveis aos órgãos do sistema de justiça como um todo, ao ilustrar como a máquina institucional do País funcionava na agenda autoritária do regime de exceção. Chama atenção, todavia, que o relatório final da CNV, embora dedique uma de suas cinco partes à temática do Judiciário na ditadura, quase não tenha menções à atuação do Ministério Público no regime de exceção. Voltar-se-á a esse ponto ao final deste tópico.

Apesar desse cenário, Pereira (2010, p. 241) observa que o sistema de justiça brasileiro, “[...] durante a transição para a democracia, raras vezes foi culpado por seu desempenho durante o governo autoritário”, mesmo quando relatórios como o “Brasil Nunca Mais” (ARQUIDIOCESE DE SÃO PAULO, 1985) denunciaram várias violações de direitos humanos perpetradas diante de juízes, promotores e outros agentes públicos no julgamento de crimes

políticos perante a Justiça Militar. Como as organizações do sistema de justiça mantiveram a sua imagem pública positiva no período transicional a despeito desses achados?

Há duas razões fundamentais aqui. Primeiro, a visibilidade pública atraída por algumas situações específicas, que contribuíram para a construção de uma ambiência discursiva na qual todo o sistema de justiça esteve permanentemente comprometido com o enfrentamento do autoritarismo. Foi essa imagem pública que permaneceu associada a essas entidades à época da transição política. Quanto aos eventos citados, pode-se citar, por exemplo, a atuação de um pequeno número de advogados na defesa dos direitos de acusados de crimes políticos, a participação da OAB e de outros juristas no debate público que conduziu ao processo de anistia e o engajamento de lideranças corporativas do Ministério Público na agenda da positivação e da criação de mecanismo eficientes para a proteção dos direitos transindividuais (PEREIRA, 2010, p. 241; CASTRO, 2018, p. 336; MACIEL; KOERNER, 2014, p. 113-114)³³⁸.

A segunda razão, diretamente relacionada à primeira, abrange uma certa tendência, tanto na memória institucional quanto na literatura especializada, de minimizar a presença de elementos que demonstrem algum nível de colaboração ativa ou postura inercial dessas organizações e dos atores individuais a elas relacionados frente ao regime autoritário (CASTRO, 2018, p. 357). Esse é um dos pontos centrais que justificam a mobilização do mito da transformação constitucional no discurso e na identidade institucional do Ministério Público de 1988, como exposto mais acima. Outro exemplo emblemático aqui é o caso da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). O papel desta entidade no período de abertura política, além de bastante documentado, é amplamente relacionado à luta no processo de anistia e de democratização (LIMA, 2014, p. 130-134; CASTRO, 2018, p. 328). Pouco é discutido na literatura especializada, contudo, sobre o explícito e pronto apoio da organização à ruptura institucional em 1964 e à exceção institucional que vigorou nos primeiros anos que se seguiram ao golpe³³⁹ (ROLLEMBERG, 2018, p. 1-3; CASTRO, 2018, p. 359-361).

Feita essa digressão sobre a imagem pública do sistema de justiça ao final do regime ditatorial, volte-se à discussão específica sobre o Ministério Público. O relatório final da Comissão Nacional da Verdade acima citado (BRASIL, 2014), como dito, pouco menciona a

³³⁸ Voltar-se-á a este tema mais adiante.

³³⁹ “No dia 7 de abril de 1964, o Conselho Federal da OAB realizou uma reunião ordinária. Era a primeira após o golpe de Estado que depusera alguns dias antes o presidente João Goulart. A euforia transborda das páginas da ata que registrou o encontro. A euforia da vitória, de estar ao lado das forças justas, vencedoras. A euforia do alívio. Alívio de salvar a nação dos inimigos, do abismo, do mal. Definindo todos os conselheiros como ‘cruzados valerosos do respeito à ordem jurídica e à Constituição’, o então presidente da Ordem dos Advogados do Brasil/OAB, Carlos Povina Cavalcanti, orgulhoso, se dizia ‘em paz com a nossa consciência (ROLLEMBERG, 2008, p. 1).

atuação da organização e/ou seus membros no regime de exceção. Esse silêncio é paradigmático. No caso do Ministério Público, o cenário descrito no parágrafo anterior, de predominância de uma narrativa favorável ao desempenho institucional do sistema de justiça durante a ditadura, é agravado pela existência de importantes lacunas na memória institucional e no campo de estudos sobre o órgão acerca da sua posição e dos papéis durante o regime autoritário.

6.2 O GRANDE SILÊNCIO NA LITERATURA: O QUE DIZEM OS PESQUISADORES DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO SOBRE A DITADURA CÍVICO-MILITAR DE 1964-1985?

O primeiro ponto a enfatizar sobre o Ministério Público à época do regime de 1964-1985 diz respeito à sua posição topográfica na paisagem institucional. Durante a maior parte da ditadura³⁴⁰, o órgão permaneceu institucionalmente vinculado ao Poder Executivo – o que, de fato, significava estar subordinado ao poder militar. Esse laço não era casuístico ou fruto de uma solução autoritária do regime, mas constitui uma certa característica³⁴¹ de boa parte das agências de persecução criminal congêneres no direito comparado (KERCHE, 2018, p. 574; AGUIAR-AGUILAR, 2019).

Fundamentalmente, esse e era o objeto institucional primordial do Ministério Público até 1988: funcionar como titular do direito de punir estatal frente à prática de delitos, sejam eles comuns ou políticos. Considerem-se ainda situações peculiares, como a do Ministério Público Federal que, à época³⁴², acumulava as funções de persecução criminal e de advocacia de

³⁴⁰ No curto período em que a Constituição de 1946 vigorou durante o regime autoritário de 1964-1985, o Ministério Público não estava topograficamente vinculado a nenhum dos Poderes, conforme o Título III da Carta (art. 125-128). Posteriormente, com a Carta autoritária de 1967, passou a integrar o Poder Judiciário (Seção IX do Capítulo VIII, arts. 137-139). Com a Emenda Constitucional n. 1/69, que reformou boa parte da Carta de 1967, o MP passou a integrar o Poder Executivo (Seção VII do Capítulo VII, art. 94-96)

³⁴¹ Em interessante reflexão sobre o Ministério Público e o processo transicional brasileiro, Hugo Nigro Mazzilli, que foi membro do Ministério Público paulista durante a pós a ditadura cívico-militar de 1964-1985, preleciona: “Quem abre a Constituição hoje no art. 127 e vê que o Ministério Público está vocacionado à defesa de valores sociais, e mais, está vocacionado à defesa do próprio regime democrático, acha isso absolutamente natural. Eu imagino que, se eu perguntasse a qualquer um dos senhores aqui se o Ministério Público tem alguma coisa a ver com a Democracia, creio que a resposta unânime seria sim — ninguém negaria isso hoje. Também se eu perguntasse isso a alunos numa Faculdade de Direito, ou se perguntasse aos Promotores, ou até se eu saísse à rua e perguntasse a pessoas razoavelmente bem-informadas — essa seria a resposta... Mas não foi fácil chegar a isso, e nem essa vinculação é tão óbvia assim. Por quê? O Ministério Público nasceu dentro do Estado, como braço do governante, como braço do rei. Assim, que ele servisse o governante, era a coisa mais natural — não tinha nada a ver com Democracia: o Ministério Público nasceu para servir o governante — essa é a realidade da nossa certidão de nascimento (...)” (MAZZILLI e PASSOS, 2014, p. 223).

³⁴² A esse respeito, o primeiro PGR da Nova República, José Paulo Sepúlveda Pertence, declarou sobre as discussões sobre o desenho institucional do MPF às vésperas do processo constituinte de 1987-1988: “Um ponto polêmico nas discussões anteriores à Constituinte foi a libertação do Ministério Público das funções de advocacia

governo. Dentre deste quadro institucional, difícil imaginar um cenário diferente do que aquele no qual o alinhamento ao regime constituía quase que uma vocação institucional do Ministério Público brasileiro³⁴³.

Apesar desse papel estratégico, como já mencionado ao final do tópico anterior, a literatura especializada é escassa quanto a reflexões sobre o velho Ministério Público. Numa palavra, há um grande silêncio no que diz respeito a análise de desempenho institucional do velho MP no período de 1964-1985. Propõe-se aqui que este é um dos efeitos negativos decorrentes da ampla difusão do mito da transformação constitucional. Enquanto há um conjunto crescente de reflexões sobre o “novo Ministério Público de 1988”, a quase ausência de reflexões específicas sobre a organização durante o regime de 1964-1985 parece espelhar, justamente, a ideia de que o velho e o novo MP não guardam nenhuma relação ou continuidade relevante³⁴⁴.

A maior parte dos trabalhos sobre o velho Ministério Público é composto por abordagens generalistas. Isso significa que o tema e o desempenho institucional no regime de 1964-1985 são tratados, normalmente, no contexto de um exercício de formação histórica ou um registro de memória institucional que não tem como objeto particular de estudo o período ditatorial.

Essas reflexões podem ser divididas em dois grupos: i) trabalhos que se propõem a uma discussão da formação histórica do MP ii) trabalhos associados a projetos de memória institucional promovidos pelos próprios Ministérios Públicos. Um breve panorama de cada conjunto de obras será discutido nos dois sub-tópicos a seguir.

6.2.1 A literatura vétero-institucionalista: a normalização da experiência autoritária

O primeiro conjunto de trabalhos que mencionam o velho Ministério Público se associam à tradição vétero-institucionalista, que representa parte significativa da pesquisa

da União. Era um dilema dramático e cotidiano da instituição, personificado inclusive no procurador-geral da República. Ele era, ao mesmo tempo, chefe do Ministério Público, de quem se reclamava independência e distância em relação ao governante, e chefe da AGU, o que implicava uma estreita solidariedade com o governo” (PERTENCE, 2018).

³⁴³ Ganhou notoriedade um pequeno artigo de opinião do falecido ex-Ministro da Justiça, José Saulo Pereira Ramos, publicado em 2005 intitulado “Os arquivos da ditadura guardam segredos incômodos para o MP”. No texto, o jurista afirma que “o Ministério Público não deve desejar que remexam no passado, porque, mais que os militares, seus membros, em grande parte, foram na época inquisidores fanáticos, arbitrários, subservientes, submissos à ditadura, terríveis”, citando, por exemplo, casos de grande repercussão que teriam constituído erros judiciais deliberados e que teriam contado com a participação direta dos membros do MP que neles oficiaram, como o caso Herzog e o caso Panair (RAMOS, 2005).

³⁴⁴ Citar produção sobre o Judiciário e a OAB. Reforço do mito.

jurídica sobre o MP como organização³⁴⁵ e é uma abordagem sabidamente ciosa na dedicação de espaço às “evoluções” ou formações históricas (THELEN e STEINMO, 1992, p. 3; SCOTT, 2014, p. 8; KLAFKE, 2020, p. 77). Especificamente no que diz respeito ao estudo do velho MP de 1964-1965, a discussão se resume a comentários pontuais sobre disposições constitucionais e legais relacionadas ao marco normativo da época e a alterações legislativas havidas no período.

Na linha de demonstração qualitativa de achados na literatura especializada que vem se desenvolvendo nesta tese, vejamos-se quatro exemplos desse tipo de produção: um de caráter mais geral e dois outros, mais específicos. O primeiro trabalho é o manual de Emerson Garcia (2015), jurista de profissão e promotor do Ministério Público do Rio de Janeiro, intitulado “Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico”. Tal como o trabalho de Mazzilli (2005) citado no segundo capítulo desta tese, o texto tem a explícita pretensão de servir como um guia profissional, de maneira que a exposição referente à história da organização é sucinta, embora — como é comum — inicie seu escorço analítico na Antiguidade até a CRFB/88.

O segundo trabalho, elaborado por um jurista de profissão e membro do Ministério Público paulista, Carlos Alberto de Salles (1999), é um artigo intitulado “Entre a razão e a utopia: a formação histórica do Ministério Público”. Se na primeira obra citada é possível discutir sobre a necessidade de uma digressão histórica mais profunda, por se tratar de um manual, essa justificativa não pode ser transposta para o caso presente, visto que o objetivo do artigo é analisar a trajetória da organização no Estado brasileiro³⁴⁶. Em um escorço histórico que principia na Antiguidade e passa por todas as etapas da formação do Estado brasileiro, apenas dois parágrafos são dedicados ao período de 1964-1965, um comentando o CPC-73 e outro a Constituição de 1967. Curiosamente, portanto, o manual precedente é bem mais detalhista na análise legislativa que o artigo que se ocupa exclusivamente da formação histórica do MP brasileiro.

No último trabalho, Ronaldo Porto Macedo Júnior também se propõe a uma análise da formação histórica do Ministério Público brasileiro. Embora também seja membro do MP

³⁴⁵ Conforme discutido com maior profundidade no primeiro capítulo da tese.

³⁴⁶ A primeira frase do texto é uma advertência taxativa acerca do caráter essencial da pesquisa histórica do MP: “a compreensão do papel do Ministério Público na sociedade contemporânea – em especial no Brasil – deve tomar em conta as razões históricas que levaram a seu aparecimento, a sua atualmente configuração e às perspectivas de desenvolvimento. A esse propósito há de se considerar que a história dessa instituição está associada à própria evolução do Ministério Público para além das origens e formação do Estado moderno é tarefa na qual os doutrinados têm se batido sem grande sucesso” (SALLES, 1999, p. 14).

paulista³⁴⁷, o autor aqui possui uma extensa formação extrajurídica: é sociólogo e mestre em filosofia, além de professor de sociologia jurídica. O trabalho em questão, compõe uma coletânea organizada pela cientista política Maria Tereza Aina Sadek sobre o sistema de justiça e é intitulado “A evolução político-institucional do Ministério Público brasileiro”. Partindo, igualmente, de um percurso histórico que remonta à Antiguidade até a CRFB/88³⁴⁸, o autor dedica maior atenção ao período de 1964-1985 que o seu antecessor, embora também se resuma a comentar as inovações legislativas, sem qualquer consideração as implicações associadas à vigência de um regime de exceção no período. Veja-se abaixo os excertos das três obras.

Quadro 20 – Excertos de textos com cariz de relato histórico abordando o MP brasileiro durante o regime de exceção de 1964-1985

Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico (GARCIA, 2015)	Entre a razão e a utopia: a formação histórica do Ministério Público (SALLES, 1999)	A evolução institucional do Ministério Público brasileiro (MACEDO JÚNIOR, 2010, p. 73-76).
“A Constituição de 1967, sem introduzir alterações substanciais, referia-se à Instituição em seus arts. 137 a 139, inseridos no capítulo do Poder Judiciário. A Emenda Constitucional n. 1/1969 disciplinou o Ministério Público em seus arts. 94 a 96, tendo incluído a Instituição no capítulo “Do Poder Executivo”, sofrendo, posteriormente, algumas alterações implementadas pela Emenda Constitucional n. 7/1977. A Emenda Constitucional n. 32/1978 introduziu um § 5º no art. 32 da Constituição de 1969, conferindo ao Procurador-Geral da República a atribuição de, em sendo divisada a prática de crime contra a segurança nacional, requerer ao Supremo	Somente com o Código de Processo Civil de 1973 é que o Ministério Público passou a ter um tratamento sistemático, no Título III, do Livro I, além de inúmeras referências, fixando as atribuições do <i>Parquet</i> no processo civil. Em momento anterior, o Código de Processo Penal de 1941 consolidara a posição do Ministério Público como titular da ação penal, a qual passou a ser regra, e estabeleceu o poder de requisição do Inquérito Policial e de diligências. (...) De sua feita, o texto constitucional de 24 de janeiro de 1967, trazido a vigor a partir do golpe militar de 1964, bem como suas alterações	A Constituição Federal de 1967 trouxe importantes inovações ao subordinar o Ministério Público ao Poder Judiciário, criando a regulamentação “séria” do concurso de provas e títulos, abolidos os “concursos internos” que davam margem a influências políticas. A Constituição Federal de 1969 (ou Emenda Constitucional nº 1 de 17 de outubro de 1969) retirou as mesmas condições de aposentadoria e vencimentos atribuídos aos juízes (pela supressão do § único do art. 139) e perda de sua independência, pela subordinação no capítulo do Poder Executivo. O Código de Processo Civil de 1973 deu tratamento sistemático ao Ministério Público. Ao disciplinar a sua intervenção, o Código de Processo Civil

³⁴⁷ O fato de os três autores mencionados serem membros do MP não é intencional, mas reforça o que já foi dito no primeiro capítulo desta tese quanto à recorrência de que membros de carreira jurídicas optem por escrever, no âmbito acadêmico, sobre as organizações de que são integrantes.

³⁴⁸ A exemplo do comentado na nota de rodapé n. 48, os três textos fazem referência aos *magiai*, funcionários públicos do Antigo Egito que, alegadamente, seria um antecedente histórico do MP contemporâneo.

Tribunal Federal a suspensão do exercício do mandato parlamentar. Com esteio no art. 96, parágrafo único, da Constituição então vigente, que previa a edição de uma lei nacional com o fim de uniformizar os alicerces estruturais da Instituição, foi editada a Lei Complementar n. 40/1981, que estabelecia as normas gerais a serem adotadas na organização do Ministério Público dos Estados”. (...) Dentre outros avanços da Lei Complementar n. 40/1981, podem ser mencionados os seguintes: a) o Ministério Público foi considerado Instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado; b) a fixação dos princípios da unidade, da indivisibilidade e da autonomia funcional; c) a outorga de autonomia administrativa e financeira à Instituição, com a previsão de dotação orçamentária própria; d) o redimensionamento do cargo de Procurador-Geral, que, até então, era considerado um cargo de confiança, sendo o seu ocupante demissível ad nutum pelo Chefe do Executivo; e e) a não inclusão, dentre as atribuições do Ministério Público dos Estados, da representação judicial do respectivo ente federado. Nesse particular, foi estabelecida uma clara distinção em relação ao Ministério da União, que	decorrentes da “Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969, manteve, em seus aspectos gerais, as regras estabelecidas pela Constituição antecedente. No texto de 1967 o Ministério Público foi disciplinado no capítulo do Poder Judiciário. Depois, com a “emenda” de 1969, o Ministério Público passou para o capítulo do Poder Executivo. Hugo Nigro Mazzilli constata que (...) <i>‘houve notável crescimento das atribuições do chefe do Ministério Público da União, porque nomeado e demitido livremente pelo presidente da República’.</i>	conferiu-lhe basicamente um papel de órgão interveniente, custos legis (...) Ademais, a Lei de Mandado de Segurança (Lei nº 1.533 de 31/12/51, artigo 10), a Lei de Falências (Decreto-Lei nº 661/45 de 21/06/45, artigo 210), Lei de Ações Populares (de 29/06/65), Lei de Alimentos (Lei nº 5.478/68 de 25/10/68, artigo 9), Lei de Registros Públicos (Lei nº 6.015/73, de 31/12/73, artigos 57, 67, §1º, 76, § 30, 109, 200, 213, § 3º), Lei de Acidentes do Trabalho (Lei nº 5.638/70 e posteriormente leis nº 6.367/76 e nº 8.213/91) etc., preveem a intervenção do Ministério Público, de maneira expressa ou por interpretação (como no caso de acidentes do trabalho), basicamente como fiscal da lei. A Emenda nº 7 de 1977 alterou o artigo 96 da Constituição de 1969 e autorizou os ministérios públicos a se organizarem em carreira por leis estaduais. Como consequência, foi promulgada a Lei Complementar nº40 de 14/12/1981 que traçou um novo perfil do Ministério Público definindo-o como “instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, e responsável, perante o Judiciário, pela defesa da ordem jurídica e dos interesses indisponíveis da sociedade, pela fiel observância da Constituição e das leis”. Esta definição viria a ser praticamente repetida no artigo 127 da Constituição Federal de 1988. A Lei nº 6.938/81 previu a ação de indenização ou reparação de danos causados ao meio ambiente, legitimando assim o Ministério Público para a

permaneceu com a obrigação de representar judicialmente a União, obrigação esta que, nas Comarcas do interior, deveria ser exercida pelos Promotores de Justiça (art. 95, § 2º, da EC n. 1/1969). Tal estado de coisas persistiu até o advento da Constituição de 1988, observadas as normas de transição por ela veiculadas. do Ministério Público estadual. Conferiram-se mais poderes ao procurador-geral da República”.		proposição de ação de responsabilidade civil e criminal. A seguir, a Lei nº 7.347 de 24 de julho de 1985, conhecida como Lei de Ação Civil Pública, conferiu legitimidade ao Ministério Público para a propositura de ações civis públicas em defesa dos interesses difusos e coletivos, como aqueles relacionados à defesa do meio ambiente, patrimônio histórico e paisagístico, consumidor, deficiente, direitos constitucionais do cidadão etc. (...)

Fonte: Autor, 2022

Considerando que os trabalhos mais representativos deste conjunto de obras foram escritos por pesquisadores que, paralelamente, possuem vínculo com o Ministério Público, buscou-se ao menos uma produção de um autor com perfil distinto, apenas para que se estabeleça um certo contraponto. O capítulo intitulado “O Ministério Público no Brasil”, do professor e pesquisador das áreas de ciências criminais e ciências sociais Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo, e parte da obra “O papel do Ministério Público: estudo comparado dos países latino-americanos”. O primeiro tópico do capítulo em questão é intitulado, justamente, “evolução histórica do Ministério Público”, onde é traçada uma discussão baseada em marcos legislativos desde as Ordenações Manuelinas do século XVI. A propósito do período autoritário de 1964-1985, o autor, além dos comentários de praxe aos textos normativos, acrescenta, em um único parágrafo, uma informação adicional sobre a conjuntura institucional do MP na época. Veja-se:

Embora o regime militar tenha privado o Ministério Público da possibilidade de uma maior independência, submetendo-o à vontade política do Poder Executivo, a instituição acabou por se fortalecer e crescer em importância no universo dos órgãos governamentais, despertando em seus integrantes uma unidade de aspirações que se manifesta mais tarde, quando dos trabalhos da Assembleia Constituinte que pôs fim ao período autoritário (GHIRINGHELLI, 2008, p. 223).

Dos quatro trechos colacionados, observe-se que somente há duas referências ao fato de que o período analisado corresponde a um regime de exceção: i) o texto de Salles (1999, p. menciona que a CF-1967 adveio após um “golpe militar”; ii) o trabalho de Ghiringhelli

(2008, p. 223) menciona que a ANC 1987-1988 colocou um ponto final no “período autoritário”. Além dessas referências, o excerto imediatamente colacionado acima é o único que faz uma breve discussão para além dos simples comentários à legislação, apresentando uma questão relevante: por que o Ministério Público se fortaleceu durante o período autoritário? No entanto, apesar de se tratar de um tópico sobre a “evolução histórica” da organização, não é dado prosseguimento à discussão, sugerindo que, aos olhos do autor, essa questão não seria relevante para pensar o Ministério Público brasileiro, objeto do texto.

Por fim, poder-se-ia objetar que trabalhos voltados para a formação histórica de uma organização estatal à moda do velho institucionalismo, e que tenham como fio condutor as mudanças institucionais formais, dificilmente produzirão a crítica cuja falta se aponta mais acima. Além disso, o fato dos autores da maior parte de tais textos terem um vínculo institucional com o MP também dificultaria uma reflexão mais profunda sobre as tensões e as contradições do órgão sob a égide da exceção institucional. Em síntese, a leitura aqui proposta estabeleceria parâmetros inalcançáveis para este tipo de reflexão, o que esvaziaria a discussão levantada.

A objeção não teria razão de ser, contudo, porque uma revisão extensiva da literatura disponível sobre a história do Ministério Público brasileiro pôde identificar ao menos um trabalho que afasta todos os pontos indicados no parágrafo anterior³⁴⁹. Trata-se do artigo “Ministério Público: de defensor de direitos do rei a defensor dos direitos do povo. Uma evolução histórica no Rio de Janeiro”, de Maristela Santana, historiadora e servidora do quadro do MP-RJ. O texto fora publicado na Revista do próprio Ministério Público do Rio de Janeiro, em 2011.

Santana (2011, p. 39) inicia sua reflexão enfatizando um elemento que já se apontou nesta tese: “[...] estudos relativos à perspectiva histórica do Ministério Público são escassos; limitam-se, muitas vezes, a um caráter introdutório de livros específicos sobre princípios institucionais do órgão e a artigos esparsos em publicações temáticas”. A exemplo dos demais textos acima referidos, como o título aponta, o artigo não é uma reflexão específica sobre o período de 1964-1985, estabelecendo uma reflexão desde o arcabouço normativo da América portuguesa. Trata-se de um texto de formação histórica, de cariz vétero-institucionalista, cujo fio condutor são das mudanças institucionais formais decorrentes de alterações legislativas, rememorando o arcabouço normativo da América portuguesa.

No ponto específico em que discute o regime de 1964-1985 a partir da CF-1967

³⁴⁹ Não se está afirmando que é o único trabalho já desenvolvido com essas características, mas apenas que foi o único trabalho que o levantamento bibliográfico produzido nesta pesquisa conseguiu identificar.

(SANTANA, 2011, p. 52-53), a autora aponta elementos de reflexão para além do simples comentário da legislação vigente, por exemplo; i) menciona expressamente o caráter autoritário do regime e a sua radicalização a partir da edição do Ato Institucional n. 5, em 1968; ii) afirma que, diferentemente de outras organizações como a Igreja Católica, a Associação Brasileira de Imprensa (ABI) e a OAB, a atuação do Ministério Público contra os excessos do regime autoritário “não parece muito clara”, o que talvez se explicasse pelo “fato dele estar subordinado ao Executivo”; iii) a edição da Emenda Constitucional n. 7/1977 e da LC n. 40/81 no contexto da abertura política; iv) o fortalecimento institucional do MP durante o próprio período ditatorial. São simples pontuações, tratadas no mesmo curto espaço das demais publicações acima referidas, mas que oferece uma perspectiva ausente nos outros textos referenciados: elementos mínimos para pensar a organização na conjuntura específica da ditadura cívico-militar. Veja-se:

A Constituição Federal de 1967 editada sob o Regime Militar, manteve basicamente o mesmo texto da Carta anterior em relação ao Ministério Público. Uma alteração significativa foi a supressão da possibilidade de demissão *ad nutum* do Procurador-Geral pelo Chefe do Executivo. Contudo, na Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969, no rol da radicalização do Regime com a promulgação do Ato Institucional n. 5, editado no ano anterior, promoveu a suspensão total das garantias e dos direitos individuais. O título “Ministério Público” foi transferido do capítulo sobre o Poder Judiciário para o do Executivo. O período que engloba os anos de 1968 e 1974 corresponde à fase mais radical do Governo Militar, os chamados anos de chumbo”. Diante do cerceamento de liberdade das principais instituições brasileiras, parte da Igreja Católica foi, podemos dizer, o único instrumento com voz no campo dos direitos humanos. Espaço este que paulatinamente foi sendo ocupado por entidades ligadas à Ordem dos Advogados do Brasil e à Associação Brasileira de Imprensa (ABI). A atuação do MP não parece muito clara, isso se daria talvez ao fato dele estar diretamente subordinado ao Executivo (...) A Emenda n. 7 de 1977 alterou o art. 96 da Constituição Federal de 1969 e autorizou os Ministérios Públicos a se organizarem em carreiras através de leis estaduais. A Emenda foi promulgada na Lei Complementar n. 40, de 14 de dezembro de 1981, e está inserida no contexto da “lenta e progressiva” reabertura política promovida pelo presidente militar Ernesto Geisel, devido ao desgaste intrínseco ao Regime face à pressão da sociedade pela redemocratização do país, processo que seria acelerado no governo João Baptista Figueiredo, com anistia aos presos políticos (1979) e permissão para as primeiras eleições diretas para governo estadual durante o Regime (1982) (...)

O cotejo do material exposto neste sub-tópico evidencia que a utilização de mudanças legislativas como fio condutor para pensar a trajetória institucional de uma organização formal estatal, como o Ministério Público, não é uma estratégia analítica deficiente em si. Trata-se aqui, como já explicitado nos capítulos precedentes, de um ponto de partida quase incontornável nesse tipo de análise (INGRAM e KAPISZEWSKI, 2019; LIMA; LAMENHA, 2021, p. 101) e que, inclusive, é o fio condutor de várias reflexões desta tese. O artigo de Santana (2011) evidencia que, mesmo no contexto de discussões baseadas nas “evoluções” históricas e

abordando apenas pontualmente o período de 1964-1985, é possível lançar elementos para além da mera glosa de textos legais, sem qualquer referência à conjuntura e as tensões advindas do contexto autoritário.

De toda sorte, o quadro geral da literatura é, de fato, a predominância de uma produção teórica na qual o debate sobre os papéis do velho Ministério Público no regime de exceção é completamente ignorado. Não bastasse a escassez de obras específicas sobre o período, o tratamento da questão, na maioria das reflexões sobre a formação histórica da organização, trata o regime autoritário como um dado lateral para entender o velho MP e como o Ministério Público de 1988 se tornou possível.

6.2.2 Os projetos de memória institucional do Ministério Público brasileiro (1): um sobrevoo e o papel estratégico do Ministério Público Militar no regime de exceção

O segundo grupo de trabalhos que mencionam o regime de 1964-1985 são os projetos de memória institucional mantidos pelos próprios órgãos ministeriais. Há, inclusive, uma política nacional de preservação da memória institucional do Ministério Público brasileiro, regulamentada pela Resolução n. 158, de 31 de janeiro de 2017, do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). O ato normativo cria o Plano Nacional de Gestão de Documentos e Memória do Ministério Público, cujo objetivo principal visa a “[...] preservação da memória institucional e à salvaguarda do acervo documental, por seu valor de prova e informação, e como instrumento de apoio à administração, à cultura e ao desenvolvimento científico” (BRASIL, 2017c).

Em acréscimo, há evidências de que essa atividade de coordenação do CNMP está rendendo frutos: a maior parte dos órgãos ministeriais do País mantém uma política local de memória institucional, com material disponível inclusive em sítios virtuais³⁵⁰. O foco principal do conteúdo produzido por esses projetos tem sido o registro de história oral³⁵¹. Para os propósitos da discussão desenvolvida neste tópico, há vários relatos de promotores e procuradores que atuaram na época da ditadura cívico militar. Relembre-se, contudo, que essas entrevistas não são específicas sobre o regime de 1964-1985, estando normalmente focadas no período em que o membro ou servidor entrevistado esteve na ativa. Assim, nem sempre o

³⁵⁰ Para uma visão geral dessa política coordenada pelo CNMP, foi publicado em 2019 pelo Comitê Gestor do Plano Nacional de Gestão de Documentos e Memória do Ministério Público (COPLANAME), órgão do CNMP, o Catálogo de Memoriais do Ministério Público Brasileiro (BRASIL, 2019).

³⁵¹ Foram consultadas entrevistas realizadas em projetos de memória oral desenvolvido por vários órgãos ministeriais, quais sejam, MPSP, MPMG, MPES, MPSC, MPRS, MPMT, MPM e MPF.

regime autoritário é amplamente tematizado nas entrevistas, ainda que o inquirido tenha desempenhado funções durante o período.

O registro da história oral dos órgãos ministeriais oferece um subsídio relevante para o campo de estudos sobre o Ministério Público brasileiro. Por si, no entanto, ela não substitui a análise do desempenho institucional da organização, seja tomada nacionalmente ou a partir das suas várias unidades. De certa forma, essa prevalência da história oral nos projetos de memória institucional revela também um foco privilegiado em questões como o espaço físico da entidade e a biografia de seus membros do que, propriamente, com a atuação finalística das organizações, em especial em períodos de exceção institucional, como a ditadura de 1964-1985 (SCHINKE, 2022, p. 170-176). Trata-se, portanto, de uma narrativa produzida pela própria organização sobre o seu passado institucional.

Além disso, a memória institucional não se traduz em uma descrição objetiva de fatos passados, mas se trata de uma “[...] construção seletiva do passado, os pontos de partida e de chegada são escolhidos pelo próprio evocador” (SCHINKE, 2022, p. 162). Trata-se, portanto, de uma narrativa produzida pela própria organização sobre o seu desempenho pretérito. É nessa linha que Castro (2018, p. 358) alerta que, em geral, a história das organizações “[...] é mais complexa de como se apresenta ao senso comum, sobretudo quando contada por sujeitos interessados” nessas organizações.

Feita essas considerações, a respeito do de história oral consultado nesta pesquisa e atinente ao período da ditadura cívico-militar de 1964-1985, há uma particularidade interessante, que indica que duas hipóteses especuladas mais acima podem ter relevância analítica. Primeiro, a ideia de que a colaboração com um regime autoritário não necessariamente se dá de maneira explícita, podendo se manifestar através de um alheamento ou inércia frente à exceção institucional que circunda o agente. Segundo, propôs-se que um objeto relevante para pesquisas futuras seria investigar se o contato mais cotidiano com a face explicitamente autoritária do regime de exceção — como na persecução dos crimes políticos — refletiria um nível de adesão mais ativo ao ideário da ditadura.

Consultando registros de memória oral de diferentes órgãos ministeriais: dois federais, o MPF e o MPM e três estaduais, MP-MT, MP-ES e MP-SC, verificam-se indícios de uma possível base empírica para as hipóteses. Esses achados, todavia, têm caráter de referencial qualitativo. Relembre-se que esse não é o escopo desta pesquisa, tampouco a amostra utilizada é suficiente para produzir qualquer tipo de conclusão definitiva. Além disso, não foram aplicadas as mesmas questões aos entrevistados, tratando-se de projetos de história oral sem qualquer conexão um com o outro.

Foram selecionados cinco excertos de entrevistas de cinco membros de cinco órgãos ministeriais diferentes, tratando do tema da ditadura de 1964-1985. Privilegiou-se o relato de membros que passaram, pelo menos, 10 (dez) anos desempenhando suas funções na vigência do regime autoritário. Também se procurou escolher órgãos com diversidade temática e regional. Assim, foram selecionados trechos da fala de membros de 3 (três) MPs estaduais — um da região Centro-Oeste (Mato Grosso), uma da região Sudeste (Espírito Santo) e um da região Sul (Santa Catarina)³⁵² — e de dois ramos do MPU, o Ministério Público Federal (MPF) e o Ministério Público Militar (MPM).

Na linha da primeira hipótese especulada, membros de três órgãos ministeriais cuja atividade rotineira tinha pouco contato com a perseguição dos inimigos do regime (MP-MT, MP-ES e MPF), ao serem questionados sobre as dificuldades de exercer a função ministerial no período anterior a 1988, trataram de temas absolutamente desconectados da conjuntura autoritária: i) Evaldo Duarte de Barros (1971-1995³⁵³³⁵⁴), membro do MP-MT, em uma publicação especial sobre os 30 anos de CRFB/88, ao ser indagado sobre as dificuldades do velho MP, aborda questões relativas aos recursos materiais e humanos do órgão, sem nenhuma menção ao regime de exceção; ii) Zélio Guimarães Silva (1969-1997), membro do MP-ES, em entrevista em 2011, também não menciona a ditadura cívico-militar ao fazer considerações sobre o velho MP; iii) Edylcéa Tavares Nogueira de Paula (1973-1997), questionada sobre as dificuldades decorrentes da ausência de independência funcional no período autoritário, também abordou questões internas, relativas à organização hierárquica do órgão, sem nenhuma palavra sobre o regime de exceção. Veja-se:

³⁵² A intenção original era contemplar registros das cinco regiões do País. No entanto, no acervo disponível nos sítios virtuais dos memoriais dos MPs dessas regiões, não foi encontrado, nos registros de memória oral, conteúdo específico sobre o período de 1964-1985.

³⁵³ As datas indicadas ao lado dos nomes dos membros do MP referenciados compreende, respectivamente, o ano de ingresso e de aposentadoria no órgão ministerial correspondente. Não necessariamente indica que todo período foi cumprido sem interrupções. No caso de Durval Ayrton de Moura Júnior, por exemplo, consta um breve afastamento no ano de 1964 por ordem do Ministro da Justiça. E, no caso de Evaldo Duarte de Barros, houve afastamentos, por dois curtos períodos, para o exercício de mandato eletivo (vereador) e cargo em comissão no Poder Executivo estadual.

³⁵⁴ As datas indicadas ao lado dos nomes dos membros do MP referenciados compreende, respectivamente, o ano de ingresso e de aposentadoria no órgão ministerial correspondente. Não necessariamente indica que todo período foi cumprido sem interrupções. No caso de Durval Ayrton de Moura Júnior, por exemplo, consta um breve afastamento no ano de 1964 por ordem do Ministro da Justiça. E, no caso de Evaldo Duarte de Barros, houve afastamentos, por dois curtos períodos, para o exercício de mandato eletivo (vereador) e cargo em comissão no Poder Executivo estadual.

Quadro 21 – Excertos de manifestações de membros do MP-MT, MP-ES e MPT sobre as dificuldades no exercício da função durante a ditadura

Declarações de Evaldo Duarte de Barros, MP-MT (2018, p. 13)	Declarações de Zélio Guimarães Silva” – membro do MP-ES	Declarações de Edylcéa Tavares Nogueira de Paula – membro do MPF
“Não tínhamos condição nenhuma de trabalho. Tudo era muito difícil. Para desempenhar nossa função, nós emprestavamos mesas, cadeiras, máquinas de datilografar. Nós pedíamos absolutamente tudo. (...) Todas as denúncias eram feitas com máquinas de escrever manual, nós não tínhamos máquina de escrever elétrica, não tínhamos secretária, atendentes, assessoria jurídica (...) o promotor fazia tudo absolutamente sozinho” (MP-MT, 2018, p.13).	“Tudo era difícil. O promotor tinha que ter sua máquina de escrever, os seus livros, as estradas muito precárias para você se deslocar de Vitória até a comarca para exercer suas atividades. Não é como hoje em dia que está supervalorizado o promotor face à Constituição de 1988 e, em decorrência disso, também foram distribuídos os meios necessários para o exercício da atividade. O problema maior dessa fase que nós atravessamos é que, na maioria das vezes, o promotor recebia o seu vencimento e sentia aquele baque porque o vencimento que era pago ao juiz era quase três vezes mais do que ganhava um promotor (...)”.	“(...) quando eu cheguei a Brasília, eu era subordinada, digamos assim entre aspas, a uma Subprocuradoria Geral da República. Então os meus pareceres eram subscritos por um Subprocurador-Geral da República. Cargo em comissão. Não era cargo de carreira. Eu era concursada e o meu parecer era submetido ao cargo em comissão. Quer dizer, isto é uma violência, né? Eu entendo que é uma violência. E muitas vezes, o Subprocurador não concordava conosco. E quando ele não concordava, alguns deles, não todos, eles obrigavam o colega a mudar o parecer. Riscavam como se fossem alunos de escola primária (...)”

Fonte: Autor (2022)

É interessante fazer um rápido parêntese aqui. O trabalho de Schinke (2022, p. 161), a propósito das publicações associadas a projetos de memória institucional do Judiciário estadual e federal gaúcho, encontra achados semelhantes. Mencionado, por exemplo, um caso marcante da violência de Estado no Rio Grande do Sul, o “Caso das Mãos Amarradas”³⁵⁵, observa que, analisando o conteúdo das publicações oficiais sobre a memória da organização, “[...] alguns magistrados que atuaram no processo judicial analisado também aparecem no material institucional narrando o período autoritário através da sucessão de Varas e comarcas, sem

³⁵⁵ Trata-se do assassinato do ex-sargento do Exército Manoel Raimundo Soares perpetrado por agentes do regime de exceção em 1966. Voltar-se-á ao caso mais adiante.

nenhuma referência ao contexto social do país”.

Voltando à Tabela acima, o membro do Ministério Público de Santa Catarina³⁵⁶, André Mello Filho (1968-1988), que funcionou como promotor e procurador de Justiça de 1968 até 1988, ao ser questionado diretamente acerca da eventual interferência do poder militar no trabalho do MP durante o período de 1964-1985, negou peremptoriamente que isso ocorresse. Veja-se:

[...] todo mundo diz que militares pertencentes ao movimento da Revolução de 1964 intimidavam as autoridades civis. Na minha atividade, nunca interferiram. Eu processei um oficial, capitão do Exército, e nunca sofri retaliação. Durante esse tempo, eu nunca recebi nem sequer uma visita de um oficial. Houve outros casos em que processei militares e sempre se verificou o mesmo respeito (MELLO FILHO, 2013, p. 223-224).

Trata-se aqui, na realidade, de outra narrativa comum de normalização da legalidade autoritária. Ainda que não haja apologia explícita ou exaltação do regime de exceção — embora o entrevistado se refira à ruptura de 1964 como “Revolução de 1964” —, enfatiza-se a independência da atuação do Ministério Público e não interferência de quaisquer outros atores no cumprimento de suas atribuições. A substância do conteúdo da fala é muito próxima do que se extrai dos relatos mencionados parágrafos acima: a ideia de que não houve qualquer tipo de instabilidade ou exceção institucional durante o período de 1964-1985. Achado semelhante é citado por Vanessa Dorneles Schinke (2022, p. 181-182) sobre narrativas de magistrados que serviram durante a ditadura de 1964-1985 no Judiciário gaúcho. Observe-se:

A exemplo da atuação dos juízes durante o regime, que investiram a legalidade autoritária de natureza constitucional e naturalizaram sua aplicação, a memória institucional nivela a legitimidade das normas. Essa mesma narrativa demarca que o judiciário era um poder *independente* durante o regime autoritário: ‘o poder judiciário do Rio Grande do Sul sempre foi, e continua sendo, um poder independente, um poder autônomo, em que os outros poderes não metem a mão’(...) Esses elementos que tangenciam a narrativa oficial, criada pela justiça comum para contar como foi a sua atuação durante o regime autoritário, indicam que o padrão de narração constrói uma memória obrigada. Mais que isso, uma memória, cujos nexos pouco se relacionam com finalidades democráticas, o que insinua o abuso (pelo esquecimento) de elementos fundamentais para a compreensão da capacidade de comprometimento do poder judiciário com um projeto constitucional.

Por fim, selecionou-se excerto de um membro do Ministério Público Militar durante o regime de exceção, Durval Ayrton de Moura Júnior (1947-1990), que se tornou conhecido

³⁵⁶ De toda sorte, Gunter Axt (2013, p. 29), organizador da coletânea “Histórias de Vida: volume II” que consta de 15 (quinze) entrevistas de membros do MP-SC que oficiaram no período de 1964-1985, consigna que “poucos perceberam impacto do regime militar sobre o exercício das funções”.

nacionalmente por ter atuado no caso de Vladimir Herzog durante a ditadura³⁵⁷. Entrevistado em 2015 para o projeto de história oral do MPM, Moura Júnior faz uma declaração de aberto apoio ao que ele denomina de “Revolução de 1964”.

As coisas eram diferentes do que hoje em dia. Eu pertencia a uma geração de guerra, que fora treinada para estar em prontidão. Primeiro, lutamos contra o fascismo. Em seguida, veio o inimigo comunista. O mundo atravessava a Guerra Fria. A revolução cubana, acontecida havia pouco, em pleno continente americano, despertava medos e paixões. Quando eclodiu o movimento dos sargentos, encaramos nossos piores temores, fantasmas da Intentona do Prestes, de 1935, quando militares foram covardemente assassinados dentro dos quartéis, enquanto dormiam, por colegas de farda. Parte dos sargentos apoiara o Jango e o Brizola em 1961 e se falava muito nos Grupos dos Onze, que estariam se organizando por todo o país. Havia greves. Ou fazíamos alguma coisa, ou corríamos o sério risco de sermos tragados por aquela maré. Se não houvesse ocorrido a Revolução, onde nós estaríamos? (MOURA JÚNIOR, 2016, p. 79)

O Ministério Público Militar, por sinal configura um caso à parte no que diz respeito ao papel estratégico do MP na ditadura cívico-militar de 1964-1985. Como já mencionado, pouco mais de 1 (um) ano após a ruptura de 1964, por meio do Ato Institucional n. 2, de 27.10.1965³⁵⁸, o MPM passou a ter atribuição para a persecução de crimes políticos, que agora seriam processados e julgados pela Justiça Militar. É dizer: a acusação e a busca pela condenação dos inimigos do regime de exceção couberam ao MPM a partir do AI-2. Tratava-se, portanto, de um operador da legalidade autoritária³⁵⁹ e do ordenamento jurídico colocado acima da lei pelo poder militar.

Como é sabido, a justiça política era uma das principais táticas dos governos autoritários sul-americanos do período entre 1960 e 1980 para tentar legitimar a violência de Estado perpetrada pelo regime, emulando um processo judicial aparentemente idôneo. A esse respeito, Pereira (2010, p. 58, 59) é categórico ao pontificar — quanto ao desempenho institucional do sistema de justiça na persecução de crimes políticos durante a ditadura cívico-militar de 1964-

³⁵⁷ Em entrevista ao jornal El País, em março de 2019, o ex-membro do MPM declarou que não se arrepende de sua atuação durante o período de 1964-1985. Consignou ainda que “a Revolução de 64 não foi um golpe e nem foi contra a lei. Foi um grito da sociedade, as Forças Armadas apenas ecoaram o desejo da sociedade civil” (ALESSI, 2019). Ressalte-se que, em março de 2020, Durval Ayrton foi denunciado pelo Ministério Público Federal pela suposta prática de crime de prevaricação (CP, art. 319) justamente na apuração do assassinato de Vladimir Herzog sob custódia do Estado (MPF, 2020).

³⁵⁸ Ressalte-se que, já no marco da Lei n. 1.341/51 e também na disciplina posterior do Decreto n. 73.173/73, o Ministério Público Militar (MPM) era, tal como atualmente, ramo do Ministério Público da União (MPU).

³⁵⁹ A noção de legalidade autoritária remete à base legal estabelecida pelo regime de exceção de 1965-1985, sua interpretação e a aplicação. Não significa, necessariamente, que essa base legal tenha que ter sido posta efetivamente durante a ditadura, mas pode se tratar de uma interpretação distinta, e abusiva, de disposições normativas anteriores. De mais a mais, como já discutido, o esforço de produzir uma legitimidade da ruptura de 1965 através da forma jurídica conduziu o direito e o sistema de justiça a um papel estratégico para a consecução da agenda do governo autoritário (PEREIRA, 2010, p. 36-40).

1985 — que “[...] os tribunais militares não eram nem independentes e nem imparciais” e que, comparativamente com as ditaduras chilena e argentina, a experiência autoritária brasileira “parece ter sido mais judicializada que a de seus vizinhos”. E acrescenta:

[...] embora as regras e os procedimentos não fossem mera fachada, faltava a esses sistemas um ou mais elementos de um sistema judicial equânime, tal como igualdade perante a lei, proibição do duplo risco de condenação, o direito de o acusado ser defendido por um advogado, a exigência de que as condenações fossem embasadas em provas, e a aplicação da lei aos agendes do Estado, e não apenas os cidadãos (PEREIRA, 2010, p. 54-55).

O Centro de Memória do MPM tem publicado, ao longo da última década, uma série de livros sobre a história institucional da entidade. Curiosamente, há livros específicos sobre temas como a atuação do MPM nas missões de paz na ONU e também na Segunda Guerra Mundial, mas não nenhuma publicação específica sobre a ditadura cívico-militar de 1964-1985. A exemplo do que se tem desenvolvido até aqui acerca da temática, é possível identificar, de maneira esparsa, referências sobre o período em registros de história oral e em outros textos historiográficos de abrangência mais ampla sobre a atuação da organização.

Em uma dessas publicações, intitulada “Memória Histórica do Ministério Público Militar” (FREITAS et al., 2012), há um extenso capítulo sobre “O Ministério Público Militar no período dos generais” (1964-1985), organizado por Mário Sérgio Marques Soares e Péricles Aurélio Lima de Queiroz, dois pesquisadores e membros da organização.

Uma publicação como essa, chancelada pela própria organização, oferece subsídios valiosos para a pesquisa institucionalista histórica. O trabalho citado, por exemplo, traz um detalhado relato de mudanças institucionais ocorridas no MPM durante o regime de exceção, apresenta alguns casos judiciais de relevo e compila registros de história oral com membros do órgão que atuaram no período. Por outro lado, mesmo organizada por pesquisadores independentes, a análise do desempenho institucional da organização durante o período autoritário é mais um exemplo do frequente tom laudatório à entidade e o seu legado, com a omissão de elementos relevantes para uma discussão qualificada.

Contra a farta evidência de achados como o relatório Brasil Nunca Mais, que dedicou um tomo apenas aos abusos perpetrados pela Justiça Militar durante a exceção de 1964-1985 (ARQUIDIOCESE DE SÃO PAULO, 1985) e dos achados da Comissão Nacional da Verdade (CNV) instaurada um ano antes da publicação, a análise reputa a atuação do MPM durante a ditadura como independente e reta e que a Justiça Militar se manteve “acima de qualquer influência” e “agindo de acordo com a lei e a prova dos autos”. Quanto às críticas em

determinados episódios do período autoritário, os autores creditam eventuais equívocos ao fato de que “os promotores e procuradores são humanos, tem suas idiossincrasias e, assim, reagem segundo suas convicções pessoais, mormente frente a princípios religiosos e acontecimentos políticos”. Veja-se:

O Ministério Público Militar teve, no período mencionado, uma postura de independência e retidão, embora tivesse uma composição majoritariamente composta por membros de um quadro cujo acesso era por indicação e livre nomeação e cuja destituição, por desconvocação, poderia ocorrer a qualquer momento, isto sem falarmos na cassação, tão comum naqueles dias.

Não se pode afirmar a ausência absoluta de pressões e influências. Todavia, se presentes em casos esporádicos, não tiveram repercussão no cômputo da atuação.

Embora às vezes criticado em determinados episódios, não se pode afastar que os promotores e procuradores são humanos, tem suas idiossincrasias e, assim, reagem segundo suas convicções pessoais, mormente frente a princípios religiosos e acontecimentos políticos. No geral, podemos dizer que, no tocante à carreira do Ministério Público Militar foi um período de definições importantes e de destaque no meio jurídico nacional.

A Justiça Militar mostrou-se acima de qualquer influência, tanto que estabeleceu, pela primeira vez, a concessão de liminar em habeas corpus, sendo seguida pelo Supremo Tribunal Federal e o Ministério Público Militar, mesmo vinculado orçamentária e administrativamente ao Poder Executivo, manteve-se fiel aos seus princípios, agindo de acordo com a lei e a prova dos autos

Hoje, evidente, com absoluta independência e garantia de seus membros, muitas normas seriam questionadas, como, aliás, vemos diariamente. (SOARES QUEIROZ, 2012, p. 211)

Chama atenção que esses vieses de análise sejam explícitos em um texto produzido quase 30 (trinta) anos após a saída dos militares do governo. Pode-se, todavia, sustentar a subsistência, mesmo no regime democrático, de uma ambiência discursiva hegemônica em que uma narrativa como essa é produzida³⁶⁰. Em outra publicação do próprio MPM, o antropólogo Gunter Axt (2016) produziu mais uma de suas coletâneas de história oral denominada “Histórias de Vida”. Na introdução do primeiro volume da obra, Axt (2016, p. 41), como organizador do volume, consigna que, considerando uma análise global das entrevistas presentes no livro e realizadas décadas após o fim da ditadura, vários membros do MP Militar que serviram durante o período ditatorial de 1964-1985 fazem uma avaliação positiva da ruptura institucional ocorrida na época.

A justificativa geral para essa posição, mesmo décadas após o fim do regime, é explicável na chave da conhecida narrativa de que as Forças Armadas impediram a instalação

³⁶⁰ Observe-se, no entanto, que há pesquisas sobre a memória institucional de organizações não militares do sistema de justiça, como o trabalho de Schinke (2022, p. 174, 181) sobre o Judiciário gaúcho estadual e federal, e que identifica na fala dos magistrados que atuaram durante o regime de exceção uma narrativa que nivela a legitimidade das normas em uma ditadura e na democracia, propondo uma certa continuidade entre ambos os períodos, sempre destacando que, em qualquer contexto, o Judiciário sempre atuou de forma independente e livre de pressões.

de uma ditadura comunista no país, tendo sido supostamente instadas pelo povo para fazê-lo. Além disso, ainda que haja críticas aos excessos promovidos pelo regime e que paradoxalmente tenha sido instalada uma ditadura para evitar que outra tomasse o poder, o discurso assumido por tais interlocutores subjaz que fora um preço razoável a pagar para supostamente livrar o Brasil do comunismo³⁶¹.

Pode-se objetar a esta altura que a distinção temática entre as áreas de atuação do MPM e dos demais ramos do MP brasileiro não recomendaria que se tomasse a experiência do primeiro como referência ilustrativa do alinhamento do MP como organização nacional em relação ao regime de exceção. Ocorre que não se pode comparar o pequeno espectro de atuação do MPM na atualidade com o seu papel fundamental na estratégia política do poder militar durante a ditadura³⁶².

Em uma contabilização que levantou apenas os processos que resultaram em apelação ao Superior Tribunal Militar, foram processadas 7.367 pessoas por crimes políticos na Justiça militar no Brasil durante o período de 1964 a 1979 (PEREIRA, 2010, p. 57). Considerando — como já dito — que a justiça política era um dos principais expedientes do regime para buscar legitimar juridicamente a repressão dos ditos subversivos, é incontornável discutir o papel do Ministério Público Militar no período e atribuir-lhe a relevância do papel estratégico desempenhado para a concretização da agenda do regime autoritário.

De todo modo, apesar do conteúdo da Tabela 21 baseado no discurso de membros de outros três órgãos ministeriais indicar a existência de indícios de uma atitude de alheamento e/ou inércia em relação à ditadura militar, já se argumentou que a ambiência institucional da justiça militar era bem diferente daquela relativa à justiça civil. Esse cenário recomenda, portanto, que se examine separadamente se havia um alinhamento institucional entre os órgãos do MP não-militar e o regime de exceção. Tal como foi feito em relação ao MPM, iniciar-se-á com um panorama acerca da literatura disponível a respeito do tema.

6.2.3 Os projetos de memória institucional do Ministério Público brasileiro (2): os órgãos

³⁶¹ Na dicção original do pesquisador: “[...] vários entrevistados compreendem excessos cometidos durante o regime militar como reprováveis, os qualificando, porém, como efeitos colaterais de uma “guerra civil” que não teria sido iniciada pelos militares, os quais, a propósito, teriam atendido, em 1964, a um chamado da sociedade civil para moralizar o Brasil e garantir a preservação de liberdades democráticas, ameaçadas, então, pelo aparente avanço da esquerda revolucionária e do sindicalismo infrene. Alguns acreditam que o movimento de 1964 teria resgatado a nação do perigo de uma ditadura comunista, ainda que, nesse desiderato, a tenha precipitado numa outra ditadura, à de direita” (AXT, 2016, p. 41).

³⁶² Em um artigo intitulado “A Revolução de 64 e o Ministério Público do Paraná”, Rui Cavallin Pinto (2015) destaca que, com o AI-2 e a concentração dos crimes políticos na área de atuação do MPM, restou aos demais ramos do MP — com exceção do MPT, evidentemente — “[...] a criminalidade convencional (...) a corriqueira, fora do establishment político”.

ministeriais não-militares entre inércia e colaboracionismo

Até onde foi possível estender o levantamento bibliográfico para a realização desta pesquisa, os projetos de memória institucional, nomeadamente os registros de memória oral, são as principais fontes disponíveis — ainda que não sejam específicas — sobre o desempenho institucional do velho Ministério Público — excetuado aqui o MPM, porque já tratado no tópico anterior. Mesmo no campo das pesquisas produzidas ou chancelas pelo próprio MP, publicações voltadas para uma análise do desempenho institucional dos órgãos ministeriais, ou até mesmo relatos historiográficos, são escassas. E, como se tem repetido, reflexões específicas sobre o período ditatorial não foram encontradas nesse acervo de publicações oficiais³⁶³.

Pontualmente, trabalhos de formação ou “evolução” histórica que contemplam toda a vida institucional de um órgão ministerial específico e acabam abordando o período de exceção de 1964-1985, embora não como tema principal. Essas obras, por vezes, trazem informações relevantes para as pesquisas sobre o MP brasileiro. No entanto, enquanto análise do desempenho institucional, as reflexões são limitadas. De mais a mais, verifica-se uma certa tendência comum as referências constantes em publicações promovidas pelos próprios órgãos do sistema de justiça sobre a ditadura militar. Por vezes, o recorte promovido por essas análises, ao conferir grande destaque a episódios de contestação e enfrentamento do regime e menos espaços para relatos de colaboracionismo aberto ou velado, alimentam uma narrativa de que a resistência ao regime autoritário era a regra, e não a exceção, na agência da organização e de seus membros (CASTRO, 2018, p. 318).

Veja-se, por exemplo, o livro “Ministério Público no Rio Grande do Sul: evolução histórica”, do historiador Gunter Axt, publicado em 2006 pelo próprio MPRS. No ponto em que discute as implicações do regime de 1964-1985 para o órgão, o texto apresenta um panorama das mudanças institucionais formais consistentes em reformas legislativas e infralegais no estatuto jurídico do MPRS. O teor das alterações implementava medidas à centralização do poder e ao controle estrito da atuação finalística do órgão. Nesse sentido, Axt (2006, p. 155) propõe que “[...] o regime jurídico implantado a partir de 1964 confiscou garantias de autonomia dos promotores públicos, especialmente a partir da implantação do AI-5”. Mais adiante, menciona o citado “Caso das Mãos Amarradas”, que “[...] foi investigado com

³⁶³ O mesmo cenário é descrito por Schinke (2022, p. 177-180) a respeito da memória institucional do Judiciário gaúcho estadual e federal sobre o regime de exceção de 1964-1985. Exemplificando, uma das obras analisadas pela autora, intitulada “A justiça federal no Rio Grande do Sul” e escrita por um membro da carreira, não faz uma única menção a “[...] quaisquer vocábulos que possam remeter, ainda que genericamente, ao contexto político brasileiro de 1964-1985” em 223 páginas da obra.

coragem pelo Ministério Público”³⁶⁴, ajudando a “chamar atenção para o clima de violência que se instalara”³⁶⁵ (AXT, 2006, p. 146-147).

Embora as duas informações sejam corretas — houve restrições à atuação e às garantias dos membros do MPRS e o a atuação do órgão identificou os responsáveis pelo homicídio —, a conjugação dessas informações favorece a narrativa de uma organização oprimida pelo regime autoritário e que, apesar disso, atuava para cumprir sua missão institucional. Uma análise desse tipo, sem que se discuta a respeito do alinhamento institucional e do apoio ao regime no interior da organização durante o regime de exceção, será sempre parcial. É tanto que o autor reconhece que “[...] nunca o Ministério Público expandiu-se tanto como durante os anos 1970”, referindo-se à criação de cargos, à maior mobilidade vertical e horizontal aos membros e à melhoria do quadro remuneratório e outras vantagens não pecuniárias. Afirma que “[...] tais inovações contribuíram significativa para tornar a carreira do Ministério Público bem mais atraente do que até então o fora fazendo com que as promotorias deixassem de ser um trampolim para a magistratura” (AXT, 2006, p. 156). Fica a questão: por que haveria tamanho crescimento institucional de uma organização incômoda ao regime de exceção?

Outros trabalhos, como o livro “Memória: Ministério Público de Goiás” (2008), coordenado pela promotora Roberta Pondé Amorim de Almeida, assumem uma linha semelhante, tratando do período de exceção a partir do relato de episódios de coragem e altivez dos membros do MP-GO frente à ditadura³⁶⁶ (MP-GO, 2008, p. 71-73). Não deixa, todavia, de

³⁶⁴ Em 1967, o Ministério Público denunciou seis policiais, dentre delegados de polícia e inspetores, pelos crimes de homicídio, qualificado por asfixia, e abuso de autoridade. Consta na denúncia que, no dia 24 de agosto de 1966, ao entardecer, nas proximidades da ponte do Rio Jacuí, às margens da chamada *Ilha das Flores*, em Porto Alegre, um casal encontrou o corpo de um homem semi-submerso, em adiantado estado de decomposição orgânica. O corpo estava com as mãos amarradas para trás, sobre a região ilíaca. O fato logo foi comunicado à polícia da Ilha. Recolhido o cadáver para o Instituto Médico Legal, realizou-se a necropsia no dia seguinte. A *causa mortis* foi asfixia mecânica. Realizou-se, ainda, exame toxicológico, constatando-se que taxa do álcool no sangue era suficiente para causar embriaguez. Os peritos concluíram que o “evento morte” teria ocorrido entre 13 e 2 de agosto de 1966 (...) meses antes da ‘Revolução de Março’, um colaborador do Sistema Nacional de Informações (SNI) conheceu Manoel Raimundo Soares e constatou que este desenvolvia atividades consideradas *subversivas*. O colaborador comprometeu-se em entrega-lo à polícia, o que ocorreu em 11 de março de 1966., às 17 horas, quando Manoel Raimundo Soares foi detido por distribuir panfletos *subversivos* na rua. Foi capturado por sargentos da Polícia Militar, colocado em um automóvel, e levado para a 6ª Companhia do Exército. Duas horas depois, foi conduzido para o Departamento de Ordem Política e Social (DOPS). Nesse local, foram realizadas inúmeras sessões de tortura” (SCHINKE, 2022, p. 183).

³⁶⁵ Schinke (2022, p. 183-196) faz um relato minucioso da investigação e, especificamente, do processo judicial referente a esse assassinato. Apesar da existência de robustas provas de que a vítima fora morta por ser um inimigo do regime e por agentes do Estado, não houve responsabilização criminal para nenhum dos acusados.

³⁶⁶ Trata-se do relato dos membros do MP-GO hoje aposentados, Geraldo Batista de Siqueira, que afirma ter sido necessário se mudar de comarca em razão da impugnação de três candidatos a prefeito pela ARENA em municípios inseridos na comarca da Pontalina-GO; e de João Neder, que afirma ter sido perseguido antes mesmo do início do regime de exceção, a partir de 1962 por conta de “uma denúncia mentirosa”, e que foi preso 22 vezes entre 1962 e 1969. Neste último caso, por sinal, não consta que os problemas do promotor com o regime estivessem relacionados com sua atuação funcional (MP-GO, 2008, p. 71-73).

referir ao golpe como “Revolução de 1964” (MP-GO, 2008, p. 66, 70-71) e a celebrar “[...] um passo decisivo em defesa das garantias e prerrogativas dos seus membros” com a criação da Associação Goiana do Ministério Público (AGMP), em 1967, “[...] a despeito da conturbada realidade brasileira”.

Também merece menção uma publicação corporativa referente a uma edição da Revista da Associação Paulista do Ministério Público (APMP Revista), datada de maio a agosto de 2014, cuja matéria principal é intitulada “A ditadura militar o Ministério Público” e cujo conteúdo também é de memória oral — o subtítulo da reportagem é “[...] promotores e procuradores de Justiça de São Paulo expõem histórias pouco conhecidas do período do regime militar”.

O conteúdo da publicação também foca quase exclusivamente em relatos de perseguição³⁶⁷, como o caso da cassação do cargo do promotor Darcy Paulilo Passos pelo regime de exceção, a detenção ilegal de 14 (quatorze) promotores de justiça que necessitou da intervenção do general Amaury Kruehl, a pedido do então promotor do MP-SP Lauro Indursky, para ser solucionada e a atuação de Hélio Bicudo no caso do Esquadrão da Morte no final dos anos 1960.

No curso dos registros orais, há declarações emblemáticas que apontam para a existência de amplo apoio ao regime de exceção no interior do MP-SP. O próprio Darcy Paulilo Passos, promotor cassado pelo regime autoritário, afirma que “no Ministério Público havia muitos reacionários. E muitos progressistas. Não sei dizer quem era maioria” (DUTRA; PALHARES, 2014, p. 27-28). Em outro exemplo, Carlos Francisco Bandeira Lins, procurador de Justiça aposentado, é categórico ao afirmar que “[...] a maior parte do Ministério Público era extremamente conservadora. Eu fui perseguido pela instituição, por ser favorável à legalidade democrática” (DUTRA; PALHARES, 2014, p. 36). A publicação, no entanto, não aprofunda essas questões com objetivo de explicar a extensão e os efeitos do alinhamento de parte significativa dos membros do MP paulista com o governo autoritário.

Mesmo relatos historiográficos minuciosos, como o livro “Um olhar sobre o Ministério

³⁶⁷ Na mesma linha é o registro escrito de participação de Hugo Nigro Mazzilli (2014), que foi membro do MPSP no período de exceção, no evento “Ditadura, Democracia e Memória”, organizado pela Escola Superior do MPSP. Na ocasião, é curioso observar que Hugo Nigro Mazzilli chega a mencionar a situação de seu tio, o político Ranieri Mazzilli, relatando as perseguições alegadamente sofridas por ele na ditadura cívico-militar, não mencionando um fato histórico incontornável. Mazzilli apoiou a ruptura de 1964 e, na condição de presidente da Câmara dos Deputados, foi empossado Presidente da República após a deposição de João Goulart, em 02.04.1964, tendo permanecido de fato na chefia do Executivo nacional até 15.04.1964, quando transmitiu o cargo ao Marechal Humberto Castelo Branco. Esse relato, embora de tema diverso, é bastante ilustrativo da construção de uma narrativa de perseguição política no regime de exceção, omitindo os episódios de colaboracionismo e adesão, que se tem apontado à propósito da literatura sobre o MP acerca da temática.

Público Fluminense”, de Célio Erthal da Rocha (2015), que integrou o MP Fluminense, primeiro como promotor de Justiça substituto nos anos 1960 e, posteriormente, como defensor público, a partir de 1966, à época em que as funções defensoriais eram exercidas, até 1981, em órgão inserido na estrutura do MP-RJ. Também foi membro de várias diretorias da Associação do Ministério Público Fluminense (AMPF)³⁶⁸. O trabalho de Rocha abrange um conjunto significativo de fotografias, discursos, reportagens e momentos da vida corporativa e institucional do MP-RJ no período entre 1966 e 1980, mas não faz nenhuma consideração sobre a conjuntura autoritária e seus efeitos sobre a atuação do MP-RJ e do MP-GB.

A exemplo do acontece com o MPM, portanto, as obras que exploram o desempenho institucional dos demais órgãos ministeriais partilham as seguintes características: i) a maioria advém de publicações dos próprios órgãos ou por eles canceladas, baseando-se principalmente em registros de história oral; ii) as poucas publicações que analisam o desempenho institucional do velho Ministério Público geralmente não tratam especificamente do período de 1964-1985, discutindo-o apenas no contexto de uma análise geral da história da organização; iii) as discussões que abrangem o período autoritário de 1964-1985 raramente abordam a temática do eventual colaboracionismo e/ou alinhamento institucional do MP com regime, dando mais espaço ao relato de episódios ou de biografias de membros que se caracterizaram por uma certa resistência ou enfrentamento da ditadura.

Apesar desse grande silêncio analítico, os dados disponíveis nessa escassa literatura, como os próprios relatos de memória oral, documentos oficiais e registros de eventos e discursos da época, já oferecem o mapeamento de elementos suficientes para traçar um panorama mínimo da relação entre os órgãos não militares do MP brasileiro e o regime de exceção. É o que se desenvolverá nos próximos tópicos deste capítulo. Uma abordagem mais extensa, é certo, dependerá fundamentalmente de esforços de pesquisa posteriores e dispostos a voltar os olhos para o passado, deixando de lado o mito da transformação constitucional.

6.3 O GRANDE SILÊNCIO NA ORGANIZAÇÃO: O MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO COMO ATOR ESTRATÉGICO DA PAISAGEM INSTITUCIONAL AUTORITÁRIA

Maio de 1972. Brasília, a capital da República, sedia o do IV Congresso Interamericano

³⁶⁸ A AMPF e a Associação do Ministério Público da Guanabara também se fundiram por ocasião da fusão dos estados do Rio de Janeiro e da Guanabara em 1975, criando a Associação do Ministério Público do estado do Rio de Janeiro (AMPERJ) (ROCHA, 2015, p. 189)

do Ministério Público, com sessões realizadas no Palácio do Itamaraty. Preside os trabalhos o recém-empossado Procurador-Geral da República, José Carlos Moreira Alves. Delegações dos órgãos do Ministério Público — ou agências estatais equivalentes — de Argentina, Canadá, Colômbia, El Salvador, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Peru, Trinidad e Tobago e Portugal – este último, como convidado especial. Pelo Ministério Público brasileiro, delegações de todos os órgãos ministeriais estaduais. A primeira participação oficial da recém-criada Confederação das Associações Estaduais do Ministério Público (CAEMP)³⁶⁹, e o primeiro congresso do qual a entidade participava como organizadora, em conjunto com o Ministério da Justiça, à época ocupado pelo jurista Alfredo Buzaid (CABRAL NETTO, 2009, p. 104).

Ao longo do evento, várias visitas institucionais foram realizadas: as delegações visitaram o Congresso Nacional, o Supremo Tribunal Federal, o Governador do Distrito Federal e o próprio Ministro da Justiça. Houve uma audiência especial, no Palácio do Planalto, com o Presidente da República, o general Emílio Garrastazu Médici. Em resposta à saudação realizada pela chefe do Ministério Público salvadorenho, o presidente militar manifesta o seu “prazer e porque não dizer (...) alegria” na ocasião e, em poucas palavras, define o Ministério Público brasileiro como um dos fundamentos do “regime de legalidade vigente no Brasil”. Veja-se:

Minhas Senhoras e meus Senhores:

É com muito prazer – e por que não dizer com alegria – que recebo neste Palácio as delegações estrangeiras e brasileiras que participam do IV Congresso Interamericano do Ministério Público.

Agradeço a gentileza desta visita, que reúne homens e mulheres tão ilustres das Américas. Devo dizer a todos que o Governo Brasileiro dá especial realce ao Ministério Público, instituição encarregada de zelar pela ordem e pelo cumprimento da lei.

Esse realce está perfeitamente traduzido na Constituição que nos rege. Tanto isso é verdade que o Ministério Público ocupa uma secção de nossa carta política. Além disso, o regime de legalidade vigente no Brasil encontra no Ministério Público um dos seus fundamentos, pois lhe cabe entre outras importantes missões, a de acusar a inconstitucionalidade de leis e dos atos administrativos perante o Poder Judiciário³⁷⁰.

. Ao agradecer as generosas palavras dos representantes das delegações particularmente o carinho da representante de El Salvador, faço votos, em nome do Governo Brasileiro, do pleno êxito em vosso trabalho, na certeza de que ele servirá para aprimorar cada vez mais esta nobre e útil instituição (GUANABARA, 1972).

³⁶⁹ A Confederação das Associações Estaduais do Ministério Público (CAEMP), antecessora da atual Associação Nacional do Ministério Público (CONAMP), foi idealizada em dezembro de 1970, no II Congresso Fluminense do Ministério Público. A formalização de sua fundação ocorreu em maio de 1971 e, na ocasião, contava com a participação de associações de 10 (dez) estados da Federação. A finalidade explícita da criação da CAEMP foi “proporcionar unidade nacional, objetivando aperfeiçoamento institucional, adequando o Ministério Público às suas relevantes tarefas no contexto de um país em desenvolvimento e provendo a defesa dos direitos e interesses gerais pela classe” (CABRAL NETTO, 2009, p. 23, 27/28).

³⁷⁰ Ver-se-á, no capítulo seguinte, que foi a EC n. 16/1965 à Constituição de 1946, já sob o regime de exceção, que promoveu o estabelecimento da competência originária do Supremo Tribunal Federal para apreciar “a representação contra inconstitucionalidade de lei ou ato de natureza normativa, federal ou estadual” com legitimidade ativa exclusiva do Procurador-Geral da República.

O cenário acima descrito seria suficiente para evidenciar, não apenas, que os órgãos não militares do Ministério Público brasileiro estavam perfeitamente alinhados com o regime de exceção, como também se sentiam à vontade para cortejar o governo autoritário. No curso dos “anos de chumbo” da ditadura cívico-militar, Brasília foi escolhida como sede de um evento internacional e o primeiro organizado pela entidade corporativa nacional que, ao longo dos anos, se notabilizaria como a principal organização de classe do Ministério Público brasileiro. A razão não poderia ser mais óbvia: prestigiar o regime, o seu líder máximo e também seus juristas mais destacados, no caso Alfredo Buzaid, que ocupava o Ministério da Justiça, e Moreira Alves³⁷¹, então PGR, nomeado semanas antes e a quem foi entregue a presidência do evento (ALMEIDA; SILVA JÚNIOR, 2016, p. 19).

O discurso de Médici não ficou registrado apenas nos anais do evento, mobilizado, em várias ocasiões, como motivo de júbilo para o Ministério Público brasileiro. Semanas após o fim do Congresso Interamericano, a Revista de Direito do Ministério Público do estado da Guanabara publicou uma edição ordinária na qual o primeiro registro é um prólogo intitulado “O Ministério Público na palavra do Presidente Médici”. A finalidade da inserção do prólogo, segundo os editores, era a coerência do periódico “[...] com o seu propósito de realçar as elevadas finalidades do Ministério Público” (GUANABARA, 1972). Além da transcrição da “significativa oração proferida pelo Ilustre Governante”, a publicação celebra o fato de que o Chefe do Executivo nacional “[...] prestigiou entusiasticamente a Instituição, considerando-a um dos fundamentos do regime de legalidade vigente no Brasil” (MP-GB, 1972).

Acompanha o texto de celebração e a transcrição do discurso de Médici, uma fotografia na qual o Procurador-Geral de Justiça do estado da Guanabara, Clóvis Paulo da Rocha, cumprimenta o presidente general.

³⁷¹ A relação de Buzaid e Moreira Alves era estreita. Moreira Alves fora chefe de gabinete de Buzaid entre 1970 e 1971 e já revelou que a indicação à PGR foi feita por seu ex-chefe. O prestígio de Buzaid com o regime era tamanho que, segundo Moreira Alves, o presidente Médici só o conheceu após a nomeação (JALLES et al., 2013, p. 44-45)

Figura 10 - Fotografia tirada no IV Congresso Interamericano do Ministério Público (maio, 1972) na qual o então PGJ do MP-GB, Clóvis P. da Rocha, cumprimenta o presidente Emílio G. Médici



Fonte: Revista de Direito do Ministério Público do estado da Guanabara, vol. 16., ano VI, n. 16, jun./dez., 1972

Ressalte-se que a audiência especial com o Presidente da República, da qual participaram todas as delegações do evento, não foi o único momento que se tem registro de elogios públicos à cúpula do regime autoritário naquele Congresso. Na sessão de encerramento, J.A. César Salgado, membro do MP-SP, então presidente da Associação Interamericana do Ministério Público e recentemente celebrado com uma publicação da APMP que o denomina como “o Promotor das Américas”³⁷² (COGAN, 2016), fez um agradecimento explícito ao então Ministro da Justiça, Alfredo Buzaid³⁷³, por ter aceitado a proposta da entidade para organizar o evento e a seus “[...] valiosos ofícios junto ao Senhor Presidente da República”, propiciando que o evento pudesse ser realizado “sob os auspícios do Governo do Brasil”. Veja-se:

Este IV Congresso Interamericano do Ministério Público, reunido sob os auspícios do Governo do Brasil, nós o devemos à clarividência do Senhor Professor Alfredo Buzaid, Ministro de Estado da Justiça. Houve por bem Sua Excelência aquiescer na proposta que, em boa hora, a presidência da Associação Interamericana do Ministério

³⁷² A obra não faz nenhuma menção às palavras elogiosas de Salgado à cúpula do regime autoritário de 1964-1985. Curiosamente, o IV Congresso Interamericano do MP sequer é citado na obra, enquanto 4 (quatro) outras edições do evento o são (COGAN, 2016).

³⁷³ Um ano antes, Buzaid enviou, através do seu chefe de gabinete, mensagem à abertura I Congresso do Ministério Público de São Paulo, ocorrido em 1971. No texto, além dos elogios protocolares à organização e um breve sumário da suas atribuições, o então Ministro de Justiça enfatizou a função ministerial no controle da administração pública frente a “leis, atos e posturas que ofendem preceitos constitucionais, dando azo à corrupção ou à malversação de dinheiro público”, como contribuição decisiva para o “aperfeiçoamento da democracia” (SÃO PAULO, 1971, p. 33).

Público submeteu à sua alta consideração.

Homem do Direito, fácil lhe foi reconhecer a importância e a significação dessa assembleia de juristas dos países americanos.

Assim, graças aos seus valiosos ofícios junto ao Senhor Presidente da República, que se dignou a acolher a nossa pretensão, aqui nos encontramos, senhores congressistas, para reafirmar os nossos compromissos em face da lei, da justiça e da sociedade e, acima de tudo, em face da nossa consciência (...) (SALGADO, 1972, p. 87-88).

Observando retrospectivamente a partir da chave analítica do pluralismo estatal e da agenda de interesses corporativos do MP naquele momento histórico, não haveria melhor momento para prestigiar o regime e o seu principal jurista Alfredo Buzaid. Poucas semanas após o Congresso Nacional, em agosto de 1972, começou a tramitar o Projeto de Lei n. 810/72, que tencionava aprovar um novo Código de Processo Civil para o País. O anteprojeto do Código foi apresentado por Buzaid em 1964, tendo o jurista sido nomeado para elaborá-lo antes mesmo da ruptura ocorrida em março daquele ano. O texto apresentado e aprovado no segundo semestre de 1972, portanto, deriva do anteprojeto de 1964. Não por acaso o CPC-73 entrou para a história como “Código Buzaid”, referindo ao seu principal elaborador.

Ocorre que o CPC-73 é considerado por parte da literatura, sobretudo a partir do trabalho de Arantes (2002, p. 76), como o principal ponto de virada para a trajetória que conduziria à configuração institucional do Ministério Público contemporâneo. A razão para isso foi a previsão do art. 82, III, do Código, que estabeleceu a possibilidade de o Ministério Público intervir no processo civil em qualquer causa em que houvesse interesse público evidenciado pela natureza da lide ou qualidade da parte. O impacto dessa mudança institucional formal será debatido com maior vagar mais adiante. Basta, todavia, consignar que essa disposição estabelecia uma ampla capacidade de intervenção do MP no processo civil, sempre que identificada a presença de interesse público.

Não se quer propor com isso, evidentemente, que a inclusão do art. 82, III, do CPC-73 encontrou nos eventos de maio de 1972 a sua causa ou um momento decisivo. Sabe-se que a discussão sobre a ampliação da atuação do Ministério Público no processo civil é anterior a 1972. No anteprojeto Buzaid, de 1964, o art. 90, III — que corresponde ao art. 82, III, da versão final — já previa a intervenção ministerial “[...] em todos os processos em que há interesse, quando e pela forma determinada em lei” (BRASIL, 1964). O que se quer enfatizar é que o momento histórico não era trivial para as aspirações corporativas do MP brasileiro. Com a possibilidade real de expansão das atribuições na área cível, o Ministério Público brasileiro finalmente teria um supedâneo legal para se afirmar como uma agência para além da clássica função de persecução criminal. O apoio — ou a simples não oposição — do regime não seria um ativo político dispensável.

Observe-se que, algumas semanas após o IV Congresso Interamericano do Ministério Público, o PGJ do estado da Guanabara, Clóvis Paulo da Rocha — e que aparece na foto acima com o general presidente — profere discurso por ocasião do IV Congresso Fluminense do Ministério Público, afirmando o papel do MP como organização “advogada da sociedade e fiscal da lei”, referindo-se positivamente às palavras de Médici como um argumento de reforço para a necessidade de “alargamento das atribuições do Ministério Público” no futuro. Imediatamente após citar o discurso do Chefe do Executivo Nacional, Rocha (1972, p. 78-79) vaticina:

Esses pronunciamentos tão claros, tão precisos e revestidos de valor das autoridades que o enunciaram **não deixam dúvidas a respeito das perspectivas do Ministério Público no seu porvir.**

Pode-se perfeitamente antever o alargamento das atribuições do Ministério Público, que não ficarão de forma alguma adstritas e limitadas à ação penal, ao processo civil na defesa dos interesses dos incapazes e ainda à ação direta de inconstitucionalidade conferida ao Procurador-Geral da República, mas se estenderão, principalmente, à guarda da própria Constituição Federal, como das Estaduais, através dos chefes dos respectivos “parquets”. (...)

A figura isolada do promotor público de justiça tende a desaparecer para ser substituída pela do trabalho de equipe dos membros do Ministério Público, que terão de agir em conjunto para poderem enfrentar os novos e relevantes encargos cometidos à nobre instituição (...)

No meu discurso de posse na Procuradoria-Geral da Justiça do Estado da Guanabara, tive ocasião de salientar que era mister que esta corporação continuasse a desfrutar, no futuro, o prestígio que teve no passado e que mantém no presente. Para isso, porém, era necessário que **essa "Magistratura de pé", como advogada da sociedade e fiscal da lei,** assumisse atitude dinâmica; que se adaptasse às novas condições da sociedade moderna em franco desenvolvimento. Que se preparasse para recolher os benefícios das novas técnicas que vão sendo utilizadas pelas diversas instituições sociais. Hoje, a comunicação, na era espacial, traz para o homem e para o mundo nova dimensão nessa segunda revolução industrial, também chamada de revolução da cibernética, a qual vem sendo aproveitada pelas instituições públicas e privadas e vai penetrando no campo do direito, da doutrina e da jurisprudência³⁷⁴.

O episódio do discurso de Médici, embora hoje possa parecer prosaico, parece ter sido efetivamente marcante na história da agenda corporativa do MP. Já sob a égide da Nova República, Joaquim Cabral Netto (2009, p. 104-105), membro aposentado do MP-MG e destacada liderança corporativa nos anos de 1970 e 1980, cita a passagem como um episódio exitoso no início da história da CAEMP/CONAMP e do sucesso do IV Congresso Interamericano do MP. O que mais chama atenção é que, mesmo quase 40 (quarenta) anos após o evento, não há nenhuma menção ao fato de o evento ter ocorrido em plena ditadura cívico-militar, com manifestações explícitas de alinhamento e exaltação do regime.

De mais a mais, por mais emblemático que seja o episódio até aqui discutido, cumpre

³⁷⁴ Os destaques são do autor da tese.

observar que há registros de outros elogios públicos ao poder militar e ao regime de exceção por parte de membros de órgãos ministeriais não militares. Veja-se, por exemplo, a partir do levantamento promovido por Célio Erthal da Rocha (2016, p. 100-101, 138-139), dois trechos dos discursos de posse do Procuradores-Gerais de Justiça do Rio de Janeiro, Atamir Quadros Mercês e Gastão Menescal Carneiro, respectivamente em 1969 e 1971. O primeiro, fazendo um elogio extenso ao regime de exceção; enquanto o último, mais discretamente, mobiliza uma pauta corporativa, a independência funcional, para defender que ela estará a serviço da “[...] ação moralista e cívica que a Revolução brasileira lhes ordenou” e comprometida com a “salvaguarda da ordem pública e da segurança nacional”. Veja-se:

Quadro 22 – Trecho dos discursos de posse dos PGJs do MP-RJ, Atamir Quadros Mercês (1969) e Gastão Menescal Carneiro (1971) com manifestações explícitas de apoio ao regime autoritário

Discurso de posse de Atamir Quadros Mercês (1969)	Discurso de Posse de Gastão Menescal Carneiro (1971)
(...) É inquestionável que ninguém melhor que um promotor de Justiça para trazer a Procuradoria-Geral e os órgãos do Ministério Público afinados com a política de renovação de costumes, assegurando-se a adequação dessa política do império da lei e de sua exata aplicação. Em atingindo essa convicção auspiciosa, principalmente porque aprendi que o governo brasileiro, ao sustentar e implementar os princípios revolucionários de 31 de março de 1964, carece de colaboração desambiciosa e idealista de todos os cidadãos, assegurando-se a consecução dos objetivos nacionais permanentes, dentre os quais avultam a justiça e a paz social. Essa convicção que hauri nos estudos que realizei na Escola Superior de Guerra, onde estagiei, ainda não faz dois anos. (...) Identificando na atualidade, a subversão e a corrupção como os principais óbices para a escalada do nosso desenvolvimento, entendo que, de maneira particular as Forças Armadas devem incumbir-se do combate, como eficientemente vem fazendo, à subversão e o Ministério Público encarregar-se da eliminação, pela Justiça, comum e especial, da corrupção, por todas as formas como	(...) Foi para salvaguardar a independência funcional que a lei já garantia aos integrantes do órgão de primeira instância, que solicitei ao excelentíssimo senhor governador do Estado, antes mesmo de titular-me como chefe do Ministério Público, que transformasse, de imediato, as funções de procuradores de Justiça em cargos de carreira. Assim far-se-ia, preliminarmente, justiça a todos os membros da instituição que têm incontestável jus de chegar ao cume de sua profissão, pelas vias corretas da antiguidade e do merecimento, sem preterições, escolhas privilegiadas ou ditames personalistas de eventuais chefias. No mérito dar-se-ia a esses codirigentes da instituição, que desempenham frente à Suprema Corte Estadual, status de definitividade, salvaguardando-os para promover livremente a Justiça, a coberto de maquinações políticas contrárias à ação moralista e cívica que a Revolução brasileira lhes ordenou. (...) Assumo, pois, sob a égide de uma lei redentora da independência do Ministério Público. E pode Vossa Excelência ter certeza de que meus colegas estarão à altura do que lhes foi confiado. Afianço, com o aval pessoal, que o Ministério Público usará a estabilidade que lhe foi outorgada em seus mais

possa atuar. (ROCHA, 2016, p. 100-101).	altos postos para o engrandecimento da terra fluminense e para a salvação da ordem pública e da segurança nacional. (ROCHA, 2016, p. 138-139)

Fonte: ROCHA (2016, P. 100-101, p. 138-139)

Pode-se objetar que é esperado que, em um governo autoritário, os ocupantes dos órgãos de cúpula, como os Procuradores-Gerais, naturalmente serão alinhados política e ideologicamente ao regime. Essa é uma ponderação válida, que deixa aberta a possibilidade de pesquisas complementares que aprofundem a análise na base dos órgãos ministeriais durante o período de exceção institucional. A escassez de fontes primárias, por vezes, limitou o acesso ao discurso institucional dos órgãos ministeriais na época a partir das solenidades e discursos dos seus dirigentes.

Por si, no entanto, esse material já é prenhe de significado. A clara adesão da cúpula ao regime e a ausência de notícias de conflitos e insubordinação interna — o que certamente seria explorado pelos projetos de memória institucional, diante da já demonstrada predileção por tratar da ditadura de 1964-1985 a partir dos episódios de contestação — sugerem a existência de um certo nível de coesão interna quanto à identidade e os papéis desempenhados pelo MP no regime autoritário. Ainda a partir de uma amostra muito pequena, os excertos da Tabela 21 evidenciam que há indícios empíricos do acerto da hipótese aqui lançada.

De mais a mais, a própria movimentação da recém-criada CAEMP/CONAMP no início dos anos 1970 evidencia que a interlocução entre os diferentes órgãos ministeriais e o governo autoritário era de absoluta normalidade institucional — possivelmente, na chave do comportamento de alheamento ou inércia de muitos funcionários públicos do sistema de justiça não militar, conforma já referido acima (COSTA e outros, 2018, p. 59).

Não bastasse, há registros de várias modificações legislativas no âmbito estadual, a fim de assegurar a subordinação completa dos órgãos ministeriais ao governo autoritário. O relato de Axt (2016, p. 156) a respeito da experiência do MP-RS é bastante ilustrativo da fragilidade e dependência institucional dos MPs estaduais durante o regime de 1964-1985:

[...] o regime jurídico implantado a partir de 1964 confiscou as garantias de autonomia dos promotores públicos, especialmente depois da implantação do AI-5. Oficialmente, foram mantidas a exigência de concurso público para ingresso na carreira, a inamovibilidade e a vitaliciedade. Entretanto, o retorno da remoção compulsória e a sistemática de sindicâncias e processos administrativos tornavam essas prerrogativas muito mais virtuais que efetiva. O Conselho Superior também perdeu autonomia, deixando de ser composto por membros eletivos e passando agora a ser integrado

apenas pelos procuradores. Estes, por seu turno, passaram a ser nomeados apenas por merecimento, sendo suspensa a alternância com o critério de antiguidade. Além disso, a principal atribuição do Conselho passou a ser a eleição da Comissão Disciplinar e a avaliação de recursos sobre as decisões da mesma. A Comissão Disciplinar, presidida pelo procurador-geral e composta por três membros do Conselho e pelo corregedor, nomeado, aliás, também pelo procurador-geral, converteu-se no coração da administração institucional.

De mais a mais, as posturas de resistência ao governo autoritário ensejaram retaliações duras que resultaram em perseguições profissionais e, até mesmo, na remoção compulsória³⁷⁵, na prisão^{376 377} e na aposentadoria compulsória e cassação dos direitos políticos de alguns membros do MP³⁷⁸. Embora nos trabalhos de memória institucional produzidos já sob a égide da Nova República esses episódios de contestação interna tenham espaço privilegiado, o fato é que — seja por um perfil previamente alinhado, por comportamento inercial, por temor de represálias ou por terem sido afastados os membros abertamente contrários ao regime — o cenário majoritário das organizações ministeriais no período autoritário parece condizente com aquele descrito por Carlos Francisco Bandeira Lins, membro do MPSP:

A maior parte do Ministério Público era extremamente conservadora. Eu fui perseguido pela instituição, por ser favorável à legalidade democrática (...) As pessoas não se aproximavam de mim. Os novos eram alertados de que minha companhia não era boa e alguns deixavam isso claro. Não foi fácil. Mas eu também sempre deixei clara a decepção de ver o Ministério Público se curvar muitas vezes à ditadura.

³⁷⁵ Foi o caso de Paulo Rubens Madureira, membro do MP-PR. Darcy Passos, um dos promotores do MP-SP cassados pelo regime de exceção, afirmou, em entrevista, que, dos 400 membros do órgão ministerial paulista ao tempo do golpe de 1964, estima que cerca de 100 tiveram que mudar de comarca e 30 foram “fortemente investigados” (APMP, 2014, p. 28).

³⁷⁶ Lauro Indursky, que fora membro do MP-SP, narrou episódio em que “[...] cerca de 14 promotores (...) foram detidos de forma ilegal em São Paulo”, logo após o golpe militar de 1964. De acordo como ex-promotor, somente com a intervenção do general Amaury Kruehl foi possível a liberação imediata dos membros do MP (APMP, 2014, p. 31). No MP-PR, há o registro da prisão do promotor Paulo Ovídio dos Santos Carrilho (DALL’ASTA, 2019). Várias prisões também foram documentadas no MP-RS, tendo inclusive um promotor, Heitor Vittelo de Oliveira cometido suicídio (AXT, 2006, p. 49-50).

³⁷⁷ Clóvis Goulart Ponzi, membro do MP-RS à época da ruptura de 64, narra as circunstâncias em que foi preso após o golpe de Estado, entre outras razões, por defender publicamente o mandato do presidente deposto, João Goulart: (...) era acusado de ‘exercer influência intelectual sobre a juventude estudantil’, me informou um major (...) fomos presos à noite em fim de maio, à moda totalitária, isto é, entre trevas e mistérios, depois de longas investigações, em que nossos amigos mais próximos já haviam sido detidos, sob alegação.- inverídica – de que suas declarações nos implicavam seriamente em ‘atos de subversão’ (...) num período pouco menos que duas semanas, fomos interrogados todos os dias por uma comissão de três oficiais, que nos faziam perguntas estereotipadas, que tinham possivelmente caráter uniforme para todos os presos políticos do País, isto é, sobre Revolução Cubana, a União Soviética, Marx e Lênin, sobre reforma agrária, as ligas camponesas do Nordeste, a China Comunista, sobre o ex-governador Leonel Brizola e seus chamados “grupo de onze”, etc. (...) (FÉLIX, 2001b, p. 16)

³⁷⁸ Foi o caso, por exemplo, dos promotores do MP-SP, Darcy Paulillo dos Passos, Plínio de Arruda Sampaio, Chopin Tavares de Lima, Antônio Sérgio Pacheco Mercier, Luiz Carlos Alves de Souza (MAZZILLI e PASSOS, 2014, p. 211-213). No MP-PR, os promotores Athos de Santa Thereza Abilhôa e Noel Nascimento foram aposentados compulsoriamente e tiveram seus direitos políticos cassados já em 1964. Cesar Lamenha de Siqueira e Alcino Hinde Paes Leme Esselin, também do MP-PR, foram aposentados compulsoriamente em 1970. Além disso, o promotor Robertson de Azevedo foi posto em disponibilidade até sua aposentadoria pelo Conselho Superior do MP-PR também por razões políticas (DALL’ASTA, 2019).

(APMP, 2014, p. 36)

Na mesma linha, é o relato do membro do MP-RS durante o regime de exceção, Ladislau Röhnelt (FÉLIX, 2001, p. 50):

Embora eu não tenha sentido diretamente a pressão, a coação da ditadura, acontece que aquilo nos restringiu muito a atividade, tanto que alguns colegas meus, um deles parece que está atualmente em Cruz Alta, foram muito perseguidos pelas autoridades militares. O Dr. Floriano Maya D'Ávila, a quem eu assessorava na procuradoria-geral, foi preso e eu o visitava na prisão. Então vivi aquele ambiente de terror, ameaçado de ser cassado também, tanto que amigos meus, promotores mais ou menos aderentes da Revolução Militar, vieram para me aconselhar para que eu moderasse minha conduta para evitar de ser preso. Foi esse ambiente que eu vive naquele período.

Esse panorama suscita, sem dúvida, muitas problematizações para pensar o problema da mudança institucional do velho para o novo MP. A principal delas é que, tão importante quanto considerar os efeitos da mudança institucional que tornou possível o novo MP de 1988, é se debruçar sobre a sequência de eventos relevantes que conduziu à situação crítica promotora da quebra do equilíbrio institucional prévio. Isso também tem uma estreita relação de se lançar luz sobre as permanências, e não apenas as rupturas, havidas a partir do regime de exceção. É pertinente aqui a reflexão de Vanessa Dorneles Schinke (2015, p. 23) sobre o Judiciário na transição da ditadura para a Nova República, mas que também se aplica à experiência do Ministério Público brasileiro:

Considerando que o poder judiciário brasileiro perpassou um regime autoritário (com expurgos quantitativamente irrisórios e sem maiores indisposições com o regime), uma Assembleia Nacional Constituinte e tem papel fundamental no Estado Constitucional, há uma dúvida razoável sobre os motivos que viabilizaram que essa instituição atravessasse regimes de governo tão díspares, sem alterações substanciais na sua estrutura e na sua composição, após a retomada do regime democrático. (...) Além disso, se democracia e autoritarismo exigem respostas opostas do judiciário e se a história constitucional brasileira nos mostra que as alternâncias de regime carregam permanências e rupturas, em uma complexa engrenagem que, ao fim, resulta no sentido que cada recorte temporal dá ao conceito dinâmico de Constituição, problematizar os mecanismos utilizados pelo judiciário para modular suas funções a um regime autoritário fala também de democracia.

De mais a mais, Anthony W. Pereira (2010, p. 68), em seu trabalho de referência sobre legalidade autoritária no Brasil, Argentina e Chile, justifica a adoção do IH e do mapeamento de processos como marco teórico-metodológico, entre outras razões, pelo fato de que “[...] determinadas configurações institucionais, uma vez adotadas, podem ser difíceis de serem desfeitas”. Nessa chave, uma crítica corrente ao institucionalismo histórico diz respeito à suposta visão rígida que esse modelo teórico teria dos processos de mudança institucional

(SCHMIDT, 2008, p. 313-317). Além de se tratar de uma leitura insuficiente da questão, como já trabalhado nesta tese, a ideia de uma suposta rigidez analítica é, por vezes, confundida com a circunstância de que organizações estatais são, em regra, desenhadas para criar obstáculos a mudanças institucionais, especialmente aquelas de natureza formal (PIERSON, 2000, p. 262)³⁷⁹.

Assim, há razões fundadas para se especular que, mesmo quando há uma quebra do equilíbrio institucional, a implementação concreta das mudanças institucionais — mesmo diante de um redesenho do quadro normativo-formal — não é um efeito automático, protraindo-se no tempo e, possivelmente, testemunhando tensões entre permanências e rupturas em relação à configuração institucional pretérita. Esse panorama enfatiza que o estudo de elementos do velho MP pode ser essencial, inclusive, para compreender o próprio desempenho institucional do novo Ministério Público de 1988.

Além disso, a discussão desenvolvida neste capítulo oferece subsídios relevantes para que se afirme a pertinência de uma preocupação central desta pesquisa, ao mobilizar o prejuízo analítico de uma ambiência de pesquisa influenciada pelo mito organizacional da transformação constitucional. De acordo com esta ideia, a CRFB/88 constituiu o momento fundante de um novo Ministério Público, concretizado pela criação de um marco normativo constitucional e a ampla remodelação das atribuições, garantias e prerrogativas confiadas a organização. Nessa linha, em 05 de outubro de 1988, com a promulgação da nova Carta da República, o velho MP, apêndice do Executivo e com função primordial de promover a persecução criminal, deu lugar ao MP independente e pluripotente.

Sustenta-se, a essa altura, que há um problema de continuidade institucional incontornável mesmo no cenário desenhado pelo argumento da transformação constitucional. A exemplo das demais organizações do quadro institucional brasileiro, não houve, no MP brasileiro, um ajuste de contas e/ou qualquer transição desde o regime de exceção. Os procuradores e promotores — que até 04.10.1988 integravam uma agência clássica de persecução criminal e cuja maioria havia servido na ditadura cívico-militar — teriam se convertido, no dia seguinte, em advogados da sociedade. Propõe-se que essa circunstância, por si só, evidencia a pertinência da posição já sustentada nesta pesquisa: a desconsideração dos elementos de continuidade na construção do MP de 1988, na análise do processo de mudança

³⁷⁹ Um exemplo é o próprio esforço de constitucionalização do marco normativo do MP brasileiro, capitaneado pela agenda corporativa da organização no processo constituinte de 1987-1988, está relacionada com essa questão. Reformas constitucionais no Brasil exigem requisitos e quórum mais rígidos que modificações infraconstitucionais, tornando, portanto, mais difícil que haja inovações no desenho normativo do MP de 1988.

institucional que o tornou possível, é uma lacuna relevante nos estudos sobre a organização.

Por fim, certamente a principal evidência do papel estratégico e do alinhamento entre o velho MP e o regime precedente de 1964-1985 será o objeto de discussão do próximo Capítulo: grande parte das mudanças institucionais formais constitucionalizadas em 1988 já haviam sido estabelecidas em lei ao longo das décadas de 1960 até 1980. Esse cenário, no fundo, significa um pouco mais: pouquíssimas organizações da paisagem institucional estatal do País foram tão contempladas em sua agenda de interesses corporativos quanto o Ministério Público.

7 A CONSTITUIÇÃO DE 1988 COMO CONTINUIDADE (I): FISCAL DA CONSTITUIÇÃO, ORGANIZAÇÃO CORPORATIVA E DEFESA DA SOCIEDADE

7.1 O NOVO MINISTÉRIO PÚBLICO DE 1988 E SUAS CONTINUIDADES: ENTENDENDO A PROPOSTA DESTES E DO PRÓXIMO CAPÍTULOS

Os últimos capítulos, que integram com o presente a segunda Parte desta tese, permitem assumir elementos que se reputa adequadamente demonstrados ao longo do texto: i) o Ministério Público de 1988 não é uma organização apartada dos órgãos ministeriais existentes em outros regimes políticos anteriores à Nova República, sendo possível traçar elementos de uma trajetória institucional partilhada até os Decretos 848/1890 e 1030/1890, editados no início do período republicano; ii) o processo de mudança institucional que conduziu o velho Ministério Público do regime de 1964-1985 até o perfil normativo do MP contemporâneo encontra na Constituição de 1988 o seu ponto de chegada, e não de partida; iii) o Ministério Público ocupou um papel estratégico e alinhado durante o regime durante o período autoritário de 1964-1985.

A partir dessas premissas, este e o próximo capítulo partirão de algumas dessas continuidades institucionais, tendo por foco o perfil institucional constitucionalizado em 1988. A ideia aqui é demonstrar a extensão das imprecisões decorrentes da ambiência discursiva criada pelo mito da transformação institucional. Isso não significa, todavia, que a nova ordem constitucional inaugurada em 1988 não comporte elementos associados a algum nível de ruptura institucional. Tampouco nega que, efetivamente, a Constituição de 1988 ocupa um local privilegiado na sequência de eventos que conduziu à quebra do equilíbrio institucional do que se denominou aqui como velho Ministério Público — isto é, a configuração institucional da organização no regime precedente à Nova República, a ditadura cívico-militar de 1964-1985.

Reitere-se também que não se trata de assumir que o argumento da transformação constitucional é falacioso e deve ser peremptoriamente rejeitado. Uma abordagem tal seria simplista. Na realidade, essa noção de que a CRFB/88 fundou o MP contemporâneo guarda coerência em uma ambiência discursiva específica, a da mitologia organizacional. Na busca por legitimidade social e na chave de uma agência impulsionada pelo fato do pluralismo estatal, faz sentido não resgatar o passado autoritário e projetar-se como uma organização que já nascera vocacionada a democracia. Esta não é uma opção possível, contudo, quando o que se busca é o mapeamento de eventos e processos relevantes para entender a ocorrência de uma mudança institucional em uma organização como o MP.

Mapear processos e eventos na linha do que se tem sustentado neste trabalho também envolve o desenvolvimento de uma genealogia das ideias principais que sustentam as escolhas adotadas nos processos de mudança e da trajetória institucional aqui estudadas. As noções de singularidade externa, singularidade interna e de transformação constitucional, já trabalhadas nesta tese, são alguns dos exemplos dessas ideias centrais para a compreensão do processo de construção institucional do MP de 1988 — tão centrais que, rememore-se, são denominadas de mitos organizacionais. A estes elementos, adicionar-se-á mais adiante o argumento da defesa da sociedade que, longe de ser uma ideia construída ao longo da abertura jurídica, integra o repertório discursivo do MP brasileiro, praticamente, durante toda a sua trajetória. Pretende-se explorar como o novo Ministério Público de 1988 é tributário de estruturas normativas, discursos e ideias de uma longevidade pouco considerada pela literatura e pelo debate público.

Dentro dessa chave, uma das hipóteses lançadas ao final do capítulo anterior é a de que poucas organizações foram tão contempladas em sua agenda de interesses pela ditadura cívico-militar quanto o MP. A estratégia de análise aqui será a seguinte: identificar as mudanças institucionais havidas no velho Ministério Público durante o regime de 1964-1985 que foram constitucionalizadas pela ANC 1987-1988, privilegiando aquelas que são recorrentemente identificadas como inovações produzidas durante o processo constituinte, tais como a autonomia institucional, a independência funcional e, principalmente, a expansão de atribuições ministeriais no âmbito da área cível, na chave de uma tarefa de defesa da sociedade.

Na literatura especializada, Rogério B. Arantes (2002, p. 76) é um dos poucos a consignar assertivamente que “[...] antes mesmo da eleição para o Congresso Constituinte, em 1986, e com menos de um ano de retorno ao governo civil, com José Sarney”, os três eixos principais do que seria o novo MP na ordem constitucional de 1988 já estavam previstos na legislação: i) protagonismo no controle concentrado de constitucionalidade de leis e atos normativos federais e estaduais, estabelecida desde 1965; ii) um marco normativo comum para os órgãos do Ministério Público brasileiro — o que foi quase inteiramente concretizado com a LC n. 40/81, a Lei Orgânica dos MPs estaduais e do DF; iii) protagonismo no nascente microssistema processual coletivo, isto é, na defesa dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos.

Ao invés de propor uma narrativa linear da sequência de eventos relevantes para explicar como se tornou possível o desenho institucional do MP de 1988, utilizar-se-á esses três eixos propostos por Arantes (2002, p. 76) como fio condutor para a identificação dos principais elementos que compõem o mosaico explicativo da transição do velho para o novo MP paralelamente à transição política da ditadura para a democracia. De mais a mais, para facilitar

a exposição, a discussão será dividida em dois capítulos.

7.2 A EMENDA CONSTITUCIONAL N. 16/65 E A CONSTRUÇÃO DO PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO COMO FISCAL DA CONSTITUIÇÃO

O primeiro eixo mencionado por Arantes (2002, p. 76) está associado a uma mudança institucional formal ocorrida pouco mais de um ano após o golpe de 1964. Em 26.11.1965, foi promulgada a Emenda Constitucional n. 16/1965 que, entre outros temas, instituiu o controle concentrado de constitucionalidade de leis e atos normativos no País (BEDÊ JÚNIOR, 2013, p. 165), atribuindo legitimidade ativa exclusiva ao chefe do Ministério Público da União e do Ministério Público Federal, o Procurador-Geral da República³⁸⁰.

O significado político dessa reforma constitucional deve ser bem compreendido aqui. O objetivo institucional da EC 16/65 foi reformar o Judiciário, na intenção de conferir aparência de legalidade ao processo de centralização do poder nas mãos do Executivo Nacional e de submissão de todas as organizações da paisagem institucional brasileira ao poder militar (PEREIRA, 2010, p. 59; CÂMARA, 2017, p. 164). Trata-se, em acréscimo, de um desdobramento normativo imediato do Ato Institucional n. 2, editado um mês antes, em 27.10.1965.

Direcionando a análise para o Ministério Público, pode-se ponderar, não sem alguma razão, que a reforma constitucional em questão não alteraria significativamente a posição da PGR em relação ao Executivo, visto que sua função primária na época era a defesa dos interesses da União — e assim permaneceria até o final do regime de exceção. Apesar disso, no entanto, a alteração constitucional promove um fortalecimento inequívoco do MP na dinâmica inter-organizacional do quadro institucional brasileiro do período.

Assim, se a guarda da Constituição caberia ao Supremo Tribunal Federal, o Procurador-Geral da República funcionaria como uma espécie de *gatekeeper* no modelo de controle concentrado de constitucionalidade estabelecido pelo poder militar. Este é um cenário demonstrativo do papel instrumental e estratégico desempenhado pela Procuradoria-Geral da

³⁸⁰ Ressalte-se que a Constituição autoritária de 1967 manteve a alteração promovida pela EC n. 16/1965, de maneira que o seu conteúdo vigorou até o advento da CRFB/88.

³⁸¹ De acordo com a exposição de motivos da EC n. 16/65, esta última providência decorreria da própria lógica da Constituição de 1946 que, em seu art. 8º, parágrafo único, já atribuía ao PGR a legitimidade ativa para a propositura de representação contra institucionalidade de lei ou ato normativo estadual com a finalidade de ver decretada a intervenção federal em alguma das unidades federativas³⁸¹. Além disso, a justificativa oficial para essa alteração, e para a reforma proposta como um todo, era de promover o “[...] aperfeiçoamento das instituições e (...) necessidade realmente imperiosa de apressar a solução dos litígios as instâncias superiores” (BRASIL, 1965, p. 9296).

República para a sustentação político-jurídica do regime autoritário. É dizer: “[...] um agente importante na tentativa ambígua de *institucionalizar a revolução*, isto é, de governar não só pela força, mas também por meio da lei”³⁸² (ARANTES, 2002, p. 39).

Nessa chave, a introdução do modelo de controle concentrado de constitucionalidade tinha uma dupla finalidade para o poder militar. Primeiro, assegurar que a palavra definitiva sobre constitucionalidade de uma lei ou ato normativo seria dada mediante provocação de um agente da inteira confiança do regime (PGR) para a decisão de uma Corte (STF) que, na leitura dos militares, seria mais manobrável e que não teria força política para contrariar o regime (KOERNER, 2010, p. 307; SARMENTO, 2010, p. 61). Esta era uma salvaguarda importante, visto que os demais níveis do Judiciário continuavam a funcionar e, em tese, os juízes e tribunais ordinários ainda poderiam exercer o controle difuso de constitucionalidade.

O segundo objetivo era assegurar uma “forma auxiliar de controle das administrações públicas estaduais”. É dizer: o controle concentrado de constitucionalidade estabelecia um mecanismo juridicamente legítimo de fiscalização, pelo Procurador-Geral da República, do teor das leis e atos normativos estaduais. Considerando o modelo federativo brasileiro e a necessidade de compor os interesses das oligarquias estaduais, tratava-se, pois, de um meio de debelar crises antes da necessidade de se lançar mão de soluções mais drásticas, como a nomeação de interventores nos estados (ARANTES, 2002, p. 40-41).

Para além da evidência do papel estratégico desempenhado pelo Ministério Público no seio do regime autoritário, outros dois pontos poderiam ser levantados para questionar a relevância dessa mudança institucional para a construção do MP de 1988. Primeiro, tratar-se-ia de uma alteração que somente impactou o Ministério Público Federal e, mais especificamente, o seu órgão de cúpula. Segundo, é que haveria uma diferença importante entre o modelo autoritário de controle concentrado de constitucionalidade e aquele promulgado pela CRFB/88.

Começando pelo fim: ditaduras e democracia efetivamente são polos antípodas. Dessa forma, é esperado que um mecanismo-chave para a estabilidade do regime, como a jurisdição

³⁸² Pode-se citar aqui dois exemplos dessa instrumentalização da PGR pela ditadura cívico-militar: i) a legitimidade ativa exclusiva no controle concentrado de constitucionalidade de leis e atos normativos federais e estaduais em face da Constituição, estabelecida pela EC n. 16/45, e que convertia o PGR em verdadeiro “[...] fiscal dos estados, em nome dos interesses da União, zelando pela obediência dos princípios constitucionais *ditados* pelo próprio regime” (ARANTES, 2002, p. 41); II) a previsão de legitimidade ativa também do PGR para representar ao STF em matéria de abuso de certos direitos individuais, como a liberdade de manifestação e de reunião, e dos direitos políticos “[...] para atentar contra a ordem democrática ou praticar a corrupção” – uma das inovações abertamente autoritárias estabelecidas na Constituição outorgada de 1967 (BRASIL, 1967; ARANTES, 2002, p. 41).

³⁸³ Importante observar que, mesmo com a ampliação de atribuições para o Supremo Tribunal Federal e, por consequência, para o PGR, o regime de exceção ainda se reservava “[...] a prerrogativa legislativa e administrativa de manter a ‘revolução’”, de maneira que “[...] os Atos Institucionais foram excluídos da apreciação judicial, ao menos em aspectos de mérito” (CÂMARA, 2010, p. 163-164).

constitucional, opere distintamente em um ou outra configuração institucional. O elemento de continuidade proposto por Arantes (2002, p. 76) deve ser visto por outra perspectiva, qual seja, a de ter concorrido para a concretização de uma antiga agenda do Ministério Público brasileiro de ampliação das possibilidades de intervenção na sua condição de “fiscal da lei”.

Na primeira regulamentação do Ministério Público brasileiro como organização nacional, o Decreto n. 1.030/1890 já estabelecia, no seu art. 164, entre outras funções, a responsabilidade do órgão como “o advogado da lei” e “o fiscal da sua execução” — para além da função clássica de “promotor da ação pública contra todas as violações do direito”. Desde esse período, a baixa densidade semântica dessa função de “fiscal da lei” mobilizou inúmeras teses e interpretações com foco para ampliar as atribuições da organização, inclusive, no que diz respeito ao que hoje é o principal eixo da atividade finalística do MP brasileiro: a atuação extrajudicial.

Passagem do texto “Da Estrutura Filosófica do Ministério Público”, do promotor de justiça do MP-SP Flávio Queiroz de Moraes Júnior (1983, p. 34-35), ilustra bem o ponto que se deseja ressaltar aqui:

A problemática da fiscalização da lei por parte do Ministério Público comporta ainda algumas considerações. Se bem que em algumas constelações situacionais (políticas, jurídicas, sociais e econômicas) haja a tendência a restringir a ação do Ministério Público a uma burocrática fiscalização das decisões dos tribunais, esta restrição viola as verdadeiras finalidades da instituição, impedindo a realização plena das mesmas. Se isto é verdade no passado imediato, na atualidade assume uma angustiosa relevância.

Realmente com a gradual hipertrofia do direito administrativo (que é uma das características marcantes da juridicidade moderna) que estende a sua influência em todas as direções e abrange campos antes isentos de qualquer ingerência da administração, assim como o poder das decisões administrativas (...) **urge descolar o Ministério Públicos dos tribunais judiciários e ampliar suas funções pela necessidade de moralização administrativa e do equilíbrio social.** (...) Portanto, para concluir estas observações, pode-se afirmar que **a fiscalização da lei pelo Ministério Público deve ser a mais geral e absoluta,** não devendo nunca se prender a uma ação perante os tribunais, pois a estrutura restritiva tende sempre a se burocratizar ao perder o contato com todas as partes do agregado social de cujo equilíbrio deve velar³⁸⁴.

Esse ponto será melhor aprofundado mais adiante, quando se tratar da assunção pelo MP da função de defesa dos direitos transindividuais. No entanto, a esta altura, cabe observar que, ao longo do tempo, outros qualificativos foram sendo agregados à terminologia do “fiscal da lei”, especialmente a ideia de “defesa da sociedade”. Já em 1914, por exemplo, no clássico texto “Ministério Público junto ao Tribunal de Contas”, publicado originalmente no Jornal do

³⁸⁴ Os destaques são do autor desta tese.

Commercio, pelo jurista Alfredo Valladão³⁸⁵, “órgão autônomo, com atribuições próprias, para a defesa da Sociedade e da lei” (VALLADÃO, 1973, p. 31). Não tardou para que a ideia de “fiscal da Constituição” também se incorporasse a esse plexo semântico.

Nessa linha, Mário Dias³⁸⁶, na segunda edição de sua obra “Ministério Público Brasileiro” publicada em 1955, registra ter encaminhado à Assembleia Constituinte responsável pela Carta de 1946 alguns apontamentos a título de contribuição para a disciplina constitucional da organização. Uma das passagens do documento é bastante ilustrativa do argumento até aqui desenvolvido:

[...] Fiscal da Lei e portanto, da Constituição, é relevantíssima a missão do Ministério Público, não só em benefício das atividades governamentais, como da Justiça e da sociedade. Mais relevante talvez do que a da magistratura, porque o juiz representa uma força estática, apenas declaratória do direito e reveladora da justiça, ao passo em que o Ministério Público representa uma força dinâmica, sempre em ação, que promove essa declaração de direito, essa revelação da Justiça, pondo em andamento a máquina processual, investigando, fiscalizando, promovendo responsabilidades que podem atingir a quaisquer dos três poderes: - executivo, judiciário ou legislativo (DIAS, 1955, p. 43).

Ainda em meados dos anos 1950, surgiram teses no interior da organização arrogando-lhe a atribuição de uma defesa ampla da Constituição, inclusive dos direitos fundamentais. Esta foi, por exemplo, uma das conclusões dos trabalhos do I Congresso Interamericano do Ministério Público, sediado em 1954 na cidade de São Paulo. O texto consignou a necessidade de atribuir amplas faculdades de atuação ao MP, inclusive de ofício, nomeadamente na proteção dos “[...] princípios que garantem a liberdade e demais direitos humanos, quando existam violações imputáveis aos poderes públicos ou a particulares que afetam a pessoas físicas ou jurídicas” (SÃO PAULO, 1956, p. 670).

Feita essa digressão, o ponto que se quer enfatizar aqui é o seguinte: a EC n. 16/1965, ainda que voltada ao atendimento de uma agenda de centralização do poder e de legitimação de um regime de exceção, contemplou uma mudança institucional que, inegavelmente, dava mais concretude à atuação de “fiscal da lei” cujos sentidos foram tão discutidos em trabalhos sobre o MP da primeira metade do século XX — todos eles, repise-se, produzidos por juristas que, paralelamente, desempenhavam funções em órgão do MP ao tempo da redação do texto³⁸⁷. A

³⁸⁵ Em sua extensa carreira como jurista, Valladão chegou a ocupar o cargo de representante do Ministério Público junto Tribunal de Contas da União em 1905 e, posteriormente, de “promotor do TCU” (1906-1916) e de ministro do TCU, de 1916 a 1935 (CPDOC, 2021).

³⁸⁶ Mário Dias, ressalte-se, também ocupava o cargo de promotor do MP-RJ ao tempo da publicação da obra citada.

³⁸⁷ É certo que, no caso da Valladão, as suas funções como “promotor do TCU” atualmente não seriam consideradas como integrantes do MP brasileiro, visto que, como já explicado, o MP de Contas detém configurações institucionais e um marco normativo distinto. À época, todavia, nos primeiros anos após a institucionalização da

nova atribuição conferia ao Procurador-Geral da República, órgão de cúpula do MPU e do MPF, a capacidade de filtrar e vetar³⁸⁸ das questões que seriam submetidas ao crivo do controle concentrado de constitucionalidade de leis e atos normativos federais e estaduais. Trata-se, portanto, de uma posição estratégica e que garantia, em tese, poder de barganha na relação com outros atores da paisagem institucional estatal brasileira.

Sobre a restrição da ampliação de atribuições apenas para a esfera do Ministério Público Federal, o efeito foi exatamente o inverso. Houve um pleito de extensão dessa função para os MPs Estaduais no âmbito do controle de constitucionalidade das leis e atos normativos estaduais e municipais frente às Constituições estaduais. É o que se extrai, a título de exemplo, do discurso de Clóvis Paulo da Rocha, então Procurador-Geral de Justiça do MP-RJ, no IV Congresso Fluminense do Ministério Público, ocorrido em 1972: reivindicando a necessidade de “alargamento” das atribuições ministeriais, o orador faz expressa menção à “ação direta de inconstitucionalidade conferida ao Procurador-Geral da República, mas se estenderão principal à guarda da própria Constituição Federal, como das Estaduais, através dos chefes dos respectivos ‘parquets’” (ROCHA, 1972, p. 78).

Na mesma linha, um estudo do MP-SP enviado à CAEMP em 1977 para a entidade nacional poder apresentar propostas a uma futura Lei Orgânica do MP — que seria aprovada em 1981 — fazia constar, dentre as atribuições dos MPs estaduais “[...] a titularidade da ação direta de declaração de inconstitucionalidade de lei, ou ato normativo estadual ou municipal, frente à Constituição Estadual” (CABRAL NETTO, 2009, p. 42).

Dessa forma, uma vez incorporada ao âmbito de atribuições do MP uma atribuição-chave no sistema de justiça, a conjuntura de sua institucionalização, em plena ditadura cívico-militar, foi um elemento convenientemente esquecido na agenda de interesses e de prioridades do Ministério Público brasileiro. Na lógica do pluralismo estatal, adquirida essa capacidade de intervenção em um mecanismo-chave do equilíbrio entre os Poderes da República, a pretensão da corporação naturalmente será de manter a atribuição e, se possível, ampliá-la. É tanto que,

República e quando a regulamentação do MP brasileiro ainda era incipiente, é razoável supor que essa distinção não era tão clara.

³⁸⁸ Martins e Mendes (2007, p. 59) mencionam um caso em que a oposição ao regime foi bloqueada no acesso ao Supremo Tribunal Federal pelo veto do PGR: “Em 1970, o MDB, único partido da oposição representado pelo Congresso Nacional solicitou ao Procurador-Geral da República a instauração do controle abstrato de normas contra o decreto-lei que legitimava a censura prévia de livros, jornais e periódicos. Este se negou a submeter a questão ao Supremo Tribunal Federal, uma vez que, na sua opinião, não estava constitucionalmente obrigado a fazê-lo”. De acordo com os autores, o STF “rejeitou a reclamação proposta com o argumento de que apenas o Procurador-Geral poderia decidir *se e quando* deveria ser oferecida representação para a aferição da constitucionalidade da lei”. Esta, por sinal, foi orientação predominante na Corte durante o regime de exceção (KOERNER, 2010, p. 312).

nessa chave da fiscalização da Constituição, já se especulou, por exemplo, até mesmo que o Ministério Público tivesse atribuição para se manifestar acerca da constitucionalidade e da legalidade de projetos de lei debatidos no âmbito do Legislativo, em um típico mecanismo de controle preventivo (INACARATO, 1971, p. 60).

Nos debates anteriores e durante o processo constituinte de 1987-1988, também chama atenção a formatação dada pelo discurso institucional e corporativo ligado ao MP em relação a essa atribuição em particular. A chamada Carta de Curitiba, um anteprojeto de regulamentação do MP proposto pela CAEMP-CONAMP³⁸⁹ e que, efetivamente, pautou os debates na ANC 1987-1988, aventava uma solução engenhosa para a manutenção da legitimidade ativa do PGR no controle concentrado de constitucionalidade. A exclusividade da representação foi mantida nas mãos do chefe do MPF, porém, a fim de evitar protestos de outros atores públicos³⁹⁰, o PGR seria obrigado a encaminhar ao STF representação formulada por um rol de atores públicos, “sem prejuízo do seu parecer contrário”³⁹¹. Esses entes públicos legitimados à provocação do PGR incluíam, além de vários dos atuais legitimados concorrentes para a propositura de ações constitucionais, os Procuradores-Gerais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal e Territórios.

É dizer: a proposta mantinha a exclusividade de representação do PGR, ainda que garantindo o acesso à jurisdição constitucional a alguns atores públicos-chave, mas sempre através do chefe do MPF. Em uma aproximação inicial, pareceria que o PGR funcionaria como mero intermediário entre essas entidades públicas e o STF, mas a questão é mais delicada. Na condição de único legitimado para encaminhar a representação, o chefe do MPF teria, em tese, a possibilidade de escolher o momento e a forma de fazê-lo ou ainda definir algum mecanismo de filtragem baseada no atendimento de requisitos formais³⁹².

³⁸⁹ Voltar-se-á ao tema no curso deste Capítulo. Ao longo do texto, referir-se-á ao documento como “projeto da CONAMP”, a fim de facilitar a exposição.

³⁹⁰ O art. 10, I, c/c parágrafo único, do projeto da CONAMP propunha o seguinte: Art. 10. Incumbe ao Procurador-Geral da República: (...)III — representar por inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual em face desta Constituição; Parágrafo único. A representação a que alude o inc. III deste artigo será encaminhada pelo Procurador-Geral da República, sem prejuízo de seu parecer contrário, quando fundamentadamente a solicitar: a) o Presidente da República (ou o Presidente do Conselho de Ministros); b) as mesas do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados, ou um quarto dos membros de cada uma das Casas; c) o Governador, a Assembleia Legislativa e o Promotor-Geral de Justiça dos Estados ou do Distrito Federal e Territórios; d) o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, mediante deliberação tomada por dois terços de seus membros.

³⁹¹ Essa solução já havia sido normatizada pelo Supremo Tribunal Federal no art. 174, parágrafo primeiro, da versão de 1970 do seu Regimento Interno. No fundo, como explicam Martins e Mendes (2007, p. 67-72), havia uma controvérsia significativa entre os juristas da época sobre a obrigatoriedade do encaminhamento ao STF de representação formulada ao PGR por outros atores.

³⁹² Essa preocupação foi mobilizada pela constituinte Lúcia Vânia Abrão Costa que apresentou a Emenda n. 301123-2 ao art. 16, parágrafo segundo, do Anteprojeto da Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público no CC-87/88. O dispositivo emendado previa que o Procurador-Geral da República (nomeado no documento como Promotor-Geral Federal) teria que ser ouvido previamente nas representações por

Vendo que seria insustentável defender a manutenção do PGR como único legitimado, a solução proposta pela CONAMP, portanto, assume o tom de democratização do acesso a jurisdição constitucional, em uma clara postura de redução os danos em relação a um modelo mais radical — como a que fora efetivamente adotada pela CRFB/88 — de estabelecer um rol de legitimados concorrentes³⁹³. Além disso, praticamente dotava os Procuradores-Gerais de Justiça de uma ampla capacidade de intervenção no processo constitucional, conferindo aos chefes dos MPs estaduais e do DF um instrumento capaz de alterar significativamente as relações inter-organizacionais no âmbito estadual — já que, nos termos das propostas, tais atores eram legitimados a representar.

O anteprojeto de Constituição fruto da Comissão de Estudos Constitucionais, mais conhecida como “Comissão Afonso Arinos”, adotou integralmente este ponto do projeto da CONAMP – não só esta, mas uma quantidade significativa das propostas feitas pela entidade corporativa (BRASIL, 1986, SABELLA et al., 2013, p. 36). De mais a mais, é curioso observar como, durante audiência pública na Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público, em maio de 1987, o orador e então secretário-geral da CONAMP, Antônio Aroldo Ferraz dal Pozzo, defendeu a proposta em questão exatamente como uma medida de ampliação do acesso à jurisdição constitucional. Indagado pelo constituinte Michel Temer sobre a possibilidade de ampliação do rol de entidades públicas legitimadas, o membro do MP respondeu:

[...] O espírito que nos anima a tomar obrigatória a representação por inconstitucionalidade é exatamente este que V. Exa. retrata, de que qualquer pessoa jurídica de direito público - arrolamos apenas algumas - possa exercê-la. Pela sua vivência, pela sua experiência, o próprio Ministério Público sabe que, quanto mais controle, melhor para o interesse da sociedade que ele procura defender (BRASIL, 1987a, p. 110).

Adiante, questionado pelo constituinte Jairo Carneiro sobre a conveniência de se manter a legitimidade exclusiva do PGR no processo constitucional e diante da sugestão de ampliação

inconstitucionalidade. A citada Emenda consignou expressamente que não haveria direito de veto por parte do PGR nessa análise. A parlamentar assim justificou sua proposta: “o hábito atual de que o Procurador Geral da República tem total disposição das arguições de inconstitucionalidade, poderá I levar a interpretações futuras que lhe dê prerrogativas de obstruir tal discussão judicial. De consequência, é salutar que fique claro que o mesmo pode apenas emitir juízo quanto à matéria, não podendo obstruir-lhe a discussão” (BRASIL, 1987e, p. 316).

³⁹³ Apesar disso, todavia, a entidade associativa fez circular, nas primeiras semanas da ANC 1987-1988, um panfleto no formato “perguntas e respostas” e sobre a representação por inconstitucionalidade, constava o seguinte texto: “(...) a Constituição deve ser respeitada. Então, deve-se outorgar a sua observância ao MP, como ocorre hoje, mas, em compensação, deve-se, para garantir aquela observância de forma efetiva, dar ao MP a necessária independência e autonomia. Sem estas, aquele controle constitucional é meramente aparente. (...) Destacar que, aqui, somente controle, o MP é verdadeira *longa manus* dos Constituintes: zela pela observância das regras mais relevantes da sociedade, evitando que o trabalho de hoje, dos Srs. Constituintes, fique deturpado no futuro. (...) **O próprio STF entende que esse controle deve ser exclusivo, dando-se maiores garantias ao MP**” (SABELLA et al., 2013, p. 179) (grifo do autor da tese)

do rol de legitimados para qualquer cidadão como uma medida de controle externo do MP no deflagrador da jurisdição constitucional, Dal Pozzo defendeu o modelo proposto pela CONAMP e pelo anteprojeto:

Se a representação por inconstitucionalidade, por exemplo, puder ser formulada por qualquer pessoa do povo, acredito que precisaríamos de um organismo gigantesco só para triagem do que tecnicamente é representação por inconstitucionalidade ou não (...) A abertura que se faz de que essas representações por inconstitucionalidade não podem ser negadas pelo Procurador-Geral da República, quando encaminhadas pelas entidades elencadas na sugestão, me parece uma abertura suficientemente capaz de suportar uma fiscalização externa sobre o Ministério Público (BRASIL, 1987a, p. 114).

De toda sorte, a proposta da CONAMP encontrou muita resistência na Constituinte. Em audiência pública em outra Subcomissão, a de Garantias, Reforma e Emendas, o expositor João Gilberto Lucas Coelho, ex-parlamentar, jurista e então Diretor do Centro de Estudos e Acompanhamento da Constituinte da Universidade de Brasília (UnB), classificou a proposta de manutenção da legitimidade exclusiva do PGR na jurisdição constitucional de “filtro autoritário”, possivelmente em alusão ao lastro histórico dessa regulamentação no Brasil. Veja-se:

Quem pode promover esta ação de inconstitucionalidade em tese? Sabem que isto é uma das reivindicações mais sentidas da comunidade brasileira. Hoje, apenas o Sr. Procurador Geral da República, que, infelizmente, pela Constituição atual, é apenas um nomeado pelo Presidente da República, não é uma figura independente, tem nas mãos dar curso ou não às ações de inconstitucionalidade em tese. Então, ninguém, no Brasil, pode levantar inconstitucionalidade em tese, perante o Supremo Tribunal Federal, se não tiver a concordância do Sr. Procurador, o que tem sido um filtro autoritário. Temos muitas propostas em tramitação, no País, a respeito do alargamento desta questão da inconstitucionalidade (...) (BRASIL, 1987d, p. 109)394.

O anteprojeto produzido na Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público não só rejeitou os termos da proposta da CONAMP³⁹⁵ e do Anteprojeto Afonso Arinos, como estabeleceu um amplo rol de legitimados para a deflagração direta do controle concentrado de constitucionalidade, excluindo o Procurador-Geral da República³⁹⁶. A este caberia, contudo,

³⁹⁴ A mesma posição foi defendida por outros juristas expositores no âmbito da Comissão de Organização dos Po, a exemplo de Sydney Sanches, então presidente do STF, e o professor de Direito Constitucional, José Afonso da Silva (BRASIL, 1987d, p. 97, 105)

³⁹⁵ Um único ponto mantido, no âmbito dos MPs estaduais e do DF, foi a legitimidade não exclusiva de qualquer membro do MP para representar por inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal em face da Constituição do Estado, de lei ou ato normativo municipal em face da Constituição e para fins de intervenção do Estado (art. 45, II, “d”) do anteprojeto da Subcomissão (BRASIL, 1987b, p. 24). Curiosamente, enquanto a proposta do CONAMP conferia essa atribuição apenas ao PGJ, o anteprojeto da Subcomissão, aparentemente, estendeu a todos os membros do MP.

³⁹⁶ O anteprojeto da Subcomissão aprovou a nomenclatura “Promotor-Geral Federal” ao invés de Procurador-Geral da República (BRASIL, 1987b, p. 23). Já na etapa seguinte do Congresso Constituinte, no âmbito da Comissão de

ser “[...] previamente ouvido nas representações por inconstitucionalidade” (art. 16, I, “b”, §1º e 2º. Na etapa seguinte, o texto final da Comissão de Organização dos Poderes e do Sistema de Governo conferiu ao art. 103 da CRFB/88 praticamente a configuração promulgada no texto final da Carta: legitimidade concorrente do PGR e vários outros atores públicos na jurisdição constitucional (BRASIL, 1987c, p. 42-43).

Por um lado, se o PGR perdera a legitimidade exclusiva no acionamento da jurisdição constitucional, tornando-se apenas um dos entes capazes de fazê-lo, o art. 103, §1º, do texto final da CRFB/88 estabeleceu que o chefe do MPF “[...] deverá ser previamente ouvido nas ações de inconstitucionalidade e em todos os processos de competência do Supremo Tribunal Federal”. O PGR, portanto, passou a ter atribuição universal — não só no âmbito dos processos constitucionais — mas em qualquer feito que tramita perante o STF. Além disso, entre as funções institucionais estabelecidas no art. 129 da CRFB/88, está a de “promover a ação de inconstitucionalidade (...) nos casos previstos nesta Constituição” (inciso VI)³⁹⁷, o que contempla não apenas o Procurador-Geral da República, mas abriu espaço para a acalentada possibilidade de acionamento do controle concentrado de constitucionalidade no âmbito estadual³⁹⁸ por parte dos MPes³⁹⁹.

Em que pese Arantes (2002, p. 91) considere esta a “única derrota significativa do Ministério Público na Constituinte de 1987-1988”, é possível especular se a proposta da CONAMP não fora intencionalmente ambiciosa para que a obtenção de um resultado aparentemente sub-ótimo e que, no fundo, atingisse os objetivos da corporação, preservando a atribuição do PGR no âmbito da jurisdição constitucional e pavimentando o caminho da extensão universal de tal atribuição aos MPs Estaduais. Pensando nesses termos, vê-se que, em substância, o objetivo central da agenda de interesses ministerial neste ponto foi atendido quase na sua integralidade.

Além disso, com o passar dos anos, outros expedientes manejados pelos promotores e

Organização dos Poderes e do Sistema de Governo, a nomenclatura clássica “Procurador-Geral da República” voltou a ser adotada (BRASIL, 1987c, p. 54)

³⁹⁷ O que foi reproduzido, nas Leis Orgânicas do MPU (LC 75/93, art. 6º, I e II) e dos MPes (Lei n. 8.625/95, art. 25, I).

³⁹⁸ Vale destacar que o art. 125, parágrafo segundo, da CRFB/88 autoriza aos Estados a instituição da representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual, mas veda “[...] a atribuição da legitimação para agir a um único órgão”. Trata-se de uma mensagem explícita do Constituinte de que os termos da EC 16/1965 efetivamente ficaram no passado.

³⁹⁹ Efetivamente, a maioria — se não todas — as Constituições Estaduais contemplam a legitimidade ativa dos PGJs para o acionamento do controle concentrado de constitucionalidade no âmbito estadual. É o caso, por exemplo, das Constituições dos Estados de São Paulo (art. 90, III); do Amazonas (art. 75, VII); de Alagoas (art. 134, V); de Mato Grosso do Sul (art. 123, III); e do Paraná (art. 111, II). Em todos os casos aqui citados, há uma previsão que obriga a manifestação do PGJ em todos os processos de jurisdição constitucional no âmbito estadual — apenas a CE/MS excetua a necessidade de manifestação nos casos em que o próprio PGJ é proponente.

procuradores de diferentes órgãos ministeriais passaram a operar, ainda que por outros meios, os efeitos práticos da discussão da constitucionalidade de lei ou ato normativo em tese e, em tese, universalizando a intervenção nessa seara a todos os promotores e procuradores. É o caso, por exemplo, da expedição das recomendações extrajudiciais dirigidas ao Poder Legislativo ou Executivo, sugerindo a alteração ou revogação de uma lei ou ato normativo eivado do vício de inconstitucionalidade (GARCIA, 2018, p. 312-314). Ainda que não se trate de um comando mandatório, o manejo desse tipo de instrumento extrajudicial é prática comum de vários órgãos ministeriais⁴⁰⁰ e se encontra admitido e regulamentado pelo Conselho Nacional do Ministério Público⁴⁰¹.

Ainda que não se proponha que a mudança institucional promovida pela EC 16/65 se insira, exatamente, como um dos elementos característicos do processo de construção do Ministério Público de 1988, que se iniciará cerca de uma década depois, com a abertura política, o ponto a fixar aqui é que: foi essa reforma constitucional, aprovada no início do regime autoritário, que normalizou um papel de protagonismo do Ministério Público brasileiro no âmbito da discussão da constitucionalidade das leis e dos atos normativos, inclusive no âmbito extrajudicial

7.3 UM INTERLÚDIO: ORGANIZAÇÃO CORPORATIVA E O ARGUMENTO DA DEFESA DA SOCIEDADE

A proposta deste tópico é desenvolver um pequeno interlúdio para organizar elementos fáticos e ideacionais importantes para o prosseguimento de análise, nomeadamente quanto às outras duas mudanças institucionais formais referidas por Arantes (2002, p. 76): a edição da LC 40/81, a primeira Lei Orgânica nacional do Ministério Público brasileiro, e o protagonismo

⁴⁰⁰ Veja-se, por exemplo, recomendações expedidas pelo MP-MG (2022) “[...] ao município de Paracatu e à Câmara Municipal para que adotem todas as providências necessárias para revogar a Lei Municipal nº 3.647/21, que dispõe sobre o parcelamento do solo rural para fins de chaceamento de sítios de recreio, e o Decreto nº 6.272/2022”; e pelo MP-SC (2022) que recomendou ao Município de Correia Pinto para que “[...] revogue uma lei que autoriza o Poder Executivo a comprar cestas de Natal para os funcionários efetivos, comissionados, contratados e estagiários”. Em ambos os casos, um dos fundamentos citados era, justamente, a existência de vício de inconstitucionalidade frente a dispositivos da CRFB/88.

⁴⁰¹ Trata-se da Resolução CNMP n. 164/2017 que, em seu art. 1º, define a recomendação como o “[...] instrumento de atuação extrajudicial do Ministério Público por intermédio do qual este expõe, em ato formal, razões fáticas e jurídicas sobre determinada questão, com o objetivo de persuadir o destinatário a praticar ou deixar de praticar determinados atos em benefício da melhoria dos serviços públicos e de relevância pública ou do respeito aos interesses, direitos e bens defendidos pela instituição, atuando, assim, como instrumento de prevenção de responsabilidades ou correção de condutas”. De mais a mais, o fundamental legal de tal instituto está no art. 6º, XX, da LC 75/93 e no art. 80 da Lei n. 8.625/93.

assumido pelo Ministério Público na agenda dos direitos transindividuais a partir de meados da década de 1970. De saída, portanto, duas premissas devem ser estabelecidas: i) até 14 de dezembro de 1981, data da entrada em vigor da Lei n. 40/81, não havia marco normativo único para diferentes órgãos ministeriais brasileiros; ii) esse cenário também se refletia no âmbito corporativo. E a reflexão a ser desenvolvida irá iniciar por este último ponto.

7.3.1 A organização de interesses corporativos do Ministério Público brasileiro: CAEMP-CONAMP e alguns antecedentes

Desde meados dos anos 1940, em que pese contribuições importantes dos MPs de estados como Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro⁴⁰², o Ministério Público de São Paulo despontava como referência em termos de estruturação de um marco normativo para a organização⁴⁰³ 404. Essa é uma tendência que, de certa forma, perdurou até a Constituinte de 1987-1988 e que também se refletiu na organização de um movimento associativo nacional para o MP, ou seja, na organização de uma agenda de interesses comum⁴⁰⁵.

Quanto a esse último ponto, uma articulação nacional de uma pauta para o Ministério Público brasileiro só ganhou corpo no início dos anos 1970, com a fundação de uma entidade

⁴⁰² Como destaca Rocha (2018, p. 39), a Associação do Ministério Público Fluminense foi a primeira entidade corporativa estadual a realizar congressos periódicos, iniciando em 1967. A sua congênere paulista, mais antiga, somente passou a realizar congressos periódicos em 1971 – embora, na década de 1940, tenham sido realizados eventos semelhantes – embora sem regularidade –, com destaque para o I Congresso Nacional do MP, em 1942 (CABRAL NETTO, 2016, p. 43). Ainda por volta dos anos 1960, a maioria dos estados sequer tinha uma lei específica para o MP, sendo a organização tratada nas Leis Organização Judiciária e, por vezes, submetida ao Conselho de Justiça (GRINGBERG et al., 1985, p. 125).

⁴⁰³ Já na década de 1930, por exemplo, a Constituição paulista de 1935 estabeleceu que o ingresso para os cargos iniciais da carreira seria por concurso público, secundando a CF/34, que previu o mesmo para os membros do MPF (art. 95, parágrafo terceiro). Vale ressaltar que essa simetria não era compulsória, visto que a própria Constituição Federal estabelecia que a organização dos MPs locais caberia aos Estados (art. 7º, I, “e”). Um ano depois, em 1936, a Lei Estadual n. 2.526 regulamentou a organização no estado de São Paulo, com uma série de garantias e prerrogativas que só seriam aventadas tempos depois em outros órgãos ministeriais, além do já citado estabelecimento do concurso público de ingresso, como regras objetivas de promoção por merecimento e por antiguidade, a garantia de estabilidade, especificando as hipóteses de eventual perda do cargo, além de parâmetros objetivos para os vencimentos (dois terços do valor pago aos Juízes perante quem oficiava o membro do MP. Posteriormente, na Constituição Estadual de 1947, foi assegurada a equiparação de vencimentos com a magistratura, a limitação da remoção de ofício, a proibição do exercício da advocacia e a previsão de um Conselho Superior do órgão – o que garantia, em tese, maior transparência nas promoções na carreira. Em 1954, a Lei Estadual n. 2.878 estabeleceu a lista tripla para a escolha do PGJ, que necessariamente seria um membro da organização, e criou uma Corregedoria-Geral para o órgão (MAZZILLI, 2015, p. 44).

⁴⁰⁴ Para que se tenha uma ideia da assimetria: enquanto São Paulo teve sua primeira lei orgânica do MP em 1936, o mesmo só se verificou no Paraná em 1951 (Lei Estadual n. 1.341), no estado da Guanabara em 1953 (Lei Estadual n. 3.434) e em Pernambuco apenas em 1969 (Decreto-Lei n. 83).

⁴⁰⁵ A Associação Paulista do Ministério Público foi a primeira entidade corporativa ligada ao MP brasileiro, fundada em 1938 e tendo a sua primeira diretoria sido eleita para o biênio 1939/1940 (APMP, 2019, p. 19-22). Ademais, quando da criação da CAEMP, em 1971, o primeiro presidente da entidade nacional foi Oscar Xavier de Freitas, do MP-SP.

nacional que se propunha a congregar todas as Associações estaduais do MP: a Confederação das Associações Estaduais do Ministério Público (CAEMP), idealizada no III Congresso Fluminense do Ministério Público, ocorrido em dezembro de 1970, e formalmente fundada em maio de 1971. É o surgimento da CONAMP⁴⁰⁶, até hoje a principal entidade corporativa do Ministério Público, reunindo atualmente membros de todos os ramos do MP brasileiro.

Na oportunidade, 10 (dez) Associações estaduais participaram do ato de fundação: Bahia, Espírito Santo, Distrito Federal, Guanabara, Maranhão, Minas Gerais, Paraná, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Rio de Janeiro, São Paulo e Sergipe. A finalidade explícita da criação da entidade corporativa nacional abrangia os seguintes pontos: i) construção de uma unidade nacional; ii) aperfeiçoamento institucional do MP, “adequando o Ministério Público às suas relevantes tarefas no contexto de um país em desenvolvimento”; iii) a defesa dos interesses e direitos da corporação e de seus membros (CABRAL NETTO, 2009, p. 23, 27/28).

Embora a narrativa oficial da CAEMP-CONAMP sugira que ela se constitui como a primeira entidade nacional no âmbito do Ministério Público brasileiro, esta informação é uma meia verdade. De fato, somente após a fundação da CAEMP é que se verificou o desenvolvimento de uma política corporativa de caráter nacional no âmbito do MP. Um bom exemplo é que, após algumas experiências pontuais no passado, um evento congressual nacional passou a acontecer de forma regular a partir de 1973, o que favoreceu a uma troca e uma articulação mais constante entre experiências e posicionamentos institucionais de órgãos ministeriais de todo o País.

Ocorre, no entanto, que esforço semelhante se desenvolveu nos anos 1940 e 1950, a partir do I Congresso Nacional do Ministério Público, ocorrido em São Paulo, no ano de 1942 — por iniciativa da APMP, que convertera o seu Congresso Estadual em um evento nacional. Participaram do evento representantes de Alagoas, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Sergipe — ou seja, representantes de 18 dos 20 estados, mais o representante do DF. Em que pese existam poucos registros documentais do evento, sabe-se que dominaram a pauta tópicos como o diálogo institucional entre os órgãos ministeriais brasileiras e a criação de “[...] bases fundamentais para

⁴⁰⁶ De 1971 a 1978, a entidade utilizou o nome Confederação das Associações Estaduais do Ministério Público (CAEMP). Em agosto de 1978, como ingresso dos ramos do MPU, o nome da Associação se alterou para Confederação Nacional do Ministério Público (CONAMP). Em junho de 2000, como parte de uma estratégia para ser reconhecida como ente legitimado a deflagrar a jurisdição constitucional, o nome foi alterado uma terceira vez para Associação Nacional do Ministério Público, mas manteve a sigla CONAMP por já ser amplamente difundida no MP brasileiro (CONAMP, 2022). Ao longo do texto, utilizar-se-á indistintamente as expressões “CAEMP-CONAMP” e CONAMP para se referir à organização.

um Código (ou Estatuto) do Ministério Público” a ser replicado no âmbito estadual e tendo por referência o estatuto jurídico delineado na Lei Estadual n. 2.626/36, que institucionalizou o MP paulista⁴⁰⁷. Também fora aprovada uma recomendação para a criação de Associações do MP em todos os Estados, o que explica o surgimento de várias entidades corporativas estaduais no período imediatamente subsequente ao evento (CABRAL NETTO, 2016, p. 36-41).

Na década seguinte, no entanto, há registros das primeiras vozes reivindicando a edição do marco normativo comum para todo o Ministério Público brasileiro⁴⁰⁸ — e não apenas de leis estaduais fundadas em princípios e regras comuns. Em 1955, na segunda edição de sua obra intitulada “Ministério Público brasileiro”, o jurista e promotor do MPRJ, Mário Dias, se levantou como dos defensores dessa posição. Na leitura do autor, o “Ministério Público da União” referido no art. 125 da Constituição de 1946⁴⁰⁹ compreendia “[...] todo o Ministério Público brasileiro, seja perante a justiça comum, a justiça militar, a eleitoral e a do trabalho ou perante quaisquer órgãos da administração pública federal ou estadual”⁴¹⁰. Dessa forma, a lei ordinária prevista no referido dispositivo da CF-46 autorizaria o estabelecido um “Código do Ministério Público Nacional”⁴¹¹, isto é, uma legislação comum a todos os ramos do MP

⁴⁰⁷ A esta altura, dadas as características do desenvolvimento da Federação brasileira, a intenção ainda não era a criação de um marco normativo nacional, mas de diretrizes comuns para subsidiar a disciplina do MP em cada ordenamento jurídico estadual, preferencialmente na Constituição e em Códigos do MP distintos do estatuto dos demais funcionários públicos. Também fora aprovada uma recomendação para a criação de Associações do MP em todos os Estados (CABRAL NETTO, 2016, p. 36-41).

⁴⁰⁸ Pinto (2015), a esse respeito, destaca que “[...] a ideia de um Ministério Público nacional surgiu a partir da Constituição de 1946, com o objetivo de dotá-lo de uma consciência nacional e institucional única, através da reconstrução de um novo modelo constitucional que atribuisse à instituição um papel jurídico e social mais amplo e efetivo, com a dignidade de uma autêntica magistratura”.

⁴⁰⁹ CF-46, art. 125: A lei organizará o Ministério Público da União, junto a Justiça Comum, a Militar, a Eleitoral e a do Trabalho.

⁴¹⁰ A leitura de Dias (1955, p. 46-49) era de que, se a CF-46 ora se referia a MPU e ora se referia a MPF e positivou que o PGR era o chefe do Ministério Público Federal, então logicamente as expressões denotariam organizações distintas, sendo o MPU a reunião de todos os órgãos ministeriais do MP brasileiro.

⁴¹¹ Dias (1955, p. 65-66) chega a enumerar as prescrições “necessárias e indispensáveis à realização” às atribuições ministeriais: “a) somente poderiam inscrever-se no concurso, brasileiros, natos, bachareis em direito, de reputação ilibada, com dois anos, pelo menos, de prática forense, com a idade máxima de quarenta anos, de sanidade física e mental, quites com o serviço militar e alistados eleitores; b) irredutibilidade de vencimentos e equiparação dos magistrados perante os quais servirem; c) adoção obrigatória do sistema de provas públicas nos concursos para cargos iniciais da carreira; d) validade dos concursos até que se esgote a lista dos classificados durante o prazo de três anos; e) instituição obrigatória dos Conselhos Superiores do Ministério Público, entre outros, com a competência para resolverem, em grau de recurso, as remoções por conveniência de serviço; f) promoções de entrância a entrância, por merecimento e antiguidade, alternadamente, podendo ser a promoção por antiguidade recusada por dois terços dos membros do Conselho Superior; g) demissão apenas por sentença judiciária; h) aposentadoria nas mesmas condições e com os mesmos direitos e vantagens conferidas aos magistrados; i) recíproca independência entre os membros do Ministério Público e os membros do Poder Judiciário e do Poder Executivo; j) vigilância sobre os atos da polícia judiciária, podendo os representantes do MP intervir nos inquéritos respectivos sempre que julgarem necessário nos crimes de ação pública; k) preenchimento da vaga destinada no quinto constitucional dos Tribunais de Justiça aos advogados e membros do MP, somente quanto a estes, por membros efetivos da instituição; l) escolha do chefe do Ministério Público entre os membros efetivos mais graduados da carreira, por eleição bienal, dela participando todos os membros efetivos da carreira, podendo ser renovado o mandato”. A concretização no MP contemporâneo de praticamente a totalidade desses comandos

brasileiro, a exemplo do que hoje são as LC 75/93 a Lei n. 8.625/93 (DIAS, 1955, p. 49).

Além disso, após expor a sua posição, Dias (1955, p. 49-50) faz um apelo aos “[...] órgãos representativos da instituição, bem como a todos os dignos colegas de classe, no sentido de ser elaborado o respectivo anteprojeto” de um marco normativo nacional para o MP brasileiro. Refere-se ainda à criação da Associação do Ministério Público do Brasil⁴¹², fundada em junho de 1953, e que tinha, entre outros objetivos institucionais “[...] incentivar a organização, em todo o Brasil, de associações com a mesma finalidade”. De fato, se a entidade corporativa nacional criada nos anos 1950 não construiu um legado de continuidade, é de se registrar que outras associações estaduais foram formadas na década de 1950, como a do Paraná (1951), Minas Gerais (1953) e Santa Catarina (1959)⁴¹³ (ESTEVAM; PALHARES, 2018, p. 41).

Havia, portanto, um histórico prévio de articulação entre os diferentes órgãos ministeriais e o reconhecimento da necessidade de desenvolvimento de uma agenda corporativa nacional, principiando pela pauta de unificação de um marco normativo para o MP brasileiro — seja através de fontes legislativas distintas baseadas em diretrizes gerais, seja por via de uma lei nacional. Fato é que, contudo, que tais ideais só puderam ser concretamente perseguidos — e alcançados — a partir da década de 1970. Eis que surge uma boa questão: por que a CAEMP-CONAMP obteve sucesso naquilo que o Congresso Nacional do MP de 1942 e a Associação do Ministério Público do Brasil aparentemente se propuseram e não obtiveram êxito? Colocando em outros termos: o sucesso da agenda corporativa do MP brasileiro a partir dos anos 1970 é mérito decorrente apenas da estratégia das lideranças da CAEMP-CONAMP?

Ainda que outros fatores paralelos tenham certamente concorrido, propõe-se, na esteira de Maciel e Koerner (2014, p. 113), que um elemento decisivo para o processo de construção institucional do Ministério Público de 1988 são as características da transição política da

evidencia a longevidade e a consistência da agenda corporativa mobilizada pelos promotores e procuradores.

⁴¹² Os registros acerca da atividade da Associação do Ministério Público do Brasil (AMPB) são escassos e findam em meados da década de 1970. Citar-se-ão três, além da passagem de Mário Dias (1955), já colacionada. Primeiro, registro em edição do ano de 1972 da Revista de Direito do Ministério Público da Guanabara, onde se registra a inauguração, na sede social da Associação do Ministério Público do Brasil, retratos em homenagem a Luiz Augusto do Rego Monteiro e Humberto Grande, dois procuradores do Trabalho Também há, nessa publicação, informação da data de fundação da entidade: 24 de junho de 1953. Por esse registro, de 1972, há evidência, portanto, de que essa Associação teria convivido, algum tempo, com a CONAMP (MPGB, 1972, p. 157-158). Segundo, no sítio virtual da Associação do Ministério Público do Rio Grande do Sul, há informação de ter havido um Congresso organizado pela entidade nacional em 1963 e que discutira, justamente, uma proposta de “federalizar o Ministério Público” (AMPRS, 2022). Por fim, ainda um registro, do I Congresso Nacional do Ministério Público Fluminense, ocorrido em 1967, no qual se registra a presença do procurador da República Dionysio Silveira como presidente da AMPB (MPRJ, 2023).

⁴¹³ Até 1951, existiam apenas as Associações estaduais de Rio Grande do Sul, Ceará, Sergipe, Rio de Janeiro e Pernambuco (ESTEVAM; PALHARES, 2018, p. 41).

ditadura cívico-militar para a Nova República. As incertezas políticas, o desgaste progressivo do regime de exceção e a articulação crescente da sociedade civil organizada em torno de variadas pautas pró-democracia criaram uma ambiência favorável para processos de mudança institucional em organizações formais estatais, como o MP (MACIEL; KOERNER, 2014, p. 103-106). Se já se propôs que o ponto de chegada da sequência temporal que conduziu ao processo de mudança institucional do MP brasileiro é a promulgação da CRFB/88, sustenta-se que o seu marco inicial, por ser o início do processo de abertura política em 1974.

Resta, todavia, uma questão adicional: dado o seu papel estratégico para o regime de exceção em declínio, como o Ministério Público angariaria apoio para promover as mudanças institucionais pretendidas em sua agenda corporativa? Em outras palavras: como uma organização estatal poderia obter sucesso político em uma conjuntura marcadamente anti-Estado, como a que se evidenciava no curso do processo transicional brasileiro? (ARANTES, 2002, p. 24).

7.3.2 Uma visão tutelar e salvacionista: o argumento da defesa da sociedade como mito racionalizado

Mencionou-se mais acima que a função de “fiscal da lei”, presente na primeira regulamentação do Ministério Público como organização formal no Brasil (Decreto n. 1.030/1890), tem sido o vetor semântico através do qual se reivindica uma posição muito além da clássica persecução penal para o MP brasileiro. Discutiu-se ainda como essa terminologia é capaz de transitar entre múltiplos sentidos — mais próximos de sua literalidade, como a noção de fiscalização da Constituição trabalhada no início deste capítulo —, e também mais remotos numa aproximação inicial, como a ideia da defesa da sociedade.

Explorar a ideia de defesa da sociedade impõe, todavia, algumas dificuldades e exigências. Primeiro, nas ferramentas analíticas mobilizadas neste trabalho, trata-se de uma construção ideacional que, por sua ampla difusão no discurso e na identidade da organização, integra o rol do que se dominou aqui de mitologia organizacional do MP brasileiro. Segundo, diferentemente de outras construções mitológicas, como a singularidade externa e a transformação constitucional, o argumento não se restringe à trajetória institucional do MP de 1988, podendo ser identificado durante todo o seu processo de institucionalização, desde o início do período republicano⁴¹⁴. Terceiro, assumindo que a tutela coletiva é o principal

⁴¹⁴ Um exemplo aqui é a mobilização da ideia de defesa da sociedade no clássico texto de Alfredo Valladão (1973) sobre o Ministério Público como quarto Poder, que data de 1914.

fundamento para a estruturação normativa do Ministério Público contemporânea, isso implica concluir que o argumento da defesa operou uma função indispensável para o processo de mudança institucional da organização nos anos 1970 e 1980 ter ocorrido como ocorreu.

E qual o conteúdo desse mito racionalizado sobre o MP? Um primeiro elemento a considerar é que a longevidade da ideia de defesa da sociedade impõe outro desafio analítico importante para a precisão do seu conteúdo. A razão é simples: em se tratando de uma terminologia de baixa densidade semântica, os conteúdos que lhe dão sentido podem variar significativamente ao longo do tempo. A título de exemplo, ao longo da trajetória do Ministério Público brasileiro desde o alvorecer da República, pode-se precisar, com segurança, três sentidos diversos para esse mito: i) a proteção do indivíduo frente os arbítrios do Estado, especialmente na seara criminal (LYRA, 1989, p. 71-72); ii) a fiscalização da administração e dos negócios públicos (DIAS, 1955, p. 64); e, mais recentemente, iii) a proteção dos direitos transindividuais (ARANTES, 2002, p. 60; MACIEL; KOERNER, 2014, p. 109).

Ainda que tais sentidos efetivamente dialoguem e não sejam excludentes entre si, o mito organizacional da defesa da sociedade tem se sedimentado historicamente menos em relação ao conteúdo da atuação ministerial, e mais quanto à relação entre o Ministério Público e a sociedade civil. Propõe-se aqui que há duas características que estruturam esse argumento em uma perspectiva que pode ser classificada como tutelar e/ou salvacionista. A primeira dessas características é a afirmação de que o MP é um órgão que representa a sociedade, um porta-voz de seus legítimos interesses, sendo a sua vinculação ao Estado meramente instrumental a fim de que possa desempenhar adequadamente as suas atribuições. É nesse sentido, por exemplo, que Sérgio de Andréa Ferreira (1983, p. 10) propõe que “[...] o *Ministério Público* representa a *Sociedade* política e juridicamente organizada no *Estado*, mas não a pessoa jurídica desse”⁴¹⁵. É nessa chave que se pode identificar, portanto, a construção paulatina, na identidade institucional do MP, da ideia de que sua finalidade última seria velar “[...] pela manutenção do equilíbrio social” (INACARATO, 1971, p. 60), favorecendo uma narrativa de pluripotência da organização que está na base da ambiência discursiva do que se denominou, no segundo capítulo deste trabalho, como singularidade interna ou dinâmica, uma das características do MP de 1988.

⁴¹⁵ O autor chega a especular que o MP é integrante da estrutura estatal “[...] pelo menos em seu estágio atual de evolução”, mas, na realidade, é um “ofício da Sociedade, cujos interesses maiores busca salvaguardar, incrustado na organização pública” (FERREIRA, 1983, p. 10). Assim, o Ministério Público deveria ser pensado como uma organização “social e não como uma repartição administrativa” e seu objetivo institucional último não seria exatamente o interesse público, tampouco os seus interesses como corporação, “[...] mas o interesse social, da comunidade a que serve e de seus membros na qualidade de integrantes daquela” (FERREIRA, 1983, p. 10).

Nessa perspectiva, um dos autores clássicos da literatura jurídica sobre MP no século XX, Roberto Lyra (1972, p. 17), em texto com sugestivo título “Ministério Público e Ministério Social”, propôs que o MP deve ser encarado como “[...] um ministério para o serviço social, geral e total (...) patrocinando a causa dos indivíduos em geral como cidadãos e como homens”. Décadas antes, em obra de 1937, o próprio Lyra (1989, p. 70) mobiliza extensa passagem do também promotor de Justiça Carlos Sussekind de Mendonça, que talvez tenha sido o primeiro a defender explicitamente o argumento da defesa da sociedade:

[...] o Ministério Público não é um acusador sistemático. Não é um acusador de ofício. Não é um advogado de Governos. Não é, sequer, um advogado do Estado. Não é, mesmo, o defensor incondicional da Lei como expressão da ordem política e social vigente. É – já disse – o curador do interesse geral, o patrono do interesse coletivo (...) E sempre que o Estado se divorcie, ele próprio, do interesse coletivo, do interesse geral, o Ministério Público deixará de ser o advogado do Estado para ser o advogado da coletividade, da generalidade, dos cidadãos, a que nem sempre o Estado serve, a que por vezes atraiçoa.

Observe-se que esse mito organizacional não permaneceu restrito aos domínios internos da organização, tampouco à literatura jurídica a respeito, predominantemente produzida por promotores e procuradores. Ainda na década de 1940, mais precisamente ao tempo da Constituinte de 1946, Mário Dias (1955, p.62) registra o encaminhamento de expediente por parte da Associação Paulista do Ministério Público (APMP), convertido em emenda pelo constituinte Gabriel Passos, jurista que ocupou o cargo de Procurador-Geral da República entre 1936 e 1945.

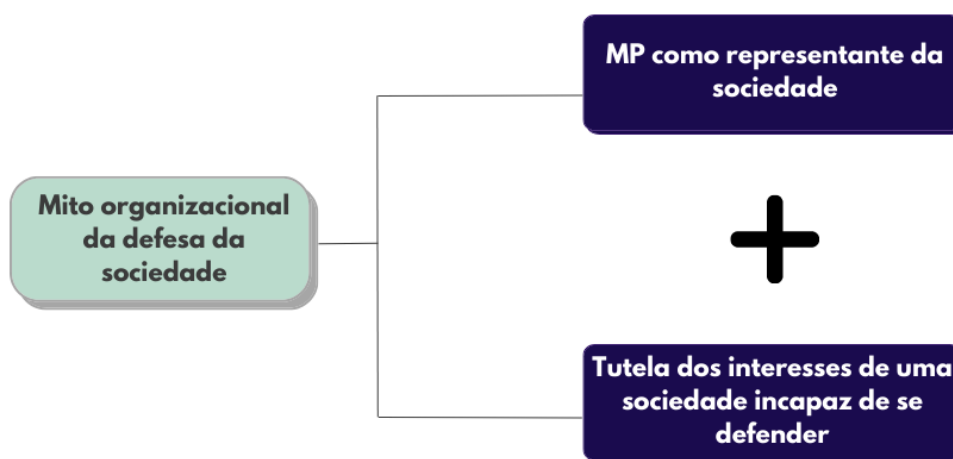
A proposta reivindicava um marco normativo mínimo para o MP brasileiro, abrangendo garantias como a estabilidade, autonomia funcional e separação das funções de “fiscal da lei e órgão da defesa social” e de advocacia de governo. Em suas razões de justificativa, o parlamentar, entre outros fundamentos, classifica o órgão como “fiscal da fiel execução da lei” e o “dedicado advogado dos interesses da sociedade” (DIAS, 1955, p. 62). Logo após, em 1947, o Anteprojeto de Código do Ministério Público do Estado de São Paulo estabelecia, logo em seu art. 1º, que as funções institucionais da organização abrangiam a “defesa de interesses da sociedade e a observância da lei” (DIAS, 1995, p. 313; INACARATO, 1971, p. 43).

A segunda característica proposta responde a uma questão derivada da primeira: por que a sociedade necessita de uma organização formal que a represente e defenda os seus interesses? A resposta é simples: porque sozinha a sociedade seria incapaz de proteger adequadamente os seus interesses, sendo necessária a tutela de um ente público construído para esta finalidade. E esta entidade seria, pelas suas características institucionais, o Ministério Público.

Pode-se se especular que o desenvolvimento dessa ideia de tutela dos interesses da

sociedade se sedimentou a partir da primitiva função ministerial já insculpida no art. 174 do Decreto n. 1.030/1890, de “[...] visitar as prisões, os asilos, os órfãos, alienados e mendigos, requerendo o que for a bem da justiça e dos deveres da humanidade”. À incapacidade civil de certos grupos vulneráveis equivaleria à incapacidade de mobilização da sociedade, que também necessitaria de um defensor para protegê-la adequadamente.

Figura 11 - Estrutura do conteúdo do argumento da defesa da sociedade



Fonte: Autor, 2023

Por mais contundente que esta segunda característica possa parecer à primeira vista, há elementos que indicam a sua presença no debate público relacionado ao MP há muito tempo. Na Assembleia Nacional Constituinte de 1933-1934 se verifica, ao que parece, a sua primeira mobilização explícita. Na oportunidade, os constituintes Odilon Braga, Negrão de Lima e José Alkmim apresentaram uma emenda ao anteprojeto da Carta de 1934 (Emenda n. 952416), em que propunham, entre outras medidas, a autonomia da organização frente ao Executivo. Entre as justificativas apresentadas, os parlamentares afirmaram decorrer da “ordem natural das coisas” a atribuição do MP em promover funções de “alta inspeção legal” e “assistência tutelar” dos “interesses abstratos da coletividade” diante do “fator cívico ‘deficiente’” de uma sociedade civil que “tudo espera do próprio poder público”. Veja-se:

Ao lado do Poder Judiciário como representante da sociedade e dos interesses que ela protege, órgão também da lei e fiscal da sua execução, surge o Ministério Público. O rol de deveres que lhe são assinalados em nossas leis de organização judiciária é de insuperável relevância. **Nos povos de espírito “comunário”, tal qual o nosso, nos**

⁴¹⁶ A referida Emenda deslocava a posição topográfica do MP da estrutura do Poder Judiciário, conforme previsto no Anteprojeto, para uma seção própria, denominada “Poder de Inspeção” – que se propunha, textualmente, a ser “um quarto poder constitucional”, formado, além do MP, pela Justiça Eleitoral, pelo Tribunal de Contas e por um órgão denominado Conselho Supremo. (BRASIL, 1935, p. 463-467).

quais o indivíduo é deficiente como defensor dos interesses abstratos da coletividade sobre de ponto essa missão “de alta inspeção legal” e de “assistência tutelar”, inerente ao Ministério Público. Este, porém, até aqui não era “um poder”: era apenas “uma função”. O poder é livre, é autônomo, não obedece a subordinação alguma, salvo o da Constituição. Reduzido a uma função que se interpunha entre o Judiciário e o Executivo, mas subordinado a este, o Ministério Público era um órgão atrofiado e fálho. Ora bem: **se o cidadão brasileiro, por sua formação comunitária, deve ser considerado um fator cívico “deficiente”, que tudo espera do próprio poder público; e se, pela ordem natural das coisas, ao Ministério Público é que incumbe suprir tal deficiência, que nos restava fazer?** Elevá-lo, como fez o anteprojeto, à categoria de “poder constitucional, libertando-o da influência do Executivo e fortalecendo-o perante o Judiciário. É o que faz a emenda (BRASIL, 1935, p. 470)⁴¹⁷.

Pouco mais de 50 (cinquenta) anos depois, há duas manifestações públicas, de duas altas autoridades da República, que dialogam com excerto cima. Primeiro, declaração do então candidato à presidência da República pela oposição ao regime autoritário, Tancredo de Almeida Neves. Em Assembleia-Geral da CAEMP-CONAMP ocorrida em Brasília, em novembro de 1984, Neves, que fora promotor do MP-MG, afirmou estar no horizonte do Ministério Público a função de “[...] defender, sobretudo, os desprotegidos e aqueles oprimidos” (CABRAL NETTO, 2009, p. 150-151).

Alguns meses depois, na posse do primeiro Procurador-Geral da República da Nova República, José Paulo Sepúlveda Pertence, o nomeado problematiza a “ambiguidade fundamental” decorrente do desenho institucional do MPF sob o regime de exceção: o acúmulo de funções tipicamente ministeriais e de advocacia de governo. Sem se posicionar explicitamente⁴¹⁸, Pertence (1985) reivindica para o Ministério Público a posição de “guardião dos interesses da sociedade indefesa”.

Veja-se abaixo o quadro com excertos das duas manifestações acima referidas:

Quadro 23 – Excerto de discursos de Tancredo Neves e Sepúlveda Pertence na década de 1980 mobilizando o argumento da defesa da sociedade

Excerto de discurso de Tancredo Neves, em novembro de 1984	Excerto de discurso de posse, como PGR, de Sepúlveda Pertence, em março de 1985
O Ministério Público não pode tão somente se integrar ao cumprimento dos seus predicamentos clássicos, definidos em lei. É preciso que se dê ao Ministério Público outras atribuições, compatíveis com a evolução do processo social	“(…) A ambiguidade fundamental das funções do cargo, a que antes me referi, é particularmente dramática, quando devam ser exercidas num regime e num ambiente político dominado pelo arbítrio, que impõem fatalmente a asfixia do papel do

⁴¹⁷ Os destaques são do autor desta tese.

⁴¹⁸ Em depoimento ao projeto História Oral do Supremo Tribunal Federal (FONTAINHA et al., 2013, p. 67), contudo, Sepúlveda Pertence declarou que “era essencial” ao Ministério Público de 1988 se libertar da função de advogado da União, revelando a sua posição pessoal à época.

brasileiro. Defender a lei, defender o interesse publico, defender os interesses da fazenda nacional, estadual ou municipal. Defender, sobretudo, os desprotegidos e aqueles oprimidos e sem duvida muito importante. Mas é que a sociedade moderna avançou tanto, novas situações se tornaram tão complexas e de tal forma desprotegidas pela lei, que é necessário um novo organismo legal; e dentro desse novo organismo legal funções como a do Ministério Público para recolocar no equilíbrio social, dentro da harmonia da convivência humana, aquelas novas categorias humanas que se tornam cada dia mais carentes de proteção, de amparo e de quem por elas possa se interessar, recolocando-as na plenitude da sua expressão social. (...)”(CABRAL NETTO, 2009, p. 150-151)	Ministério Público – guardião dos interesses da sociedade indefesa – pela predominância do papel da advocacia de um Estado divorciado da Nação (...) No tempo novo que alvorece, entretanto, cabe esperar que, com altivez, as duas funções possam trilhar uma rota tendente à harmonização porque na democracia, a defesa da sociedade, dos direitos humanos, dos interesses indisponíveis dos oprimidos, assim como a exigência de responsabilização inflexível dos abusos, deixam de ser uma postura de necessário confronto com o Estado, mas, ao contrário, hão de constituir a inspiração maior da ação conjugada de todos os Poderes (...)” (PERTENCE, 1985)

Fonte: Autor, 2023.

Há, inclusive, base empírica para mensurar a influência do argumento da defesa da sociedade ao longo da trajetória institucional do Ministério Público após 1988. Em seu estudo sobre a interação entre MP de 1988 e política, Arantes (2002, p. 16, 115) propôs a existência de uma certa “[...] dimensão intencional da ação de promotores e procuradores no sentido de reconstruir o Ministério Público e transformá-lo em agente político da lei”. Classificou esse fenômeno de “voluntarismo político”, identificando-o como um discurso institucional predominante na identidade institucional e no etos profissional dos membros do MP. Uma de suas principais características seria, justamente, “[...] um diagnóstico pessimista sobre a sociedade civil”, que seria incapaz de se organizar para a defesa dos direitos fundamentais assegurados pela legislação⁴¹⁹.

As conclusões do autor são baseadas em uma pesquisa coordenada por ele próprio e por Maria Tereza Sadek (1997, p. 45-59), intitulada “O Ministério Público e a Justiça no Brasil”. O levantamento se baseou em *surveys* aplicados com promotores e procuradores de sete estados da Federação em 1996. No que diz respeito à relação entre MP e sociedade civil, foram feitos alguns questionamentos específicos, cujas respostas, analisadas globalmente, corroboram a ampla difusão do argumento da defesa da sociedade no etos profissional dos membros do MP.

⁴¹⁹ Voltar-se-á ao tema do voluntarismo político no último capítulo desta tese.

Na ocasião, 84% dos entrevistados concordaram total ou parcialmente com a assertiva “[...] a sociedade brasileira é hipossuficiente, isto é, incapaz de defender autonomamente os seus interesses e direitos e, por isso, as instituições de Justiça devem atuar afirmativa para protegê-la”. Sobre a proposição “[...] o Ministério Público deve desempenhar o papel de promoção da conscientização e responsabilidade da sociedade brasileira”, 85% dos ouvidos manifestaram concordância total ou parcial. Por fim, apresentados à assertiva “[...] o Ministério Público deve ser canal de demandas sociais com vistas ao alargamento do acesso à justiça, transformando o Judiciário em lugar privilegiado para a solução de conflitos coletivos”, 86% dos entrevistados concordaram total ou parcialmente.

Vinte anos depois, entre fevereiro de 2015 e fevereiro de 2016, Lemgruber e Ribeiro (2016) fizeram levantamento semelhante e com maior alcance: foram obtidas 899 respostas de membros das 30 (trinta) organizações ministeriais existentes no País, totalizando 7% do universo de promotores e procuradores na ativa em todo Brasil à época. Questionamentos semelhantes sobre a relação do MP e a sociedade civil foram realizados e os resultados foram ainda mais expressivos na corroboração do argumento da defesa social. Apresentada a proposição, “[...] o MP desempenha papel de promoção da cidadania e conscientização da sociedade brasileira”, 96,2% dos entrevistados concordaram total ou parcialmente com a assertiva. Em relação à assertiva “[...] a sociedade desconhece as atribuições constitucionais do MP”, a concordância total ou parcial foi de 89,2%. Por fim, no que toca à sentença “o MP é o canal de vocalização de demandas sociais para ampliar o acesso ‘a solução de conflitos coletivos’”, 94% aquiesceram integral ou parcialmente (LEMGRUBER et al., 2016, p. 21).

Quadro 24 – Questões sobre a visão dos membros acerca da relação entre MP e sociedade – levantamento de 1996

Questão proposta	Concord a totalmen te	Concorda parcialment e	Total
A sociedade brasileira é hipossuficiente, isto é, incapaz de defender autonomamente os seus interesses e direitos e, por isso, as instituições de Justiça devem atuar afirmativa para protegê-la	31%	53%	84%
O Ministério Público deve desempenhar o papel de promoção da conscientização e responsabilidade da sociedade brasileira	48%	37%	85%
O Ministério Público deve ser canal de demandas sociais com vistas ao alargamento do acesso à justiça, transformando o Judiciário em lugar privilegiado para a solução de conflitos coletivos	50%	36%	86%

Fonte: Autor, 2023, com base em dados de Sadek (1997, p. 45-59)

Quadro 25 – Questões sobre a visão dos membros acerca da relação entre MP e sociedade – levantamento de 2015/2016

Questão proposta	Concorda totalmente	Concorda parcialmente	Total
O MP desempenha o papel de promoção da cidadania e conscientização da sociedade brasileira	73,8%	22,4%	96,2%
O MP é o canal de vocalização de demandas sociais para ampliar o acesso a soluções de conflitos coletivos	67,4%	26,6	94%
A sociedade desconhece as atribuições constitucionais do MP	36,1%	53,2	89,2%

Fonte Autor, 2023, com base em dados de Lemgruber et al., 2016, p. 21

O incremento positivo dos achados alinhados ao argumento da defesa da sociedade no intervalo de duas décadas reforça o modelo teórico associado à mitologia organizacional proposto nesta tese. Fortalece também a proposição de que a ideia de defesa da sociedade é um dos mitos inseridos nesse conjunto de ideias centrais na identidade institucional e, consequentemente, no etos profissional dos promotores e procuradores. Isso porque, como propõem Lamenha e Lima (2021, p. 93-94), os fatores que explicam esse expressivo aumento do padrão de respostas positivas estão relacionados ao significativo aumento do número de promotores e procuradores nos órgãos do MP brasileiro entre 1996 e 2016; e ainda, ao fato da organização e de seus membros, sobretudo os mais modernos, terem uma maior familiaridade com temas associados ao perfil institucional do MP de 1988 e que, em meados dos anos 1990, ainda eram uma novidade em termos de assimilação e de execução.

Recapitulando: i) no tópico anterior, situou-se a transição democrática iniciada em 1974 como o marco inicial da sequência temporal que conduziu ao processo de mudança institucional do velho para o novo MP de 1988; ii) no presente tópico, expôs-se o argumento da defesa da sociedade como parte integrante da mitologia organizacional do MP brasileiro e se sustentou que ele foi condição indispensável para o processo de mudança institucional da organização nos anos 1970 e 1980 ter ocorrido como ocorreu. Resta discutir em que condições esses dois elementos relevantes da sequência temporal da trajetória institucional do MP de 1988 se interseccionam.

8 A CONSTITUIÇÃO DE 1988 COMO CONTINUIDADE (II): A DEFESA DE DIREITOS TRANSINDIVIDUAIS COMO ALMA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE 1988

8.1 A ABERTURA POLÍTICA E A PARADOXAL E PRIVILEGIADA POSIÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Fragmentos de ideias como a autonomia institucional, a defesa da sociedade, o papel de fiscal da lei e, mais recentemente, da independência funcional e da simetria de regime jurídico em relação ao Judiciário podem ser identificados, em maior ou menor medida, na identidade institucional e no discurso sobre e a partir do Ministério Público brasileiro desde o início do período republicano. Ao longo deste trabalho, inclusive em passagens de capítulos posteriores, tem-se mapeado esses elementos, a propósito de uma genealogia das principais ideias que buscam justificar/legitimar as escolhas institucionais que conduziram às características e ao desempenho do MP contemporâneo.

Evidentemente, essa é só uma parte de qualquer modelo de explicação como o MP de 1988 se tornou possível com essas características institucionais. Na vida pública, ideias, além de cambiantes ao longo do tempo (LOPES, 2001, p. 78), somente podem ir a ato se encontram um terreno minimamente favorável para prevalecer sobre as soluções já existentes ou outras opções sempre presentes na esfera de decisão de uma comunidade política. Trajetórias institucionais tendem à perenidade e portanto, todo processo de mudança institucional mais profundo exige que estejam dadas as condições de quebra do equilíbrio vigente e construção de um novo padrão inercial (MAHONEY; THELEN, 2010, p. 4-5).

A hipótese a ser discutida aqui é a seguinte: o protagonismo assumido pelo Ministério Público na agenda de litigância de interesse público, que surge contemporaneamente ao longo processo transicional brasileiro, é um dos elementos-chave para entender a extensão das mudanças institucionais formais ocorridas no MP a partir da década de 1970 e que conduziram a uma organização totalmente reconfigurada ao tempo da promulgação da Constituição de 1988 (ARANTES, 2002, p. 50; MACIEL; KOERNER, 2014, p. 111-113; LIMA; LAMENHA, 2021, p. 91).

Por litigância de interesse público, propõe-se uma aproximação inicial mínima, entendendo-a como a administração judicial e extrajudicial de conflitos sociais de natureza coletiva, cujo enfrentamento e solução reclamam a mobilização categorias e procedimentos jurídicos específicos (CAPPELLETI; GARTH, 1988, p. 50). Em uma acepção mais ampla, é

uma ideia bastante próxima ao que se denominou, na praxe jurídica nacional, de tutela coletiva⁴²⁰. Esse fenômeno configura um tipo de litígio que se distingue da tradição liberal-individualista, contratual e de soluções intersubjetivas do direito ocidental até a primeira metade do século XX⁴²¹ (LIMA; CUNHA, 2020, p. 354-355)⁴²². É nesse contexto que surge o microssistema processual coletivo e o reconhecimento de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos⁴²³. Não se trata de uma especificidade da experiência brasileira, mas de um fenômeno verificado em várias partes do globo (SILVA, 2001, p. 31-33; CASAGRANDE, 2008, p. 67-68). Como esta discussão foi travada e as soluções adotadas no ordenamento brasileiro, no entanto, guardam certas especificidades, que serão discutidas mais adiante.

O ponto que se quer sobrelevar agora é a posição paradoxal e privilegiada em que se encontrava o Ministério Público brasileiro nos anos de 1970 e 1980, ao tempo do início da abertura política e tendo em perspectiva o florescimento desse debate relativo ao desenvolvimento de um sistema de litigância de interesse público no País. Por um lado, valendo-se de sua proximidade com o governo militar, a organização tinha plenas condições políticas de reivindicar, nos bastidores do processo transicional controlado pelo regime⁴²⁴, uma

⁴²⁰ Neste trabalho, utilizar-se-á indistintamente ambos os termos e as expressões “defesa dos interesses transindividuais” e “defesa dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos”

⁴²¹ Cappelletti e Garth (1988, p. 49-51), em texto clássico originalmente publicado em 1978, associam a afirmação dos direitos difusos e a necessidade de sua justiciabilidade como uma das ondas do movimento de acesso à justiça que caracteriza a segunda metade do século XX. Especificamente acerca do surgimento desse tipo de direito transindividual, observam que “Sem dúvida, uma verdadeira ‘revolução’ está-se desenvolvendo dentro do processo civil. (...) A concepção tradicional do processo civil não deixava espaço para a proteção dos direitos difusos. O processo era visto apenas como um assunto entre duas partes, que se destinava à solução de uma controvérsia entre essas mesmas partes a respeito de seus próprios interesses individuais. Direitos que pertencessem a um grupo, ao público em geral ou a um segmento do público não se enquadravam bem nesse esquema. As regras determinantes da legitimidade, as normas de procedimento e a atuação dos juízes não eram destinadas a facilitar as demandas por interesses difusos intentadas por particulares (...) Verifica-se um grande movimento mundial em direção ao que o Professor Chayes denominou como litígios de ‘direito público em virtude de sua vinculação com assuntos importantes de política pública, que envolvem grandes grupos de pessoas”.

⁴²² Para os propósitos deste trabalho, pode-se pensar a litigância de interesse público como sinônimo da noção de litígio coletivo. Para Vitorelli (2021), “[...] litígio coletivo é o conflito de interesses que se instala envolvendo um grupo de pessoas, mais ou menos amplo, sendo que essas pessoas são tratadas pela parte contrária como um conjunto, sem que haja relevância significativa em qualquer de suas características estritamente pessoais. É isso que distingue o litígio coletivo dos litígios individuais. O litígio coletivo se instala quando um grupo de pessoas é lesado enquanto sociedade, sem que haja, por parte do adversário, atuação direcionada contra alguma dessas pessoas, em particular, mas contra o todo”.

⁴²³ Apesar de existir significativa discussão na literatura especializada a respeito, a definição legal, no marco do art. 81, parágrafo único, do Código de Defesa do Consumidor, é suficiente para as finalidades deste trabalho. Nessa perspectiva, tem-se que são três espécies do gênero dos direitos transindividuais: (i) direitos difusos são direitos transindividuais, “[...] de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato”; (ii) direitos coletivos são direitos “[...] de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base”; e (iii) direitos individuais homogêneos são direitos individuais equiparados à condição de direitos transindividuais em razão da “origem comum” que conecta todos os seus titulares.

⁴²⁴ Um exemplo: Cabral Netto (2009, p. 121-122) registra que, no começo dos anos 1980, a CAEMP-CONAMP

posição normativamente concreta para a ideia, há muito mobilizada, de defensor da sociedade (ARANTES, 2002, p. 44). Aqui, a pauta nascente dos direitos transindividuais e dos novos conflitos sociais reunia características ideais para a expansão de atribuições — e consequentemente de garantias e prerrogativas — pretendida pelo Ministério Público ao tempo do início da abertura política.

Por outro lado, ao reivindicar o seu papel como “representante adequado” da sociedade nessa mesma agenda política, o Ministério Público se posicionava como um interlocutor estratégico, uma espécie de *broker*⁴²⁵, nas interações entre os movimentos sociais e o Estado sobre temas de alta relevância do contexto da pauta da democratização (MACIEL; KOERNER, 2014, p. 113-114). Esse cenário permitiu o estabelecimento de um delicado equilíbrio, no qual o MP obteve sucesso em construir uma imagem de uma entidade estatal apoiadora de uma agenda de oposição ao regime político vigente, esteadas na democratização e na reconstitucionalização do País, no período imediatamente anterior ao processo constituinte de 1987-1988⁴²⁶.

Antes da emergência da questão específica dos direitos transindividuais e de sua tutela judicial e extrajudicial, as discussões que precederam a aprovação do Código de Processo Civil de 1973 (o Código Buzaid), e a própria disciplina por ele estabelecida acerca do MP, foram fundamentais para a construção de uma espécie de ponte semântica entre as ideias, ainda de baixa densidade, de “fiscal da lei” e “defesa da sociedade” e de direitos transindividuais. O elemento central aqui foi a noção de interesse público como critério da intervenção ministerial no âmbito do processo civil.

8.2. INTERESSE PÚBLICO COMO INTERESSE INDISPONÍVEL DA SOCIEDADE: O PAPEL DO ART. 82, III, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 1973

se via em posição de pleitear e obter benefícios fiscais junto à Receita Federal. Trata-se, particular, do pleito de extensão de benefícios fiscais atribuídos à magistratura por decorrência do regime estabelecido pela LOMAN (LC 35/79). O pleito foi atendido parcialmente, uma vez que “[...] em algumas unidades da Federação, os membros do Ministério Público não tinham ainda impedimento absoluto à prática da advocacia, ao contrário do que ocorria com a Magistratura”. Na avaliação do autor, contudo, “[...] o fato (...) foi uma vitória, mostrando que, se atendida a razão da não concessão total, o tratamento seria igual, atestando a posição isonômica entre as duas Classes”.

⁴²⁵ Em linhas gerais, esse papel de *broker* diz respeito à existência, em uma dada conjuntura social, de agentes intermediários que viabilizam a transação entre atores que não confiam ou não tem acessos em relação a outros atores. A mobilização dessa terminologia ao Ministério Público é apenas referencial, visto que, usualmente, essas interações de *brokerage* se desenvolvem entre atores privados. Para uma discussão mais extensa sobre o tema, ver Lavelle e Bülow (2014).

⁴²⁶ “[...] essa paradoxal ascensão do Ministério Público num contexto marcado por ideologias anti-Estado só ocorreu porque, no curso da redemocratização do país, o Ministério Público lutou para se desvincular do Poder Executivo e para construir uma imagem de agente da sociedade na fiscalização dos poderes políticos. (...)” (ARANTES, 2002, p. 24).

Até as vésperas do advento do CPC-73, a literatura jurídica sobre as atribuições do Ministério Público no processo civil compreendia três tipos básicos de intervenção. Primeiro, como sujeito ativo do processo, agindo em nome próprio, na defesa de interesses reputados como indisponíveis pela legislação. Em um tempo anterior à positivação dos direitos transindividuais, a maioria dessas hipóteses abrangia questões reguladas pelo direito privado, tais como ações judiciais referentes a interesses indisponíveis no direito de família (v.g. suspensão de pátrio poder, algumas hipóteses de anulação de matrimônio, a promoção da interdição de incapaz⁴²⁷), ações de dissolução de sociedades civis⁴²⁸ e de nulidade de patentes de invenção e registro de marca de indústria e comércio⁴²⁹. Ainda como parte no polo ativo da relação processual, alguns órgãos ministeriais à época, caso do Ministério Público Federal, por exemplo, ainda acumulavam a função de representação judicial da Fazenda Pública (INACARATO, 1971, p. 56).

A segunda hipótese de intervenção do MP era a atuação como substituto processual, isto é, na defesa de direito alheio em nome próprio, através da atribuição de legitimidade processual extraordinária pela legislação (LOPES, 1976, p. 21). Aqui também as hipóteses estavam majoritariamente associadas ao direito privado. Era o caso, por exemplo, do papel assumido pelo MP como curador à lide, nos casos previstos na legislação, envolvendo incapazes, presos⁴³⁰, ausentes⁴³¹ e a herança jacente⁴³², da ação de inventário na hipótese de herdeiros menores⁴³³ e da emancipação⁴³⁴ (INACARATO, 1971, p. 57). A razão de ser dessa segunda função, qual seja, a tutela de interesses dos que não podem se defender adequadamente sozinhos, remonta à previsão das origens do MP republicano, quando o art. 174 do Decreto 1.030/1890 estabelecia o dever da organização na visita de “[...] prisões, asilos de órfãos, alienados e mendigos, requerendo o que for a bem da justiça e dos deveres da humanidade” (BRASIL, 1890b).

Terceiro, a função mais proeminente do MP no âmbito do processo civil na época: a intervenção como fiscal da lei ou *custos legis*, abrangendo uma série de matérias, tais como processos que envolvessem interesses de incapazes, matéria relativa a direito de família, direito

⁴²⁷ Conforme previsto nos arts. 208, p. único, II; 394, 447 e ss., todos do CC-1916.

⁴²⁸ Conforme previsto no art. 6º, par. 1º, do Decreto n. 9.085/43.

⁴²⁹ Conforme previsto no art. 334 do CPC-1939.

⁴³⁰ Conforme arts. 80, par. 1º, do CPC-139.

⁴³¹ Conforme art. 580 do CPC-1939.

⁴³² Conforme art. 553 do CPC-1939.

⁴³³ Conforme art. 468, VI, do CPC-1939.

⁴³⁴ Conforme art. 621 do CPC-1939;

falimentar, registros públicos, ações de usucapião, ações rescisórias (INACARATO, 1971, p. 57-58). O fundamento de dessas e outras intervenções, que tinham previsão legal expressa, era a presença de interesse público ou de um imperativo de ordem pública que o justificasse. Essas duas categorias, de difícil delimitação, eram assim definidas pela literatura jurídica sobre o MP na época:

[...] ao lado de leis que dizem respeito a interesses puramente privados, existem certas leis que denominadas de proibitivas ou imperativas (...) ‘estabelecem princípios cuja manutenção é necessária à ordem social, e por isso impõem-se, obrigatoriamente, a todos os indivíduos, inderrogáveis que são pela vontade privada. Uma e outras compõem princípios que envolvem um interesse público, tanto as normas de direito público, propriamente dito, quanto as leis que, inseridas no corpo do direito privado, constituem as chamadas *leis de ordem pública*’ (....) O que ‘caracteriza a noção de ordem pública é a sua essencial plasticidade. Quem diz ordem pública refere-se a algum Estado. A cada Estado, a sua noção de ordem pública; donde, como esse conteúdo é mutável, ter de ser vaga, imprecisa a noção geral’ (...) (LOPES, 1976, p. 43)

Em uma racionalidade própria do que já se definiu neste trabalho como pluralismo estatal, a agenda corporativa do Ministério Público nos anos 1960 e 1970 identificou a expansão da participação ministerial no processo civil como a via mais adequada para concretizar as demandas por juridificação de temas caros à organização, como a autonomia institucional, a independência funcional e a simetria de estatuto de garantias, prerrogativas e vencimentos em relação ao Judiciário⁴³⁵. A lógica subjacente era simples: obtendo uma ampla presença nas demandas processuais civis, seria politicamente incontestável o caráter essencial do MP para o sistema de justiça e, conseqüentemente, para a paisagem institucional brasileiro, uma vez que, no âmbito processual penal, a relevância da organização era evidente.

O anteprojeto do Código Buzaid já era conhecido desde 1964, quando foi apresentado, pela primeira vez, ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores. Havia um título regulamentando o papel do MP no processo civil (art. 90 a 94), mas que pouco inovava quanto às hipóteses de intervenção como fiscal da lei. Especificamente no que diz respeito à atuação na defesa do interesse pública ou da ordem pública, o projeto estabelecia, em seu art. 90, III, a possibilidade do MP intervir “[...] em todos os demais processos em que há interesse, quando e pela forma determinada por lei” (BRASIL, 1964, p. 54). É dizer: tal como já acontecia, a

⁴³⁵ Em 1971, a recém-criada CAEMP-CONAMP aprovou, durante Assembleia Geral Extraordinária ocorrida no I Congresso do Ministério Público de São Paulo, a Carta do Ministério Público Brasileiro, elencando sete metas estabelecidas para a organização: i) Criação do Conselho Superior do MP nos Estados que ainda não o adotaram; ii) escolha do Procurador-Geral dentre os integrantes da carreira; iii) idênticas garantias atribuídas aos magistrados; iv) vencimentos condignos; v) autonomia administrativa e financeira; vi) assistência judiciária não vinculada ao Ministério Público; vii) apoio às inovações dos Códigos nos assuntos atinentes ao Ministério Público, que são necessariamente as metas prioritárias da atual diretoria da CAEMP-CONAMP (CABRAL NETTO, 2009, p. 64).

atribuição de *custos legis* permaneceria difusa, abrangendo diferentes matérias, sendo necessária a presença de um autorizativo legal para identificá-las.

Em 1972, após algumas modificações em quase uma década, o anteprojeto Buzaid foi encaminhado ao Congresso Nacional pelo Presidente da República e tombado como projeto de lei n. 810/1972. Praticamente manteve a redação acima explicitada quanto à intervenção do Ministério Público como fiscal da lei⁴³⁶. Durante a tramitação, emenda do deputado Amaral de Souza (ARENA-RS) modificou o texto do dispositivo, dando-lhe o formato que acabou aprovado e promulgado em 1973, no art. 82, III, do CPC-73. De acordo com este dispositivo, o Ministério Público poderia intervir no processo civil em qualquer causa em que há interesse público, “[...] evidenciado pela natureza da lide ou qualidade da parte” (ARANTES, 2002, p. 33).

Quadro 26 – Comparativo entre o Anteprojeto Buzaid, o PL 810/72 e o CPC 1973

Anteprojeto Buzaid – 1964 (art. 90, III)	PL 810 – 1972 (art. 87, III)	CPC – 1973 (art. 82,III)
“Compete ao Ministério Público intervir: (...)” III- em todos os demais processos em que há interesse, quando e pela forma determinada por lei”	“Compete ao Ministério Público intervir: (...)” III- em todos os demais processos em que há interesse público na forma determinada por lei”	Compete ao Ministério Público intervir: (...)” III - em todas as demais causas em que há interesse público, evidenciado pela natureza da lide ou qualidade da parte”

Fonte: Autor

A literatura especializada aponta que a origem da redação do art. 82, III, do CPC-73 remonta a uma tese aprovada pelo Grupo de Assuntos Institucionais no I Congresso do Ministério Público de São Paulo, em 1971, de autoria do promotor do MP-RS, Sérgio da Costa Franco. O título do trabalho era “Sobre a conveniência da ampliação das atribuições processuais do Ministério Público como custos legis” e, em síntese, advogava que segundo o MP deveria intervir em todas as causas que veiculassem interesse de pessoa jurídica de direito público⁴³⁷

⁴³⁶ A redação original do PL 810/1972 trazia a seguinte redação para o dispositivo (que corresponde ao art. 87, III do projeto): “[...] em todos os demais processos em que há interesse público na forma determinada por lei”.

⁴³⁷ O autor da tese reivindicava a participação do Ministério Público para “coadjuvar a defesa do interesse público ameaçado, quando procuradores dos municípios do Estado ou de suas autarquias se mostrem omissos ou negligentes no desempenho do seu encargo”. Assim, dado que “as flutuações de índole política a que estão sujeitos os órgãos da administração não raro se refletem em sua defesa judicial, submetendo-a a tergiversações e vacilações incompatíveis com os superiores interesse da sociedade”, desejável a intervenção do MP, uma vez que a organização apresenta “condições de independência e de isenção, relativamente às alternativas da dominação político-partidária”. Em conclusão, sugeria que se propusesse “através dos competentes canais, emenda aditiva”

(FRANCO, 1971, p. 203-204; MACHADO, 1987, p. 352; ARANTES, 2002, p. 31-32). Em suma, o autor sugeria que se propusesse “[...] através dos competentes canais, emenda aditiva” ao art. 90 do Anteprojeto Buzaid, para que o seu inciso III fizesse constar como hipótese de intervenção do MP o seguinte texto: “[...] nos processos em que haja interesse de pessoas jurídicas de direito público” (FRANCO, 1971, p. 204).

A tese fora efetivamente aprovada pelo Plenário do I Congresso Estadual do MPSP e das conclusões do Grupo de Trabalho de Assuntos Institutos e incluída nos anais de conclusões e recomendações do evento, nos seguintes termos: “Recomenda-se a intervenção do Ministério Público em todas as causas de interesse das pessoas jurídicas de direito público, como *custos legis*” (SÃO PAULO, 1971, p. 100). Assim, segundo narra Machado (1985, p. 353), a sugestão do MP-SP chegou ao Parlamento pelas mãos de outro membro do MP-RS, Francisco José Lutzemberger, que integrava uma comissão de estudos sobre o PL 810/1972 e tivera contato com a tese de seu colega Sérgio Costa Franco. Lutzemberger então sugeriu a modificação ao deputado federal José Augusto Amaral de Souza, que também era do Rio Grande do Sul.

A referência ao Rio Grande do Sul não é apenas anedótica. Havia na tese de Franco, capitaneada por Lutzemberger e levada ao Parlamento por Amaral de Souza, uma influência direta da Lei Orgânica do MP gaúcho (Lei n. 6.535, de 31.01.1973), a qual estabelecia que o MP é um órgão “defensor dos interesses da sociedade”, e do Código de Organização Judiciária do Rio Grande do Sul (Lei n. 5.256/1966) que, em seu art. 83, II, estabelecia a intervenção do MP nos feitos que tramitavam no Tribunal de Justiça do RS, entre outras hipóteses, nas causas em “sejam interessados o Estado ou os municípios” (FRANCO, 1971, P. 204; MACHADO, 1985, p. 353).

Essa redação era propícia para os propósitos de expansão do MP no processo civil: não mais haveria necessidade de expressa previsão legal para o órgão poder intervir como fiscal da lei em um dado processo. Haveria apenas dois “elementos informadores”, ou seja, a intervenção seria admissível quando o interesse público fosse demonstrado: i) a partir da matéria em discussão; ou ii) da presença de uma parte dotada de alguma particularidade a reclamar o ingresso do fiscal da lei, a fim de garantir uma posição equilibrada em relação à contraparte e ao juízo (LOPES, 1976, p. 62-65). Não havia nenhuma definição ou requisito objetivo de como o interesse público se concretizaria em um processo específico. E, aparentemente, esse foi

ao art. 91 do Anteprojeto Buzaid, para que o seu inciso III fizesse constar o seguinte texto: “nos processos em que haja interesse de pessoas jurídicas de direito público” (FRANCO, 1971, p. 203-204).

exatamente a intenção do legislador^{438 439}. Antes mesmo da aprovação do PL 810/72, Márcio Antônio Inacarato, promotor do MP-SP e muito atuante na discussão de teses institucionais na época, sustentava que o estabelecimento de atribuições taxativas para o Ministério Público como fiscal da ordem jurídica “propicia a burla da lei”. Nessa chave, a adequada defesa do “[...] interesse coletivo ou da ordem pública” reclamaria o reconhecimento de atribuições “implícitas” e do estabelecimento de “[...] instrumentos adequados para agir com eficiência”, o que tornaria desnecessária a “[...] edição de leis com caráter indisfarçavelmente retroativo” (INACARATO, 1971, p. 62).

Sobre os desdobramentos decorrentes da vigência do art. 82, III, do CPC, o primeiro a questão a surgir é evidente: como se definiria, na prática, em quais litígios o MP interviria na condição de fiscal da lei? Arantes (2002, p. 34) sugere que a etapa seguinte da agenda de expansão da atuação ministerial no processo civil através da função de fiscal da lei se desenvolveu “[...] dando início à construção de uma noção de interesse público mais ampla e muitas vezes contraposta ao interesse do Estado”. Essa assertiva, no entanto, sugere que essa “nova categoria de interesse público” (ARANTES, 2002, p. 36-37) tenha se desenvolvido a partir da interpretação dada pelo Ministério Público para o sentido e alcance do art. 82, III, do CPC. Há, todavia, uma imprecisão importante nessa leitura.

Em primeiro lugar, e isso não é desconhecido pelo próprio Arantes⁴⁴⁰, a literatura

⁴³⁸ Arantes (2002, p. 32, 34) propõe que a intenção original da tese de Sérgio da Costa Franco, em 1971, e do Congresso Nacional, ao aprovar a Emenda n. 309, era “[...] aumentar o poder de fiscalização sobre o dinheiro público objeto de demandas judiciais”, convertendo o MP em um “advogado dos interesses dos órgãos estatais”. A leitura da justificativa apresentada por Amaral de Souza coloca dúvidas sobre o acerto dessa leitura. Não há, em nenhum momento, referência a essa função específica de supervisão ou defesa do patrimônio público. Se esse fosse o objetivo, aliás, faria mais sentido a previsão a intervenção ministerial em todos os casos em que figurasse, como parte, pessoa jurídica de direito público. A expressão “[...] interesse de pessoa jurídica de direito público” sinaliza um sentido distinto, como será discutido logo mais adiante.

⁴³⁹ É que, na justificativa da Emenda n. 309, que conferiu a redação aprovada ao art. 82, III, do CPC-73, o deputado Amaral de Souza (ARENA-RS) demonstra ter clareza da baixa densidade normativa da terminologia empregada no dispositivo, mas indica que essa plasticidade seria intencional e integrava o próprio espírito da norma: os dois elementos informadores (natureza do litígio e qualidade da parte) seriam suficientes para a análise, no caso concreto, da necessidade de intervenção ministerial. Veja-se: “[...] a fórmula projetada, neste passo, incorpora a sugestão da experiência gaúcha, ainda que deixe impreciso o conteúdo da norma, cujo alcance se esclarece com o texto proposto, que explicita dois elementos informadores do interesse público, deixando certo que a sua alternativa e isolada ocorrência são bastantes para a incidência da regra. A supressão da cláusula final “na forma determinada por lei” guarda coerência com o enunciado explicitador sugerido, que prescinde de indagação acerca de textos extravagantes, bastando por si para sua correta e integral aplicação. Caso a cláusula tivesse sentido instrumental apenas, significando a “forma” e não os casos de intervenção, seria ainda menos defensável – uma vez considerada a conveniência da participação do Ministério Público, tema de exclusivo critério de política legislativa já que o projeto cuida de matéria exclusivamente processual com regras predominantemente instrumentais. E nada teria de racional remeter o tratamento da matéria a textos extravagantes, já por ter genérica aplicação, já por não tem amplitude nem especificidade suficiente a recomendar um diploma legal próprio (*apud* LOPES, 1976, p. 32).

⁴⁴⁰ O próprio Arantes (2002, p. 36) faz menção à dicotomia proposta por Alessi e a sua influência na obra de Hugo Nigro Mazzilli nos anos 1980. Diferentemente do que sugere o autor, todavia, a distinção entre interesses da sociedade e interesses do Estado já era presente na literatura sobre o MP na primeira metade do século XX, como se verá logo adiante.

publicista, em especial do direito administrativo, já trabalhava à época com uma distinção da noção de interesse público em duas espécies. De um lado, o interesse público primário, que abrange os interesses indisponíveis da coletividade e que devem ser tutelados pelo Estado. Por outro, o interesse público secundário, refletindo os interesses patrimoniais do Estado enquanto pessoa jurídica de direito público (ALESSI, 1970, p. 184-185; MAZZILLI, 2019, p. 51-52)⁴⁴¹

⁴⁴².

Além disso, essa dicotomia, ainda que não mobilizada necessariamente a partir da terminologia acima exposta ou com base nas lições do direito público, já estava presente na literatura jurídica e no debate pública sobre o Ministério Público já na primeira metade do século XX. O clássico texto de Alfredo Valladão, originalmente publicado em 1914, já sustentava a tese de que o MP deveria ser compreendido como um quarto Poder do Estado, justamente porque “[...] defende a sociedade e a lei, perante a Justiça, parta a ofensa donde partir, isto é, dos indivíduos ou dos próprios poderes do Estado” (VALLADÃO, 1973, p. 33).

Na mesma perspectiva, com o objetivo de demonstrar como essa distinção entre interesses “individuais” do Estado⁴⁴³. e interesses da sociedade/coletividade era corrente muito antes da vigência do art. 82, III, do CPC-73, a Tabela abaixo destaca reflexões de três juristas sobre o Ministério Público: Carlos Sússekind de Mendonça, Jorge Americano — ambos citados por Roberto Lyra, em obra de 1937 — e Mário Dias, em obra de 1955. Os três, ressalte-se, também foram membros do MP em toda ou parte de sua carreira, o que permite especular que essas reflexões podem conter alguma influência do discurso institucional da organização naquele período⁴⁴⁴. Veja-se:

⁴⁴¹ É possível, até mesmo, visualizar na tese de Sérgio da Costa Franco uma distinção, ainda que sutil, entre interesses da sociedade e interesses do Estado enquanto pessoa jurídica. Argumentando a necessidade de intervenção do MP nas demandas que envolvem interesse das pessoas jurídicas de direito público, o autor salienta que “[...] o art. 87 do atual Código de Processo Civil estabelece quem representa a União, os Estados, os Municípios e os Territórios perante o juízo. Não está dito, entretanto, sobre quem deve apresentar a sociedade, impessoalmente considerada, nos feitos em que aquelas pessoas jurídicas têm interesses” (FRANCO, 1971, p. 204).

⁴⁴² Está-se ciente de que vários administrativistas, na atualidade, consideram inadequada a distinção entre interesse público primário e secundário (GABARDO; REZENDE, 2017, p. 292-294). A referência mobilizada aqui tem caráter meramente histórico.

⁴⁴³ Essa expressão é mobilizada por Celso Antônio Bandeira de Mello (2009, p. 65) para se referir ao que comumente se denomina como “interesse público secundário”.

⁴⁴⁴ Como já mencionado acima, em 1947, um anteprojeto de Código do Ministério Público do Estado de São Paulo definia o MP como promotor da “defesa dos interesses da sociedade” (DIAS, 1955, p. 313).

Quadro 27 – Trechos de reflexões de três juristas da primeira metade do século XX distinguindo interesses do Estado e interesses da sociedade (Carlos Süssekind Mendonça, Jorge Americano e Mário Dias)

Trecho de discurso realizado por Carlos Süssekind de Mendonça, citado por Lyra (1989, p. 70)	Trecho de obra de Jorge Americano, citado por Lyra (1989, p. 71)	Trecho de obra de Mário Dias (1955, p. 314) sobre o MP brasileiro.
“(…) sempre que o Estado se divorcie, ele próprio, do interesse coletivo, do interesse geral, o Ministério Público deixará de ser o advogado do Estado para ser o advogado da coletividade, da generalidade de cidadãos, a que nem sempre o Estado serve, que por vezes atraiçoa (...)”	“(…) é possível haver aparente colisão entre os três interesses que o Ministério Público protege: o da sociedade, o do Estado e o do indivíduo. (...) O Ministério Público tem que exprimir perante o Poder Judiciário a voz da sociedade e a do Estado, sob um aspecto uniforme, assegurando também os direitos individuais, sobre que lhes compete officiar. Tem que os encarar e harmonizá-los, antes de agir, e, em caso de serem incompatíveis, <i>fazer prevalecer o mais importante sobre os demais</i>”.	“(…) o MP não pode, nem deve ser considerado ‘órgão do Estado’ e ao mesmo tempo como representante da Justiça e promotor dos interesses da sociedade e da observância da lei (...) Isto porque, como já vimos, o interesse da Justiça, da sociedade e da observância da lei poderá não coincidir com o interesse momentâneo do Estado (...)”.

Fonte: Autor, 2022.

Eis aqui mais uma evidência da relevância de se perquirir o conteúdo e os papéis de certas ideias centrais associadas a uma determinada organização ou trajetória institucional. É preciso, portanto, inverter a lógica proposta por Rogério Arantes: não fora a partir da positivação do art. 82, III, do CPC que a construção dessa distinção entre interesse da sociedade e interesse do Estado se tornou possível. Na realidade, foi naquela quadra histórica, às vésperas da abertura política, em que se reuniram as condições para que o Ministério Público brasileiro pudesse expandir suas atribuições como advogado ou defensor dos interesses da sociedade.

O principal aspecto, aqui, já foi referido mais acima: o florescimento de uma ambiência de significativas mudanças no debate jurídico-político decorrentes do reconhecimento dos novos conflitos sociais e da necessária coletivização do direito e do processo (CASAGRANDE, 2008, p. 36-37). Um dos primeiros efeitos concretos em termo de mudanças institucionais que afetaram o desempenho institucional do MP fora, justamente, o multicitado art. 82, III, do CP e, especialmente, a interpretação que se constrói a partir dele, com o fito de expandir a atuação do MP no processo civil através da identificação da noção de interesse público como a de

interesse indisponível da sociedade. É nesse contexto em que, de fato, se pode pensar o CPC-73 como um “[...] ponto de inflexão da virada história do Ministério Público rumo à almejada posição de tutor dos interesses da sociedade, processo que só se completará com o texto constitucional de 1988” (ARANTES, 2002, p. 35).

Sem parâmetros ou requisitos legais objetivos, sobreveio uma discussão na literatura jurídica sobre a quem caberia definir quando estaria presente o interesse público a justificar a intervenção ministerial com fundamento no art. 82, III, do CPC-73 — se ao juiz, às partes ou ao próprio Ministério Público (CAMPOS, 1976, p. 99; LOPES, 1976, p. 64-65). Logo surgiram posições, a partir do próprio Ministério Público, e também em obras jurídicas, como os trabalhos de Benedicto de Campos (1976, p. 98-99) e Sérgio de Andréa Ferreira (1983, p. 51-52), sustentando que a aferição, em última instância, deveria ser empreendida pelo MP, enquanto fiscal da lei. Ainda que nunca se tenha estabelecido um consenso na literatura (ARANTES, 2002, p. 36), a posição privilegiada do membro do MP nesse contexto era evidente: ainda que o juiz determinasse a intervenção ministerial, o promotor ou procurador poderia, simplesmente, se manifestar no feito sem qualquer consideração meritória, simplesmente registrado a sua divergência em relação ao entendimento do magistrado (LOPES, 1976, p. 65).

De toda sorte, a aposta do Ministério Público no início dos anos de 1970 foi exitosa e, por meio da intervenção como *custos legis*, a expansão da atuação no âmbito do processo civil foi um traço marcante da atuação da organização nos anos 1970 e 1980, com repercussões importantes no seu desempenho institucional⁴⁴⁵ (MACEDO JÚNIOR, 1995, p. 44). A partir dessa noção mais ampla e menos estatista de interesse público, o Ministério Público pode reivindicar, nos anos seguintes, à promulgação do CPC-73, a sua posição *natural* enquanto protagonista da defesa judicial e extrajudicial dos direitos transindividuais.

8.3 A LEI COMPLEMENTAR N. 40/81 LANÇA OS TEMAS FUNDAMENTAIS DO MP DE 1988 UMA DÉCADA ANTES DA CONSTITUINTE

Até o final de 1981, não havia marco normativo único para os diferentes órgãos ministeriais brasileiros. Apenas os ramos do Ministério Público da União tinham uma legislação de regência única, a Lei n. 1.341/1951. No âmbito estadual e distrital, portanto, cada unidade federativa disciplinava as regras que regiam o seu Ministério Público. Em que pese, na prática,

⁴⁴⁵ Voltar-se-á a esse tema no Capítulo IX desta tese, quando se abordar a questão da simetria de regime jurídico entre Judiciário e MP.

isso não alterar significativamente atribuições finalísticas centrais da agência, como a persecução criminal, gerava uma sensível assimetria entre os regimes jurídicos que regravam o funcionamento, as garantias, as prerrogativas no âmbito dos diferentes MPs espalhados em todo País⁴⁴⁶.

A Lei Complementar n. 40/1981, de 14 de dezembro de 1981, é o primeiro marco normativo nacional do MP brasileiro. Ainda que se obtempere que as suas disposições não se estendem aos ramos do Ministério Público da União, a questão é menos a incidência sobre todos os órgãos ministeriais existentes, e mais o conteúdo do ato normativo. Como se verá a seguir, a despeito da ambiência discursiva mobilizada pelo argumento da transformação constitucional, uma parte significativa do regime jurídico constitucionalizado em 1988 espelha as disposições da própria LC n. 40/81. Nesse sentido, não seria exagero propor que a LC 40/1981 foi marco tão ou mais importante para o MP brasileiro quanto a própria CRFB/88.

De mais a mais, não bastassem as atribuições, prerrogativas e garantias asseguradas pela Lei Orgânica de 1981, havia um significado político-simbólico importante para o Ministério Público brasileiro. Durante décadas⁴⁴⁷, várias vozes se levantaram reivindicando o estabelecimento de um regime jurídico uniforme para os órgãos ministeriais, em especial no âmbito estadual. As palavras de Joaquim Cabral Netto (2009, p. 55), membro do MP-MG e uma das lideranças corporativas do MP nacional na época, ilustram bem o que representou, para a agenda corporativa do Ministério Público brasileiro, a edição da LC 40/81: “foi como que uma ‘carta de alforria do Ministério Público do Brasil’, e foi de tal importância que a data de sua promulgação foi escolhida como o ‘Dia Nacional do Ministério Público’”.

Ainda em 1955, Mário Dias criticava a “diversidade de critério” adotado pelos Estados-membros na regulamentação de seus órgãos ministeriais, seja no estatuto de garantias, prerrogativas e vencimentos ou até mesmo na amplitude das funções sob responsabilidade da organização. A solução aventada pelo autor, portanto, era “uma reforma constitucional” que

⁴⁴⁶ Hugo Nigro Mazzilli (2014, p. 9), em palestra resgatando o cenário institucional do MP na década de 1980, descreve o cenário aqui mencionado: “Naquele tempo, o Ministério Público era muito dispar. Aqui em São Paulo, o Promotor tinha garantias equivalentes às do Judiciário; o Procurador-Geral era da carreira, tinha mandato; os membros do Ministério Público não advogavam... Mas isso não era assim em todos os Estados: no Rio de Janeiro, os Promotores advogavam; o Ministério Público Federal era chefiado por um advogado, que era o Procurador-Geral da República, José Paulo Sepúlveda Pertence, aliás, presente ao encontro; o Ministério Público Federal exercia a defesa patrimonial da União como advogado da União; os vários Ministérios Públicos nacionais sequer tinham os mesmos órgãos, pois em alguns Estados o Procurador-Geral acumulava as funções de corregedoria, enquanto São Paulo e outros Estados já tinham órgãos separados para isso”.

⁴⁴⁷ Em 1942, no I Congresso Nacional do Ministério Público, uma pauta de mobilização mínima foi apresentada contemplando, entre vários pontos, a constitucionalização de um marco normativo para o MP. No Capítulo seguinte, a propósito de uma discussão sobre o argumento do quarto poder, voltar-se-á à agenda corporativa discutida neste evento (CABRAL NETTO, 2016, p. 33-34).

permitisse a edição de uma “lei orgânica instituindo o *Código do Ministério Público brasileiro* e que regule expressamente a matéria em todos os seus aspectos, estabelecendo de forma definitiva as bases institucionais do importante órgão (...)” (DIAS, 1955, p. 64).

A Lei Complementar n. 40/81 cumpriu, de certa forma, o percurso proposto décadas antes pelo promotor do MP-RJ, embora em uma conjuntura político-social muito diversa. A “carta de alforria” do MP brasileiro, curiosamente, é fruto de um dos períodos mais tensos do regime cívico-militar de 1964-1985: a imposição, via fechamento temporário do Congresso Nacional, da Reforma do Judiciário no contexto do Pacote de Abril⁴⁴⁸, dada a ausência de acordo em relação ao projeto de reforma que tramitava há alguns anos no Parlamento⁴⁴⁹. A discussão sobre uma alteração constitucional do sistema de justiça datava do início do governo Geisel⁴⁵⁰, em 1974, e, após o êxito no caso do art. 82, III, do CPC, o MP e suas entidades corporativas tencionavam constitucionalizar um estatuto jurídico mínimo a fim de assegurar um regime de vencimentos, garantias e prerrogativas único para a organização (CABRAL NETTO, 2009, p. 34-38).

Com esse propósito, a CAEMP-CONAMP articulou-se em várias frentes. Por ocasião do famoso diagnóstico da magistratura promovido pelo STF em 1975⁴⁵¹ e que serviria, em princípio, de base para a proposta de Reforma do Judiciário a ser apresentada pelo governo, foi enviado um expediente à Presidência do Supremo Tribunal Federal com um memorial de sugestões acerca de modificações na disciplina constitucional do MP então em vigor. Entre

⁴⁴⁸ O Pacote de Abril foi um conjunto de atos normativos (1 emenda constitucional e seis decretos) outorgado por Ernesto Geisel se valendo do AI-5, que não era invocado desde 1969 e fechando o Congresso Nacional por duas semanas. “O objetivo principal do pacote era dar ao partido do governo, a Arena, o controle do Legislativo, com o aumento das bancadas do Norte e do Nordeste na Câmara dos Deputados e a eleição indireta de um terço dos senadores, a serem escolhidos por um colégio eleitoral constituído por deputados das assembleias legislativas e por delegados das câmaras municipais” (PAGANINE, 2017). O impasse na Reforma do Judiciário, no fundo, foi apenas um pretexto para que o poder militar adotasse tais medidas, para dar condições de sobrevivência política ao regime dentro da aparência de legalidade institucional por ele difundida.

⁴⁴⁹ Mais adiante, no mapeamento dos eventos associados ao controle externo do Ministério Público no Brasil, voltar-se-á com maior vagar à Reforma do Judiciário de 1977.

⁴⁵⁰ Segundo Koerner (2018, p. 86), traçado em 1974, “o roteiro para a preparação da reforma era o seguinte: o STF prepararia um diagnóstico a partir de informações e sugestões das autoridades judiciárias. Um grupo de trabalho integrava membros do Ministério da Justiça, ministros do STF e o procurador-geral da República e prepararia um anteprojeto a ser enviado ao Congresso. Ainda em abril o STF forma uma comissão especial e põe o roteiro em marcha. Estimavam que a preparação do relatório seria rápida e que as consultas seriam finalizadas em noventa dias”. Nada saiu como o planejado, todavia. Para apenas em um exemplo: a previsão era que o diagnóstico do STF sobre a situação do Judiciário fosse entregue ainda em 1974. Somente o fora, contudo, em junho de 1975 (KOERNER, 2018, p. 89).

⁴⁵¹ Em síntese, do conteúdo do Diagnóstico promovido pelo STF se extrai que “[...] o problema mais geral seria a crise da ordem jurídica, defasada em virtude das mudanças sociais produzidas pelo desenvolvimento acelerado do país. A reforma deveria assegurar segurança e rapidez na proteção dos direitos e propunha que as prerrogativas dos magistrados fossem reconhecidas na medida do exato cumprimento dos seus deveres. As sugestões apresentadas referiam-se apenas à primeira etapa da reforma, a reforma constitucional. Elas incluíam todos os pontos controvertidos de reforma, e outros suscitavam resistências: a não previsão da competência supletiva dos estados em matéria processual e a oficialização dos cartórios” (KOERNER, 2018, p. 89).

várias considerações, as questões específicas sobre o estatuto jurídico do Ministério Público não têm grande destaque no documento. É possível, na realidade, que a entidade corporativa estivesse sondando a receptividade de eventuais contribuições mais específicas, preferindo a apresentação de um quadro enxuto de propostas⁴⁵². Destacam-se apenas 3 (três) pontos: i) atribuição ao MP de funções conciliatórias, com força de acordo definitivo, no âmbito cível e criminal⁴⁵³; ii) garantias idênticas aos juízes; iii) nomeação de PGJ dentro os integrantes da carreira. Sequer se mencionou o pleito de uma lei orgânica nacional, sugerindo-se a manutenção da disciplina da organização sob o âmbito da legislação estadual, observados os dois últimos pontos acima referidos (CABRAL NETTO, 2009, p. 34-38).

Com o impasse político que impediu o prosseguimento da reforma no Congresso Nacional, essas articulações junto ao STF não resultaram nos frutos pretendidos pelo MP. Diferentemente do que sustentam Maciel e Koerner (2014, p. 113), conforme já discutido mais acima, não parece correta a leitura de que o poder militar teria maiores resistências às pretensões corporativas do Ministério Público brasileiro naquele período. De fato, a frustração com o bloqueio da Reforma que vinha sendo discutida gerou uma tensão entre o governo autoritário e alguns setores do sistema de justiça, com uma consequência aproximação destes últimos à oposição democrática⁴⁵⁴ (KOERNER, 2018, p. 96). À margem disso, no entanto, é interessante observar que, no caso do MP, as movimentações de entidades e lideranças corporativas conseguiram obter concessões importantes do poder militar nos anos seguintes⁴⁵⁵. E em uma

⁴⁵² Observe-se, por exemplo, que a Carta do Ministério Público Brasileiro, já citada acima e aprovada em 1971, previa vários outros pontos de consenso entre os MPs brasileiros, como a criação de Conselho Superior nos órgãos ministeriais que ainda não o tivessem e a garantia de autonomia institucional e independência funcional (CABRAL NETTO, 2009, p. 63).

⁴⁵³ Trata-se aqui do embrião do que viria a ser o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), incluído na Lei n. 7.347/85, a Lei da ACP, com a promulgação do Código de Defesa do Consumidor, em 1990 (Lei n. 8.078/90). Antes, vale ressaltar, o instituto já havia sido previsto no art. 211 do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n. 8.069/90), mas com escopo restrito à temática daquela legislação. No âmbito criminal, contudo, solução semelhante somente surgirá décadas depois, com o Acordo de Não Persecução Penal (ANPP) incluído na Lei 13.964/2019, conhecida como “Pacote Anticrime”.

⁴⁵⁴ Em contexto de abertura política e de claro esgotamento das condições políticas de sustentação do regime – o que conduziu à necessidade, por exemplo, de outorga do Pacote de Abril –, a aproximação junto à oposição parece representar mais um movimento de se posicionar na direção dos ventos políticos mais favoráveis do que exatamente um alinhamento ideológico.

⁴⁵⁵ Já se colacionou acima trecho de entrevista de Cláudio Ferraz Alvarenga, procurador de justiça aposentado do MP-SP, acerca da importância do Pacote de Abril para as mudanças institucionais formais que ocorreriam no MP na década de 1980. Dada a sua relevância como registro histórico, repete-se aqui o mesmo excerto: “[...] o que era o “Pacote de Abril”? Em última análise, era uma pesada regra de restrição a direitos fundamentais. Ele, por exemplo, tinha inúmeros cerceamentos ao Poder Judiciário. Como o Ministério Público de São Paulo e o Ministério Público do Brasil já estavam muito mais evoluídos, à mercê de todos aqueles estudos e da integração à qual eu falei, esse pacote de abril, que em termos de sociedade não foi bom, foi fundamental para o futuro do Ministério Público (...) No “Pacote de Abril”, que eu repito, não foi bom em termos de liberdade democrática, o Ministério Público conseguiu, fundamentalmente pelo trabalho do Ministério Público de São Paulo, colocar uma mudança Constitucional então vigente que dizia o seguinte: “Lei de iniciativa executiva traçará as questões fundamentais do Ministério Público dos estados”. Isso acabou ingressando na Constituição então vigente. O que se conquistou

extensão significativamente mais ampla do que a mobilizada no ofício referido no parágrafo anterior.

Antes mesmo da crise de 1977, há registro de um novo expediente da CAEMP-CONAMP, dessa vez ao Ministro da Justiça, apresentando, em agosto de 1976, uma proposta de emenda constitucional específica acerca da disciplina do MP. Para além das tímidas considerações do expediente enviado ao STF anos antes, foram incluídos nas sugestões, entre outros, os seguintes pontos: i) estabilidade e limites à remoção de ofício; ii) regras de aposentadoria por idade e por tempo de serviço; iii) ingresso nos cargos iniciais apenas por concurso público; iv) vedação ao exercício da advocacia; v) equiparação de vencimentos aos magistrados; vi) escolha dos PGJs através da lista tríplice; vi) foro por prerrogativa de função para os membros dos MPEs. Além disso, outras duas propostas merecem especial destaque: a titularidade da ação civil pública⁴⁵⁶, sobre a qual se tratará logo mais adiante, e uma lei complementar para estabelecer normas gerais para a disciplina do Ministério Público dos Estados, “[...] visando à uniformidade nos critérios básicos estruturais da Instituição em todo o País” (CABRAL NETTO, 2009, p. 38-42).

Mesmo na Emenda Constitucional n. 7/77, que promoveu a Reforma do Judiciário outorgada pelo poder militar sem a participação do Congresso Nacional, também há registros de que a influência das entidades e lideranças corporativas ligadas ao MP também se fez sentir. Somente um dispositivo sobre o Ministério Público se fez constar naquela alteração constitucional: incluiu-se apenas um parágrafo único ao art. 96 da CF-67, para fazer constar o seguinte texto: “Lei Complementar, de iniciativa do Presidente da República, estabelecerá normas gerais a serem adotadas na organização do Ministério Público Estadual (...)”. Conforme já fora relatado mais acima, segundo Joaquim Cabral Netto, membro do MP-MG e importante liderança corporativa do Ministério Público nos anos 1970 e 1980, a sugestão de inclusão do

com isso? Quando as condições políticas permitirem, a gente vai fazer a lei federal que traça as normas gerais dos Ministérios Públicos dos estados. O Ministério Público de São Paulo, e sempre com a Associação presente, sempre trabalharam demais para conseguir essa emenda, e duas pessoas foram absolutamente importantes, três, até mais, mas eu vou dizer: o presidente da Associação era o Júlio Francisco dos Reis (...), ele fez um trabalho notável; o Carlito, que foi presidente e era ex-presidente, fez um trabalho inacreditável de articulação; e o doutor Oscar Xavier de Freitas (...) que foi promotor e procurador-geral, que teve absoluta integração com essas ideias das quais estou falando, também teve um papel fundamental em reunir todo o Ministério Público brasileiro, em criar uma consciência nacional de Ministério Público e conseguir, de um lado essa introdução, esse acréscimo na Constituição, e, de outro, criar o seguinte: o que o Ministério Público quer que se escreva nesta lei de regras gerais? (ESTEVAM; PALHARES, 2018, p. 167-168)

⁴⁵⁶ No expediente enviado ao STF, há uma passagem que já anuncia a pretensão futuramente explicitada do MP na direção da titularidade da ação civil pública. Justificando as sugestões apresentadas, entre outros fundamentos, foi consignado que “[...] a relevância das funções do Ministério Público, como órgão da Justiça Pública e como titular dos direitos indisponíveis da sociedade justifica plenamente essas garantias” (CABRAL NETTO, 2009, p. 37).

citado dispositivo partiu dele próprio, em conversa com o então Procurador-Geral da República, Henrique Fonseca de Araújo (CABRAL NETTO, 2009, p. 48-49).

Poder-se-ia objetar que essa pequena modificação foi uma derrota para a agenda da CAEMP-CONAMP, mas o cenário, na realidade, é o oposto. Diferentemente do movimento de centralização do Judiciário patrocinado pelo regime com a EC 7/77 (MACIEL; KOERNER, 2014, p. 110), o MP conseguiu ganhar algum tempo para consolidar suas articulações políticas com o regime e a sociedade. Além disso, em tempos de abertura política e iminente democratização do País, a constitucionalização de um marco normativo de organização, após décadas de reivindicação, como favor do poder militar através da outorga de uma Emenda Constitucional, teria um custo político alto, possivelmente gerando rugas com setores da oposição democrática e dos movimentos sociais. O projeto corporativo dos promotores e procuradores, como a história o demonstra, era de longo prazo.

Desse cenário não se deve concluir, todavia, que a LC 40/81 foi fruto exclusiva de uma vitória da oposição democrática frente a um poder militar em declínio. A conjuntura de fim de regime, de fato, teve o seu peso, assim como a amplitude de diálogo construída pelo movimento associativo ministerial com diferentes setores, da situação e da oposição (MACIEL; KOERNER, 2014, p. 108-110). De todo modo, como já discutido, o governo autoritário manteve o controle do processo transicional até os seus momentos finais, inclusive durante o próprio processo constituinte de 1987-1988, conseguindo influir diretamente nas condições para que deixassem o poder político sem maiores consequências negativas e no próprio estatuto jurídico que regeria os militares na nova ordem constitucional (STEPAN; LINZ, 1996, P. 206; ZAVERUCHA, 2010, p. 44). Além disso, não se deve perder de vista que a iniciativa legislativa da LC prevista no art. 96, parágrafo único, da CF-1967 era do Presidente da República. É dizer: não haveria regulamentação sem o beneplácito do poder militar.

Prova disso é que, a partir de julho de 1977, a CAEMP-CONAMP se empenhou em várias articulações junto ao governo, principiando com o envio de um anteprojeto de Lei Complementar a fim de oferecer sugestões ao projeto de lei que viria se tornar a LC 40/81, que estava a cargo de uma comissão da Procuradoria-Geral da República (CABRAL NETTO, 2009, p. 42-47). As linhas fundamentais do anteprojeto, embora mais detalhado por se tratar de uma sugestão de todo o estatuto jurídico comum aos MPs estaduais, não destoa significativamente das contribuições remetidas ao Ministro da Justiça em junho de 1976. Ainda não havia, por exemplo, a previsão da autonomia institucional e independência funcional, embora o art. 2º da proposta da CAEMP-CONAMP estabelecia o MP como “[...] órgão de Estado incumbido de promover em juízo a defesa dos interesses da sociedade e da ordem jurídica, pela fiel

observância da Constituição e da Lei”.

Houve participação ativa não só da CAEMP-CONAMP, mas também da Associação Paulista do Ministério Público (APMP), durante o interregno entre a outorga da EC n. 7/77 e a promulgação da LC 40/81. Cabral Netto, que assumira a presidência da CONAMP em 1979, afirma ter se valido de uma proximidade pessoal com o ministro da Justiça Ibrahim Abi-Ackel, também mineiro e que havia assumido a pasta em janeiro de 1980. Segundo o relato do membro do MP-MG, Abi-Ackel teria se comprometido em reunião com lideranças corporativas do MP que o projeto de LC iria ao Congresso Nacional ainda durante a sua permanência naquela pasta⁴⁵⁷ (CABRAL NETTO, p. 50).

Uma dificuldade existente à época dizia respeito a um certo descompasso entre a agenda e as pretensões dos movimentos corporativos dos MPs estaduais e a visão dominante do Ministério Público ainda existente no âmbito do MPF⁴⁵⁸ — questão que também se refletiria, anos depois, durante o processo constituinte de 1987/1988. Ainda que a Associação Nacional de Procuradores da República (ANPR) tenha passado a integrar a CONAMP em 1978, havia pontos de divergência importantes, especialmente quanto à proibição da advocacia privada e a separação definitiva das funções ministeriais e de advocacia de governo — questões que eram consensuais entre os MPs estaduais. Isso explica, em alguma medida, porque o movimento corporativo do MP centrou forças no estabelecimento de uma Lei Orgânica voltada aos MPs estaduais, sem que se falasse em reforma da velha Lei n. 1.341/1951, que regulamentava os ramos do MPU, dentre os quais o MPF. Considerando a óbvia proximidade da PGR em relação ao governo e que o projeto de LC previsto no art. 96, parágrafo único, da CF-1967 tenha sido a ele confiado, era menos arriscado não abordar a regulamentação do MPU na nova legislação naquela conjuntura.

Após vários meses de espera e reiterados esforços da Comissão Especial de Acompanhamento do projeto, criada pela CAEMP-CONAMP, o movimento corporativo conseguiu uma vitória importante no início de 1981: os procuradores-gerais do todo País, até então um tanto ausentes desse processo, se reuniram com o Ministro da Justiça, reivindicando o envio do projeto de Lei ao Congresso Nacional, o que acontecera no início do segundo

⁴⁵⁷ O que de fato ocorrera, visto que Abi-Ackel fora o último ministro da Justiça do regime autoritário, deixando o cargo apenas com a posse do primeiro presidente civil em 21 anos, José Sarney.

⁴⁵⁸ “No modelo federal não existia a concepção de que o Ministério Público se dedicasse exclusivamente a defesa da sociedade. Seus integrantes eram, ao mesmo tempo, membros do Ministério Público e advogados da União. Aquele modelo ia de encontro a estrutura do Ministério Público de vários Estados e, por isso, não interessava a instituição, porquanto transformava os membros do Ministério Público em representantes da vontade do governo e, assim, em defensores de seus interesses e não dos direitos sociais. Os interesses sociais em colisão com as pretensões governamentais era algo que fugia a filosofia do Ministério Público” (CABRAL NETTO, 2009, p. 51).

semestre daquele ano (CABRAL NETTO, 2009, p. 53-54), sendo tombado na Câmara dos Deputados como Projeto de Lei Complementar (PLC) n. 223/1981⁴⁵⁹ (BRASIL, 1981).

Corroborando o que já se propôs mais acima, a justificativa do PLC, assinado pelo ministro da Justiça Ibrahim Abi-Ackel e datada de 01.07.1981, traça algumas das diretrizes fundamentais, que são comumente associadas apenas ao desenho institucional do MP na CRFB/1988, e que já estavam presentes na proposta legislativa em questão. No documento, ressalte-se, o membro do gabinete do Executivo nacional menciona as contribuições de membros e entidades corporativas ligadas ao MP, ratificando os relatos acima explicitados. Veja-se:

[...] Constituiu-se comissão composta de membros do Ministério Público nacional, com o objetivo de elaborar o anteprojeto de Lei Complementar de organização do Ministério Público estadual. (...) Além da divulgação do trabalho apresentado pela Comissão, para recebimento de sugestões, **foram realizados encontros nacionais de Procuradores-Gerais de Justiça e Presidentes de Associação do Ministério Público, possibilitando, assim, ampla discussão da matéria.** (...) Não integrando o Poder Judiciário, nem tendo funções a ele assemelhadas, o Ministério Público, porém, é essencial à função jurisdicional, no sentido de que ela não se perfaz sem a existência da instituição que fiscaliza a aplicação da lei e assume os interesses públicos indisponíveis. (...) O projeto dá maior poder e flexibilidade à participação processual à participação processual do representante do Ministério Público para torna-lo útil à realização da Justiça (...) **O Ministério Público e a Magistratura, por força de suas altas funções institucionais recebem idêntico tratamento e usufruem de igual dignidade no projeto.** Tal intenção deflui, exatamente, da correlação entre prerrogativas e deveres, direitos e obrigações. Para tanto, veda aos membros do Ministério Público o exercício da advocacia, uma vez que as funções da Instituição são incompatíveis com a profissão de advogado (...) Esses são alguns aspectos do projeto de lei complementar, que constitui diploma necessário à ordem jurídica nacional, consagrando as funções institucionais do Ministério Público, órgão de ação pública penal e civil, ao qual incumbe velar pela Constituição e pelas leis, promovendo-lhes a fiel execução e fiscalizando-lhes a aplicação⁴⁶⁰ (BRASIL, 1981).

O relator do PLC n. 223/1981 na Câmara dos Deputados, deputado Nelson Morro (PDS-SC), ressalta, entre outros pontos, a posição do Ministério Público como responsável por “[...] resguardar os direitos indisponíveis do Homem e da Sociedade, através da ação penal pública e da defesa dos necessitados (...)”, afirmando a autonomia administrativa e financeira prevista pela proposta é uma “consequência natural do aperfeiçoamento institucional” da organização (BRASIL, 1981). O parlamentar se manifestou pela constitucionalidade e juridicidade do projeto, no que foi secundado, por unanimidade, pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) da Câmara⁴⁶¹.

⁴⁵⁹ No Senado Federal, o PLC tramitou sob o n. 94/81 (BRASIL, 1981).

⁴⁶⁰ Os destaques são do autor da tese.

⁴⁶¹ O PLC foi objeto de uma grande quantidade de emendas, mas nenhuma delas discutindo as diretrizes centrais do projeto. Uma das discussões mais presentes esteve associada à manutenção ou não do direito dos membros do

Na tramitação no Senado, a emenda também foi objeto de uma quantidade grande de emendas, também com destaque para a tentativa de inclusão, no art. 24 do PLC, de um parágrafo único, afirmando o direito dos membros do MP que já advogavam a permanecer desempenhando a atividade, modificação que não foi aprovada ao final (BRASIL, 1981). A sanção presidencial ocorreu em 14.12.1981, como já dito e contemplou alguns poucos vetos. Dentre estes, chama atenção o veto à expressão “assegurada ampla defesa”, constante no art. 49 do PLC aprovado pelo Congresso Nacional, que trata da possibilidade de remoção compulsória por ato do Procurador-Geral de Justiça. O fundamento principal invocado nas razões de veto foi a de que “[...] a Constituição Federal não assegurou aos membros do Ministério Público a garantia da inamovibilidade” e que, no marco da própria Carta, a remoção de ofício somente poderia ocorrer por necessidade de serviço (CF, art. 95, parágrafo primeiro), não se tratando de remoção (BRASIL, 1981).

Ao final, o texto aprovado contemplou a agenda de interesses do MP brasileiro e de suas entidades corporativas em uma extensão maior do que o anteprojeto encaminhado ao Ministério da Justiça em 1976. Do ponto de vista específico da pretensão de se consolidar como uma espécie de advogado dos interesses da sociedade, a LC 40/81 estabeleceu a autonomia institucional e a independência funcional — denominada como “autonomia funcional” por um problema de técnica legislativa —, a afirmação da função de defesa dos “interesses indisponíveis da sociedade” e a atribuição na promoção da ação civil pública. Na Tabela abaixo, estão contemplados os principais pontos contemplados pela legislação e que também viriam a ser constitucionalizados em 1988.

Quadro 28 – Principais pautas corporativas do MP contempladas na Lei Orgânica dos MPs estaduais (LC n. 40/81)

Posição topográfica	Conteúdo
Art. 1º., caput	Estabelece que o MP é uma “instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado”.
Art. 1º., caput	Estabelece que o objetivo do MP é a “defesa da ordem jurídica e dos interesses indisponíveis da sociedade” e a responsabilidade pela “fiel observância da Constituição e das leis”.
Art. 2º., caput	Estabelece, como princípios institucionais do MP, “a unidade, a

MP que já advogam permanecerem desempenhando este ofício paralelamente à carreira pública (BRASIL, 1981), tema que também foi bastante discutido na ANC 1987-1988. A redação final da LC 40/1981 vedou a acumulação, não trazendo nenhuma regra de transição. Também houve um esforço de incluir os MPs junto aos Tribunais de Contas na disciplina da LC, o que também não foi acolhido pelo Parlamento. A equiparação dos MPs dos Tribunais de Contas em relação a direitos, vedações e formas de investidura somente adveio com a CFRB/88, conforme a disciplina do art. 130 que, segundo Sabella e outros (2013, p. 108), foi essencial para que a capítulo disciplinador do MP fosse aprovado nos termos em que o foi na ANC 1987-1988.

	indivisibilidade e a autonomia funcional”
Art. 3º, caput e incisos I, II e III	Estabelece, como funções institucionais do Ministério Público, “velar pela observância da Constituição e das leis, e promover-lhes a execução, promover a ação penal pública e promover a ação civil pública, nos termos da lei”
Art. 16, caput	Estabelece que os membros do MP estadual e do DF “sujeitam-se a regime jurídico especial e gozam de independência no exercício de suas funções”
Art. 17	Estabelece que membros do MP estadual e do DF somente perderão o cargo depois de dois anos de efetivo exercício em hipóteses taxativamente previstas em lei.
Art. 19, caput	Estabelece foro por prerrogativa de função no Tribunal de Justiça aos membros do MP estadual do DF
Art. 24, caput e inciso II	Estabelece a vedação do exercício da advocacia para membros do MP estadual e do DF
Art. 45, caput	Estabelece como requisito para o ingresso nos cargos iniciais da carreira a “aprovação prévia em concurso público de provas e títulos”.

Fonte: Autor (2023)

A LC n. 40/81 se configurou, portanto, como uma mudança institucional de grande extensão, antecipando várias garantias, prerrogativas (e também vedações) que seriam constitucionalizadas na ANC 1987-1988 e, no marco do mito da transformação constitucional, são quase sempre associadas à CRFB/88. De certa maneira, pode-se propor essa reforma legislativa é subdimensionada pela literatura especializada e pelo debate público. Ainda que, de fato, a constitucionalização conferisse uma maior segurança à organização e seus membros, nomeadamente em um contexto de transição política, a LC 40/81 lançou as bases da discussão pública sobre os temas fundamentais do que viria a ser o MP de 1988⁴⁶² ⁴⁶³, como é possível se

⁴⁶² Um exemplo: como se discutirá no próximo tópico, uma das críticas mobilizadas pela literatura processualista para não identificar o MP uma organização adequada para a titularidade da ação civil coletiva para tutela de interesses difusos era sua ligação com Executivo (GRINOVER, 1984, p. 291). Rebatendo esta crítica, em publicação de 1984, Ferraz e outros (1984, p. 68-69) argumentam que “a recente promulgação da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei Complementar n. 40) deu nova e aperfeiçoada estrutura legal ao Parquet, elevando-o a condição de ‘instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado’, sendo responsável pela defesa dos ‘interesses indisponíveis da sociedade’ (...) Recente Emenda Constitucional paulista (n. 33/81) atribuiu ao Promotor de Justiça as garantias de irredutibilidade de vencimentos e da inamovibilidade; ao Procurador-Geral de Justiça, mandato certo; e ao Ministério Público, autonomia administrativa e financeira, com dotação orçamentária própria”.

⁴⁶³ Antes da Constituinte, a CONAMP realizou pesquisa que, segundo a entidade, ouviu 15% dos membros do MP brasileiro à época, totalizando 1500 pessoas inquiridas (SABELLA et al., 2013, p. 30-31). À questão “Quais são as funções constitucionais do Ministério Público que devem constar do texto constitucional”, a alternativa mais assinalada foi “as constantes da Lei Orgânica do Ministério Público”, com 522 marcações. Para que se tenha uma ideia, a segunda opção mais assinalada “promoção da defesa dos interesses indisponíveis da sociedade, incluindo-se a defesa do meio ambiente, do consumidor e do patrimônio cultural” recebeu 194 marcações; mais até que a função clássica ministerial: a promoção da ação penal pública, com 110 marcações (SABELLA et al., 2013, p. 120-122).

depreender da Tabela acima. E foi negociada, debatida e aprovada sob a égide do regime de exceção.

8.3.1 Enfim, o advogado da sociedade: disputas em torno da Lei da Ação Civil Pública (Lei n. 7.347/85) às vésperas da Constituinte

Um dos principais desdobramentos políticos da promulgação da Lei Complementar n. 40/1981 foi o fortalecimento da pauta ministerial dirigido aos esforços de ampliação do alcance do art. 82, III, do CPC-73⁴⁶⁴ a fim de construir uma imagem, não mais fiscal da lei e do interesse público, mas o de “legítimo tutor dos *interesses indisponíveis da sociedade*” (ARANTES, 2002, p. 60). Esse contexto político favorável também reforçou a força do argumento da defesa da sociedade, ainda um dos elementos-chave dos etos profissional dos membros e da própria ideologia institucional do MP contemporâneo, conforme os achados acima explicitados (Tabela 24 e 25) nos *surveys* de Sadek (2010, p. 95) e Lemgruber et al. (2016, p. 21), realizados com um intervalo de duas décadas.

Nessa perspectiva, o art. 82, III, do CPC-73 veio promover, na visão dominante no âmbito do Ministério Público, uma espécie da reparação histórica, ao confiar-lhe a função de fiscal — não apenas da lei — mas do interesse público, entendido como o corpo de interesses indisponíveis da sociedade. Essa indisponibilidade, à época, embora mobilizável nas mais diferentes hipóteses, ainda se restringia à dimensão do indivíduo. Certos interesses eram reputados como “indisponíveis” porque guardavam um bem jurídico caro para a ordem social (v.g. uma ação anulatória de casamento) ou porque não havia segurança na capacidade uma das partes em se defender adequadamente por meios próprios (v.g. procedimento de emancipação de um menor).

Ocorre que, em meados da década de 1970, conforme já pontuou rapidamente mais acima, a ambiência político-social da abertura política propiciou o ingresso, no debate político e jurídico nacional, de uma tema que estava na ordem do dia em outros países, como Estados

⁴⁶⁴ Em depoimento ao projeto de memória institucional da APMP, o membro aposentado do MP-SP, José Fernando da Silva Lopes, observa acertadamente um ponto que já se propôs mais acima: fora o Código Buzaid quem viabilizou a ponte semântica entre a noção genérica de interesse público e a noção de defesa dos interesses da sociedade. Segundo o ex-procurador de Justiça, a referência ao termo “ação civil” no caput do art. 81 do CPC-73 (“O Ministério Público exercerá o direito de ação nos casos previstos em lei”) já previa a legitimidade futura do órgão para a ação civil pública. Veja-se: “a revolução surgiu com o ‘Código Buzaid, que entrou em vigor em 1973. Porque ele, como excelente didata e professor, no artigo 81, diz: ‘O Ministério Público exercerá a Ação Civil Pública nos casos previstos em lei’. (...) Então, o professor Buzaid foi o primeiro que colocou claramente o que o Ministério Público exerceria, tinha legitimidade para exercer uma ação e tinha legitimidade para exercer a intervenção. (...) O importante é o seguinte: a Ação Civil Pública começou com o ‘Código Buzaid’, cuja legitimidade era do Ministério Público” (ESTEVAM; PALHARES, 2018, p. 78).

Unidos e Itália: a necessidade de reconhecimento e de proteção de direitos cuja fruição não era individual, integrando o patrimônio jurídico de uma coletividade, nem sempre individualizável (GRINOVER, 1984, p. 284; CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 50). Evidentemente, na sua posição de defensor dos interesses indisponíveis da sociedade — quando se tratava tão somente de direitos individuais —, o debate referente a direitos titularizados pela coletividade convergia integralmente para a pauta de interesses do Ministério Público à época.

Naquela quadra, o tema dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos e a sua proteção judicial e extrajudicial (a tutela coletiva ou litigância de interesse público) constituía, não só nos domínios do universo jurídico, uma questão de grande atualidade, em franca construção, que convergia com a agenda democratizante que mobilizava a sociedade civil organizada naquela quadra histórica (ALONSO et al., 2007, p. 153-154). Essa convergência, ressalte-se, pode ser pensada em dois níveis: i) uma interação temática, por abranger assuntos como a proteção do meio ambiente e a proteção do consumidor⁴⁶⁵, além dos conflitos sociais que espelham as assimetrias e desigualdades na comunidade política; e também; ii) uma interação de natureza de caráter mais estritamente político, pela relação com o progressivo “despertar das minorias”, isto é, um fenômeno de afirmação de interesses de sujeitos antes não considerados, pelo direito, em suas especificidades identitárias (mulheres, negros, índios, homossexuais, trabalhadores do campo, idosos, pessoas com deficiência, entre outros)⁴⁶⁶, com a identificação do Judiciário e, mais amplamente do sistema de justiça, como um “[...] espaço de luta e conquista de direitos” (SILVA, 2001, p. 32; CASAGRANDE, 2008, p. 75).

A *intelligentsia* jurídica do período — que, não por acaso, produziu uma geração notável de especialistas no direito processual civil — estava ciente de que o sistema de justiça e mesmo o novíssimo Código de Processo Civil não dispunham de mecanismos adequados para a administração dos litígios decorrentes do reconhecimento desses direitos transindividuais

⁴⁶⁵ O período da abertura democrática do final dos anos 70 coincide também com a consolidação de “novos direitos” e da consequente mobilização em torno deles: trata-se da agenda política construída em face dos efeitos mais visíveis da sociedade de consumo na vida do cidadão urbano brasileiro. A poluição urbana, a contaminação de alimentos por agrotóxicos, o problema dos recursos hídricos nas grandes cidades aparece como uma nova vertente de conflitos coletivos fora da tradicional dicotomia capital-trabalho, ainda que estreitamente ligados ao problema da industrialização e da urbanização” (CASAGRANDE, 2008, p. 74).

⁴⁶⁶ Sobre o fenômeno da especificação de sujeitos, ver a nota 308, acima.

(GRINOVER, 1984, p. 289-290; CAPPELETTI; GARTH, 1988, p. 40-51)⁴⁶⁷ ⁴⁶⁸. Um problema fundamental, decorrente da natureza coletiva desses direitos e da vulnerabilidade de alguns grupos sociais que os titularizavam, era a questão do acesso à justiça. A experiência no direito comparado envolvendo a litigância de interesse público vinha enfrentando essa questão através da atribuição de legitimidade a uma representação funcional da sociedade, isto é, uma espécie de corpo intermediário entre a demanda transindividual existente e o sistema de tutela coletiva estruturado pelo Estado (GRINOVER, 1984, p. 291; CAPPELETTI; GARTH, 1988, p. 50; CASAGRANDE, 2008, p. 77). Esta última questão foi o grande debate relacionado à criação da ação civil pública no direito brasileiro, através da Lei n. 7.437/85 (LACP), sobre a qual se tratará logo mais adiante.

Revisando a literatura sobre o tema em meados da década de 1980 e em meio ao debate público sobre a LACP, Ada Pellegrini Grinover (1984, p. 290-91) identifica três soluções possíveis para o problema da representação funcional dos interesses da coletividade, em especial no âmbito judicial: i) atribuição universal a todos os membros de um mesmo coletivo, separadamente; ii) atribuição a grupos ou associações orientados para a finalidade da tutela de interesses coletivos (v.g. um sindicato, uma associação civil ou um partido político); iii) atribuição a uma agência governamental, o que, no caso brasileiro, conduziria à necessidade incontornável de considerar o Ministério Público como esse ator

Sobre a atribuição específica dessa representação funcional ao Ministério Público, havia uma posição reticente por parte dos principais processualistas brasileira na época. O primeiro problema decorreria da própria *indole* da sua função institucional principal (a atividade persecutória penal) e, quanto ao âmbito cível, a tutela dos até então chamados “interesses indisponíveis da sociedade” não se adaptaria à natureza potencialmente conflitiva da atuação no âmbito

⁴⁶⁷ O primeiro trabalho na literatura jurídica brasileira a abordar o tema foi o artigo “A ação popular no direito brasileiro como instrumento jurisdicional dos chamados direitos difusos”, de José Carlos Barbosa Moreira, publicado em 1977. Tratava-se de uma tradução de um trabalho anterior, de 1975, apresentando em um evento jurídico na Itália. O argumento central do texto era de que, embora o debate sobre direitos coletivos e litigância de interesse público não existisse no país, a ação popular, criada pela Lei n. 4.717/65, poderia ser pensada como uma típica ação coletiva. É curioso observar, inclusive, que a legitimidade para ajuizamento da ação popular era uma demanda do Ministério Público brasileiro, tendo sido recomendada, inclusive, nas conclusões do Grupo de Trabalho de Assuntos Institucionais do I Congresso Estadual do MPSP, em 1971 (SÃO PAULO, 1971, p. 100). De mais a mais, ainda que reconheça os méritos do instrumento tendo em vista a época em que foi criada, a literatura processualista nacional rejeitava que a ação popular poderia ser um remédio processual suficiente para a tutela judicial dos direitos transindividuais (GRINOVER, 1984, p. 301)

⁴⁶⁸ Casagrande (2008, p. 70) relata que, em, 1982 houve um importante seminário sobre o tema na Faculdade de Direito da USP em parceria com a Associação Paulista dos Magistrados e do Centro de Estudos da Procuradoria-Geral do Estado. Deste evento, foi formado um grupo de trabalho para formulação de um anteprojeto de lei, composto por alguns dos principais expoentes do direito processual da época: Ada Pellegrini Grinover, Kazuo Watanabe, Waldemar Mariz de Oliveira e Cândido Rangel Dinamarco. A tarefa foi finalizada em 1983 e o anteprojeto chegou a ser submetido à Câmara dos Deputados pelo parlamentar Flávio Bierrenbach (PL n. 3034/84). Este projeto, todavia, não chegou a ser aprovado pelo Parlamento.

dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos. Uma segunda objeção estava relacionada à vinculação do órgão ao poder Executivo⁴⁶⁹. Por fim, ponderava-se ainda a sua falta de especialização em áreas extrajurídicas⁴⁷⁰, dadas as especificidades técnicas que podem ser exigidas na atuação no campo da tutela coletiva (GRINOVER, 1984, p. 291)⁴⁷¹. Apesar do contraponto de alguns dos principais processualistas brasileiros de então, o eficiente trabalho de articulação política do MP desde meados da década de 1970, já demonstrado durante os debates do CPC-73 e da LC 40/81, também produziu frutos no debate sobre a defesa dos direitos transindividuais. A contundente assertiva de Arantes (2002, p. 54) a esse respeito é tão categórica quanto verdadeira: “claramente como o Ministério Público estava disposto a se transformar no defensor desses novos direitos, nem que para isso tivesse que afastar a própria sociedade civil do seu caminho”⁴⁷².

O primeiro passo havia sido dado antes mesmo da LACP, e até mesmo da LC n. 40/81. Em 31 de agosto de 1981, três meses antes da própria Lei Orgânica nacional dos MPes, que estabeleceu a titularidade da ação civil pública para o Ministério Público, entrou em vigor a Lei n. 6.938/81, regulamentando a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA)⁴⁷³. A edição de

⁴⁶⁹ Quanto a este ponto, Barbosa Moreira (1985, p. 61) pontua que “[...] ao Ministério Público, em nosso país, não se asseguram de modo cabal as condições de independência de atuação de que precisaria para eventualmente enfrentar a Administração em Juízo. Basta ver que, tanto no plano federal quanto no estadual, os seus chefes (Procurador-Geral da República Procuradores-Gerais da Justiça dos Estados, respectivamente) são nomeados e podem ser demitidos ad nutum pelos chefes do Poder Executivo (Presidente da República, Governadores dos Estados).

⁴⁷⁰ No fundo, a crítica de Grinover espelha os argumentos de Cappelletti e Garth (1988, p. 51-52) que, ao se referirem ao “Ministério Público dos sistemas continentais e as instituições análogas, incluindo o *Staatanwalt* alemão e a *Prokuratura* soviética”, elencam alguns pontos que os afasta da solução institucional ideal para funcionarem como representantes no campo da tutela coletiva: i) são organizações que tem “[...] papéis tradicionais restritos e não são capazes de assumir, por inteiro, a defesa dos direitos difusos recentemente surgidos”; ii) estão sujeitos à pressão política, o que cria dificuldades para a adequada proteção dos direitos difusos; iii) carecem de expertise em áreas extrajurídicas, “[...] tais como contabilidade, mercadologia, medicina e urbanismo”, que são fundamentais na defesa de direitos transindividuais. Ferraz e outros (1984, p. 62-72) rebatem um a um esses argumentos, pontuando que haveria diferenças fundamentais entre o MP brasileiro e a agência congênere do direito italiano.

⁴⁷¹ Na esteira do trabalho de Cappelletti e Garth (1988, p. 54-55), caso se optasse por uma solução governamental, Grinover sustentava que outras soluções seriam mais adequadas, como a criação de órgãos altamente especializados, ao exemplo do “*ombudsman* do consumidor” sueco, para atuação na tutela coletiva. Fora da esfera estatal, mecanismos considerados adequados pela *intelligentsia* jurídica da época eram: i) extensão da legitimidade a pessoas privadas (indivíduos e pessoas jurídicas) ainda que não pessoalmente prejudicadas pela questão em concreto; ii) atribuição de poderes ao juiz para ampliar a eficácia subjetiva da coisa julgada, bem como a extensão do dano provado em uma ação individual para uma coletividade também exposta ao mesmo prejuízo; iii) atribuição de legitimidade ordinária às associações para agir em juízo para a defesa dos interesses dos seus associados⁴⁷¹ (GRINOVER, 1984 p. 290-292, 297). Esta última posição, segundo Grinover, era partilhada por Kazuo Watanabe e José Carlos Barbosa Moreira.

⁴⁷² Colocando na perspectiva da trajetória institucional da organização desde o início do período republicano, é interessante observar o arco crescente de suas atribuições na tutela dos direitos dos que, em tese, não poderiam se defender adequadamente sozinhos. Primeiro, os órfãos, presos, alienados e mendigos (Decreto n. 1.030/1890, art. 173). Depois, os que, em razão da sua vulnerabilidade processual ou da relevância da matéria envolvida, estivessem associados a um interesse indisponível da sociedade (CPC, art. 82, III). E agora, com o ingresso dos direitos transindividuais no debate público, a ideia era estender a sua tutela à sociedade coletivamente considerada.

⁴⁷³ O objetivo institucional central da PNMA, segundo o artigo 1º da Lei, era “a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-

uma lei sobre proteção ambiental não era por acaso. Dentre as diferentes temáticas associadas aos direitos transindividuais ao tempo da abertura política, o movimento ambientalista fora um dos precursores em termos de organização e alcance na sociedade civil⁴⁷⁴, especialmente na esteira da realização, em 1972, da Conferência da ONU para o meio ambiente (Estocolmo-72). Decorre diretamente dessa conjuntura, por exemplo, a criação da Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), vinculada ao Ministério do Interior, com o fito de desenvolver e executar uma política de proteção ambiental no País, no ano de 1973^{475 476 477}(ANTUNES, 2019, p. 19; ALONSO et al., 2009, p. 154).

Na construção da Lei do PNMA, a influência do Ministério Público brasileiro tem um nome principal: Paulo Affonso Leme Machado, promotor do MP-SP, um dos poucos juristas brasileiros à época com *expertise* na área ambiental, tendo fundado, por exemplo, a Sociedade Brasileira de Direito Ambiental em 1979. O conhecimento de Leme Machado sobre a temática o tornou um interlocutor privilegiado tanto do movimento ambientalista nacional, como da burocracia ambiental que começava a se estruturar no âmbito da Administração Pública, sobretudo

econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana”. Esse ato normativo criou a primeira ação civil coletiva do ordenamento jurídico brasileiro com atribuição confiada, e de forma exclusiva, ao Ministério Público (BRASIL, 1981b).

⁴⁷⁴ O movimento ambientalista brasileiro se desenvolveu, em meados dos anos 1970, sobretudo em uma perspectiva de ecologia política, isto é, inserindo o mundo urbano na discussão ambiental, para além da pauta de preservação da fauna e da flora que caracterizava a abordagem conservacionista que até então pautava esse tipo de ação política no país. A crítica de saída de “socioambientalismo” atribuía “as causas dos problemas ambientais ao ‘modelo brasileiro de desenvolvimento’ implementado pelo regime autoritário”, o que automaticamente criava uma ponte de diálogo e articulação não só com a agenda democratizante, mas com outros movimentos sociais com agendas diversas (ALONSO et al., 2007, p. 157-158).

⁴⁷⁵ Sobre a influência da Conferência de Estocolmo na criação da SEMA, Salera Júnior (2015) explica: “[...] até aquela data, apenas 16 países possuíam órgãos responsáveis para tratar as questões ambientais. O governo brasileiro enviou uma delegação, chefiada pelo Ministro do Interior General José Costa Cavalcanti. A princípio, os membros da delegação brasileira não estavam interessados em assinar a Declaração de Estocolmo. Muitos pesquisadores, ativistas de organizações ambientalistas e líderes mundiais debateram a necessidade de controlar os impactos da poluição, inclusive propondo medidas para reduzir a exploração desordenada dos recursos naturais. Nosso país vivia a fase do ‘Milagre Econômico’, com grandes obras e empreendimentos fomentadas pelo governo federal, e falar em reduzir o crescimento e seus consequentes impactos não agradou a delegação brasileira. Inclusive, um dos membros chegou a dizer: ‘se os países ricos não quisessem as indústrias por causa da poluição, todas elas podem se transferir para o Brasil’. Essa e outras declarações de autoridades nacionais geraram enormes repercussão na opinião pública e, para tentar contornar os efeitos negativos da posição oficial do governo brasileiro na Conferência de Estocolmo, o presidente Emílio Garrastazu Médici determinou que algo fosse feito. Assim, o Secretário Geral do Ministério do Interior, Henrique Brandão Cavalcanti, foi designado para elaboração do Decreto que instituiria a 1ª entidade nacional na defesa ambiental”

⁴⁷⁶ Também se deve considerar, como elemento relevante aqui, a construção de uma agenda internacional, com a fundação de partidos verdes e de associações ambientalistas em diferentes pontos do globo, fortalecia e oferecia modelos e estratégias de organização para o movimento de proteção ambiental no Brasil (ALONSO et al., 2009, p. 154).

⁴⁷⁷ Para um histórico das iniciativas precursoras da Lei da PNMA no Brasil, para além da criação da SEMA, ver o trabalho de Antunes (2019).

federal, inclusive na recém-criada SEMA⁴⁷⁸. Não à toa, o então promotor de justiça fora um dos juristas que contribuíram para a redação do projeto de lei que se tornaria a PNMA, tendo funcionado como revisor do texto final que iria ser submetido ao Congresso Nacional. (MACIEL; KOERNER, 2014, p. 109; MACHADO, 2018, p. 235).

Em depoimento ao projeto de memória institucional da APMP, o próprio Leme Machado relata esses eventos e a sua articulação com a Associação Paulista do MP para a inclusão de um único dispositivo que dava ao Ministério Público um papel central na PNMA. Trata-se do art. 14, §1º, que confere legitimidade ativa exclusiva à organização para “[...] propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente”. Veja-se:

Fui convidado a trabalhar na preparação da lei que hoje é a Lei Política Nacional do Meio Ambiente, a Lei 6.938/31, de agosto de 1981. E, ao ensejo desta preparação, achei que era o momento de colocar oficialmente a ação do Ministério Público dos estados, Federal e da União. E, para isso, em trabalhos em Brasília eu telefonei para o presidente [da APMP], que era o Cláudio Alvarenga, eu li para ele o que eu estava fazendo. Eu estava instituindo a responsabilidade sem culpa no Meio Ambiente, que era um avanço teórico muito grande e ao mesmo tempo a atuação do Ministério Público na questão civil, a ação civil. **A gente pensa que a ação civil foi criada só em 1985, porém, foi em 1981, sem o nome de Ação Civil Pública, mas já se dava a competência ao Ministério Público para agir na questão ambiental e no plano civil e tive a chancela plena. O Cláudio Alvarenga disse: “Estou de acordo, vai em frente, o Ministério Público precisa ter essa legitimidade processual”.** E fui para frente. O resultado, fomos trabalhando. (MACHADO, 2018, p. 235)⁴⁷⁹.

Apesar da Lei da PNMA não ter regulamentado o procedimento dessa nova ação civil coletiva, na prática, ela passou a ser largamente utilizada pelo Ministério Público, aplicando-se subsidiariamente a legislação processual em vigor (GRINOVER, 1984, p. 30). No entanto, mais que a regulamentação desse instrumento em particular, o sistema jurídico brasileiro carecia de uma ação civil coletiva de amplo espectro, isto é, capaz de tutelar vários direitos transindividuais (e não só a questão ambiental). Além disso, as peculiaridades da tutela coletiva também recomendavam a criação de mecanismos de natureza extrajudicial, a fim de viabilizar a resolução de conflitos sociais por vias alternativas à judicialização.

Ciente da resistência de parte importante da *intelligentsia* jurídica do País na época e do avizinhamiento do processo constituinte, com várias entidades públicas e privadas inseridas no debate público sobre o tema da tutela coletiva e em busca de espaço institucional, o movimento associativo do MP percebeu que seria preciso fazer mais do que, simplesmente, promover sugestões pontuais e/ou contatos políticos para assumir o protagonismo também neste processo.

⁴⁷⁸ Maciel e Koerner (2014, p. 109) consideram Leme Machado o “[...] primeiro broker entre o movimento institucional, as mobilizações pró-democracia e a burocracia estatal”.

⁴⁷⁹ O grifo é do autor da tese.

E neste tópico específico, assume o protagonismo da estratégia política a Associação Paulista do Ministério Público (APMP), ficando a CAEMP-CONAMP em um papel secundário.

A APMP acompanhava há muito a movimentação relativa à aprovação de uma lei para regulamentar uma ação civil de natureza coletiva, com o foco de garantir a manutenção do Ministério Público na posição de advogado dos interesses indisponíveis da sociedade, agora estendidos para o campo transindividual. Paralelamente à articulação política, esse tema mobilizou intensamente os grupos de estudos mantidos pela APMP⁴⁸⁰ e que, a partir do início dos anos 1980, passaram a ser coordenados no início dos anos 1980 pelo processualista José Fernando da Silva Lopes (ESTEVAM; PALHARES, 2018, p. 78). A escolha deste nome era providencial para a agenda ministerial no campo da tutela coletiva. Lopes defendia, desde meados dos anos 1970, a criação de uma ação civil pública no direito processual brasileiro e que a sua titularidade deveria ser confiada ao Ministério Público⁴⁸¹. Até pela época em que fora formulada a tese, a ACP pensada por Lopes não era pensada na perspectiva de uma ação civil coletiva. Sua função era orientada na chave dos interesses individuais indisponíveis, em voga em razão do recém-promulgado art. 82, III, do CPC. Em síntese, a tese buscava reconhecer um direito de ação ao MP, e não só intervenção como fiscal da lei, em tal matéria⁴⁸².

⁴⁸⁰ Esses grupos de estudos foram criados em 1967 pela APMP para a discussão dos mais variados temas sobre o Ministério Público. A partir de 1973, passaram a ocorrer seminários periódicos para discussão desses tópicos. Muitas das teses e propostas que foram adotadas, total ou parcialmente, na construção do MP de 1988 foram gestadas ou extensamente discutidas nestes espaços corporativos. Um exemplo particular no tema aqui tratado é a instituição do inquérito civil, cuja concepção original é reivindicada pelo membro do MP-SP, José Fernando da Silva Lopes, a partir de uma palestra ministrada na cidade de Ourinhos-SP, em 1979. Posteriormente, o tema foi levado pelo próprio Lopes para discussão em um dos grupos de estudo da APMP (PALHARES; ESTEVAM, 2018, p. 68-69, 78-79).

⁴⁸¹ Trata-se, por sinal, do primeiro capítulo de sua obra “O Ministério Público e o processo civil: as posições fundamentais do Ministério Público no Novo Processo Civil brasileiro”, oriundo de trabalho premiado em 1974 no prêmio “Jurista Costa e Silva” promovida pela APMP.

⁴⁸² “A iniciativa do processo incumbe à parte que, como sujeito da relação de direito material, possui interesse processual em reclamar a tutela jurisdicional para, através dela, obter a concretização, por sentença de um dado direito subjetivo violado (...) Impedida de atuar de ofício (...), a função jurisdicional do Estado depende do impulso do litigante para impor o primado da lei, restaurando, por sentença, a ordem jurídica violada (...) Mas, dependendo da iniciativa do particular para realizar o interesse direto do Estado na atuação do direito objetivo, a função jurisdicional, muitas vezes por inércia ou colusão dos litigantes se veria impedida de realizá-lo. (...) Essa impossibilidade de realização, contudo, na maior parte das vezes atinge regras jurídicas privadas cujo descumprimento em nada compromete a ordem jurídica estatal em seu conjunto. Mas, em alguns casos, as normas descumpridas, ainda que pertencendo ao campo jurídico privado, possuem intensa conotação de ordem pública, de tal forma que o Estado se vê obrigado a, buscando uma sentença que as faça cumprir, ter iniciativa no processo. (...) A legitimação oficial do Ministério Público para o exercício da ação civil pública é, assim, um remédio para remediar os danos que excepcionalmente poderiam derivar para o Estado pela rígida observância do princípio dispositivo, sem, contudo, destruir o próprio princípio que, ordinariamente, é suficiente garantia para o interesse público na atuação do direito objetivo” (LOPES, 1976, p. 9-11). Dentro dessa chave analítica, Ferraz e outros (1984, p. 24-32) apresentam um extenso rol de “ações civis públicas” existentes no direito brasileiro antes da LACP, significando aqui não a tutela de direitos transindividuais, mas dos chamados interesses individuais indisponíveis.

Como já pontuado, o tema da litigância de interesse público também mobilizava a *intelligentsia* jurídica nacional nos anos que antecederam a LACP. Vários eventos acadêmicos discutindo o tema ocorreram no início dos anos 1980. Dois em particular se destacam. Em 1982, foi realizado um seminário na Faculdade de Direito da USP, organizado pela Associação Paulista dos Magistrados e o Centro de Estudos da Procuradoria-Geral do Estado, resultou na reunião de alguns dos principais processualistas do país⁴⁸³ na formulação de um anteprojeto de lei para a criação de um instrumento processual adequado para a tutela coletiva de certos interesses difusos. O texto foi elaborado e apresentado, pela primeira vez, no I Congresso Nacional de Direito Processual, ocorrido em Porto Alegre, em julho de 1983, com relatoria do professor José Carlos Barbosa Moreira⁴⁸⁴.

O anteprojeto do citado grupo de processualistas rejeitava o protagonismo almejado pelo Ministério Público no campo da tutela coletiva, pelos motivos já declinados acima. No entanto, ainda que entendessem que a atribuição de legitimidade ativa exclusiva para o MP na ação coletiva criada pelo anteprojeto era uma solução “insatisfatória”, não se poderia prescindir da organização à luz da forma como vinha se estruturando, até então, o processo coletivo brasileiro. A Lei da Ação Popular (Lei n. 4.717/65), ainda que não garantisse legitimidade ativa ao MP, determinava a sua intervenção obrigatória em todos os feitos (art. 6º, §4º). A Lei do PNMA (Lei n. 6.938/81), por sua vez, confiava ao MP a legitimidade exclusiva para a ação civil de responsabilidade por danos ambientais (art. 14, §1º). Diante desse cenário, o anteprojeto visou construir “[...] soluções mistas, articuladas, compostas, que permitam uma maior flexibilidade e, ao mesmo tempo, um equilíbrio adequado pelo controle exercido mediante a combinação pluralista de forças, pesos e poderes” (GRINOVER, 1984, p. 301-302). Em síntese, buscou-se o estabelecimento de uma legitimidade ativa concorrente para a futura ação civil coletiva.

Em 1984, esse anteprojeto foi apresentado na Câmara dos Deputados pelo deputado federal Flávio Bierrenbach e tombado sob o n. 3.034/84. A posição assumida pela APMP nesse processo seguiu uma dupla estratégia. A primeira estratégia buscou se inserir no debate decorrente do anteprojeto já referido, com o fito de obter um maior protagonismo para o MP na

⁴⁸³ Compunham o grupo Ada Pellegrini Grinover, Kazuo Watanabe, Waldemar Mariz de Oliveira e Cândido Rangel Dinamarco (CASAGRANDE, 2008, p. 70)

⁴⁸⁴ Após a contribuição do próprio relator e de outros processualistas como Galeno Lacerda, Ovidio Baptista e Calmon de Passos, a Plenária do evento aprovou o anteprojeto por aclamação. Doravante, o mesmo anteprojeto foi debatido em congressos acadêmicos na Alemanha e na Itália, passando pelo escrutínio e recebendo sugestões de processualistas estrangeiros. Por fim, houve uma discussão com várias entidades corporativas de segmentos do sistema de justiça, dentre os quais a APMP, no III Curso Internacional de Direito Comparado do Meio Ambiente e na Comissão Especial do Meio Ambiente do estado de São Paulo (GRINOVER, 1984, p. 303; ARANTES, 2002, p. 58-59).

regulamentação da ação civil coletiva (CABRAL NETTO, 2009, p. 146). Nesse sentido, o texto que se tornou o PL 3.034/84 assegurava ao Ministério Público a intervenção obrigatória em todos os feitos que não tivesse proposto originalmente e a possibilidade de assumir o polo ativo da demanda em caso de desistência ou abandono do autor original. Apesar disso, a legitimidade ativa foi atribuída, concorrentemente, a certas associações civis e pessoas jurídicas de direito público, além do MP (BRASIL, 1984b, p. 526).

Três pontos preocupavam particularmente o MP no PL n. 3.034/84. E não era exatamente a questão da não exclusividade da legitimidade ativa para propositura da ação civil coletiva⁴⁸⁵. Diante da conjuntura já exposta, essa seria uma pretensão politicamente irrealizável. O primeiro ponto era a não incorporação de instrumentos voltados à instrução pré-processual ou extrajudicial, em especial, o inquérito civil. Na perspectiva do MP, pouco adiantaria a legitimidade ativa para a ACP, sem meios específicos para promover a investigação pré-processual (PALHARES; ESTEVAM, 2018, p. 79-80). O segundo ponto era o escopo da ação, que abrangia apenas o meio ambiente ou valores artísticos, estéticos, históricos e paisagísticos, quando a intenção do MP era um instrumento que contemplasse qualquer interesse difuso. O terceiro ponto era a nomenclatura do instrumento processual. O PL n. 3.034/84, embora se referisse à regulamentação art. 14, parágrafo único, da Lei do PNMA na sua ementa, denominava o mecanismo de “ação civil”. A terminologia “ação civil pública” era particularmente cara ao MP, seja em razão do paralelo com a ação penal pública, seja porque o art. 3º, III, da LC 40/31 especificava a “titularidade da ação civil pública” como uma das atribuições específicas da organização^{486 487}(MACIEL; KOERNER, 2014, p. 111-112).

A segunda estratégia foi mais agressiva: a apresentação de um projeto de lei paralelo. Em dezembro de 1983, os membros do MP-SP Antônio Augusto Mello de Camargo Ferraz, Edis Milaré e Nelson Nery Júnior apresentaram, no XI Seminário Jurídico dos Grupos de Estudos da APMP, uma tese sobre o PL n. 3.084/84 intitulada “A ação civil pública e a tutela

⁴⁸⁵ Na mensagem de abertura do VI Congresso Nacional do Ministério Público, em 22.06.1985, o então presidente da CONAMP, Luiz Antônio Fleury Filho, apresentou a sua visão de MP para a Constituinte vindoura, mencionando, entre outros pontos, a atribuição para defesa dos direitos transindividuais, sem qualquer pretensão de exclusividade: “[...] entendemos que deverá caber ao Ministério Público, agora sem exclusividade, a defesa dos interesses difusos ou supra-individuais, em especial, os referentes à proteção do meio ambiente e dos direitos do consumidor” (CABRAL NETTO, 2016, p. 75). Vale ressaltar que, nesta data, o PL 4.985/85 ainda estava em tramitação no Congresso Nacional e seria aprovado e sancionado um mês depois, em 24.07.1985.

⁴⁸⁶ O ponto aqui é controvertido, visto que, para alguns setores do MP – dentre os quais os autores do PL n. 4.985/1985, a ação civil pública constituía não um instrumento processual em si, mas “[...] o direito conferido ao Ministério Público de fazer atuar, na esfera civil, a função jurisdicional” (FERRAZ et al., 1984, p. 22).

⁴⁸⁷ Ada Pellegrini Grinover também era crítica da nomenclatura “ação civil pública”, apontando duas impropriedades: “[...] primeiro porque não se trata de ação de iniciativa pública sempre, poderá haver iniciativa privada; segundo, porque na verdade a tutela dos interesses difusos e coletivos está a meio caminho entre o público e o privado e muito mais no campo dos interesses sociais” (*apud* ARANTES, 2002, p. 67).

jurisdicional dos interesses difusos”⁴⁸⁸. Posteriormente, os três autores adaptaram suas reflexões para um anteprojeto de lei, encaminhado à chefia do MPSP, então ocupada por Paulo Salvador Frontini. Posteriormente, a proposta foi encaminhada à CONAMP, à época presidida por um membro do MP-SP e ex-presidente da APMP, Luiz Antônio Fleury Filho. Ratificado pelo Plenário da entidade corporativa nacional, o anteprojeto foi encaminhado para a Presidência da República, através do Ministério da Justiça, em junho de 1984 (MILARÉ, 2002, p. 861-862; CABRAL NETTO, 2009, p. 146-147; PALHARES; ESTEVAM, 2018, p. 79-80).

No âmbito do Executivo Nacional, formou-se uma comissão de estudos, que se debruçou sobre o anteprojeto enviado pela CONAMP e formulado no âmbito do MP-SP. Mesmo durante esse processo, há registros de que houve intensa interação entre essa comissão e interlocutores ligados ao MP-SP, especialmente um dos atores do projeto de lei, Nelson Nery Júnior (ARANTES, 2002, p. 62-63). Após pouco mais de 6 (seis) meses de análise no Executivo, o Presidente da República enviou, em 25.02.1985, o resultado dos trabalhos à Câmara dos Deputados, sendo o projeto protocolado como PL n. 4.984/85, isto é, a menos de 1 (um) mês do fim do regime de exceção de 1964-1985⁴⁸⁹. O texto final guardava algumas modificações em relação ao anteprojeto do MP-CONAMP, como a reintrodução, como legitimados ativos, das pessoas jurídicas de direito público, mas, no geral, “era mais favorável ao Ministério Público do que o próprio anteprojeto enviado por Fleury a Ibrahim Abi-Ackel, em junho de 1984” (ARANTES, 2002, p. 61)

Na justificativa do PL n. 4.984/85, o então ministro da Justiça, Ibrahim Abi-Ackel, reconheceu a origem corporativa do projeto e a continuidade da “colaboração prestimosa” de membros do MP-SP durante os estudos internos no Executivo. Afirma ainda que o texto é “mais completo e abrangente” que o PL n. 3.034/84 e aponta o Ministério Público como o “defensor natural do interesse público” e a quem “preferencialmente” caberia a titularidade da ação civil pública. Veja-se:

⁴⁸⁸ É interessante observar que a tese de Ferraz, Milaré e Nery Júnior, possivelmente em razão da conjuntura, não propõe legitimidade exclusiva para o MP brasileiro na tutela coletiva. A esse propósito, advogam que “[...] defendemos exatamente uma solução legislativa que consagre a atribuição da legitimação ativa às associações e mesmo a qualquer participar, mas que também consagre a participação obrigatória do Ministério Público nessas demandas, seja como *autor*, quando a iniciativa for sua, seja como fiscal ou tutor da completa satisfação do interesse coletivo violado, quando a iniciativa for dos particulares, podendo a qualquer tempo assumir a titularidade da ação, em caso de omissão ou desídia destes, de forma semelhante ao que acontece na ação penal pública subsidiária” (FERRAZ et al., 1984, p. 64).

⁴⁸⁹ Curioso observar que, em depoimento sobre tais fatos, Luiz Antônio Fleury Filho afirma textualmente que o projeto de lei fora remetido ao Presidente José Sarney. No entanto, o encaminhamento ao Congresso Nacional foi efetivamente realizado pelo presidente João Figueiredo e por seu Ministro da Justiça, Ibrahim Abi-Ackel, este último o mesmo que tinha sido essencial na tramitação da LC 40/81 (CABRAL NETTO, 2009, p. 146-147).

Originou-se o mesmo de estudo de professores paulistas, - discutido com advogados e magistrados, e posteriormente, objeto de debates no 19 Congresso Nacional de Direito Processual Civil, realizado em Porto Alegre, em julho de 1983, e no XI Seminário Jurídico dos Grupos de Estudos do Ministério Público do Estado de São Paulo, que teve lugar em São Lourenço, MG, em dezembro do mesmo ano. (...)O trabalho dos eminentes juristas de São Paulo foi convertido no Projeto de Lei n. 3.034/84, apresentado à câmara pelo Deputado Flávio Bierrenbach. Neste Ministério, os estudos prosseguiram com a colaboração prestimosa de membros do Ministério Público daquele Estado, resultando no anteprojeto que, por nos parecer mais completo e abrangente, adotei, propondo agora ao Congresso Nacional. (...) Ao Ministério Público como defensor natural do interesse público deve caber, preferencialmente, a titularidade ativa daqueles interesses não individuais, indisponíveis da sociedade, com a consequência de poder provocar a atividade jurisdicional, na conformidade, aliás, da Lei Complementar nº 40, de 14 de dezembro de 1981 (Lei Orgânica do Ministério Público) que trata da ação civil pública como função institucional do Ministério Público^{490 491}.

Estrategicamente e tencionando evitar embates com outros entes, o próprio anteprojeto do MP-SP/CONAMP já não previa legitimidade ativa exclusiva para o Ministério Público, estabelecendo a possibilidade de associações civis, constituídas há um ano no mínimo e com finalidades institucionais afetas ao interesse difuso em discussão⁴⁹². Como já mencionado, essa disposição não só foi prevista, como ampliada no PL n. 4.984/85, reintroduzindo-se a possibilidade de pessoas jurídicas de direito público ajuizarem a demanda. Além disso, foi adotada a nomenclatura “ação civil pública” que, embora ausente no anteprojeto do MP/CONAMP, era particularmente cara ao MP⁴⁹³. Na Tabela abaixo, faz-se um comparativo entre os principais pontos do PLs 3.084/84, o anteprojeto do MP-SP e o PL 4.984/85. Veja-se:

Quadro 29 – Comparativo entre o PL 4.984/85 (Projeto do Executivo) e o PL 3.034/84 (Projeto Bierrenbach)⁴⁹⁴

	PL 4.984/85 - Projeto do Executivo (BRASIL 1985)	Anteprojeto CONAMP/MP-SP (MILARÉ, 2002, p. 865-870)	PL 3.034/84 - Projeto Bierrenbach (BRASIL, 1984)
Terminologia do instrumento e abrangência	Ação civil pública Danos ambientais, ao consumidor, bens e direitos do valor artístico,	Idêntico ao projeto do executivo, mas a nomenclatura da ação é “ação de responsabilidade por danos causados ao (...)”	Ação de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente ou a valores artísticos,

⁴⁹⁰ Os grifos são do autor da tese.

⁴⁹¹ Arantes (2002, p. 61) observa, acertadamente, que “[...] a proposta enviada ao Congresso era mais favorável ao Ministério Público do que o próprio anteprojeto enviado por Fleury a Ibrahim Abi-Ackel, em junho de 1984.

⁴⁹² Na realidade, ao longo da década de 1980, com exceção da Lei do PNMA, não foi possível identificar registro de reivindicação de legitimidade exclusiva de alguma das atribuições no âmbito cível pretendidas para o MP por parte do seu movimento associativo. Voltar-se-á a este tema a propósito da ANC 1987-1988.

⁴⁹³ Mazzilli afirma que a nomenclatura “ação civil pública” foi incluída pelo Executivo e não no anteprojeto remetido pelo MP (MAZZILLI, 2019, P. 138). De fato, Ferraz e outros (1984, p. 22) afirmam que “[...] ação civil pública é o direito conferido ao Ministério Público de fazer atuar, na esfera civil, a função jurisdicional”, de maneira que a terminologia não poderia ser extensível a uma ação coletiva de legitimidade ativa concorrente.

⁴⁹⁴ Tabela mais completa consta em Arantes (2002, p. 311-316).

	estético, histórico, turístico e paisagístico, assim como a qualquer outro interesse difuso.		estéticos, históricos e paisagísticos (art. 1º.)
Legitimidade ativa	MP, União, Estados e municípios. Adicionalmente, autarquia, empresa pública, fundação sociedade de economia mista ou associação civil sob certas condições (art. 5º, caput)	MP ou associação civil sob certas condições (art. 4º, caput)	MP, União, Estados e municípios. Adicionalmente, autarquias ou associação civil sob certas condições (art. 5º, caput)
Condições para legitimação das associações	a) regularidade segundo a legislação por, pelo menos um ano; b) inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, ou a qualquer outro interesse difuso. (art. 5º, I e II)	Idêntico ao projeto do Executivo (art. 2º, I, II c/c art. 4º)	a) regularidade segundo a legislação por, pelo menos seis meses b) inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente, ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. (art. 5º, I e II)
Instrumentos de apuração pré-processual.	Inquérito civil, poder requisitório de documentos, exames e perícias, exclusivos para o MP (art. 8) Cominação de crime no caso de retardamento ou omissão de dados técnicos indispensáveis requisitados pelo MP (art. 10º)	Inquérito civil, poder requisitório de certidões e informações, exames e perícias, exclusivos para o MP. Arquivamento do inquérito civil perante o Conselho Superior do MP (art. 9º) Cominação de crime no caso de retardamento ou omissão de dados técnicos indispensáveis requisitados pelo MP ou qualquer outro legitimado (art. 5º e 6º)	Não há previsão de instrumentos pré-processuais

Fonte: Autor (2023)

Na prática, no entanto, apesar da legitimidade ativa mais ampla, outras disposições do projeto de lei do Executivo já possibilitavam antever o que efetivamente ocorrera com a sua conversão em lei: a hegemonia do Ministério Público na propositura de ações civis públicas nos anos seguintes (LAMOUNIER et al., 1996, p. 15; ARANTES, 2002, p. 70). Isso pode ser

creditado a várias razões. Sem dúvida, a principal delas é a exclusividade de ferramentas de apuração pré-processual asseguradas ao Ministério Público, como o inquérito civil e o poder de requisição de documentos, exames e perícias, cujo retardamento ou omissão podem resultar até em crime⁴⁹⁵ (ARANTES, 2002, p. 61).

Enquanto tais instrumentos não estão à disposição dos outros entes, cria-se uma assimetria de acesso ao material probatório para o manejo de uma ACP. É mais viável, em muitos contextos, que uma associação civil represente ao MP, requerendo a sua atuação em um caso de violação de direito transindividual do que, sozinha, tenha de coletar subsídios para a proposição de uma ação judicial⁴⁹⁶. No caso particular das associações civis os requisitos formais exigidos pelo PL 4.984/85 (regularidade por, no mínimo, um ano e interesse institucional estabelecido para a proteção de certos interesses coletivos) também constituem um obstáculo ao efetivo exercício da legitimidade ativa na ACP⁴⁹⁷.

Também favorece a esse cenário que os demais legitimados ativos são entes da administração pública direta e indireta. Tais organizações, além da alta demanda nas atividades típicas de controle interno e representação judicial, veem-se, não raras vezes, na contingência de serem eles próprios os alegados violadores dos interesses transindividuais. Além disso, há outras peculiaridades próprias de tais entidades que são dignas de nota, ainda que não se possa aprofundá-las adequadamente aqui, como uma maior permeabilidade às agendas de governo, cenário que pode desestimular, em certos contextos, a tutela de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos.

Entre os dois projetos de lei submetidos ao Congresso Nacional, prevaleceu a capacidade de articulação do movimento corporativo ministerial e o PL n. 4.984/85 se tornou a Lei n. 7.347/85, em 24.07.1985, aprovada com menos de 6 (seis) meses de tramitação. O PL n. 3.305/84 sequer chegara a ir a Plenário. Isso não quer dizer, todavia, que não tenha havido embates públicos entre as duas propostas. A principal dizia respeito ao inquérito civil. Não

⁴⁹⁵ “A introdução do inquérito civil e da hipótese de crime prevista no art. 10 deixou clara a diferença entre o Ministério Público e as associações civis: o primeiro é instituição do Estado e, como tal, está investido do monopólio do uso legítimo da violência, o que lhe confere poder *irresistível* de requisitar informações e documentos para instruir suas ações. As associações civis não têm tal poder e por isso não lhes prestar informação jamais poderia ser considerado crime, como chegou a constar da primeira versão da proposta que foi corrigida no texto final da lei.” (ARANTES, 2002, p. 73)

⁴⁹⁶ Arantes (2002, p. 73-74) afirma que esse desequilíbrio de instrumentos nas mãos do MP e das associações civis gera um “[...] fenômeno do tipo *free-riding* desencadeado pela lei, isto é, as associações civis deixam de fazer uso da ação civil pública à espera de que o Ministério Público o faça por elas”.

⁴⁹⁷ Outra situação hipotética é pensar por Arantes (2002, p. 70): no surgimento de uma questão inesperada para a qual não haja uma associação previamente criada e com legitimidade para propor uma ACP, o caminho mais razoável também seria representar ao MP ao invés de aguardar o decurso de um ano para que a ação pudesse ser movida pela própria organização da sociedade civil.

exatamente em relação à existência do inquérito civil, mas sobre a possibilidade do arquivamento do procedimento ou de peças informativas, previsto no art. 9º do PL n. 4.984/85. Os acadêmicos ligados à concepção do PL n. 3.304/84, liderados por Ada Pellegrini Grinover, e apoiados por entidades da sociedade civil, como a Associação dos Advogados de São Paulo e Associação Comercial de São Paulo (ESTADÃO, 1985, p. 3), apontavam a inconstitucionalidade do dispositivo por algumas razões, por exemplo: i) o arquivamento não era submetido ao controle judicial, mas a uma instância revisional interna do próprio MP; ii) em caso de arquivamento, restaria às associações civis apenas recorrer a essa instância revisional, obstruindo o seu direito de ajuizar, por meios próprios, uma eventual ACP; iii) sendo o MP um órgão ainda vinculado ao Executivo, no marco da CF-67 vigente naquele período⁴⁹⁸, esse mecanismo poderia ser mobilizado para obstruir apurações contra o governo (ARANTES, 2002, p. 65).

Com a aprovação do PL 4.984/85, iniciou-se um embate buscando que o Presidente da República vetasse o art. 9º do projeto aprovado pelo Congresso Nacional, apontado como “entulho autoritário” por José Roberto Batochio, então presidente da Associação dos Advogados de São Paulo (ARANTES, 2002, p. 65). O debate chegou a dois dos principais periódicos do País que, nos dias 22 e 23.07.1985, publicaram editoriais exortando o chefe do Executivo Nacional a vetar o regramento do art. 9º, nos termos reivindicados pelos críticos do multicitado dispositivo. Veja-se alguns dos trechos de tais publicações:

Quadro 30 – Excertos de editoriais publicados em dois periódicos de circulação nacional dirigidos ao Presidente Sarney e pedindo o veto do art. 9º do PL n. 4.984/85 (futura LACP)

Folha de São Paulo – “Interesses Difusos” (22.07.1985)	O Estado de São Paulo – “As associações e prepotência estatal” (23.07.1985)
"Com toda razão os juristas que elaboraram o anteprojeto originário vieram a público para solicitar ao presidente da República o veto ao art. 9º do texto aprovado, onde se faculta ao Ministério Público aquela prerrogativa. Alegam que, na prática, a instauração da ação civil fica subordinada a esse órgão, quando o objetivo era o de abrir para as associações civis a titularidade para as demandas. Tal abertura é importante, pois, do contrário, deixa-se	"(...) A perspectiva de associações civis instaurarem processos contra abusos do Estado onipotente e onipresente correspondente a importante etapa de liberalização do regime. É preciso, porém, que na lei que passará a vigorar dentro de pouco tempo não permaneçam dispositivos que se diria inseridos nela precisamente para invalidar o procedimento em questão. Essa ponderação não tem nada de desarrazoada. O parágrafo 1º do art. 5º do

498 Esta crítica em particular continua uma incorreção, ainda que parcial: apesar do vínculo constitucional com o Executivo, desde 1981, a LC 40/81 assegurava autonomia administrativa e financeira aos órgãos estaduais do MP. É certo, todavia, que a previsão formal de autonomia institucional, mesmo no plano constitucional, não é garantia de autonomia e independência de fato (ou real). Sobre este ponto, Carvalho e Leitão (2019) problematizam a compreensão dominante do MP brasileiro como uma organização com alto grau de autonomia e independência, na chave da diferenciação entre independência interna e externa. Especificamente sobre o cenário do MP-PE, há o trabalho de Nóbrega (2006).

a critério do Poder Executivo o poder de decidir sobre ações que podem tê-lo como acusado (...) Esta é uma boa oportunidade para que o presidente Sarney faça valer sua declarada intenção de fortalecer a democracia no Brasil, propósito que tem a condição de ampliação da capacidade de defesa da sociedade civil frente ao Estado. O texto aprovado pelo Congresso Nacional, infelizmente, traz em si marcas evidentes da paternidade autoritária, que cabe corrigir sem hesitação" (FOLHA DE SÃO PAULO, 1985, p. 2)	projeto, já sob exame do Palácio do Planalto, estipula que o Ministério Público intervirá nos processos ajuizados, como parte ou fiscal da lei. (...) A partir da norma que obriga tal intervenção, a atuação desse mesmo Ministério Público para a revestir-se de tamanho realce - em detrimento das associações referidas no caput desse artigo - que se lhe assinam prerrogativas de instaurar inquérito civil e de, convencendo-se "da inexistência de fundamento para propositura da ação civil", promover o arquivamento dos autos do inquérito (art. 9). Tem-se a impressão de que todo o artigo 9o e seus parágrafos constam do projeto para que criem obstáculos às associações civis na propositura de ações em que o Executivo seja acusado de lesar interesses coletivos (...) Se se quer implantar aqui um regime de liberdade, cabe ao Presidente da República vetar os dispositivos incompatíveis com o ideal que se vinha cristalizando nos projetos apresentados - o artigo 9o e seus parágrafos, a fim de aprimorar instrumentos aptos a resguardar interesses difusos ameaçados pela prepotência estatal (...)" (ESTADÃO, 1985, p. 3)

Fonte: Autor (2023)

O resultado da análise presidencial do PL n. 4.984/85 produziu um resultado ambivalente para o MP, que fez gestões junto ao executivo para o projeto ser apresentado sem vetos⁴⁹⁹ (FLEURY FILHO, 2014, p. 223-224). Conseguiu-se impedir o veto do art. 9º e de qualquer disposição relativa ao inquérito civil. Porém, um ponto caro ao MP e que estava à margem da discussão pública foi vetado pelo Presidente Sarney: a abrangência da LACP a qualquer interesse difuso, afirmando que essa imprecisão semântica geraria insegurança jurídica⁵⁰⁰.

⁴⁹⁹ Dizia o expediente encaminhado ao Presidente Sarney pela CONAMP a fim de exortar o mandatário a sancionar o PL 4.84/85 sem vetos: "[...] expressar a V. Exa. A viva expectativa de toda a Classe quanto à sanção, sem vetos, do Projeto de lei que disciplina a ação civil pública (...) Os interesses difusos, de transcendental importância, estão atualmente ao desabrigo, sem quaisquer meios de proteção jurisdicional, porque até agora a ninguém a lei conferiu poderes para promover em Juízo a sua defesa (...) Por essa razão é que, a par da menção expressa às hipóteses mais comuns (...) o Projeto contém uma norma de extensão (o n. IV do art 1º), de altíssima importância, por conferir tutela também àquela hipóteses de interesses difusos rebeldes a uma previsão específica, que tenha porventura fugido à visão do legislador ou que possam emergir do desenvolvimento natural da sociedade (....) É importante lembrar o unânime apoio que a proposta tem recebido. No VI Congresso Nacional do Ministério público, realizado em junho de 1985, inúmeros trabalhos foram apresentados enfocando o tema, todos realçando o valor do Projeto (...) Nesse mesmo certame, o Plenário, por aclamação, manifestou sua esperança na inadiável aprovação do Projeto" (FLEURY FILHO, 2002, p. 548-549).

⁵⁰⁰ Fleury Filho (2014, p. 223-224), em projeto de memória institucional da APMP, relata como se deram os vetos presidenciais: "Foi um trabalho extremamente importante e eu fui falar com o, então, presidente Sarney e pedi a ele que não fizesse os vetos, que acabou fazendo. E eu me recordo que ele falou, naquela época, o seguinte: 'Eu

Após o mapeamento dos eventos relevantes que conduziram à Lei n. 7.347/85, é inegável que o resultado do processo significou uma “grande vitória do Ministério Público” e de sua agenda corporativa (ARANTES, 2002, p. 66; CABRAL NETTO, 2009, p. 147), concluindo-se, de certa forma, um projeto de expansão de atribuições e mudança de perfil institucional iniciado ainda na década de 1970. O Ministério Público chegaria ao processo constituinte de 1987-1988 podendo reivindicar uma posição muito diferente da clássica função de persecução penal: a de advogado dos interesses indisponíveis da sociedade, sejam individuais (CPC, art. 82, III), sejam coletivos (Lei n. 6.938/81, art. 14, par. 1º e Lei n. 7.347/85). Politicamente isso teria um peso importante, como efetivamente tivera.

Por outro lado, no entanto, é simbólico o tom dos editoriais publicados em julho de 1985, identificando uma certa permanência autoritária em algumas disposições da Lei n. 7.347/85 associadas ao fortalecimento da posição do MP no campo da tutela coletiva. Essa postura, que certamente catalisava a posição de setores influentes da sociedade civil organizada e da *intelligenstia* jurídica do período, expunha uma verdade inconveniente, amplamente discutida em capítulos anteriores desta tese e é obnubilada pelo mito organizacional da transformação constitucional: todo o arco de mudanças institucionais formais ocorridos no MP brasileiro de 1965, com a EC n. 1/65, até 1985, com a Lei n. 7.347/85, foi articulado e construído sob a égide de um regime de exceção.

8.4. UM PERCURSO PELO PROCESSO CONSTITUINTE DE 1987-1988

8.4.1 O objetivo definido: o que esperava o Ministério Público brasileiro do processo constituinte?

Em 28 de junho de 1985, por meio da Mensagem n. 330/85 dirigida ao Congresso Nacional, o então presidente da República, José Sarney, encaminhava a Proposta de Emenda Constitucional n. 43, cujo objetivo era a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte (BRASIL, 1985). Um dia depois, no encerramento do VI Congresso Nacional da CONAMP, o presidente da entidade, Luiz Antônio Fleury Filho, propôs uma mobilização permanente da classe a fim de assegurar o “verdadeiro lugar” do Ministério Público na Constituição,

não tenho receio nenhum da atuação dos procuradores de Justiça, dos promotores mais velhos, meu receio é o promotor recém-nomeado, que vai para a comarca pequena do interior e é capaz de usar essa lei de uma forma não muito adequada’.

[...] **Não podemos, jamais, nos afastar do objetivo maior a partir de agora.** Esta conscientização que foi obtida precisa ser mantida e levada às últimas consequências. Vamos manter acesa esta chama, vamos clamar por todos os cantos desde país, mostrando a necessidade de fortalecimento da nossa Instituição. Vamos incentivar uma verdadeira campanha, pelo Ministério Público por seu verdadeiro lugar na Constituição. E vamos fazê-lo através do trabalho de cada um na sua comarca, mostrando ao comarcano as necessidades de seu Promotor, para que no momento em que apresentarmos as nossas reivindicações, tenhamos o apoio popular. O homem, clamando pelo fortalecimento do seu Promotor. **Vendo no promotor não um agente da repressão, mas um homem preocupado com o bem-estar do cidadão** (...). Precisamos sair daqui de mãos dadas, unidos em torno do mesmo ideal, difundido esta ideia como verdadeiros apóstolos da nova Justiça e efazendo com que, daqui para a frente, não se fale mais em fortalecimento de qualquer Poder, em fortalecimento da Justiça, sem se falar no fortalecimento do Ministério Público (SABELLA et al., 2013, p. 28-29; CABRAL NETTO, 2016, p. 82-83)⁵⁰¹.

Esse pequeno excerto da manifestação do líder da representação classista nacional do Ministério Público brasileiro encerra a síntese do discurso institucional que conduziu ao processo de mudança institucional do Ministério Público de 1964-1985, a partir da abertura política de 1974: a organização deveria se colocar para além da sua clássica função de persecução criminal, apresentando-se como uma aliada, uma advogada da sociedade, curadora de seus melhores interesses. Uma entidade formada por membros comprometidos em um mandato “preocupado com bem-estar do cidadão”. Como propõe Arantes (2002, p. 75), “[...] causa e consequência se reforçam num discurso imbatível: uma sociedade incapaz requer um Ministério Público forte e o Ministério Público deve ser forte porque a sociedade civil é incapaz”⁵⁰².

Encontrando eco até mesmo nas ponderações de Ada Pellegrini Grinover (1984, p. 291) e Barbosa Moreira (1985, p. 61), que sustentavam a inconveniência do MP funcionar como principal legitimado no campo da tutela coletiva em razão do seu vínculo institucional com o Executivo⁵⁰³, esse mesmo discurso sustenta que o estabelecimento de um regime de garantias e prerrogativas assegurando autonomia institucional (funcional, administrativa e financeira)⁵⁰⁴, independência funcional, simetria com o Judiciário, não deveria ser visto como uma agenda corporativa em benefício dos promotores e procuradores. Essas condições seriam a blindagem

⁵⁰¹ Os grifos são do autor da tese.

⁵⁰² A esse propósito, Ibsen Pinheiro (PMDB-RS), membro do MP-RS, constituinte de 1987-1988 e um dos líderes da constitucionalização do novo desenho institucional do MP, declarou: “Sem dúvida, a Lei Complementar 40 e a Lei da Ação Civil Pública constituíram o embrião do papel do Ministério Público. Os Ministérios Públicos estaduais, graças à boa coordenação, especialmente de São Paulo e do Rio Grande do Sul, chegaram à Constituinte com uma proposta clara, que depois foi se aprimorando. Nós procuramos, na definição do Ministério Público, preservar o que ele tinha de histórico, a ação penal, e agregar novos conceitos. (...) (PINHEIRO, 2006, p. 125)”

⁵⁰³ Sendo certo que, conforme já mencionado acima, autores como Ferraz e outros (1984, p. 68-69) já invocavam a disciplina da LC n. 40/81 para afastar as críticas decorrentes do vínculo do MP com o Executivo.

⁵⁰⁴ No Capítulo seguinte, apresentar-se-á uma definição para cada uma dessas categorias

institucional necessária para que a organização e seus membros pudessem desempenhar adequadamente tão relevantes funções em benefício da coletividade⁵⁰⁵.

É exatamente o que se extrai da Carta de São Paulo, documento final dos trabalhos do já mencionado VI Congresso Nacional da CONAMP. Um outro aspecto interessante deste documento é a clara compreensão da acumulação da reconfiguração do regime jurídico e das atribuições do MP brasileiro desde o início da década de 1970, sendo a constitucionalização desse novo perfil institucional o ponto de chegada de um processo de mudança institucional. Veja-se:

[...] O Ministério Público, **instituição que tem por destino ser o verdadeiro foro de ressonância das aspirações populares, engaja-se nesse processo de revitalização social e reivindica para si responsabilidades que permitam ser ele, em um primeiro plano, o sustentáculo da legalidade democrática**⁵⁰⁶.

É indispensável que o Ministério Público, instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, tenha posicionamento constitucional à altura de suas relevantes funções de defensor das liberdades públicas e de órgão vocacionado para ser o verdadeiro advogado do povo.

Esta proteção há de se concretizar em todos os níveis em prol dos interesses fundamentais da pessoa e contra os abusos do poder político-administrativo.

Para tanto, partindo-se do muito que já foi conquistado, urge dotar o Ministério Público, em todos os seus segmentos de atuação, de instrumental administrativo e processual que viabilize resposta pronta, eficiente e independente às ingentes solicitações e aflições da sociedade civil, que cada vez mais clama por segurança e justiça. (...) (SABELLA et al., 2013, p. 29; CABRAL NETTO, 2016, p. 83-84)

Outras lideranças corporativas do Ministério Público ao tempo do processo constituinte de 1987-1988, como Walter Paulo Sabella, Antônio Araldo Ferraz Dal Pozzo e José Emmanuel Burle Filho, em registro de memórias da mobilização institucional e corporativa daquele período, afirmam que, quando foi oficializada a proposta de realização de uma Assembleia Nacional Constituinte, “nós, do Ministério Público, já estávamos, há muito, mobilizados. Aguardávamos a Constituinte como a grande oportunidade de trasladar para o plano das normas constitucionais uma nova arquitetura de Ministério Público” (SABELLA et al. 2013, p. 27-28).

Meses antes da instalação da ANC 1987-88, em junho de 1986, a CONAMP organizou o 1º Encontro Nacional de Procuradores-Gerais de Justiça e Presidentes de Associações de Ministério Público, de onde resultou a famosa “Carta de Curitiba”, documento que reunia as “linhas mestras do posicionamento do Ministério Público” para o seu estatuto jurídico na

⁵⁰⁵ “O Ministério Público bateu às portas da Constituinte com o discurso de que a *sua* independência institucional era uma exigência da democracia constitucional vindoura e uma garantia da sociedade antes que da própria instituição. Afinal, embora tivesse ocorrido há pouco tempo, o Ministério Público transformara-se em defensor dos interesses indisponíveis da sociedade, mas a sua dependência em relação ao mundo político, pela vinculação com o Executivo, tornava difícil o cumprimento dessa missão – alegavam seus integrantes” (ARANTES, 2002, p. 77).

⁵⁰⁶ Os grifos são do autor da tese.

Constituição vindoura⁵⁰⁷. Continha cerca de 70 disposições, entre as quais quinze artigos e vários parágrafos, incisos e alíneas, todos relacionados ao novo desenho institucional do Ministério Público (CABRAL NETTO, 2009, p. 75-76; SABELLA et al., 2013, p. 31-32).

Ressalte-se que a Carta de Curitiba não foi o único movimento corporativo de relevo deflagrado nos momentos anteriores à ANC 1987-1988. Em dezembro de 1986, formou-se uma Comissão Conjunta de Estudos Constitucionais, capitaneada pela Procuradoria-Geral de Justiça do MPSP, da APMP e da CONAMP. O objetivo desse coletivo era oferecer contribuições à Comissão de Estudos Constitucionais instaurada pelo Executivo (Comissão Afonso Arinos), por meio do Decreto n. 91.450/1985, e que estava incumbida da elaboração de um anteprojeto de Constituição. Mais de 70 sugestões de emenda foram encaminhadas (SABELLA et al., 2013, p. 37). O resultado é que o texto final do anteprojeto da Comissão Afonso Arinos, de fato, contemplou uma parte significativa do conteúdo da Carta de Curitiba⁵⁰⁸ (SABELLA et al., 2013, p. 36-37; LIMA; LAMENHA, 2021, p. 94).

8.4.2 Dinâmica e tensões na trajetória da Constituinte de 1987-1988: um panorama geral

A ANC 1987-1988 foi instalada em 01.02.1987. Após a sua etapa preliminar para definição do Regimento Interno e outras providências, compreendeu cinco etapas: i) subcomissões temáticas; ii) comissão temática; iii) comissão de sistematização; iv) Plenário; e v) comissão de redação. No caso do MP, a organização foi inserida na Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público, sinalizando que o texto futuro da Carta efetivamente ratificaria o que já estava estabelecido na LC 40/81, isto é, o fim do vínculo da entidade com o Executivo (KERCHE, 2009, p. 45).

⁵⁰⁷ Segundo Dal Pozzo (2008, p. 49), uma das lideranças corporativas do MP na Constituinte e o representante da CONAMP na audiência pública ocorrida em abril de 1987 na Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público, “a ‘Carta de Curitiba’ é a união de esforços do Ministério Público de São Paulo, Rio Grande do Sul, Paraná, Santa Catarina, Mato Grosso, Rio de Janeiro, Minas Gerais e da adesão dos demais. Foi com essa união que conseguimos emplacar aquela ideologia constante na ‘Carta de Curitiba’”.

⁵⁰⁸ Sabella e outros (2013, p. 37) obtemperam que uma ausência importante do Anteprojeto Afonso Arinos era a regulamentação de disposições sobre o sistema de escolha dos chefes dos MPes.

Figura 12 - Etapas da ANC 1987-1988 na perspectiva do Ministério Público



Fonte: Autor (2023)

A Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público era composta por 21 (vinte e um) parlamentares, sendo 16 (dezesesseis) titulares, dos quais 14 (quatorze), isto é, 87,5% eram juristas de profissão (FOLHA DE SÃO PAULO, 1987, p. A10; KERCHE, 2009, 26). O colegiado era presidido pelo constituinte José Costa (PMDB-AL), tendo como vice-presidente, Jairo Carneiro (PMDB-BA), e como relator, Plínio de Arruda Sampaio (PT-SP), que foi membro do MP-SP, cassado na ruptura de 1964. A sistemática da Subcomissão contemplava a designação de audiências públicas com entidades da sociedade civil e o tema da primeira de tais sessões daquele Colegiado, em 13.4.1987, foi o MP e com a participação da CONAMP, representada por seu secretário-geral e futuro Presidente, Antonio Arnaldo Ferraz Dal Pozzo, membro do MP-SP (BRASIL, 1987a, p. 104-118).

Como já se discutiu mais acima, dentre as principais referências analíticas da literatura especializada sobre a construção institucional do MP de 1988, o cientista político Fábio Kerche (2009, p. 21-22, 45) minimiza o *lobby* promovido pela CONAMP e outras entidades corporativas na ANC 1987-1988, apontando — entre outros argumentos⁵⁰⁹ — que o aspecto principal de um processo deliberativo como este seria o convencimento dos tomadores de decisão. No caso, mais importante que a capacidade de organização e persuasão das lideranças e associações ligadas ao Ministério Público, seriam as razões pelas quais os parlamentares fizeram certas escolhas em detrimento de outras.

Este trabalho assume, como premissa, que explicações monológicas são insuficientes para pensar uma sequência temporal complexa como a construção do MP de 1988 (LIMA; LAMENHA, 2021). Os elementos em questão — grupos de pressão e tomadores de decisão —

⁵⁰⁹ Voltar-se-á a alguns deles ao longo deste tópico.

não só não são excludentes, como esta é uma dinâmica corriqueira do processo deliberativo em um ambiente democrático. A pauta corporativa tem o fio condutor analítico da discussão empreendida neste capítulo, sobretudo, porque ela espelha como, do ponto de vista político-ideológico, o velho Ministério Público de 1964-1985 obteve êxito em um processo de transformação de sua imagem pública, de órgão acusador à advogado da sociedade — não no contexto da ANC 1987-1988, especificamente, mas desde o início da abertura política nos anos 1970⁵¹⁰.

Isso não significa necessariamente aderir à tese de que “[...] o lobby organizado pela Confederação Nacional do Ministério Público ‘enganou’ os parlamentares ou que os constituintes ‘cochilaram’ no momento da aprovação deste projeto” (KERCHE, 2010, p. 106). A análise das etapas do processo constituinte de 1987-1988 quanto à disciplina do MP, e os registros da memória institucional de entidades corporativas como a CONAMP e APMP, indicam que houve negociações duras não só junto aos parlamentares, mas a outros atores do sistema de justiça (SABELLA et al., 2013, p. 82-86, 94-104). Além disso, também há registro de atuações contrárias à pauta ministerial, a partir de outras organizações estatais, como a polícia judiciária no tema da investigação criminal e do controle externo^{511 512}, e até mesmo de manifestação apócrifa, associando o projeto do MP à máfia ou ao nazismo.

⁵¹⁰ Maciel e Koerner (2014, p. 110) trazem um relato interessante a esse propósito, obtido a partir de consulta aos Informativos da APMP na década de 1970: a Associação realizou, em 1979, uma “[...] campanha nacional de divulgação da profissão de promotor de justiça como ‘defensor’ e não apenas como ‘acusador’ no processo judicial. Em 1979, programas semanais na Rádio Cultura, tal como ‘Promotor Público – acusação ou defesa’, foram realizados com o objetivo de ‘apresentar a estrutura do Ministério Público, a natureza da atuação nas diversas áreas da sociedade e ressaltar os aspectos de proteção e segurança decorrentes de sua atuação’”.

⁵¹¹ Em entrevista para o projeto de memória institucional do MP-RS, Antônio Dal Pozzo (2008, p. 57) rememora que a inclusão da atribuição de “controle externo da atividade policial” no rol de atribuição do MP durante a Constituinte fora um estratagema para tirar o foco do *lobby* da polícia judiciária de outros temas, como a equiparação salarial com o MP: “[...] vocês sabem por que está escrito que cabe ao Ministério Público o controle externo da atividade policial? Uma noite estávamos jantando no Restaurante Gambrino’s. Eu, o Ibsen, o Sabella, não lembro quem, acho que o Burle. Estávamos conversando e eu lamentava, me referindo aos Delegados de Polícia — ‘Pô, esses delegados, caramba, os caras só querem equiparação, nós estamos cansados de ir atrás de tirar equiparação dos textos’. O tema era uma briga. Ai o Ibsen disse — ‘É, precisamos colocar um ‘bode’ na sala deles’. Era uma boa ideia! Então ficamos pensando no que podia ser. Pegamos um guardanapo de papel (até pouco tempo atrás eu tinha esse guardanapo com a letra do Ibsen) e começamos a escrever: *Como é que podemos fazer? Controle externo da atividade policial, não fica legal assim? Fica, vamos colocar esse negócio*”. E, pasmem, não conseguimos mais tirar, esse controle do texto que, para mim, é um ‘pepino’ enorme. Na verdade, penso o assunto não deveria estar na Constituição (...)”.

⁵¹² “A resistência da Polícia Civil chegou a tais níveis de radicalização, que telegramas e cartas oriundos de repartições policiais não se limitavam a expressar discordância à atividade funcional fiscalizatória, formulando pleitos de que as disposições disciplinadoras do Ministério Público, em sua totalidade, fossem varridas dos textos em elaboração. Paralelamente, políticos de regiões interioranas também passaram a bombardear os gabinetes com telegramas e missivas (...)” (SABELLA et al., 2013, p. 54).

Figura 13 - Panfletos apócrifos que circularam durante a ANC 1987-1988



Fonte: UNES; PONDÉ, 2008, p. 99.

De toda sorte, observando-se as discussões da primeira etapa deliberativa (Subcomissão), é incontornável que o projeto da CONAMP (Carta de Curitiba) pautou o debate constituinte desde o início, o que — por si só — já é uma vitória corporativa maiúscula (SABELLA et al., 2013, p. 64). As razões para isso não estão necessariamente relacionadas à capacidade de persuasão das lideranças e entidades ligadas ao MP, mas talvez ao fato de ser um ponto de partida sobre o tema. Possivelmente, também contribuiu o fato de que a CONAMP conseguira influenciar significativamente o texto do anteprojeto da Comissão de Estudos Constitucionais (BRASIL, 1986) — que, embora não tenha sido utilizado pela oficialmente, servira de referência muitas vezes.

Na Tabela abaixo, a título ilustrativo, constam excertos de manifestações de membros da Subcomissão no debate ocorrido após a audiência pública do dia 13.07.1987. Neles é possível observar que, independentemente da adesão dos parlamentares, a Carta de Curitiba passaria a ser um parâmetro de discussão. Além disso, também é possível verificar a influência do anteprojeto Afonso Arinos, tal como proposto acima. Veja-se:

Quadro 31 – Manifestações de parlamentares sobre a Carta de Curitiba durante sessão da Subcomissão do Poder Judiciário e do MP

Constituinte Maurício Corrêa (BRASIL, 1987 ^a , p. 108)	Constituinte Michel Temer (BRASIL, 1987 ^a , p.110)	Constituinte Plínio Martins (BRASIL, 1987 ^a , p. 113)
“(…) Em face dessas circunstâncias, como já foi dito anteriormente, gostaria apenas de frisar alguns aspectos, principalmente <u>a respeito desse</u>	“(…) confesso que, depois, <u>examinando melhor o projeto oferecido como sugestão pela Confederação Nacional do Ministério</u>	“(…)Mas quero fazer uma crítica ao projeto que V. S’ traz e que sustenta de uma maneira brilhante. <u>Quero, de antemão, dizer que a minha</u>

<u>anteprojeto que o Ministério Público acaba de apresentar, através do encaminhamento dessa bela exposição.</u> A meu ver, em muitos aspectos esses trabalhos se interligam com o anteprojeto da chamada Comissão Afonso Arinos. Quanto a esse anteprojeto do Professor Afonso Arinos, no que se relaciona ao Ministério Público, devo dizer que também concordo em quase tudo (...)"	<u>Público</u>, e verifiquei que há uma previsão de responsabilidade, seja na hipótese dos crimes comuns e de responsabilidade, tal como está no art. 4º, inciso III, seja no caso dos delitos funcionais. Com efeito, ao prever a vitaliciedade, como o faz o art. 59, diz que a perda do cargo apenas se dará em virtude de sentença judicial. Acrescenta-se ao que hoje se estabelece, a garantia de perda do cargo somente em função de decisão de um juízo imparcial. Esse problema da 342iscalização externa está mais ou menos coberto, restando, naturalmente, a fiscalização interna, que será feita pelo próprio Ministério Público. Removida esta preocupação, quero trazer outra. Trata-se do que está estampado no art. 9º do seu projeto.	<u>sugestão à Constituinte será este anteprojeto apresentado pela classe do Ministério Público.</u> Entretanto, dentro dele, encontro algo que gostaria que V. S', como meu advogado, ajudasse a retirar dessa proposta. Os arts. 9º e 15 dizem o seguinte: "O Procurador-Geral da República será nomeado pelo Presidente da República dentre cidadãos maiores de 35 anos, de notável saber jurídico, reputação ilibada, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal, e servirá por tempo determinado, que não poderá exceder, entretanto, o período presidencial correspondente". E mais: "O Procurador-Geral somente poderá ser destituído em casos de abuso de poder ou omissão grave no cumprimento dos deveres"

Fonte: Autor (2023)

Além disso, o anteprojeto da Subcomissão, aprovado por unanimidade por seus membros, espelhou a proposta apresentada pela CONAMP, conforme declarado pelo próprio relator⁵¹³ (ARANTES, 2002, p. 84). A atuação das entidades e lideranças corporativas do MP era tão notória que foi noticiada, pela Folha de São Paulo, em matéria intitulada "Lobby marca estratégia do Ministério Público, em 23.08.1987, isto é, quando os debates já haviam se encaminhado para a 3ª etapa deliberativa — a Comissão de Sistematização. Veja-se:

Sem grandes passeatas como as da União Democrática Ruralista (UDR), e sem fazer barulho como os manifestantes que entregaram emendas de iniciativa popular ao deputado Ulysses Guimarães no último dia 12 em Brasília, os representantes do Ministério Público estão conseguindo transformar em realidade suas pretensões e tornarem-se uma "quase poder" na definição do deputado Plínio de Arruda Sampaio (PT-SP) (...) A eficiência do "lobby" se explica pelo fato de que dos dezesseis membros titulares da subcomissão do Poder Judiciário, que produziu o relatório inicial sobre o Ministério Público, somente dois não são advogados ou promotores de justiça. (...) O relatório, que reproduz na essência, a proposta do capítulo relativo ao Ministério Público feita pela Confederação Nacional das Associações do Ministério Público (CONAMP), foi aprovado por unanimidade na subcomissão e acabou integrando, sem

⁵¹³ "[...] eu praticamente reproduzi o projeto [da Conamp] no meu relatório" (apud ARANTES, 2002, p. 84).

grandes alterações, o anteprojeto do relator da Comissão de Sistematização, deputado Bernardo Cabral (PMDB- AM). (FOLHA DE SÃO PAULO, 1987b, p. A10)

Apontar o peso da agenda corporativa do MP, capitaneada pela CONAMP, não significa que não houvesse pontos de divergência entre os diferentes órgãos ministeriais. Tornou-se conhecido, por exemplo, que havia discordâncias entre MPF e MPEs em, ao menos, três pautas: i) o órgão ministerial federal tencionava permanecer atuando na defesa judicial da União Federal, quando a pauta da separação de tais funções remontava a décadas no âmbito do MP dos Estados; ii) o mecanismo de escolha do PGR, tema que causava divergência até no próprio MPF. Enquanto a CONAMP defendera inicialmente, na Carta de Curitiba (CONAMP, 1986), a livre nomeação pelo Presidente da República, com aprovação do Senado, independentemente do indicado ser membro do MPU — buscando contemplar, por sinal — setores no próprio MPF, dentre os quais o então PGR⁵¹⁴ —, a ANPR se posicionava pela escolha da mesma forma que a prevista para PGJs: a partir de lista tríplice formada por integrantes da Carreira (FOLHA DE SÃO PAULO, 1987, p. A10); iii) a questão da possibilidade de acumulação da advocacia privada, também combatida pelos MPEs e com ampla adesão entre os membros do MPF^{515 516} (PINHEIRO, 2006; SABELLA et al., 2013, P. 74-75).

⁵¹⁴ Sabella e outros (2013, p. 34) esclarecem que a ausência de restrição de acesso ao cargo de PGR aos integrantes do MPU na Carta de Curitiba decorreu de uma questão circunstancial: Sepúlveda Pertence, então Procurador-Geral da República, esteve presente no Encontro do qual resultou o documento corporativo. O chefe do MPU à época não era integrante da carreira e uma previsão restritiva no documento significaria uma mensagem da CONAMP no sentido de cassar Pertence com a promulgação da CRFB/88, o que geraria um constrangimento significativo. A mesma ambiência justificou, segundo os autores, a manutenção da atribuição do MPU na representação judicial da União, mas ressaltando que eventual delegação somente poderia ser dirigida aos Procuradores de Estado e município, jamais ao MPE (art. 12 a 14, Carta de Curitiba). Relato semelhante é feito por Mazzilli (2006, p. 84-85).

⁵¹⁵ Mazzilli (2006, p. 83-85) relata que, no âmbito dos estados, destacou-se o MP-RJ, que mantinha posição à época da Constituinte favorável à advocacia privada.

⁵¹⁶ Ibsen Pinheiro (2006, p. 134-135), membro do MP-RS e principal liderança constituinte em prol do projeto da CONAMP, assim descreveu a tensão entre MPEs e MPF durante a Constituinte: “(...) Nos Ministérios Públicos estaduais havia unidade absoluta, porque a proposta nasceu dali, da CONAMP (...) Então, os estados – aí nós já temos a presença do Pará, de Rondônia, do Paraná – o Ministério Público dos estados fez uma verdadeira festa de unidade. Onde é que estava o último bastião? Que a Polícia Civil foi o penúltimo, o último bastião era o Ministério Público Federal. E olha, vejamos bem as lideranças que nós tivemos que enfrentar: o presidente da Associação do Ministério Público era o atual Advogado-Geral da União, Álvaro Ribeiro da Costa, e o Procurador-Geral da República que foi para dentro do Congresso Constituinte defender o perfil do Ministério Público Federal foi o (...) Sepúlveda Pertence (...) defendia o perfil do Ministério Público Federal na sua intenção de continuar detendo a prerrogativa de representação judicial da União. Nisso nós não cedemos, nós fomos para o enfrentamento com o Ministério Público da União. Fizemos uma concessão, ‘Vocês não querem lista tríplice?’ – que agora eles estão reivindicando - ‘Está bem, não botamos lista tríplice’. ‘Vocês querem que seja da carreira? Está bem, botamos que será da carreira’. ‘Vocês querem limitar as reconduções? Está bem, não limitamos as reconduções’. Fizemos o perfil do Ministério Público, nesse aspecto, como a classe queria, mas não abrimos mão de extinguir a representação judicial da União, isto para nós era questão de honra. (...) Folgamos de ver que hoje eles não só adotam o perfil como até cumprem com entusiasmo maior que o dos Ministérios Públicos estaduais esse perfil e, inclusive, reivindicam aquilo que, para o Ministério Público dos estados, é uma conquista definitiva: a lista tríplice”.

Nada sugere, todavia, como ventila Kerche (2009, p. 21-22), que haveria divisões ao ponto de sugerir aos parlamentares a existência de visões muito distintas do desenho institucional pretendido para o MP brasileiro na CRFB/88 em termos de garantias, prerrogativas e outras atribuições para além da defesa judicial da União. Os MPEs, de fato, capitanearam o processo político, visto que — desde o início dos anos 1970 — vinham comprometidos com essa pauta de assunção de uma posição de advogado da sociedade. Não se pode perder de vista, todavia, que a ANPR integrava a CONAMP desde 1978, participara da elaboração da Carta de Curitiba — o próprio Procurador-Geral da República, Sepúlveda Pertence participou do evento — e que o documento buscava contemplar as divergências acima citadas: o art. 9º previa a livre nomeação do PGR, sem a necessidade de que se tratasse de integrante da carreira; e os arts. 12 a 14 contemplavam a atribuição de defesa judicial da União ao MPF. Ouvido, anos depois, no projeto de memória institucional do MPF, sobre as divergências e convergências das visões do MPF e dos MPEs na ANC 1987-1988, Pertence (2005) afirmou que “[...] o diálogo foi constante e muito, extremante cordial (...) tivemos os nossos momentos de tensão, de reivindicações corporativas naturais que umas puderam ser, outras não puderam ser atendidas, mas no conjunto geral a relação foi muito boa”⁵¹⁷.

Nos demais espaços de deliberação meritória da ANC 1987-1988 (Comissão Temática, Comissão de Sistematização e Plenário), dois eventos são dignos de nota. O primeiro é o famoso acordo entre Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e CONAMP, fechado em meados de agosto de 1987, fixando pautas de consenso e apoio mútuo as articulações e votações vindouras. Dentre os principais temas convergentes estavam: i) a necessidade de fortalecimento do Judiciário e do MP, assegurada a autonomia institucional a ambas as organizações; ii) inclusão da advocacia no texto constitucional; iii) iniciativa legislativa para os projetos de lei de organização judiciária; iv) exclusividade da ação penal pública, ampliação do rol de atribuições e fixação de mandato de dois anos para Procurador-Geral, garantida uma recondução. Deste diálogo corporativo resultou uma moção e uma audiência com o Presidente da ANC 1987-1988, Ulysses Guimarães (DAL POZZO, 2006, p. 60-61; SABELLA et al., 2013, p. 82-86).

O segundo ponto foram os impactos na disciplina constitucional do MP no conhecido processo de mudança institucional ocorrido em meio a ANC 1987-1988, com a formação do “Centrão”⁵¹⁸ no final dos trabalhos da Comissão de Sistematização. As emendas do bloco

⁵¹⁷ Na mesma ocasião, Pertence (2005) lembrou que a CONAMP apoiara o seu nome a Procuradoria-Geral da República.

⁵¹⁸ O Centro Democrático, ou “Centrão”, foi um bloco interpartidário formado por constituintes de partidos de

parlamentar interpartidário, se reunidas — como o fez o jornal O Estado de São Paulo, em edição de 12.01.1988 — formavam um verdadeiro Substitutivo do projeto de Constituição então em debate (SABELLA et al., 2013, p. 140-142). Havia, inclusive, a redução significativa das conquistas já amealhadas pelas entidades corporativas do MP: i) regulamentação da escolha dos PGJs pela legislação ordinária; ii) mandato do PGR em duração e períodos idênticos ao Presidente da República, podendo ser nomeado dentre os integrantes do MPU; iii) criação da figura do Defensor dos Poderes Públicos, em substituição ao Defensor do Povo; iv) restrição do escopo da ACP para a defesa do patrimônio público; v) supressão do regime de garantias e vedações por inteiro; vi) supressão da autonomia financeira (SABELLA et al., 2013, p. 98-99).

A reversão desse cenário pode ser explicada sob duas perspectivas: ideológica e estratégica. Diferentemente do cenário contemporâneo, por exemplo, não havia clareza quanto ao impacto e ao alcance do desempenho institucional de uma organização com as características que o Ministério Público veio assumindo até o 2º Substituto do relator da Comissão de Sistematização, Bernardo Cabral (PMDB-AL). O apoio de lideranças de centro-esquerda a essa agenda gerava desconfiança e isso pode explicar as supressões de mudanças institucionais importantes na disciplina constitucional do MP, algumas já asseguradas pela LC 40/81 e pela LACP como autonomia financeira e a ação civil pública para defesa de certos interesses difusos. Neste ponto, constituintes, líderes classistas e acadêmicos têm convergido para apontar, como um elemento relevante, a demonstração de que o projeto do novo Ministério Público não se alinhava, necessariamente, a uma ideologia de direita ou de esquerda. Tratava-se de uma “ideologia ministerial” (AZUL-AGUILAR, 2019, p. 51-52), ou seja, em prol do aperfeiçoamento técnico da organização a fim de que pudesse contribuir para a estabilidade e progresso do sistema de justiça e do País⁵¹⁹. Na análise de Ibsen Pinheiro, constituinte e membro do MP-RS (2006, p. 128-129):

A sedução do projeto do Ministério Público dos estados, repito, é que ele não nasceu nem de esquerda nem de direita. Você pode dizer que ele é progressista pelo conteúdo,

centro, centro-direita e direita na ANC 1987-1988 (PMDB, PTB, PL, PFL e PDS) como uma reação ao desenvolvimento dos trabalhos no âmbito da Comissão de Sistematização, tida como muito alinhada ao campo progressista e com o processo decisório muito centralizado em uma quantidade pequena de constituintes. Segundo Lopes (2008, p. 114), “sua irrupção no processo constituinte conferiu-lhe nova dinâmica porque conseguiu galvanizar a maioria de seus membros para a substituição do regimento interno que, até então, disciplinara a elaboração constitucional”. Embora não se possa definir um espectro ideológico específico para o Centrão, trata-se de uma reação majoritariamente conservadora, precipitada pelo avanço, no texto constituinte, de temas tidos como muito radicais como a função social da propriedade, a regulamentação da entrada de capital estrangeiro no País e a reforma agrária (SABELLA, 2013, p. 94-95).

⁵¹⁹ Em entrevista a empresa, Antonio Araldo Dal Pozzo, declarou em 13.02.1988, que “o tema do Ministério Público não é político-partidário, nem de grupos de tendências diversas que se formaram na Constituinte, pois é essencialmente técnico” (SABELLA et al., 2013. 106).

mas ele não nasceu vinculado aos setores da esquerda, por isso ele não foi identificado pelo Centrão como algo a derrubar. E eu diria que a esquerda também não percebeu o alcance do que se estava fazendo. Tanto que a esquerda se seduzia pela ideia do *ombudsman*, representado por um Sobral Pinto, um Niemeyer, alguém com 90 anos de respeitabilidade e despojado de qualquer estrutura operacional. Essa ideia seduzia a esquerda. A falta do carimbo, a ausência do carimbo ajudou ao Ministério Público a transitar com o seu projeto, que nós dizíamos: *‘Ele tem ideologia de Ministério Público’*. Essa era a ideologia: autonomia financeira, iniciativa legislativa, além de independência funcional, que já havia, e a definição de funções com defesa do meio ambiente, da moralidade pública e do regime democrático. Então essas definições acabaram transitando em todo o espectro da Constituinte, embora, não necessariamente, com a adesão deles. A esquerda acompanhou sem ter a exata dimensão do que se estava fazendo e os setores conservadores também. Em meio àquele enfrentamento brutal, o Ministério Público, mais ou menos, passou incólume. Tanto que, depois de muita negociação, o texto foi aprovado por unanimidade. Mas foi a unanimidade mais difícil de obter que eu vi no Congresso Nacional.

Do ponto de vista estratégico, mobilizou-se uma nova possibilidade de apresentação de emendas à proposta do Centrão para o Ministério Público, que chegou a ser aprovada em Plenário no dia 07.04.1988: a fusão de emendas, prevista pelo novo Regimento interno, que foi um dos principais efeitos da irrupção do Centro Democrático no processo constituinte. É dizer: “[...] havia amparo regimental para a apresentação de emenda única, compreensiva da seção do Ministério Público em sua inteireza e de pontos de interesse de outras carreiras jurídicas, como a dos delegados e dos defensores públicos” (SABELLA, 2013, p. 107). Esse processo, todavia, não era simples: havia a necessidade de adesão de todos os primeiros signatários das emendas e que não houvesse nenhuma inovação de mérito nas propostas individuais e que estavam sendo reunidas. Após intensas negociações, que contemplaram matérias afetas a diferentes organizações do sistema de justiça, foi construído um acordo entre as lideranças partidárias e o texto foi votado em 12.04.1988, com 350 votos a favor, 12 contra e 21 abstenções (SABELLA, 2013, p. 108-109).

8.4.3 À guisa de conclusão da Parte II: o balanço da Constituinte de 1987-1988 e como se tornou possível o Ministério Público de 1988?

Continuidades à parte, o texto final da Constituição de 1988 avançou em relação ao regime de prerrogativas, garantias e atribuições construído desde o início da abertura política, em meados dos anos 1970. Sem pretensão exaustiva, destacar-se-ão os principais. Em primeiro lugar, estabeleceu-se um estatuto jurídico único para Ministério Públicos estaduais e os quatro ramos do Ministério Público da União, vencidas às distinções inicialmente propostas quanto à manutenção da função de defesa judicial da União sob responsabilidade do MPF: fora criada a

Advocacia-Geral da União e assegurado, aos membros do Ministério Público Federal, um prazo de opção entre uma ou outra organização (ADCT, art. 29, §2º).

Um segundo ponto é a previsão da autonomia institucional (administrativa, funcional e financeira) e independência funcional para seus membros já no texto da Constituição Federal, o que impõe a sua autoaplicabilidade e a simetria em relação às Constituições Estaduais que tinham prazo de 1 (um ano) para serem elaboradas (ADCT, art. 11). Apesar de já garantidas pela LC 40/81, ao menos para os MPEs, essas garantias institucionais dependiam de lei estadual para serem efetivamente observadas no âmbito das unidades da Federação. Com esse cenário normativo, ao menos do ponto de vista formal, estava sepultado qualquer questionamento acerca da existência de vínculos institucionais entre MP e Executivo ou qualquer outro poder do Estado.

Um terceiro aspecto diz respeito à função de defesa do regime democrático⁵²⁰, estabelecida no art. 127 da CFRB/88, pouquíssimo trabalhada pela literatura especializada⁵²¹ e que, quase quatro décadas após a promulgação da Constituição, ainda espera pela densificação adequada de seu conteúdo semântico. Trata-se de um tema de grande atualidade, notadamente diante do tema da politização da justiça, que hoje mobiliza uma frente de estudos importante sobre o MP de 1988 (KERCHE e MARONA, 2018, p. 94-95). Retomar-se-á aspectos dessa discussão nas considerações finais desta tese, tendo claro, no entanto, que se trata de um tema dependente de uma reflexão mais extensa, que se coloca para além do marco teórico-metodológico desta tese.

Um quarto ponto diz respeito à afirmação do monopólio da ação penal pública sob responsabilidade do Ministério Público, que havia sido estabelecido desde 1941, com o Código de Processo Penal. Trata-se de um ponto pouco discutido na literatura especializada, que configura uma das discussões mais interessantes envolvendo o MP no processo constituinte: a questão da “ação penal popular”, isto é, a possibilidade de particulares acionarem a Justiça Penal, não apenas nos casos de inércia do MP, mas também de discordância frente a algum eventual

⁵²⁰ No direito comparado, houve possível inspiração do art. 224, n. 1, da Constituição portuguesa de 1976 (atualmente, no art. 219, que confere ao Ministério Público daquele país, entre outras atribuições, a função de “defesa da legalidade democrática” (SABELLA et al., 2013, p.38).

⁵²¹ Apesar da posição destacada que recebeu na topografia constitucional sobre o MP, nas raras vezes em que a incumbência de “defesa do regime democrático” é abordada de forma específica, a literatura sobre o Ministério Público a trata como um mero reforço das funções típicas do Ministério Público no campo do sistema de justiça, reduzindo-a, por exemplo, às tarefas de fiscalização no âmbito do processo eleitoral (MAZZILLI, 1998, p. 71-73) e de promover o controle concentrado de constitucionalidade (SOUZA, 2011, p. 198-199). Pontualíssimas são as abordagens, em outras palavras, que, ainda que sem a profundidade desejável, pensam a atribuição de defesa do regime democrático em uma perspectiva transversal às demais funções do Ministério Público, isto é, como um papel traduzido em um compromisso com o aprofundamento do projeto democrático nacional (ROSA, 2013 p. 220-227).

arquivamento. A superação da temática nos debates constituintes se deveu, em grande medida, ao acordo já mencionado entre MP, Judiciário e OAB, ocorrido em agosto de 1987, visto que a medida era apoiada por setores da judicatura e da advocacia (AXT, 2017, P. 37-38). De mais a mais, segundo Dal Pozzo (2008, p. 53), essa foi uma das principais razões para que, na ANC 1987-1988, o MP nunca tenha reivindicado exclusividade sobre qualquer competência no âmbito cível: havia uma compreensão generalizada de que a questão da privatividade da ação penal era inegociável.

Por fim, um quinto elemento diz respeito à superação do veto presidencial consignado na Lei n. 7.347/85, com a constitucionalização de todo o aparato de atuação judicial e extrajudicial no âmbito da litigância de interesse público: amplo espectro para a ação civil pública, poder requisitório e o inquérito civil. Incorporou-se ainda, textualmente, a função originalmente pensada, nos debates constitucionais, para ser atribuída ao chamado Defensor do Povo⁵²²: “zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia” (art. 129, II).

De mais a mais, apesar da extensão, dada a metodologia de mapeamento de processos adotada nesta pesquisa e a partir do argumento desenvolvido ao longo deste Capítulo destacando a influência das entidades corporativas associadas ao MP no processo de mudança institucional da organização, parece incontornável estabelecer um comparativo entre os principais pontos da Carta de Curitiba e o texto final da CRFB/88. Veja-se a Tabela abaixo:

Quadro 32 – Comparativo entre o texto da Carta de Curitiba (1986) e o texto final da CRFB/88

Natureza jurídica e funções institucionais	“instituição permanente do Estado, é responsável pela defesa do regime democrático e do interesse público, velando pela observância da Constituição e da ordem jurídica” (art. 1º).	“instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (art. 127)

⁵²² Um dos debates mais marcantes sobre a disciplina do MP durante a ANC 1987-1988 disse respeito à figura do Defensor do Povo, uma agência independente prevista no Anteprojeto Afonso Arinos, nos moldes do *ombudsman* sueco ou do *defensor del pueblo* ibero-americano e com objetivo de “zelar pelo efetivo respeito dos poderes do Estado aos direitos assegurados nesta Constituição, apurando abusos e omissões de qualquer autoridade e indicando aos órgãos competentes as medidas necessárias à sua correção ou punição” (BRASIL, 1986, p. 8). A organização chegou a ser instituída no anteprojeto da Subcomissão de Direitos Individuais da ANC 1987-1988, na Comissão Temática, no 1º Substitutivo Cabral, mas fora rejeitado na Comissão de Sistematização (BRASIL, 1987f, p. 638-641). A esse propósito, Sabella e outros (2013, p. 101-102) afirmam que era particular crucial a absorção das atribuições da Defensoria do Povo “por constituir uma das faces mais visíveis do perfil institucional” concebido para o MP.

Autonomia institucional	a) “autonomia funcional, administrativa e financeira, com dotação orçamentária própria e global” (art. 2º, caput) b) iniciativa legislativa (“sobre sua organização e funcionamento, bem como seus serviços auxiliares, provendo-lhes os cargos e funções” e “proporá seu orçamento ao Legislativo, bem como a criação ou a extinção de cargos e a fixação dos respectivos vencimentos” (art. 2º, 1º e 3o).	a) “Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa (...)” (art. 127, par. 1º) b) iniciativa legislativa: “a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares” e “elaborará sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias”
Principais atribuições	a) com exclusividade: a.1) representar por incompatibilidade de lei ou ato normativo com normas de hierarquia superior; a.2.) promover a ação penal pública e supervisionar os procedimentos investigatórios, podendo requisitá-los e avocá-los; a.3) intervir nos processos judiciais nos casos previstos em lei ou quando entender existir interesse que lhe caiba defender; a.4.) promover inquérito para instruir ação civil pública b) sem exclusividade: b.1) conhecer de representações por violação de direitos humanos e sociais, por abusos do poder econômico e administrativo, apurá-las e dar-lhes curso, como defensor do povo, junto ao Poder competente; b.2) promover a ação civil pública e tomar medidas administrativas executórias em defesa dos interesses difusos e coletivos, dos interesses indisponíveis, bem como, na forma da lei, de outros interesses públicos (art. 3º)	a) promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei; b) zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia; c) promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos; d) promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição; e) defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas; f) expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva; g) exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior; h) requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais; i) exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria

		jurídica de entidades públicas. – art. 129
Princípios institucionais	Não há referência a esse tópico. Há previsão da independência funcional (art. 5º, I)	“a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional” (art. 127, par. 1º)
Simetria com Judiciário	“vitaliciedade, não podendo perder o cargo senão por sentença judiciária; (...) irredutibilidade de vencimentos e paridade com os dos órgãos judiciais correspondentes; (...) inamovibilidade no cargo e nas respectivas funções. (...) A vitaliciedade será adquirida após dois anos de exercício, não podendo o membro do Ministério Público, nesse período, perder o cargo se não por deliberação do Colégio Superior e pelo voto da maioria absoluta de seus integrantes. (...) O Ministério Público terá o mesmo regime jurídico-remuneratório da Magistratura” (art. 5º, II a IV, §1º e 2º)	“vitaliciedade, após dois anos de exercício, não podendo perder o cargo senão por sentença judicial transitada em julgado (...) inamovibilidade, salvo por motivo de interesse público, mediante decisão do órgão colegiado competente do Ministério Público, por voto de dois terços de seus membros, assegurada ampla defesa; b) inamovibilidade, salvo por motivo de interesse público, mediante decisão do órgão colegiado competente do Ministério Público, pelo voto da maioria absoluta de seus membros, assegurada ampla defesa; irredutibilidade de vencimentos (...)” (art. 128, §5º, I)
Vedações	“a) exercer, ainda que em disponibilidade, qualquer outra função, salvo cargo público eletivo, administrativo de excepcional relevância, ou de magistério; b) receber, a qualquer título e sob qualquer pretexto, honorários, percentagens ou custas processuais; c) exercer o comércio ou participar de sociedade comercial, exceto como quotista ou acionista; e) exercer a advocacia” (art. 7º).	a) receber, a qualquer título e sob qualquer pretexto, honorários, percentagens ou custas processuais; b) exercer a advocacia; c) participar de sociedade comercial, na forma da lei; d) exercer, ainda que em disponibilidade, qualquer outra função pública, salvo uma de magistério; e) exercer atividade político partidária, salvo as exceções previstas na lei”- art. 128, §5º, II
Remoção de ofício ou colocação em disponibilidade	“O Colégio Superior poderá determinar, por motivo de interesse público, em escrutínio secreto e pelo voto de dois terços de seus componentes, a disponibilidade de membro do Ministério Público, com vencimentos proporcionais ao tempo de serviço ou a remoção, sempre assegurada a ampla defesa” – art.5º	Não há disciplina
Mecanismo de escolha	a) PGR: (...) nomeado pelo Presidente da República dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos, de	a) PGR: (...) nomeado pelo Presidente da República dentre integrantes da carreira (...) após a aprovação de seu

da Chefia do órgão	notável saber jurídico e reputação ilibada, depois de aprovada escolha pelo Senado Federal(...) somente poderá ser destituído em caso de abuso de poder ou omissão grave (...) por deliberação do Colégio Superior, pelo voto mínimo de dois terços” – art. 9º . b) PGJs: “Cada Ministério Público elegerá seu Promotor-Geral, na forma da lei local, (...) somente poderá ser destituído em caso de abuso de poder ou omissão grave no cumprimento dos deveres do cargo, por deliberação do Colégio Superior, pelo voto mínimo de dois terços (...) – art. 15º	nome pela maioria absoluta dos membros do Senado Federal, para mandato de dois anos, permitida a recondução. (...) destituição do Procurador-Geral da República, por iniciativa do Presidente da República, deverá ser precedida de autorização da maioria absoluta do Senado Federal” (art. 128, §1º e 2º) b) PGJ: “(...) formarão lista tríplice dentre integrantes da carreira, na forma da lei respectiva, para escolha de seu Procurador-Geral, que será nomeado pelo Chefe do Poder Executivo, para mandato de dois anos, permitida uma recondução. (...) poderão ser destituídos por deliberação da maioria absoluta do Poder Legislativo, na forma da lei complementar respectiva” – art. 128, §3º e 4º
Ingresso na carreira e promoção	(...) ingresso nos cargos iniciais da carreira mediante concurso público de provas e títulos, realizado pela instituição (...) promoção de seus membros sempre voluntária, de entrada a entrada ou de classe a classe, por antiguidade e merecimento, alternadamente, apurados na entrada ou na classe, com indicação, em ambos os casos, de um único candidato, pelo Conselho Superior” – art. 4º, I e II	(...) concurso público de provas e títulos, assegurada participação da Ordem dos Advogados do Brasil em sua realização (...) promoção de entrada para entrada, alternadamente, por antiguidade e merecimento”, observando as regras previstas para o Judiciário (art. 93, II)
Acúmulo da função de representação judicial do Estado	“(...) Ao Ministério Público da União incumbe, ainda, sua representação judicial; nas comarcas do interior, o encargo poderá ser atribuído aos Procuradores do Estado ou dos Municípios (...)”	“(...) vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas” para todos os MPs

Fonte: Autor (2023)

Um comparativo global entre os itens acima autoriza a conclusão de que, do ponto de vista corporativo, o resultado da CFRB/88 entregou um quadro equivalente de prerrogativas e atribuições e, em alguns aspectos, até mais avançado que a proposta da CONAMP. Sem pretensão exaustiva, destacam-se os seguintes elementos previstos na redação promulgada da Carta de 1988: i) o estabelecimento da defesa de interesses sociais e individuais indisponíveis como função institucional do MP, enquanto o texto da CONAMP mobilizava a terminologia

genérica de “interesse público); ii) a expressa previsão de poder requisitório frente a autoridades públicas e a particulares, mecanismo essencial para a instrução extrajudicial; iii) a conversão da função de defensor do povo, prevista no projeto da CONAMP, em uma ampla atribuição de zelo em relação aos poderes e serviços públicos e aos direitos estabelecidos na CRFB/88; iv) ainda que não tenha sido acolhida a possibilidade de avocação de investigações criminais, estabeleceu-se uma ampla atribuição de controle externo da atividade policial; v) na escolha do PGR, a restrição do universo de atores elegíveis aos membros integrantes do MPU, enquanto a proposta da CONAMP prevista a indicação de agentes externos ao Ministério Público⁵²³.

Evidentemente, como é possível se verificar na Tabela acima, houve pontos da Carta de Curitiba que não foram contemplados no texto final da CRFB/88, mas nenhum que efetivamente alterou, em substância, o desenho e os objetivos institucionais propostos pela CONAMP (AGUIAR-AGUILAR, 2019, p. 51-52). No plano das atribuições, o único destaque digno de nota é o fim da exclusividade no acionamento do controle concentrado de constitucionalidade, o que fora compensado com a atribuição universal do Procurador-Geral da República para atuar em todos os feitos que tramitam perante o STF, inclusive no processo constitucional. Na perspectiva do regime de prerrogativas e garantias, ganha relevo a extensão da vedação estabelecida aos magistrados para participarem de atividade político-partidária, mas, no caso dos membros do MP, estabeleceu-se uma cláusula permitindo que a lei fixasse hipóteses de exceção⁵²⁴.

Voltando ao argumento de Kerche (2009, p. 21-22) no sentido de “[...] mesmo com o reconhecimento que os *lobbies* tenham existido, isso não significa que eles sejam responsáveis pelas mudanças”, não se pode perder de vista que o objetivo de uma agenda corporativa (ou de um *lobby*, como prefere Kerche), quando submetida a uma dada instância decisória, é que suas pautas sejam concretizadas. Esse é o critério por excelência para mensurar o sucesso ou o fracasso de uma pauta de reivindicações. Se os tomadores de decisão foram convencidos pelos melhores argumentos ou se identificaram uma forma de maximizar os próprios interesses ou

523 Sabella e outros (2013, p. 34) esclarecem que a ausência de restrição de acesso ao cargo de PGR aos integrantes do MPU na Carta de Curitiba decorreu de uma questão circunstancial: Sepúlveda Pertence, então Procurador-Geral da República, esteve presente no Encontro do qual resultou o documento corporativo. O chefe do MPU à época não era integrante da carreira e uma previsão restritiva no documento significaria uma mensagem da CONAMP no sentido de cassar Pertence com a promulgação da CRFB/88, o que geraria um constrangimento significativo. A mesma ambiência justificou, segundo os autores, a manutenção da atribuição do MPU na representação judicial da União, mas ressalvando que eventual delegação somente poderia ser dirigida aos Procuradores de Estado e município, jamais ao MPE (art. 12 a 14, Carta de Curitiba).

524 O art. 29, par. 3o do ADCT tornou a escolha do regime jurídico, inclusive de vedações, uma opção pessoal de cada membro (ARANTES, 2002, p. 83). Prevê o dispositivo: “[...] poderá optar pelo regime anterior, no que respeita às garantias e vantagens, o membro do Ministério Público admitido antes da promulgação da Constituição, observando-se, quanto às vedações, a situação jurídica na data desta”.

uma agenda paralela, não é o mais importante do ponto de vista político. Este é o papel da análise e o esforço desenvolvido nos últimos capítulos pretendeu dar uma contribuição ao campo de estudos neste ponto.

Nessa linha, toda a discussão empreendida nesta segunda parte da tese corrobora a hipótese de que, se a pergunta de pesquisa está relacionada à compreensão de como o Ministério Público de 1988 se tornou possível, é insuficiente centrar a análise apenas no processo constituinte de 1987-1988. Desde o início do período republicano, subjaz no discurso a partir e sobre o Ministério Público elementos associados a incrementos em seu desenho institucional apontados como desejáveis ou necessários para qualificar a persecução de seus objetivos institucionais.

Por décadas, ideias como autonomia institucional (administrativa, financeira e funcional), a independência funcional, a defesa da sociedade, a simetria com o Judiciário, entre outras, foram objeto de discussão, divergência, ressignificação, mas permaneceram no horizonte da organização como uma pauta a ser perseguida⁵²⁵. Houve várias tentativas, ao longo da história institucional brasileira, de viabilizar várias dessas mudanças institucionais, o que pode ser exemplificado com as discussões sobre o Ministério Público nas Assembleias Nacionais Constituintes de 1933-1934 e 1946 e as reivindicações para o estabelecimento das bases de um Código nacional ou de códigos estaduais do Ministério Público fundadas em princípios e regras comuns. Com exceção de algumas modificações institucionais no plano estadual, com destaque para a experiência do MP-SP, pouco dessa agenda pode ser implementado até o início da década de 1970.

Foram as condições político-institucionais e o senso de oportunidade e organização dos movimentos associativos ligados ao Ministério Público, fundadas na lógica do pluralismo estatal, que permitiram uma mudança deste cenário e a implementação gradual de mudanças institucionais através de reformas legislativas. Antes mesmo do início formal do processo de liberalização do regime de exceção, setores ligados ao MP identificaram a expansão de suas atribuições na esfera cível como uma estratégia com potencial para promover uma reconfiguração do perfil e dos objetivos institucionais da organização. Isso é um fator explicativo importante para o embate em torno da inclusão de uma cláusula aberta autorizativa de intervenção ministerial para a defesa do interesse público já no CPC-73 (art. 82, III).

A ampliação das possibilidades de intervenção no âmbito do processo civil viabilizada pela a reforma do CPC-73 deu respaldo à construção/aprofundamento de teses institucionais,

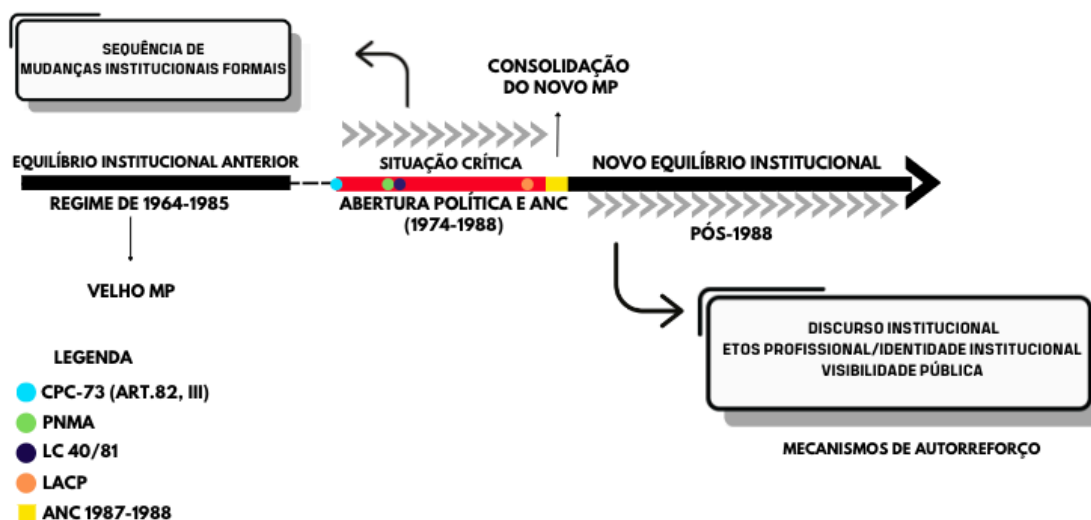
⁵²⁵ Essa discussão será retomada no próximo Capítulo, a propósito do que se definirá como “argumento do quarto Poder”.

frequentemente adaptadas ao discurso político-institucional da organização, seus membros e entidades corporativas, identificando o Ministério Público como uma espécie de tutor dos interesses individuais indisponíveis, expandindo o conteúdo semântico da noção de interesse público. Evidentemente, outros elementos externos ao MP concorreram decisivamente para o êxito dessa agenda, como o destravamento de uma ampla agenda de direitos, especialmente de natureza transindividual, e a expansão do associativismo no âmbito da sociedade civil, fenômenos também intimamente ligados com o processo de liberalização do regime de 1964-1985 e o progressivo declínio das condições de sua sustentação política.

Esse avanço das pretensões ministeriais, contudo, não seria possível sem a manutenção de uma posição ambígua em relação à sociedade civil e ao regime ditatorial. Por um lado, incorporando a posição de advogado dos interesses da sociedade, o MP conseguiu se converter em um interlocutor privilegiado em temas de interesse na época, como a pauta ambiental e os direitos consumeristas. Por outro, mudanças institucionais como o próprio CPC-73 e as que adviriam no curso da década de 1980 dependeram, fundamentalmente, do beneplácito e de articulações junto ao governo autoritário.

Reformas legislativas como a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6.938/81) e a Lei da Ação Civil Pública (Lei n. 7.347/85) colocaram o Ministério Público em evidência no debate público como intérprete autorizado e tutor dos interesses da coletividade, aprofundando a visão de incapacidade de a sociedade civil defender sozinha as suas próprias demandas, que já existia no imaginário da organização e de seus membros. Essa questão foi explorada de diferentes formas ao longo da década de 1980, como justificativa central para estabelecer de um regime de amplas prerrogativas, garantias e atribuições para o MP. E isso foi efetivamente conquistado, primeiro com a LC 40/81 e, posteriormente, consolidado com a constitucionalização deste novo perfil institucional na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988.

Figura 14 - Esquema gráfico do processo de mudança institucional que tornou possível o MP-88



Fonte: Autor (2023)

Resta, todavia, as perguntas propostas por Kerche (2009, p. 21-22) em seu trabalho de referência: por que os poderes políticos em sentido estrito cancelaram esse desenho institucional tão arrojado, que institucionalizou uma organização com tantas prerrogativas e atribuições? Em primeiro lugar, propõe-se que o universo de tomadores de decisão aqui deve ser estendido para além da ANC 1987-1988, contemplando as deliberações havidas no âmbito do Parlamento em todos os processos de mudança institucional formal que expandiram e reconfiguraram, pouco a pouco, o MP brasileiro.

Uma aproximação inicial a este problema é proposta por Lígia Madeira Mori (2004, p. 55), que aponta as chamadas *insurance theories*, mobilizadas no estudo das reformas do Judiciário, como um modelo de explicação útil para entender o porquê da adesão da classe política quanto à reconfiguração do novo MP de 1988. Tais teorias — tipicamente pensadas para momentos de incerteza política, como transições para democracia —, explicam a adesão dos agentes detentores do poder político a reformas que ampliam os poderes do Judiciário como uma espécie de garantia asseguradora de algum nível de possibilidade de interferência (via judicialização) no caso de perda ou diminuição da capacidade de influir no jogo político (FINKEL, 2005, p. 87-88).

Adaptando essa leitura ao Ministério Público de 1988 às condições político-institucionais da ANC 1987-1988, pode-se propor que interessava aos poderes políticos em sentido estrito a constitucionalização de uma organização com esse perfil institucional por duas razões fundamentais: i) para mitigar o ônus decorrente de ampla agenda de direitos e políticas

públicas estatuída na analítica Constituição de 1988, direcionando as demandas nesse sentido para a busca de soluções extrajudiciais ou da judicialização⁵²⁶; ii) para viabilizar um canal com ampla capacidade de intervenção em questões públicas, que poderia ser mobilizado para o questionamento de determinadas políticas públicas e/ou a investigação de adversários políticos (KERCHE, 2009, p. 23⁵²⁷). Reconhece-se, todavia, que a temática recomenda uma reflexão mais extensa, possivelmente em uma agenda de pesquisa específica, que se coloca para além dos propósitos desta tese, dado o seu foco particular na trajetória do MP de 1988 — e não no comportamento de atores externos em relação à organização.

Em uma análise institucionalista histórica, portanto, o processo de mudança institucional que conduziu o velho Ministério Público de 1964-1985 comporta um certo grau de gradualismo (STREECK; THELEN, 2005, p. 4-9), embora tenha dependido fundamentalmente de reformas institucionais formais que se estenderam por um período de situação crítica que durou quase 20 (vinte) anos. Não se pode minimizar, entretanto, a dimensão da informalidade, visto que parte do sucesso desse processo transformativo é tributário de alterações na interpretação e na aplicação de textos legais, nomeadamente no que diz respeito à expansão da atuação do MP no âmbito cível.

Duas décadas são um período longo pensando nas mudanças institucionais clássicas, por disrupção, e também a partir de leituras do MP-88 que entendem a CRFB-88 como o ponto único de transformação havido pela organização. Do ponto de vista do tempo histórico, no entanto, trata-se de um período relativamente curto, especialmente ao ter em perspectiva o nível de transformação, não só normativo-formal, mas também na perspectiva do discurso e do etos profissional. Nesta chave, pensando na estrutura causa-resultado dos processos históricos proposta por Pierson (2004, p. 79-81), pode-se pensar o caso do MP-88 como localizado na ilustração do “impacto de um grande meteoro” (ver Figura 6), ou seja, caracterizado por

⁵²⁶ Essa primeira perspectiva parece convergir com a narrativa de Dal Pozzo (2008, p. 51-52) sobre a estratégia corporativa do MP na ANC 1987-1988: “[...] buscando entender aquilo que circulava pelos corredores do Congresso e, em especial, as deficiências do regime democrático que se pretendia construir decorrentes de um sistema que inicialmente se pretendia parlamentarista e depois mudado para o presidencialismo. Essa foi uma brecha importante que divisamos, pois essa metamorfose ocorreu no meio do caminho. Mas, de qualquer maneira, sempre que detectávamos um ponto fraco no estudo do mecanismo democrático que se desenha, quando sentíamos uma deficiência, encontrávamos uma maneira de colocar o Ministério Público no meio (...)”.

⁵²⁷ Embora não mobilize parcialmente as *insurance theories*, a leitura aqui proposta coincide parcialmente com a leitura do próprio Kerche (2009, p. 22-23) acerca das razões que conduziram a adesão da maioria constituinte ao desenho institucional do MP de 1988. Diz o autor: “[...] a melhor explicação repousa na ideia de que os parlamentares optaram por esse modelo, sofrendo limitações das regras institucionais e do jogo parlamentar constituintes, por conta de uma visão de sociedade e do papel do Estado que permitia a existência de uma organização independente e com amplos poderes para se responsabilizar pela defesa da sociedade (...) o projeto de autonomia do Ministério Público foi bem-sucedido porque os próprios parlamentares constituintes (...) desejavam uma organização responsável pela fiscalização de ocupantes de cargos públicos distante do jogo político”.

eventos-causa de curta duração e eventos-resultados de longa duração, visto que a configuração normativo-formal da organização perdura há quase 4 (quatro) décadas.

9 AUTONOMIA INSTITUCIONAL, INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL E O ARGUMENTO DO QUARTO PODER: ELEMENTOS BÁSICOS PARA PENSAR O CONTROLE EXTERNO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE 1988

9.1 A PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N. 05/2021: UM FIO CONDUTOR PARA PENSAR O PROBLEMA DO CONTROLE EXTERNO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE 1988

Os próximos dois capítulos se propõem a discutir a criação do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) como uma das três principais mudanças institucionais ocorridas na trajetória no Ministério Público de 1988. Antes de desenvolver uma discussão mais linear sobre os eventos relevantes da sequência temporal que conduziram a esse fenômeno em particular, propõe-se que a última grande questão pública envolvendo o CNMP, o debate em torno da Proposta de Emenda à Constituição n. 5/2021 (PEC n. 05/2021), é bastante ilustrativa de vários temas de importância a respeito da questão do controle externo de uma organização formal estatal com as características do MP de 1988.

Em março de 2021, 185 deputados federais subscreveram o requerimento para a tramitação da chamada PEC n. 05/2021. O objeto da proposta inicial alterava o art. 130-A da CRFB/88, que trata da composição do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), órgão de controle externo do MP brasileiro. Originalmente, o referido dispositivo constitucional foi incluído pela Emenda Constitucional n. 45, de 2004 (EC n. 45/2004), que ficou conhecida como Reforma do Judiciário, estabelecendo que o CNMP seria composto por 14 (quatorze) membros nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal, para um mandato de dois, admitida uma recondução. A PEC n. 05/2021 mantinha esses requisitos iniciais, alterando apenas a composição do colegiado.

A modificação então proposta era discreta e visava aumentar a participação do Legislativo no colegiado. Não se vislumbrava, nesse início, uma alteração significativa na estrutura e na dinâmica do colegiado. A reforma proposta substituíra uma vaga originalmente garantida ao MPU e era destinada à indicação de membro de algum dos ramos do MP brasileiro, mas escolhido pelo Legislativo. As três vagas originais dos MPEs também seriam impactadas, visto que o MPDFT também seria considerado o universo de membros elegíveis para ocupá-las.

Se do ponto de vista estruturo-funcional, a mudança apresentada era singela, chamava atenção o teor contundente da justificativa apresentada pelo deputado Paulo Teixeira (PT-SP),

que foi o autor e o primeiro a subscrevê-lo, objetivava que a proposta viabilizasse a CNMP “[...] ampliar a eficácia de sua atuação e, com isso, eliminar certa sensação de corporativismo e de impunidade em relação aos membros do Ministério Público que mereçam sofrer sanções administrativas por desvios de conduta” (BRASIL, 2021a). Trata-se de um juízo negativo explícito por parte de um contingente significativo de parlamentares, mais de um terço da Câmara dos Deputados, ratificando a leitura de que o CNMP seria uma organização fraca, isto é, incapaz de alcançar suficientemente os objetivos para os quais fora criado. Também chama atenção, em tais razões, o aparente estabelecimento como critério punitivo como parâmetro analítico da eficiência do Conselho.

A PEC n. 05/2021 tramitou de forma rápida, especialmente se comparada ao trâmite de outros projetos de modificação da CRFB/88528. Foram apenas 7 (sete) meses desde a sua propositura até sua votação em primeiro turno no Plenário da Câmara dos Deputados. Durante sua tramitação, nomeadamente no âmbito da Comissão Especial instituída para discuti-la, o texto sofreu numerosas modificações, que não se restringiam apenas à modificação da composição. Este último ponto, todavia, também foi bastante alterado. Aumentou-se o número de conselheiros para 15 (quinze), ampliando-se a participação do Legislativo na escolha dos conselheiros.

Quadro 33 – Comparativo entre a disciplina do CNMP estabelecida pela EC 45 e a proposta de modificação da PEC 05/2021

Texto inserido na CRFB/88 pela EC 45/2004	Proposta original de alteração contida da PEC n. 05/2021
Procurador-Geral da República (presidente)	Mantida a redação
4 (quatro) membros do MPU, um por carreira	1 (um) membro do MPF
3 (três) membros dos MPEs	2 duas vagas a serem preenchidas, alternadamente, por membros oriundos do MPT, MPM e MPDFT
2 (dois) juízes, um indicado pelo STF e outro pelo STJ	3 (três) membros do Ministério Público dos Estados;
2 (dois) advogados, indicados pelo	2 (dois) ministros ou juízes, indicados

528 Para que se tenha uma ideia, a PEC n. 92/96 tramitou por 12 (doze) anos nas duas casas do Congresso Nacional – no Senado, o seu número de protocolo é PEC 29/2000 – até ser aprovada e promulgada como a EC n. 45/04, que, entre outras medidas, criara o CNMP.

Conselho Federal da OAB	respectivamente pelo STF e STJ
2 (dois) cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada, indicados um pela Câmara e outro pelo Senado	2 (dois) advogados, indicados pelo Conselho Federal da OAB
	2 (dois) cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada, indicados um pela Câmara e outro pelo Senado
	1 (um) membro do Ministério Público brasileiro (oriundo de qualquer um dos ramos), dentre os que ocupam ou ocuparam, respectivamente, o cargo de Procurador Geral de Justiça ou Procurador Geral de um dos ramos do Ministério Público da União, escolhido entre ocupantes do cargo de Procurador Regional ou superior, indicado a cada biênio, alternadamente, pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal;
	1 (um) ministro ou juiz, indicado pelo Supremo Tribunal Federal, e eleito, a cada biênio, alternadamente, pelo Senado Federal e pela Câmara dos Deputados.

Fonte: Autor (2023)

Quanto à composição do Colegiado, alguns acadêmicos que se manifestaram publicamente em defesa da proposta, como Kerche (2021), Kerche e Viegas (2021) e Dos Santos (2021), pontificaram que mesmo o texto final da Comissão Especial era acanhado, porque os Conselheiros oriundos do Ministério Público continuariam sendo a maioria no colegiado. De fato, do ponto de vista formal, os membros provenientes do MP seria 8 (oito) Conselheiros — o PGR, 3 membros do MPU, 3 dos MPEs e 1 membro do MP brasileiro escolhido pelo Legislativo.

Essa leitura, no entanto, ignora que a natureza do processo de indicação no âmbito interno do MP ou a partir da escolha de uma das Casas do Legislativo envolve uma ambiência discursiva e uma correlação de forças muito diversa. Em tese, não é irrazoável especular que um Conselheiro seja mais responsivo à agenda e às demandas do Legislativo — até mesmo visando uma recondução em primeiro mandato ou outros objetivos de um projeto individual — quando por ele nomeado, independentemente de ser proveniente de um órgão ministerial.

Sustenta-se, portanto, que o poder de indicação do Conselheiro tende a prevalecer em relação ao vínculo institucional com o MP e, portanto, há a probabilidade que isso faça diferença

na análise do cenário. Ainda que a efetiva comprovação dessa hipótese dependa de uma análise específica, é de se pensar que, se ela não guardasse pertinência, a própria proposta de modificação da composição contida na PEC 5/2021 seria inócua, não sendo razoável apresentá-la dado o custo político que mobilizou. Nessa chave, propõe-se, em adição, que deve ser vista como relativo o peso da maioria de membros vindos do MP na composição prevista pela PEC e mencionada por alguns de seus defensores na pesquisa como uma evidência do suposto baixo impacto da proposta no desenho institucional original do CNMP.

Considerando o cenário acima descrito, o controle teórico da formação da maioria do Conselho, com o advento da PEC n. 05/2021, passaria para as mãos do Poder Legislativo. Na configuração atual, as casas do Congresso Nacional indicam diretamente 2 (dois) conselheiros oriundos da sociedade civil. Outra prerrogativa, menos comentada, é o poder de veto de que goza o Senado Federal que deve aprovar, por maioria absoluta, todos os Conselheiros do colegiado⁵²⁹ — inclusive o PGR que, embora membro nato, também depende desse escrutínio para ser nomeado para sua função originária. Se aprovada a redação final da PEC n. 5/21, o Legislativo passaria a indicar o dobro do número de Conselheiros, um dos quais necessariamente ocupando a função de Vice-Presidente e Corregedor Nacional.

A proposta encontrou forte resistência dos órgãos do Ministério Público, das entidades corporativas ligadas à organização e de vários setores da sociedade civil organizada, sendo nomeada como “PEC da Vingança”. A tese dos que criticavam a alteração era simples e pode ser articulada em dois pontos. Primeiro, o teor da PEC e a célere tramitação representariam uma clara retaliação dos poderes políticos em sentido estrito em relação às grandes operações de repressão penal anticorrupção ocorridas nos anos anteriores, nomeadamente a famigerada Operação Lava Jato.

Segundo, a proposta colocaria em risco a autonomia funcional da organização e a independência funcional de seus membros. Isso por que, em síntese, haveria um conflito de interesses entre os poderes políticos em sentido estrito e que, por vezes, mandatários são objeto de investigação e medidas tomadas pelo MP e os termos da PEC viabilizariam, por exemplo, a adoção de medidas para barrar atuações independentemente da presença de ilícitos ou irregularidades efetivas na sua condução.

⁵²⁹ Ressalte-se que, diferentemente das votações referentes a indicações de outros cargos como os de ministro do STG e do próprio PGR, há precedentes de rejeição de nomes apresentados para compor o CNMP. Em 2019, por exemplo, Lauro Machado Nogueira e Dermeval Farias Gomes Filho, ambos indicados para preencher vagas dos órgãos do MP no Conselho, não foram aprovados pelo Senado (AGÊNCIA SENADO, 2019). Dez anos antes, em 2009, outros dois membros do MP, Nicolao Dino e Diaulas Costa Ribeiro, também foram rejeitados (CONJUR, 2009).

A Tabela abaixo apresenta um breve panorama qualitativo dessas manifestações públicas. Foram selecionados três excertos: i) trecho de nota pública signada por 5 (cinco) entidades corporativas do MP (CONAMP, ANPR, ANMP, ANPT e AMPDFT) se posicionando contrariamente à PEC n. 05/2021; ii) excerto extraído do texto “PEC 5: É preciso salvar o Ministério Público antes que seja tarde demais”, do procurador regional da República, Danilo Dias, publicado no portal Jota; iii) passagem extraída do texto “A PEC do Retrocesso Institucional”, do sociólogo, jurista e professor da USP, José Eduardo Faria, no portal Jota.

Quadro 34 – Excertos de manifestações públicas criticando o conteúdo da PEC 05/2021

Nota Pública – CONAMP, ANMP, ANMP, ANPT e AMPDFT (CONAMP et al., 2021)	PEC 5: É preciso salvar o Ministério Público antes que seja tarde demais (DIAS, 2021)	A PEC do Retrocesso Institucional (FARIA, 2021)
“(…)As entidades são contrárias ao último texto desta PEC apresentado hoje (14) no plenário, porque as mudanças propostas ainda ferem diretamente a independência funcional e a autonomia do Ministério Público, especialmente em sua atuação extrajudicial, bem como deformam o modelo constitucional de Ministério Público idealizado pelo constituinte originário (...).	“Não é preciso muito esforço interpretativo nem muita argúcia política para se perceberem as consequências diretas de uma alteração dessa magnitude no arranjo institucional do Ministério Público brasileiro. Pela via do CNMP (...) a política partidária exercerá um controle desmedido e desproporcional na atividade investigativa da instituição (...)Não podemos permitir esse retrocesso institucional. (...) O Ministério Público é, por tudo o que fez ao longo dessas três décadas de intensa atuação, um patrimônio imaterial e inalienável da sociedade brasileira. Entre erros e acertos, não há dúvida de que a balança pende a nosso favor (...)”	“(…)a saída não é aumentar o número de representantes do Congresso no CNMP. Nem, muito menos, permitir a indicação do corregedor-geral seja feita por parlamentares, cuja atuação é – e sempre foi – objeto da fiscalização de promotores e procuradores. Isso desvirtua o sistema de freios e contrapesos. Também corrói a autoridade do MP, uma vez que a atuação funcional de seus membros poderia passar para um corregedor de confiança dos políticos por eles investigados, abrindo caminho para uma promiscuidade institucional. (...) Independentemente dos problemas funcionais que o CNMP apresente, e que podem ser enfrentados e resolvidos sem alterações constitucionais, tentar esvaziá-lo por meio de argumentos inconvincentes e hipócritas só para impedir que promotores e procuradores fiscalizem dirigentes governamentais e parlamentares, é um perigoso retrocesso institucional (...)”.

Fonte: Autor (2023)

A proposta acabou derrotada em Plenário por apertada margem: faltaram 11 (onze) votos para que o quórum de três quintos exigido pela CRFB/88 fosse atingido (BRANDÃO; SIQUEIRA, 2021). De mais a mais, apesar da forte resistência capitaneada pelo MP e suas entidades corporativas, também houve ampla frente de defensores do texto final da PEC n. 5/2021. Não apenas entre acadêmicos, como já citado acima, mas também no debate público em geral. Um exemplo bastante emblemático foi o tom contundente do editorial de um dos principais periódicos do País, o Estado de São Paulo, no dia 16.10.2021, classificando as críticas ao teor da proposta como “manifestações acintosamente antirrepublicanas” e que espelhariam “profunda incompreensão tanto sobre a instituição como sobre o Estado democrático de direito”. Veja-se uma passagem:

A tramitação na Câmara dos Deputados da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 5/21, que busca aprimorar o controle externo do Ministério Público, tem sido ocasião não apenas de críticas à proposta, mas de manifestações acintosamente antirrepublicanas. Há profunda incompreensão tanto sobre a instituição como sobre o Estado Democrático de Direito. (...) Também não surpreende o discurso utilizado para impedir o debate sobre eventual melhoria do controle sobre o Ministério Público. Por mais tênue que seja, toda mudança é apresentada como ameaça à autonomia da instituição. Tal é a falta de correspondência com os fatos que o discurso corporativista ganha tons de histeria. (...) Não há como tapar o sol com peneira. A Emenda Constitucional (EC) 45/2004 não criou o CNMP para que tudo permanecesse da mesma forma. No entanto, infelizmente, as práticas seguem praticamente as mesmas. É escandalosa, por exemplo, a conivência do órgão de controle com privilégios relativos a vencimentos e férias da categoria. (...) É preciso aprimorar o CNMP. O Congresso deve estudar a PEC 5/21 com cuidado, mas sem se tornar refém de pressões corporativistas de setores do Ministério Público. Toda função pública deve estar submetida a controle, e este não pode ser só no papel (ESTADÃO, 2021).

Para além do argumento político, explícito no excerto acima colacionado, de que os posicionamentos contrários à PEC n. 05/2021 decorreriam de uma postura corporativista, a tese dos defensores da proposta transita por alguns argumentos variados. Dois aspectos foram mobilizados por Fábio Kerche (2021), pesquisador tido como referência nos estudos sobre o Ministério Público de 1988, quando em entrevista no dia posterior à rejeição da proposta. O primeiro já fora mencionado acima: a PEC 05/2021 promoveria uma reforma tímida, visto que nem mesmo aprovada converteria o CNMP em um órgão efetivo de controle externo, já que a maioria de sua composição nominal permaneceria com membros oriundos do MP brasileiro.

Segundo aspecto, a avaliação de que o Conselho não cumpriria as finalidades institucionais para as quais foi criado, porque “[...] atua pouco, pune pouco e, na grande maioria,

na esmagadora maioria dos casos, joga para gaveta as reclamações em relação ao Ministério Público^{530 531}. Em outra publicação, em conjunto com Viegas (2021), nas vésperas da votação da PEC n. 05/2021, os autores afirmam taxativamente que “o Conselho funciona como uma *window dressing institution*. Ou, em bom português, uma instituição de fachada, um enfeite de vitrine”.

Além do argumento da baixa punição, também é mobilizado uma questão recorrente nas análises de Fábio Kerche, como já mencionado na primeira parte da tese. Trata-se da questão do poder investigatório criminal do MP. Nesta última publicação, em parceria com Rafael Viegas (2021), os pesquisadores afirmam a esse propósito que “o CNMP já tomou decisões regulando atividades do MP que seriam atribuições do Legislativo e não de um Conselho”. A lógica argumentativa aqui é a seguinte: se é o CNMP fosse um órgão de controle externo do Ministério Público, não faria sentido ampliar suas atribuições ou reforçar a sua autonomia⁵³².

Um último argumento, curiosamente muito mobilizado para defender a adequação e a pertinência da PEC n. 05/2021^{533 534}, foi o de que o Ministério Público não é um poder do Estado, de maneira que não integraria o mecanismo de freios e contrapesos ínsito à separação

530 Este segundo ponto, por sinal, vem sendo sustentado por Kerche em publicações anteriores à tramitação da PEC n. 05/2021. Em 2018, em texto submetido ao 42º Encontro Anual da ANPOCS, intitulado “Conselho Nacional do Ministério Público e *accountability*”, o autor propõe o CNMP “[...] não é um instrumento efetivo de *accountability* em relação ao Ministério Público, como chegou-se a acreditar no momento da sua instalação” e as duas principais razões apontadas para tanto são a composição do órgão, com sua maioria formada por Conselheiros oriundos do próprio MP, e o fato de que “[...] a punição de um promotor é difícil e, quando acontece, as penas são relativamente brandas” (KERCHE, 2018, p. 20). Em 2020, escrevendo em conjunto com Oliveira e Couto, o autor reitera essa leitura, afirmando que a atuação do CNMP no âmbito disciplinar concorre para a “[...] falta de uma maior responsabilização e de punições mais severas dos atores judiciais por transgressões diversas” (KERCHE et al. 2020).

531 No mesmo sentido, Paulo dos Santos (2021) pontifica que “[...] O que chama atenção é que, desde a sua criação, em 2005, o Conselho Nacional do Ministério Público demitiu apenas 22 procuradores (o último foi Diogo Castor de Mattos, que fora membro da força-tarefa da Lava Jato). Além disso, cerca de 90% dos processos instaurados de natureza disciplinar foram arquivados, conforme mostram as mais variadas notícias de jornal. Sem contar os adiamentos, como o caso de Deltan Dallagnol, coordenador da força-tarefa da Lava Jato no âmbito de Curitiba, que fora adiado mais de 40 vezes. Ou seja, o CNMP é um órgão que muito pouco investiga e, menos ainda, pune”.

⁵³² Como já visto em Capítulo anterior, contudo, essa leitura ignora completamente a prática ministerial anterior à edição de atos normativos do CNMP acerca do poder de investigação criminal do MP. O Conselho criou regras claras, limitando uma seara ainda desregulamentada e na qual os promotores e procuradores já atuavam.

⁵³³ Esse elemento aparece, inclusive, como argumento final do já citado editorial do jornal O Estado de São Paulo, de 16.10.2021: “[...] O mais surpreendente, pois rigorosamente inconstitucional, é a alegação de que a PEC 5/21 interfere no princípio da separação dos Poderes, opondo o Legislativo ao Ministério Público. A pretensão de tratar o órgão como um Poder ignora a estrutura e o funcionamento do Estado Democrático de Direito, revelando grave incompreensão sobre as funções e os limites dos procuradores. **O Ministério Público é uma instituição, não um Poder (...)**” (ESTADÃO, 2021). O destaque é do autor desta tese.

⁵³⁴ No mesmo sentido, o também já mencionado Paulo dos Santos (2021): “O Legislador Constituinte define o Ministério Público, no artigo 127, como “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”. Além disso, não o coloca “sob guarda” de nenhum dos Poderes constituídos. Ou seja, **o Ministério Público não é um Poder da República, *pari passu*, não está sob controle de nenhum dos três Poderes.** (...). O destaque também é do autor desta tese.

dos poderes. Isso teria duas consequências centrais: i) afastaria alegações de interferência indevida ou exagerada do Legislativo em uma organização que não poderia ser equiparada a um dos Poderes da República; ii) evidenciaria a necessidade de um reforço no controle externo do MP, visto que não haveria qualquer mecanismo específico de fiscalização a partir dos três Poderes da República sobre a entidade, nomeadamente a partir do Legislativo dada a legitimidade democrática advinda do voto popular.

Essa questão foi mobilizada até mesmo no parecer do Relator da Comissão Especial da Câmara dos Deputados instituída para discutir a PEC n. 5/2021, deputado federal Paulo Magalhães (PSD-BA). Veja-se:

Cabe lembrar que o Ministério Público não constitui um Poder de Estado, e, portanto, não integra propriamente o intrincado mecanismo de checks and balances entre Legislativo, Executivo e Judiciário, que é tradição em nossa história constitucional. Nesse sentido a manifestação do Ministro Alexandre de Moraes, em obra de doutrina, citando inúmeros juristas em seu apoio, tais como Manoel Gonçalves Ferreira Filho, José Afonso da Silva e o Ministro Sepúlveda Pertence. (...) Não obstante, constata-se facilmente que uma participação alargada do Legislativo na composição do CNMP será inequivocamente salutar. (...) Finalmente, cumpre aduzir que **a competência congressual de intervir na composição de outros órgãos estatais constitui uma dimensão do controle político outorgado ao Parlamento**, que é destacado por Manual Gonçalves Ferreira Filho em seu lapidar manual. **Essa é, de fato, uma função tradicionalmente atribuída aos representantes eleitos – função essa que a presente iniciativa visa a reforçar**⁵³⁵ (BRASIL, 2021b)

Após essa digressão de caráter ilustrativo, os temas suscitados a propósito da PEC n. 5/2021 espelham alguns dos elementos fundamentais associados à questão do controle externo de uma organização formal estatal com as características do MP brasileiro. A pergunta central aqui é: como viabilizar a *accountability* de uma agência estatal com atribuições tão amplas e tão associadas à função de fiscalização e controle de outras organizações e políticas públicas? É dizer, em termos mais simples, coloca-se a clássica questão do “quem vigia o vigilante?”.

Se o problema proposto já é complexo por si, há desdobramentos secundários igualmente relevantes. O que caracteriza uma organização de controle externo de um órgão do sistema de justiça? A adoção do quantitativo de punições, como sugerem alguns autores (KERCHE, 2018, KERCHE et al., 2020; KERCHE e VIEGAS, 2021) e a própria justificativa da PEC 5/2021 (BRASIL, 2021^a), é um critério adequado de eficiência de uma entidade como o CNMP? Esta última atribuição, a função disciplinar, é a razão de existir de uma organização como o Conselho Nacional do Ministério Público?

Anterior a essas questões postas, está o pano de fundo central do debate público em

⁵³⁵ O destaque é do autor desta tese.

torno da PEC n. 05/2021: qual o limite entre controle externo, a autonomia institucional do MP brasileiro e a independência funcional de seus membros? Medidas como o controle da maioria da composição do Conselho nas mãos do Poder Legislativo e a possibilidade de desfazimento de atos associados à atuação finalística do Ministério Público podem se harmonizar com essas garantias institucionais e funcionais de autonomia e independência?

Na Parte anterior desta tese, ao se tratar do processo de construção institucional do MP de 1988, mobilizou-se um elemento que compõe a ideologia institucional do MP brasileiro, qual seja, o mito da transformação constitucional. A mobilização, no debate público sobre a PEC n. 05/2021, da assertiva de que o “o Ministério Público não é um Poder do Estado” evoca o que talvez seja a construção mitológica mais antiga associada ao MP brasileiro e que é central para entender a sedimentação das noções de autonomia e independência dentro dos discursos e da ideologia institucional da organização. Trata-se do que se denominará de “argumento do quarto Poder”. É a partir dela que será dado prosseguimento à discussão travada neste capítulo, na qual serão enfrentadas as questões apresentadas acima a propósito do controle externo do Ministério Público brasileiro.

9.2 AUTONOMIA INSTITUCIONAL (ADMINISTRATIVA, FINANCEIRA E FUNCIONAL) E INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL: DEFINIÇÕES

A constitucionalização da autonomia administrativa, financeira e funcional do Ministério Público, além da independência funcional para os promotores e procuradores, foi um dos avanços mais significativos promovidos pelo Constituinte de 1987-1988 no perfil institucional do MP⁵³⁶, (ARANTES, 2002, p. 76). Esta temática é correntemente mobilizada por parte da literatura especializada e nos próprios discursos a partir e sobre o MP de 1988, como uma evidência da verossimilhança do conteúdo do chamado mito da transformação constitucional.

Antes de prosseguir, há a necessidade de uma incursão conceitual, associada à configuração presente do Ministério Público. No âmbito da organização, autonomia e independência são categorias muito próximas, seja do ponto de vista semântico ou quanto à

⁵³⁶ Conforme já visto, todas essas garantias e prerrogativas haviam sido estabelecidas no art. 2º e 4º da LC n. 40/81, a Lei Orgânica do MP dos Estados, ainda sob a égide do regime autoritário. A previsão em texto constitucional é relevante por se tratar do ato normativo mais elevado do ordenamento jurídico nacional – cuja reforma, consequentemente, existe um procedimento mais rígido que a legislação complementar e ordinária. Trata-se ainda de norma auto-aplicável e cuja simetria é obrigatória no âmbito das Constituições Estaduais, que tinham prazo para serem promulgadas (ADCT, art. 8º) Além disso, a LC 40/81 não abrangia os ramos do Ministério Público da União, que ainda eram disciplinados pela Lei n. 1.341/51, que não previa nenhuma dessas garantias e prerrogativas.

mobilização nos discursos a partir e sobre a organização. Até mesmo a técnica legislativa já confundira os conceitos ao estabelecer, na LC 40/81, a *autonomia funcional* como um dos princípios institucionais do Ministério Público, quando o sentido atribuído a expressão se pretendia relacionado à “independência funcional”⁵³⁷. Na literatura especializada, também, não é raro que os termos sejam utilizados como sinônimos. Lopes (2001, p. 73-154), por exemplo, faz um inventário cuidadoso e bastante completo das discussões acerca da autonomia e da independência na trajetória do MP brasileiro, utiliza as categorias de forma sinônima. O mesmo acontece em alguns discursos institucionais a partir e sobre o MP⁵³⁸.

Acontece, todavia, que autonomia e independência denotam fenômenos distintos, do ponto de vista valorativo e também material. Como assevera Barbosa (2022, p. 58), filósofos como Alain Renaut dão relevo à diferenciação entre as duas categorias. Ambas estão relacionadas ao problema da liberdade e do seu exercício. Na autonomia, assume-se que “a liberdade tem um fundamento tanto individual como coletivo, a partir da compreensão de que existe responsabilidade coletiva nos atos individuais”. A independência, por sua vez, tem foco “estritamente individual”, compreendendo “a liberdade de ação sem necessariamente a devida compreensão de sua gênese coletiva” (BARBOSA, 2022, p. 58).

Essa distinção advinda da filosofia do sujeito parece ser espelhada nas obras jurídicas mais clássicas sobre o Ministério Público, à guisa da definição dos principais elementos do seu marco normativo-formal. Hugo Nigro Mazzilli (2015, p. 81), por exemplo, sempre mobiliza o termo “autonomia” para designar um atributo da MP como organização; enquanto a categoria “independência” é associada aos membros da entidade e a sua atuação profissional. Além de denotar fenômenos distintos, ainda que próximos, a diferenciação também é recomendável do ponto de vista da precisão analítica. Por tais razões, ela é adotada neste trabalho.

A história do debate público sobre a autonomia institucional do Ministério Público brasileiro comporta três qualificativos ou facetas: autonomia administrativa, financeira e funcional (MACHADO, 2015, p. 132-133; MAZZILLI, 2015, p. 80). A ideia mais geral, de uma autonomia institucional, está consolidada em torno do reconhecimento do MP como um órgão de Estado⁵³⁹ (INACARATO, 1971, p. 43; JUNQUEIRA FILHO, 1972, p. 116;

⁵³⁷ Conforme discutido no Capítulo anterior.

⁵³⁸ Um exemplo foi uma nota pública assinada por mais de 600 (seiscentos) procuradores da República, em maio de 2020, defendendo a constitucionalização da lista tríplex como mecanismo institucional eficiente – e talvez o melhor à disposição para pronta implementação – para assegurar a “independência do Ministério Público Federal” (NUNES, 2020).

⁵³⁹ Segundo Inacarato (1971, p. 43), o anteprojeto de Código do Ministério Público do estado de São Paulo, em 1947, foi o primeiro a propor o MP como “órgão de Estado”. Meireles (1987, p. 122), em texto posterior, credita o pioneirismo ao projeto de Código do Ministério Público do estado de São Paulo no ano de 1954, apontando, inclusive, César Salgado como autor do documento. Até onde essa pesquisa pode avançar, não foi possível

MAZZILLI, 2015, p. 35) com garantias institucionais equivalentes as do Judiciário, mas sem fazer parte deste último Poder. Uma evidência simbólica dessa construção teórico-político na atual ordem constitucional reside no art. 85, II, da CFRB/88, que estabelece como crime de responsabilidade do Presidente da República atentar contra o livre exercício os Poderes da República, dos poderes constitucionais, das unidades da Federação e também do Ministério Público (MACHADO, 2015, p. 132)

Em um sentido próximo está a ideia de autonomia funcional. Esta significa que o Ministério Público não está subordinado a nenhum outro órgão ou poder do Estado⁵⁴⁰. Situação oposta ocorrera na maior parte do regime de 1964-1985, no qual o MP permaneceu funcionalmente vinculado ao Poder Executivo. Da autonomia funcional deriva uma consequência para os promotores e procuradores, que devem ser considerados “agentes políticos”, isto é, são “[...] investidos de atribuições constitucionais e responsáveis pelo exercício de funções mais altas e complexas, nos vários âmbitos de poder e diferentes níveis de governo, cuja atuação e decisões exigem independência funcional”⁵⁴¹ (MAZZILLI, 2015, p. 81).

Apesar do qualificativo idêntico, autonomia funcional e independência funcional não se confundem⁵⁴². Em uma aproximação inicial, a independência funcional pode ser entendida como a liberdade de atuação de que gozam os membros do MP no exercício de sua atividade-fim sem a necessidade de subordinação ou aquiescência de membros ou instâncias superiores do órgão (MAZZILLI, 2015, p. 73; LAMENHA, 2019). Está para o promotor e o procurador,

identificar se os dois marcos configuram versões diferentes de um mesmo projeto de lei. De todo modo, as duas referências dão uma ideia da longevidade dessa construção política em torno da topografia do MP no cenário institucional estatal.

⁵⁴⁰ A abordagem aqui se restringe ao marco normativo-formal. Trabalhos como os de Nóbrega (2006, p. 56-140) e Carvalho e Leitão (2019, p. 65-66) discutem como, na prática, disposições como a autonomia funcional colidem com certos mecanismos como as regras de nomeação e destituição dos Chefes dos órgãos ministeriais.

⁵⁴¹ A questão dos promotores e procuradores como agentes políticos está associada à clássica teoria do órgão público desenvolvida pelo administrativista Hely Lopes Meirelles. Para este autor, o MP seria um dos “órgãos independentes” da paisagem institucional brasileira, ou seja, parte de um conjunto de órgãos públicos “[...] originários da Constituição e representativos dos Poderes de Estado – Legislativo, Executivo e Judiciário – colocados no ápice da pirâmide governamental, sem qualquer subordinação hierárquica ou funcional, e só sujeitos aos controles constitucionais de um Poder pelo outro. Por isso, são também chamados órgãos primários do Estado. Esses órgãos detêm e exercem precipuamente as funções políticas, judiciais e quase judiciais outorgadas diretamente pela Constituição, para serem desempenhadas pessoalmente por seus membros (agentes políticos, distintos de seus servidores que são agentes administrativos), segundo normas especiais e regimentais”. O Ministério Público e os Tribunais de Contas também são inseridos nesta categoria, uma vez que “embora não sejam órgãos representativos dos Poderes a que pertencem, são funcionalmente independentes e seus membros integram a categoria dos agentes políticos, inconfundíveis com os funcionários das respectivas instituições” (MEIRELLES, 1991, p. 61-62).

⁵⁴² Na literatura especializada, há quem estabeleça uma distinção entre “independência externa”, para se referir ao que se denomina aqui de “autonomia funcional”, e “independência interna” para se referir ao que aqui se nomeia como “independência funcional”. Por todos, ver Carvalho e Leitão (2019, p. 36-43).

assim como a independência fundada no livre convencimento motivado está para os juízes na decisão dos processos judiciais (CARVALHO e LEITÃO, 2019, p. 52-53). Trata-se, portanto, um arranjo institucional distinto do princípio hierárquico que normalmente é observado nas organizações estatais. Isso não significa que não há uma hierarquia no Ministério Público, mas que ela se cinge ao campo administrativo, não se estendendo para o exercício das atribuições finalísticas da organização (SADEK, 2008, p. 117). Esses elementos são suficientes até aqui. Voltar-se-á ao tema mais adiante.

Quadro 35 – Diferença entre os conceitos de autonomia funcional e independência funcional

Autonomia funcional	É a ausência de subordinação ou vinculação administrativa ou funcional do Ministério Público como organização com outro órgão ou Poder do Estado
Independência funcional	É a liberdade de atuação de que gozam os membros do MP no exercício de sua atividade-fim sem a necessidade de subordinação ou aquiescência de membros ou instâncias superiores do órgão

Fonte: Autor, 2023.

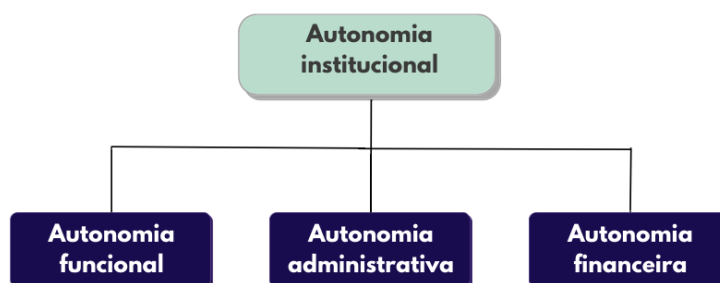
Voltando às facetas restantes da autonomia institucional, tem-se a autonomia administrativa como a autorização normativa para que o Ministério Público possa praticar atos de gestão referentes a sua organização interna e de pessoal, sem a necessidade de aquiescência de nenhum outro órgão ou entidade. Abrange, entre outras atividades, a prática de atos administrativos e a edição de regulamentos sobre questões internas, que possuem eficácia plena e autoexecutoriedade, desde que não violem disposição constitucional ou legal. Também compõem o seu conteúdo semântico outras garantias institucionais acessórias, como a iniciativa legislativa para temas relacionados à estruturação e funcionamento da organização (v.g. política remuneratória, criação ou extinção de cargos e serviços auxiliares) e a abertura de concurso público para ingresso de novos membros e servidores (MEIRELLES, 1987, p. 185; MACHADO, 2007, p. 133; MAZZILLI, 2015, p. 82).

A autonomia financeira, por sua vez, é um desdobramento lógico da autonomia administrativa. Diz respeito às garantias institucionais de elaboração de sua própria proposta de orçamento, encaminhando ao Executivo para que a incorpore ao projeto de lei orçamentária anual (LOA), e de planejamento, gestão e execução dos recursos públicos que lhe forem destinados pela LOA (MEIRELLES, 1987, p. 185; MACHADO, 2007, p. 133; MAZZILLI, 2015, p. 82).

De mais a mais, como adverte Mazzilli (2015, p. 83), a autonomia administrativa e financeira não se traduz em desnecessidade de prestar contas a outros órgãos de controle e/ou

à inexistência de limites legais ao seu exercício. Trata-se de uma autonomia necessariamente balizada pela legalidade. Assim, por exemplo, os orçamentos dos órgãos ministeriais devem observar os ditames da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/00). Além disso, os atos de gestão administrativa e financeira são submetidos ao escrutínio do Poder Legislativo, com auxílio do Tribunal de Contas, do Conselho Nacional do Ministério Público e podem ser objeto de controle jurisdicional, caso haja provocação de ente legitimado para tal.

Figura 15 - Esquema gráfico da tipologia da autonomia institucional do Ministério Público brasileiro



Fonte: Autor, 2022.

Quadro 36 – Conteúdo da tipologia da autonomia institucional do Ministério Público brasileiro

Autonomia institucional	Relaciona-se ao reconhecimento constitucional do MP como um órgão de Estado com garantias institucionais equivalentes a do Judiciário, mas sem fazer parte deste último Poder
Autonomia funcional	Significa que o o Ministério Público não está subordinado a nenhum outro órgão ou poder do Estado
Autonomia administrativa	A capacidade atribuída à organização de gerir a sua burocracia e seus serviços internos, sem a interferência de outros atores estatais
Autonomia financeira	Abrange a capacidade atribuída pela CRFB/88 de elaboração de sua própria proposta de orçamento e de planejamento, gestão e execução dos recursos públicos destinados à organização

Fonte: Autor, 2023.

Como já frisado acima, com a sua constitucionalização em 1988, pode-se afirmar que estão bem definidos os contornos e os sentidos dessa tipologia da autonomia institucional do MP brasileiro e também quanto a noção de independência funcional. Ainda que possam existir pequenas diferenças quanto à terminologia, o conteúdo de tais garantias institucionais parece suficientemente compreendido no âmbito interno da organização, na sua relação com outros

atores da paisagem institucional brasileira e também na literatura. Em uma lente institucionalista histórica, no entanto, interessa também discutir alguns elementos relevantes que possibilitaram a sedimentação de um discurso mais ou menos uniforme sobre a questão da autonomia institucional do Ministério Público e da independência funcional de seus membros.

9.3 O ARGUMENTO DO QUARTO PODER: IDENTIFICANDO UMA CATEGORIA ANALÍTICA CENTRAL PARA COMPREENDER O PAPEL DAS IDEIAS NA TRAJETÓRIA DO MP BRASILEIRO

9.3.1 O que se entende e quais os sentidos do argumento do quarto Poder?

Um ponto pouco explorado na literatura especializada⁵⁴³ é que, desde os primeiros anos da República⁵⁴⁴, já estava posto o debate sobre autonomia institucional para o Ministério Público, especialmente no que diz respeito ao problema da autonomia funcional, isto é, a subordinação do Ministério Público a outros órgãos e/ou Poderes do Estado. O foco privilegiado no período associado ao processo constituinte de 1987-1988 acaba por desconsiderar que essa discussão era travada décadas antes, tanto no âmbito nacional, mas especialmente no âmbito do MP dos Estados. A longevidade desse debate, os elementos e os contextos históricos que o caracterizaram são elementos relevantes para compreender os sentidos desses discursos, o porquê de sua cristalização como mitos organizacionais e parte integrante da ideologia institucional do MP contemporâneo.

Como já mencionado ao final do capítulo anterior, a afirmação da necessidade histórica e institucional — em razão de suas atribuições — de algum nível de autonomia institucional para o Ministério Público brasileiro não fora, portanto, uma pauta corporativa construída pela geração de promotores e procuradores da transição política iniciada em 1974. O debate público

⁵⁴³ Uma exceção digna de registro pode ser encontrada em Lopes (2001, p. 73-104) que promove uma detalhada análise do que denomina como “argumento liberal” relacionado à afirmação do que o autor denomina como “[...] alocação institucional do Ministério Público como órgão estatal independente das demais instituições públicas” (LOPES, 2001, p. 73).

⁵⁴⁴ Há quem sustente que a semente da discussão sobre autonomia administrativa e funcional do Ministério Público reside na própria exposição de motivos do Decreto n. 848/1890, o primeiro ato normativo republicano a dispor sobre o MP, promulgado pelo presidente da República Campos Sales, que assim consignou: “O Ministério Público, instituição necessária em toda organização democrática, e imposta pelas boas normas da justiça, está representado nas duas esferas da Justiça Federal. Depois do Procurador-Geral da República, vêm os Procuradores seccionais, isto é, um em cada Estado. Compete-lhe em geral velar pela execução das leis, decretos e regulamentos que devam ser aplicados pela Justiça Federal e promover a ação pública onde ela convier. A sua independência foi devidamente resguardada” (INACARATO, 1971, p. 40; CAMPOS, 1976, p. 20-21).

acerca da temática os precede. Assim, juristas como Prudente de Moraes Filho⁵⁴⁵, Rui Barbosa, Enéas Galvão, Anfilófilo de Carvalho e Xavier da Silveira já sustentavam, no final do século XIX e início do século XX, a necessidade de se dotar o Ministério Público de uma certa autonomia institucional⁵⁴⁶.

Duas teses principais eram advogadas por esses autores: a necessária desvinculação do Ministério Público em relação aos três poderes da República e a afirmação da organização como uma magistratura, com garantias e prerrogativas equiparadas às do Judiciário (GALVÃO, 1896, p. 239; BARBOSA, 1966, p. 70-71; LYRA, 1989, p. 110-111; VALLADÃO, 1973, p. 27-30; LOPES, 2001, p. 78). Ainda que, em substância, o posicionamento dos diferentes juristas favoráveis à autonomia institucional do MP à época, há um inegável ponto de inflexão no debate sobre o tema na Primeira República, que veio através de um artigo intitulado “Ministério Público junto ao Tribunal de Contas”, publicado em 1914, no *Jornal do Commercio*, pelo jurista mineiro Alfredo de Vilhena Valladão⁵⁴⁷.

A tese central de Valladão não destoa significativamente daquela esposada por seus contemporâneos defensores de um Ministério Público sem subordinação administrativa e funcional em relação a outro órgão estatal. Em síntese, o autor defende, pois, que o MP seja entendido como “órgão autônomo, com atribuições próprias, para a defesa da Sociedade e da lei” (VALLADÃO, 1973, p. 31). A inovação promovida pelo jurista mineiro, contudo, está no desdobramento por ele proposto a partir dessa configuração de um MP dotado de autonomia

⁵⁴⁵ Citado por Lyra (1989, p. 110-111), o autor pontificou, ainda no século XIX, que o MP deveria se entender como “[...] uma magistratura especial, autônoma, com funções próprias. Não recebe ordens do Governo, não presta obediência aos juízes. Atua com autonomia e em nome da sociedade, da lei e da justiça”

⁵⁴⁶ Havia, é claro, vozes dissonantes no período. Em época anterior, antes mesmo da regulamentação do Ministério Público como organização formal no início do período republicano, Pimenta Bueno, em obra clássica em que comenta a Constituição Imperial de 1824 nos idos de 1857, pontua que “[...] pelo que toca à nomeação e à demissão de tais empregados [os membros do MP] não pode haver dúvida alguma seríe de que isso dependa inteiramente do juízo do governo. Ele é o representante da sociedade, o encarregado e responsável pelos direitos, ordem e segurança da sociedade. Os membros do Ministério Público não são senão agentes seus, de sua escolha e confiança (...). A magistratura em geral é a função pública encarregada da aplicação ou execução das leis, tanto na ordem administrativa como judiciária. A judicatura é uma função puramente civil ou criminal de aplicação das leis às relações dos indivíduos entre si, aplicação que importa julgamento. Os membros do Ministério Público não julgam, não proferem sentenças, pelo contrário, são partes; não estão, pois, na condição dos juízes que devem ser independentes e perpétuos” (PIMENTA BUENO, 1857, p. 383-384). Na mesma linha, já sob a égide do regime republicano e dos Decretos 848 e 1.030/1890, Aristides Augusto Milton (1898, p. 284) pontuava que “[...] o Ministério Público é uma função, que consiste em requerer, fiscalizar e manter, em nome do Chefe do Governo, a execução das leis, decretos e sentenças (...)”. No mesmo sentido, Carlos Maximiliano (2005, p. 584), também em Comentário à Carta de 1891 e estabelecendo comparativo entre Judiciário e MP, observa que “[...] não se considera o titular da pasta da Justiça um superior hierárquico dos magistrados, e, sim, dos membros do Ministério Público; aqueles são independentes, estes, de confiança, e, portanto, demissíveis *ad nutum*. (...) Constitui o Ministério Público um elo entre a magistratura e o Executivo. Não há, portanto, doutrina mais absurda e anárquica, em face do objetivo para o qual foi criada aquela instituição do que a de admitir a inamovibilidade dos seus membros”.

⁵⁴⁷ Alfredo de Vilhena Valladão (1873-1959) foi jornalista, advogado, professor das Faculdade de Direito de Minas Gerais e da Universidade do Brasil (RJ) e ministro do Tribunal de Contas da União.

administrativa e funcional: a organização deveria ser pensada como um quarto poder do Estado⁵⁴⁸, um novo ator ladeando os entes associados à tripartição clássica fundada na obra de Montesquieu e cristalizada, à época, no art. 15 da Constituição vigente (1891).

Como é cediço, a separação dos Poderes é um mecanismo institucional chave para a compreensão do constitucionalismo e do Estado de direito na modernidade política. Trata-se, em linhas gerais, da institucionalização de uma divisão funcional das funções primordiais do aparelho estatal em uma dada comunidade política. Seu estatuto teórico clássico está, historicamente, associado à obra “Do Espírito das Leis”, de Montesquieu, que propôs uma tripartição dessas funções essenciais, estabelecendo os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Dentro desse modelo, ainda que factualmente o poder estatal seja uno e indivisível, o direito estabelece regras que delimitam a esfera de atuação de três ramos do poder do Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário) que atendem a três finalidades básicas: i) assegurar autonomia e independência no cumprimento das funções a cada um dos poderes; ii) estabelecer mecanismos de fiscalização e controle mútuos a fim de evitar que algum dos poderes extrapole a sua esfera da atuação; iii) viabilizar uma ambiência institucional harmônica em relação à agência desses três poderes que, cotidianamente, estabelecem inúmeras interações institucionais entre si (MATTEUCCI, 1998, p. 248-250; ALBUQUERQUE, 2006, p. 119-120). Pensando em uma chave institucionalista histórica, a tripartição de poderes oferece, portanto, um modelo de equilíbrio institucional — talvez um dos mais experimentos e bem-sucedidos do mundo ocidental (GUIMARÃES; SHEEDY, 2016, p. 2444-2445).

Feita essa pequena digressão, há de se observar que, em termos práticos, a adição de Valladão à tese da autonomia administrativa e funcional do MP, que já fazia parte do debate público da época, não acrescenta grandes alterações na visão de Ministério Público já defendida por outros juristas. Citem-se ilustrativamente três exemplos. Já em 1896, Enéas Galvão, em monografia sobre a organização judiciária brasileira, pontifica que o MP “é o advogado da lei, o fiscal de sua execução, etc.”. Diante dessa definição, indaga: “como encarregar dessa sublime missão a quem, ao recebê-la, não pode contar senão com os conselhos e a vontade do executivo, conselhos que deve ouvir, vontade que cegamente há de cumprir, sob pena de destituição?” (GALVÃO, 1896, p. 239). Também na virada do século XX, Prudente de Moraes Filho, citado

548 “As funções do Ministério Público subiram, pois, ainda mais, de autoridade, em nossos dias. Ele se apresenta como um verdadeiro poder do Estado. Se Montesquieu tivesse escrito hoje o ‘Espírito das Leis’, por certo não seria tríplice, mas quádrupla, a *Divisão dos Poderes*. Ao órgão que legisla, ao que executa, ao que julga, um outro órgão acrescentaria ele - o que defende a sociedade e a lei, perante a Justiça, parta a ofensa donde partir, isto é, dos indivíduos ou dos próprios poderes do Estado.” (VALLADÃO, 1973, p. 33)

por Lyra (1989, p.110-111), defendia que o Ministério Público configura “[...] uma magistratura especial, autônoma, com funções próprias. Não recebe ordens do Governo, não presta obediência aos juízes. Atua com autonomia e em nome da sociedade, da lei e da justiça”.

Rui Barbosa, por sua vez, em mais de um escrito, sustentou que aos membros do Ministério Público deveriam ser estendidas as garantias dos membros do Poder Judiciário (BARBOSA, 1966, p. 80; VALLADÃO, 1973, p. 27-28), também recorrendo à tese da existência de “duas magistraturas”. Justificava essa necessidade ao reconhecer que as atribuições finalísticas do MP exigiriam uma atuação imparcial e livre de interferências externas, tal como o ofício dos juízes. Do ponto de vista organizacional, contudo, o jurista baiano não defendia que o MP estivesse integrado ao Poder Judiciário. A ideia, como esclarece Lopes (2001, p. 76), era de que o “[...] o Ministério Público seria institucionalmente híbrido: estruturalmente integraria o Poder Executivo e, funcionalmente, pertenceria ao Poder Judiciário”. Topograficamente, portanto, seria como se o MP figurasse como um ente anômalo, numa posição intermediária entre Executivo e Judiciário (LOPES, 2001, p. 77).

O que se quer evidenciar aqui é que, arrogando ou não ao MP uma posição de poder constitucional (o quarto poder), o impacto e o resultado prático de uma ou outra solução no desempenho institucional do órgão seria virtualmente o mesmo. As diferentes posições, advogando a autonomia administrativa e funcional da organização, ainda que mobilizassem justificativas distintas, reivindicavam uma mesma pauta: a afirmação de um órgão desvinculado de quaisquer outros entes estatais e portanto, capaz de se autogerir. A finalidade última dessa compreensão, acrescente-se, seria assegurar que a atuação do MP fosse livre de quaisquer interferências externas, inclusive quando levada a efeito contra o próprio Estado.

Politicamente, contudo, o cenário é diverso. O artigo e o argumento de Valladão, hoje centenários, se converteram uma referência incontornável nos debates público e acadêmico acerca do local ocupado pelo Ministério Público no quadro institucional republicano⁵⁴⁹. Mais: tornou-se a pedra angular de um discurso e de uma agenda corporativa paulatinamente apropriada pelo Ministério Público brasileiro e seus membros — e que aqui é nomeado como “argumento do quarto Poder”. Há duas razões fundamentais para que essa reivindicação do MP seja um argumento politicamente tão relevante.

A primeira, mais óbvia, está relacionada ao capital político advindo do reconhecimento de que a função desempenhada pela organização seria tão relevante que se equipara às tarefas

⁵⁴⁹ É sintomático, por exemplo, que a primeira questão da seção “Dúvidas Frequentes” do sítio virtual do Ministério Público da União seja justamente a indagação: “Ministério Público (MP), um quarto poder?”, com expressa citação do texto de Valladão (BRASIL, 2023).

elementares que justificam a própria existência do Estado contemporâneo — governar, legislar e julgar. Pensando a partir da lente do pluralismo estatal, por exemplo, a invocação da posição de um poder do Estado pode resultar, em tese, em uma maior capacidade de viabilizar o atendimento de demandas de interesse da organização e de seus membros, como melhores vencimentos e mais garantias e prerrogativas.

A segunda razão, menos óbvia, reside em uma certa posição de barganha que o argumento do quarto Poder oferece no debate público. Reivindicar tal posição representa, inegavelmente, uma aposta elevada e de alto risco político para qualquer organização, sobretudo em um ambiente institucional altamente marcado pela competição institucional como é o sistema de justiça. Por esse motivo, por vezes, a posição assumida pelos defensores da autonomia administrativa e funcional do MP é a de negar qualquer pretensão de erigir a organização à posição de poder do Estado; ainda que, em termos práticos, todas as mudanças institucionais efetivas advindas deste cenário sejam postuladas⁵⁵⁰.

É dizer: reivindica-se, ao longo das décadas, autonomia administrativa, financeira e funcional, independência funcional para os membros, poder de iniciativa de lei para assuntos de interesse da organização, plena equiparação de garantias e prerrogativas em relação ao Judiciário, entre outras demandas — mas não se postula, em nenhum momento, a explícita inclusão do MP no rol de poderes do Estado erigido no texto constitucional. No fundo, construções teóricas consagradas como a já referida noção de *órgão de Estado* ou a ideia de “órgão público independente” ainda que não estruturado formalmente como poder do Estado, como proposto por Hely Lopes Meirelles (1991, p. 61-62), são versões mais palatáveis de um mesmo conteúdo político-semântico. Em termos práticos, a visão que se tem do MP nestas leituras mais comedidas não varia substancialmente em nada do posicionamento dos que defendem explicitamente a afirmação da organização como um quarto Poder do Estado.

Nesse sentido, não parece correta a afirmação de Lopes (2001, p. 95) no sentido de que a pretensão de assumir o papel de poder do Estado nunca foi majoritário no âmbito do MP brasileiro. Há evidências, como se demonstrará a seguir, que o argumento do quarto Poder, mesmo quando não enunciado de forma expressa, é fio condutor de toda construção discursiva

⁵⁵⁰ É ilustrativa por exemplo, a posição de José Eduardo Sabo Paes (2003) em texto intitulado “O Ministério Público perante os Poderes Judiciário, Executivo e Legislativo: análise da sua posição institucional”. No início do texto, o autor pontua rapidamente o debate referente ao argumento do quarto Poder, afirmando explicitamente não concordar com a tese (PAES, 2003, p. 200). No entanto, mais adiante, já nas considerações finais, Paes (2003, p. 209) afirma que “a noção de três poderes independentes e harmônicos, ainda que reforçada pela teoria dos pesos e contrapesos, jamais poderia ser entendida sem ter em conta a instituição do Ministério Público, pois este não é só essencial e necessário na administração de justiça, senão que também ajuda a viabilização da República, o inter-relacionamento dos poderes e o funcionamento do Estado democrático”. É um paradoxo: não se concorda com a posição de quarto Poder, mas se afirma que a República e a democracia seriam inviáveis sem o Ministério Público.

e ideológica por trás da identidade do Ministério Público contemporâneo. O que ocorre, na realidade, é a constatação de que, a depender da conjuntura, optar por não o mobilizar explicitamente pode parecer mais vantajoso do ponto de vista negocial e político. Em tese, uma agenda que não ameace diretamente a vetusta estruturação da tripartição de poderes, por vezes, soa como mais razoável a outros interlocutores do próprio sistema de justiça e de outras organizações estatais e, por isso, ser mais facilmente aceita e implementada⁵⁵¹.

É o que parece ter ocorrido, por exemplo, durante o processo constituinte de 1987-1988, no qual se abriu uma janela de oportunidade para que o pleito de décadas por autonomia administrativa e funcional efetivamente pudesse se viabilizar no texto constitucional vindouro. É o que se extrai, a título ilustrativo, de passagem de texto de Hugo Nigro Mazzilli (1987, p. 989), elaborado como estudo para subsidiar a agenda corporativa no âmbito da Constituinte de 1987-1988⁵⁵². Veja-se:

Discute-se se as funções do Ministério Público se prendem ao Poder Legislativo (como fiscal da lei), se ao Judiciário (pois atua perante este) ou se ao Executivo (pois sua tarefa é administrativa).

Analisando suas principais funções institucionais (o zelo pela observância da Constituição e das leis, a defesa dos interesses indisponíveis da sociedade, a promoção da ação penal ou da ação civil pública, conforme artigos 1º e 3º da Lei Complementar federal n. 40, de 1981), – veremos que todas estas têm natureza administrativa: a incumbência de acusar, de opinar como custos legis, de promover a ação — não são atividade jurisdicional (atuar junto ao Judiciário naturalmente não significa prestar jurisdição) nem legislativa (a tarefa de fiscalizar a observância das leis não se confunde com a típica atividade de sua elaboração).

O enquadramento do Ministério Público dentro do Poder Executivo, portanto, explica-se apenas e tão somente pela natureza administrativa de suas funções e nunca por vínculo de subordinação entre ambos, ainda que eventual e aprioristicamente concebida.

Contudo, se a natureza das suas funções é administrativa e se tecnicamente não há despropósito em estar a Instituição colocada dentro do Poder Executivo na Carta em vigor (artigos 94 a 96), – isso não quer dizer que seja conveniente que tal estado de coisas persista, agora que se aguarda uma nova ordem jurídica constitucional. Sabe-se que a atual divisão tripartite do poder é antes política e pragmática do que científica. Ora a verdade pouca ou nenhuma importância teria colocar o Ministério Público dentro de qualquer Poder do Estado, ou até utopicamente erigi-lo a um quarto Poder (como queria Valladão), a fim de que, só por isso, se pretendesse conferir-lhe independência. Esta não decorrerá basicamente da colocação do Ministério Público neste ou naquele título ou capítulo da Constituição, mas primordialmente dependerá das garantias e instrumentos de atuação conferidos à Instituição e a seus membros.

De qualquer forma, porém, a solução que nos parece a melhor, justamente para contribuir de forma pragmática para esse desiderato de autonomia e independência da Instituição, não é erigir o Ministério Público a um suposto “quarto Poder”, nem colocá-lo dentro dos rígidos esquemas da divisão tripartite atribuída a Montesquieu,

mas

⁵⁵¹ No mais, como será exposto mais adiante, a mobilização explícita do argumento do quarto poder tem persistido ao longo de décadas desde a sua primeira formulação na pena de Valladão (1973).

⁵⁵² No mesmo sentido, Marques (1984, p. 13) propôs que “[...] para que haja uma efetiva independência do Ministério Público, é necessário também que o mesmo se transforme num órgão do Estado desvinculado dos três Poderes da República (...) em órgão da soberania do Estado, defensor da legalidade democrática (...)”.

sim inseri-lo em título ou capítulo próprio, ou seja, colocando-o, lado a lado com o Tribunal de Contas, entre os órgãos de fiscalização e controle das atividades governamentais, ou, como já o fizera a Constituição de 1934, entre os “órgãos de cooperação nas atividades governamentais” (artigos 95 a 98).

O mesmo Hugo Nigro Mazzilli, em texto posterior à promulgação da CFRB/88, adaptando a discussão anterior à ANC 1987-1988 e imediatamente colacionada acima, reconhece que as garantias e os instrumentos associados ao desempenho institucional de um poder do Estado estão à disposição do Ministério Público, sendo a explicitação da sua posição como “quarto poder” é, antes, uma questão de conveniência política⁵⁵³. Veja-se:

Questão controversa em doutrina é a de saber se as funções do Ministério Público se prendem ao Poder Legislativo (como fiscal da lei), se ao Judiciário (pois normalmente se atua junto deste – opção da Constituição de 1967), se ao Executivo (pois sua tarefa é administrativa – opção da Carta de 1969), ou se em título ou capítulo à parte, como um quarto Poder ou não (v. CF de 1934, de 1946 e a atual, de 1988). (...) Embora a soberania seja uma, havendo apenas divisão de funções de fazer a lei (o chamado Poder Legislativo) e de aplicar a lei (não-contenciosamente pela administração, e contenciosamente, pelo chamado Poder Judiciário), os ramos do Poder são antes um sistema de freios e contrapesos aos órgãos que exercem soberania, que propriamente uma divisão fundada em critérios científicos. Teoricamente, nada impediria de estar o Ministério Público dentro de qualquer um dos ramos do Poder ou ser erigido, por opção legislativa, a de um quarto Poder. (...) A opção do constituinte de 1988, foi, sem dúvida, conferir um elevado status constitucional ao Ministério Público, quase erigindo-o como um quarto Poder: desvinculou a instituição dos Capítulos do Poder Legislativo, do Poder Executivo e do Poder Judiciário (Tít. IV, Cap. IV, Seção I); fê-lo instituição permanente, essencial à prestação jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, dos interesses sociais e individuais indisponíveis e do próprio regime democrático (art. 127) (...) Assim, na verdade, é questão de conveniência que o Ministério Público encontre não uma utópica posição de “quarto Poder”, e sim posição constitucional distinta, para desvinculá-lo de uma dependência excessiva, especialmente de um dos Poderes do Estado, qual seja o Executivo. Mas isso ainda seria pouco: o mais importante são os instrumentos, as garantias e os impedimentos para que a instituição, como um todo, e seus membros, individualmente, bem desempenhem suas funções, com liberdade e independência, desde o procurador-geral até o mais novo promotor de justiça substituto (MAZZILLI, 1993, p. 55-57)

De toda sorte, mobilizado de forma explícita ou não, o argumento do quarto Poder e a ambiência discursiva que ele sedimentou ao longo das décadas permitem identificá-lo, como já anunciado, como uma construção tipicamente mitológica e que integra a ideologia institucional do Ministério Público brasileiro há décadas. Talvez seja acertado afirmar que se trata do mais longo e o principal mito organizacional ligado ao MP brasileiro e, conseqüentemente, ao Ministério Público de 1988. Esta será a discussão empreendida a seguir.

⁵⁵³ Já em 1972, Sznick (1972, p. 75), membro do MP-SP, advogava a tripartição de poderes apenas tinha valor histórico, sendo a discussão sobre o quarto Poder de menor importância do que a afirmação do Ministério Público como uma magistratura.

9.3.2 O argumento do quarto Poder como centro gravitacional da mitologia organizacional do MP brasileiro

Rememorando, propôs-se, mais acima, que um mito organizacional pode ser identificado com um discurso associado aos seguintes elementos: i) baseia-se em ideias que gozam de ampla legitimidade entre os atores individuais e coletivos que se relacionam com uma dada entidade, porque fundadas em premissas assumidas como racionais; ii) oferece uma narrativa que, dada a verossimilhança que decorre de sua ampla legitimidade social, é capaz de oferecer estrutura, sentido e propósito para o processo de construção e de estabilidade institucional de uma dada organização. Uma genealogia das ideias (BLACKBURN, 2016, p. 197) associadas ao argumento do quarto Poder ao longo da trajetória institucional do MP brasileiro – e não só o MP de 1988 – dá amplo suporte à tese de que se trata de um mito organizacional dessa organização formal estatal. A questão será abordada a partir de dois pontos.

O primeiro aspecto diz respeito à onipresença do argumento do quarto Poder, manifestado através de diferentes meios e fontes – na literatura jurídica, no posicionamento institucional do próprio MP, nas reivindicações no plano corporativo, em documentos e manifestações de atores externos à organização, entre outros. Uma evidência do que se propõe está bem caracterizada no primeiro tópico deste capítulo, acerca do debate em torno da PEC n. 05/2021. Cento e dezessete anos após a publicação do texto clássico de Valladão, impõe-se a necessidade de menção e/ou enfrentamento da questão sobre a caracterização (ou não) do MP como um quarto Poder. Trata-se de um elemento que fortalece a proposição de que se trata de uma ideia que goza de alto grau de legitimidade do debate público.

Nessa perspectiva, um breve percurso pela história constitucional do País oferecerá achados relevantes. Aqui, ainda que as Constituições que antecederam a de 1988 tenham sido sucintas acerca do estabelecimento de um marco normativo-constitucional para o MP, o debate relativo à autonomia institucional da organização e a sua afirmação como poder do Estado está documentado, ao menos, desde a Assembleia Nacional Constituinte de 1933-1934. É o que se explicita, por exemplo, na justificativa empreendida pelos constituintes Odilon Braga, Negrão de Lima e José Alkmim a uma emenda ao anteprojeto da Carta de 1934 (Emenda n. 952⁵⁵⁴⁵⁵⁵),

⁵⁵⁴ Essa emenda já foi discutida a propósito do argumento da defesa da sociedade, trabalhado mais acima.

⁵⁵⁵ A referida Emenda deslocava a posição topográfica do MP da estrutura do Poder Judiciário, conforme previsto no Anteprojeto, para uma seção própria, denominada “Poder de Inspeção” – que se propunha, textualmente, a ser “um quarto poder constitucional”, formado, além do MP, pela Justiça Eleitoral, pelo Tribunal de Contas e por um órgão denominado Conselho Supremo. (BRASIL, 1935, p. 463-467).

que disciplinava, entre outros entes, o MP:

Ao lado do Poder Judiciário como representante da sociedade e dos interesses que ela protege, órgão também da lei e fiscal da sua execução, surge o Ministério Público. (...). **Este, porém, até aqui não era “um poder”: era apenas “uma função”. O poder é livre, é autônomo, não obedece a subordinação alguma, salvo o da Constituição.** Reduzido a uma função que se interpunha entre o Judiciário e o Executivo, mas subordinado a este, o Ministério Público era um órgão atrofiado e falho. (...) **Elevá-lo, como fez o anteprojeto, à categoria de “poder constitucional, libertando-o da influência do Executivo e fortalecendo-o perante o Judiciário. É o que faz a emenda** ⁵⁵⁶ (BRASIL, 1935, p. 470).

É curioso observar que a Constituição de 1934 parece ter sido influenciada pelo argumento do quarto Poder, na medida em que o Ministério Público não foi situado na estrutura do Poder Judiciário (BRASIL, 1935, p. 463-467) — como previa o anteprojeto que foi a base dos trabalhos constituintes — tampouco no âmbito do Poder Executivo. A CF-34 parece ter adotado uma solução intermediária, inserindo o Ministério Público, com o Tribunal de Contas e dos Conselhos Técnicos, no rol de “Órgãos de Cooperação nas Atividades Governamentais” (Capítulo VI). Observe-se, contudo, que essas organizações não foram erigidas à posição de um poder constitucional, ao lado da tripartição clássica, como pretendia a Emenda n. 952 acima mencionada.

Todavia, a curta vigência da Constituição de 1934 e a outorga da Constituição autoritária de 1937, que suprimiu qualquer regulamentação específica sobre o Ministério Público, inviabilizaram qualquer discussão pública mais profunda sobre a natureza jurídica dos “Órgãos de Cooperação nas Atividades Governamentais” previstos na CF-34 e dentre os quais estava inserido o MP557. Note-se ainda que o modelo da CF-34 chegou a ser defendido no âmbito dos debates que antecederam o processo constituinte de 1987-1988, conforme se extrai do texto de Mazzilli (1987, p. 1-2)⁵⁵⁸ colacionado em tópico anterior.

A década e meia de ditadura civil varguista não inviabilizou, contudo, a retomada da

⁵⁵⁶ Os destaques são do autor desta tese.

⁵⁵⁷ É que o fato de não estar vinculado topograficamente a nenhum dos Poderes não assegura, por si, a autonomia institucional do MP (FRONTINI, 1975, p. 251-253). Veja-se, por exemplo, que o então presidente da República Getúlio Vargas, citado por Lyra (1989, p. 30-31), consignou nas razões de veto ao Decreto n. 5, de 24 de janeiro de 1935, que regulamentava o Ministério Público Eleitoral, a ideia de que o sentido da expressão “cooperação na atividade do Governo” contida na CF/34 deveria ser entendido que os membros do MP devem “ser a expressão da confiança direta do Governo”.

⁵⁵⁸ “A solução que nos parece a melhor, justamente para contribuir de forma pragmática para esse desiderato de autonomia e independência da Instituição, não é erigir o Ministério Público a um suposto “quarto Poder”, nem colocá-lo dentro dos rígidos esquemas da divisão tripartite atribuída a Montesquieu, mas sim inseri-lo em título ou capítulo próprio, ou seja, colocando-o, lado a lado com o Tribunal de Contas, entre os órgãos de fiscalização e controle das atividades governamentais, ou, como já o fizera a Constituição de 1934, entre os “órgãos de cooperação nas atividades governamentais”.

discussão sobre a autonomia administrativa e funcional do MP brasileiro durante os trabalhos da Assembleia Constituinte de 1946. Um grupo de 23 parlamentares constituintes liderados por Hermelindo Castelo Branco, na justificativa da Emenda n. 1.036559 — afeta à disciplina do Poder Judiciário e do MP —, manifestou-se explicitamente, no decorrer dos debates constitucionais, demonstrando a preocupação de assegurar ao MP “um mínimo de garantias reputadas indispensáveis ao bom desempenho” de suas atribuições, citando textualmente a manifestação à Emenda n. 952 na Assembleia Constituinte de 1934, colacionada parágrafos acima (BRASIL, 1948b, p. 250-251).

Por óbvio, o argumento do quarto Poder também foi incorporado na agenda corporativa das entidades de classe vinculadas ao MP, convertendo-se em uma espécie de meta ótima a atingir como organização. É o que se extrai, por exemplo, de trecho de discurso por ocasião da instalação da primeira entidade corporativa de aspirações nacionais do MP Brasileiro — a Associação do Ministério Público do Brasil, em junho de 1953. O orador, na ocasião, foi o procurador do trabalho Humberto Grande, citado por Dias (1955, p. 50),

Mas o objetivo máximo desta instituição é a unidade do Ministério Público do Brasil, que deve ser um só corpo, uma só alma ao serviço da Justiça e que pode constituir um poder, o quarto poder, como já doutrinou o ilustre jurista patricio Prof. Alfredo Valladão. A união faz a força.

Ainda antes de 1988, o tema foi amplamente discutido em vários eventos institucionais. Assim, uma das proposições gerais do I Congresso Interamericano do Ministério Público, ocorrido em São Paulo no ano de 1954, que contou com representantes de 18 (dezoito) países e de todos os estados da Federação, estabeleceu que “[...] a autonomia e a independência do Ministério Público, quando aja como representante da sociedade, constitui uma aspiração dos povos livres, em defesa da legalidade, sendo também uma garantia para o cidadão” (INACARATO, 1972, p. 132).

Outro evento de destaque no período foi o I Congresso do Ministério Público de São Paulo, ocorrido em 1971. Dentre as teses congressuais aprovadas no âmbito do Grupo de

⁵⁵⁹ Diferentemente das Assembleias Constituintes referentes às Cartas de 1891, 1934 e 1988, os trabalhos da Constituinte de 1946 não tomaram como base nenhum anteprojeto (BALEEIRO; LIMA SOBRINHO, 2012, p. 9-10). A emenda em questão, portanto, se propunha a substituir o art. 109 do projeto de Constituição apresentado pela Comissão de Constituição — também chamada de Grande Comissão — já durante os trabalhos da Constituinte. Ressalte-se que, diferentemente da proposta de “Poder de Inspeção” em 1934, a Emenda n. 1.036 não afirmava textualmente o MP enquanto quarto poder, mantendo-o como órgão integrante do Judiciário — como previsto no projeto da Grande Comissão Judiciário (BRASIL, 1948b, p. 223-256). Inovava ao propor a afirmação de garantias como vitaliciedade, ingresso obrigatório por concurso público, além de regras de promoção e de vencimentos. Novamente, como ocorrera em 1934, o texto final da Carta manteve uma disciplina sucinta sobre o MP e sua posição topográfica, mas o manteve desvinculado de quaisquer dos três Poderes, em título próprio.

Trabalho sobre Assuntos Institucionais, a primeira registrada nos anais do evento foi a de que “[...] o Ministério Público é órgão constitucional autônomo, tanto formal quanto materialmente, exercendo sua função indispensável à vitalidade do Estado, de maneira independente e insubordinada a outro órgão” (SÃO PAULO, 1971, p. 99).

No mesmo sentido, entre as conclusões do IV Congresso Interamericano do Ministério Público, ocorrido em 1972, estava a recomendação de que “[...] o Ministério Público, como órgão autônomo do Estado, deve estar previsto na Constituição, sendo recomendável que esta também disponha sobre sua organização, funções e garantias institucionais” (BRASIL, 1972, p. 237). Veja-se aqui, por sinal, três exemplos da reivindicação de todas as características institucionais de um poder do Estado para o MP, sem que se nomeie a reivindicação com essa terminologia.

De mais a mais, nomeadamente no período pós-1988 — quando assegurada, constitucionalmente, a autonomia administrativa, financeira e funcional, portanto —, não é incomum, por exemplo, a incorporação do argumento do quarto Poder em uma narrativa laudatória, de glorificação da organização. Veja-se, a título de ilustração, excerto de discurso do então presidente da Associação Nacional do Ministério Público (CONAMP), Marfan Mafra Vieira, por ocasião da abertura do XV Congresso Nacional do Ministério Público, no ano de 2003 — meio século após o discurso de Grande, portanto —, cujo tema fora “Ministério Público e Paz Social”, conclamando a classe a “romper com Montesquieu” e se reconhecer como quarto poder do Estado:

[...] caríssimos colegas de Ministério Público, ao realizarmos esta pausa em nossos afazeres quotidianos nas promotorias e procuradorias, para, em conjunto, refletirmos, debatermos e discutirmos sobre as relações de nossa instituição com a paz social, é fundamental que tenhamos em mente o grandioso papel que nos foi reservado pelo constituinte de 1988. É justamente na plenitude do exercício de nosso múnus constitucional - sem temores, vacilações ou receios - que podemos dar nossa parcela de contribuição para que as dificuldades e obstáculos possam ser superados, consagrando valores fundamentais para o resguardo dos direitos iminentes ao ser humano e à sociedade como um todo (...) **Rompamos - com Montesquieu! Sejamos, verdadeiramente, o quarto poder! Dizendo "Não" ao Estado mínimo. Defendendo a sociedade, lutando e, afinal, alcançando a Paz Social**⁵⁶⁰.⁵⁶¹

⁵⁶⁰ O destaque é deste autor.

⁵⁶¹ No mesmo ano, em audiência pública ocorrida no Senado Federal por ocasião da Reforma do Judiciário, Marfan Mafra Vieira, ainda como presidente da CONAMP, defendendo a mudança do sistema de escolha dos Procuradores- Gerais de Justiça, declarou na CCJ daquela Casa: “(...)muito embora o sistema de investidura da magistratura seja semelhante ao nosso, e não se discute essa questão quando se trata do chefe do Poder Judiciário, que é escolhido num processo interno, e veja que o Poder Judiciário é um poder formal. **O Ministério Público não é poder, o Judiciário é um poder formal** e como tal a ele talvez coubessem essas observações, mas, na prática, não é assim que as coisas acontecem (...)” (BRASIL, 2003b, p. 1616). A diferença radical no discurso enunciado em um evento corporativo e perante o Parlamento evidencia um ponto que já se apontou neste trabalho: o argumento do quarto Poder nem sempre é enunciado de forma explícita, como um recurso de barganha

(CABRAL NETTO, 2016, p. 171-173).

Há outros inúmeros exemplos e contextos nos quais o argumento do quarto Poder foi mobilizado ao longo da trajetória institucional do MP brasileiro — antes e depois de 1988. Inclusive por interlocutores que não eram ou foram membros do Ministério Público, o que evidencia a amplitude da difusão desse discurso. A exemplo do que já se desenvolveu na primeira parte desta tese, seguem abaixo alguns outros excertos a fim de ilustrar qualitativamente o ponto aqui exposto. O primeiro trecho advém de uma obra de 1942⁵⁶², em dois volumes, intitulada “Ministério Público Brasileiro”, do jurista Mário Dias, vaticinando que o argumento do quarto Poder de Valladão é uma verdadeira “profecia” para o MP brasileiro. A segunda passagem advém do discurso de posse de Arnold Wald, no ano de 1965, como Procurador-Geral de Justiça no extinto estado da Guanabara. Na oportunidade, o jurista afirma que o MP da Guanabara vinha se convertendo em quarto poder do Estado em vista das recentes mudanças legislativas e das perspectivas de alterações futuras, como um Código do Ministério Público do Estado da Guanabara.

A terceira passagem é um excerto retirado de um artigo publicado pelo promotor de Justiça do MPSP, Sólton Fernandes Filho, no jornal O Estado de São Paulo, em julho de 1986, isto é, às vésperas da Constituinte, reivindicando textualmente a posição de poder constituído para o MP brasileiro. A quarta passagem é extraída do registro dos debates que sucederam a exposição do então presidente da Associação Paulista do MP e Secretário-Geral da CONAMP, Antônio Araldo Ferraz dal Pozzo, no âmbito da 1ª Reunião Extraordinária da Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público na Constituinte de 1987-1988. Trata-se de fala do deputado constituinte Carlos Vinagre que, provocado pelas reivindicações corporativas do MP no sentido de mais garantias e prerrogativas, indaga sobre a posição topográfica da organização no quadro institucional da Nova República. Vinagre, vale ressaltar, era membro egresso do MP do Pará.

O último trecho selecionado foi gravado de uma palestra dada pelo então presidente da Câmara Federal, Michel Temer, no ano de 2010 em evento promovido pela Associação Nacional de Procuradores da República. Na ocasião, Temer que, além de político, também é jurista, publicou obras e lecionou na área do direito constitucional, é categórico ao afirmar a natureza de quarto poder do MP de 1988.

argumentativa e para tornar determinadas pautas mais razoáveis para interlocutores externos.

⁵⁶² Há uma 2ª edição, de 1955, da qual é extraído o excerto colacionado.

Quadro 37 – Excertos de manifestação sobre o MP que mobilizam explicitamente o argumento do quarto Poder

Trecho do livro “Ministério Público Brasileiro” – 2ª edição (DIAS, 1955, p. 40-41).	Trecho do discurso de posse de Arnaldo Wald (2012, p. 5) no cargo de PGJ do estado da Guanabara em 1965 ⁵⁶³ .	Trecho de artigo “O fiscal afinal de contas, de Sólton Fernandes Filho (1986, p. 55)	Trecho de debate na Constituinte 1987-1988 afeto ao MP (BRASIL, 1987, p. 31-32)	Trecho degravadado de palestra no Encontro Nacional de Procuradores da República (TEMER, 2010)
“Outras leis cogitaram da instituição, ainda no regime monárquico, mas, em que pese a autorizada observação de Pimenta Bueno, preferimos ficar com o professor Prudente de Moraes Filho, quando afirma que a criação do Ministério Público, “como instituição do País”, constitui obra republicana, em 1890. Daí por diante, foi a instituição adquirindo sempre maior prestígio, autonomia e independência, não obstante a relutância encontrada pelos seus defensores, por parte dos poderes legislativo e executivo, em	“A evolução do processo, tanto civil como penal, implica na perfeita delineação das funções do Ministério Público, levando-o a adquirir a maturidade. Maturidade de um povo que se revela quando os interesses públicos são defendidos com o mesmo calor humano e com o mesmo entusiasmo que os interesses individuais, quando a coisa pública e os princípios básicos da sociedade encontram defensores destemidos, tenazes e fervorosos. (...) Nos últimos anos, o Ministério Público da	(...) <u>postula-se a condição de Poder Constituído ao Ministério Público</u> ⁵⁶⁴ (...) Se a tripartição dos poderes substituiu o anterior regime da concentração de poderes, isto não quer dizer que represente a solução definitiva e final. (...) Nada obriga um Estado a organizar-se com base na estrita tripartição. Não só poderá criar outros Poderes, como pode criar órgãos não enquadrados em nenhum deles, e colocar tais órgãos em situação simétrica a esses Poderes, embora não elevados à	“(…) Vamos ter de perseguir uma posição do Ministério Público para que não fique constrangido por algumas representações do Poder Judiciário, que olha o Ministério Público a certa distância – o que é uma verdade – e pelo Executivo, que olha o Ministério Público também com a intenção de vê-lo mais perto, para que ele responda mais de pronto aos seus interesses. <u>Vamos ter de perseguir isto, e não sei como, se partimos para um quarto Poder. Tem-se falado em magistratura como poder e no poder do</u>	“Desde o instante em que eu próprio me convenço, como tenho sustentando ao longo do tempo, <u>que o Ministério Público é o quarto Poder do Estado, não nominado.</u> Nada importa que seja nominado ou não, tendo em vista essa interpretação sistêmica que nós devemos dar ao texto constitucional (...) O que eu volto a dizer, nós somos meros exercentes que o povo nos delegou (...) então, ao sustentar que o Ministério Público é um poder, eu o joguei sistematicamente para aquele dispositivo

⁵⁶³ O discurso foi textualmente colacionado pelo próprio Arnaldo Wald em um artigo publicado em 2012, na Revista do Ministério Público do estado do Rio de Janeiro, intitulado “Ministério Público há meio-século (algumas lembranças de outra época)”.

⁵⁶⁴ O excerto apenas ressalta os trechos sobre o MP. O artigo, no entanto, dedica várias reflexões ao Tribunal de Contas, o qual, segundo o autor, a Constituinte vindoura também deveria erigir à condição de Poder constituído.

reconhecerem de modo absoluto a sua influência decisiva e indispensável nos destinos da República. Já se obteve muito, porém não basta. <u>Torna-se necessário, urgentemente, atingir-se a meta final, tão bem delineada nesta profecia do ministro Alfredo Valladão: (...)”.</u>	<u>Guanabara adquiriu a justa posição que lhe devia caber na estrutura constitucional. Tornou-se o quarto poder, que defende a sociedade e a lei perante a justiça, passando das dimensões municipais de outrora a uma situação à altura do novo Estado da Federação.”</u>	condição de Poder de Estado. (...) Este é o Ministério Público que se quer forte, independente, Poder Constituído, permanentemente voltado para o interesse social, na defesa dos valores maiores do homem e da sociedade, disposto a aplicar a lei contra todos (...)	<u>Ministério Público.</u> Não sei se um dia alcançaremos uma posição definida do Ministério Público (...) É difícil fazermos isso, mas vamos tentar, porque o brasileiro é capaz. No “L’Esprit de Lois”, Montesquieu, quando nos apresentou os três Poderes – Legislativo, Executivo e Judiciário – levou muito mais tempo. Mas haveremos de vencer os franceses. Não somos menores nem maiores que eles, mas haveremos de vencê-los no tempo”.	constitucional que diz “são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si” - Legislativo, Executivo, Judiciário e o Ministério Público. Portanto, o Ministério Público está submetido àquela regração constitucional que determina não só a independência – que está estabelecida pelas razões várias que a ponteí, que estão na Constituição – mas estabelece a harmonia da atividade”.

Fonte: Autor, 2023.

A segunda razão que dá suporte à hipótese acima lançada é a amplitude do argumento do quarto Poder mobilizado por Valladão (1973). De certa forma, além de englobar as três facetas da autonomia institucional da organização, os desdobramentos discursivos associados a essa ideia se relacionam a outros conteúdos identificados como construções que integram uma mitologia organizacional do Ministério Público de 1988, nomeadamente as ideias de singularidade interna ou dinâmica (o amplo rol de atribuições do MP de 1988) e de defesa da sociedade. Um terceiro elemento, que ainda não foi trabalhado dentro dessa perspectiva mitológica, mas que reúne todas as características para tanto, é a noção de independência

funcional.

Figura 16 - Argumento do quarto poder e sua conexão discursiva com outras quatro construções mitológicas associadas ao MP de 1988



Fonte: Autor (2022)

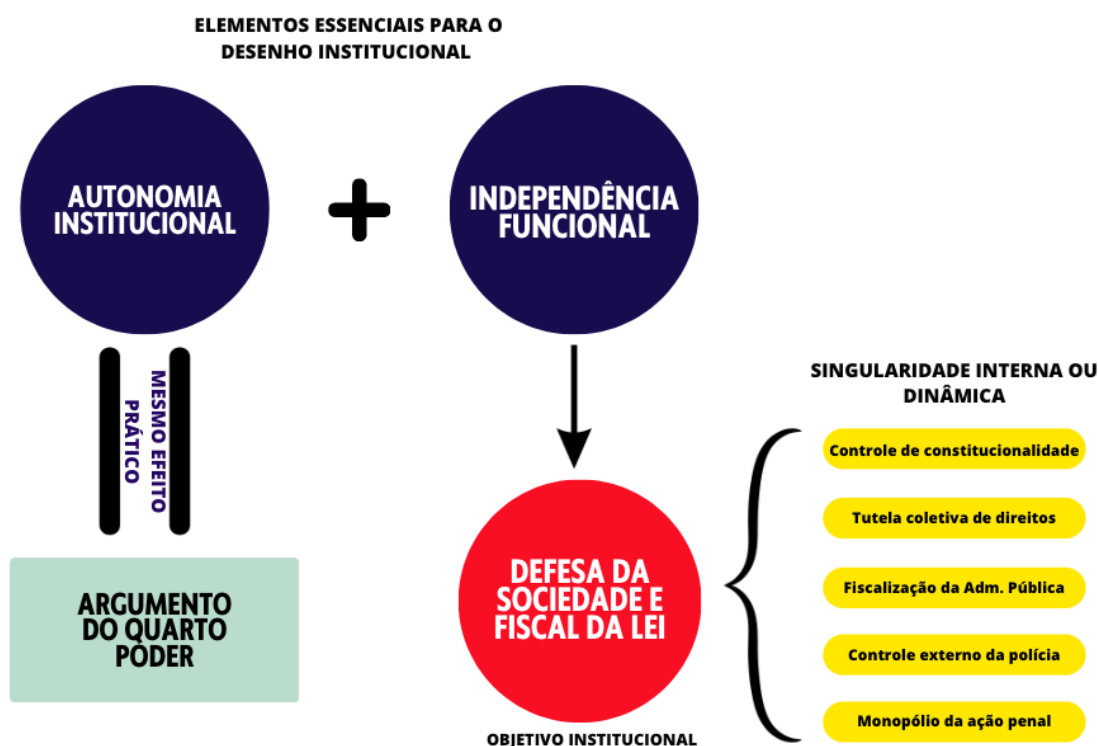
Uma prova da dimensão mitológica da ambiência discursiva estabelecida a partir do argumento do quarto Poder está no fato de que várias entidades funcionalmente próximas ao Ministério Público, como a Polícia Federal, a Advocacia-Geral da União e a Defensoria Pública, incorporaram, ao longo dos anos posteriores a 1988, a adoção de fórmulas institucionais — bem à moda do modelo teórico de Meyer e Rowan (1991, p. 40-44) — baseadas na autonomia institucional e na independência funcional⁵⁶⁵ (LAMENHA; LIMA, 2021, p. 97-98). Esse cenário de mudanças institucionais de natureza isomórfica em organizações de mesmo plexo institucional (sistema de justiça) revela o papel da mitologia organizacional como lente analítica relevante no estudo do fenômeno do pluralismo estatal no sistema de justiça brasileira. Essa discussão, embora relevante para a temática das relações inter-organizacionais, está além do escopo desta pesquisa, constituindo mais uma agenda de pesquisa relevante conexa à discussão da trajetória do Ministério Público de 1988.

Propor que há uma conexão discursiva entre os quatro mitos organizacionais acima referidos — “quarto Poder”, “autonomia institucional”, “defesa da sociedade” e

⁵⁶⁵ O caso da Defensoria Pública, por sinal, é paradigmático, conforme explicitado no trabalho de Lamenha e Lima (2021), a propósito da competição institucional entre essa organização e o Ministério Público. A Emenda Constitucional n. 80/2014 praticam emula o estatuto jurídico-constitucional do MP de 88, estabelecendo a Defensoria como “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado” e os seus princípios institucionais como “unidade, indivisibilidade e independência funcional” (CRFB, art. 134, caput c/c pár. 4º).

“independência funcional” — não significa que essas ideias necessariamente estejam presentes de forma explícita em qualquer discurso a partir/sobre a posição topográfica do Ministério Público na paisagem institucional e as garantias institucionais e funcionais mínimas para que ele possa desempenhar suas atribuições adequadamente.

Figura 17 - Esquema de discurso a partir/sobre o MP mobilizando os argumentos do quarto Poder, da autonomia institucional, da independência funcional, da defesa da sociedade e da singularidade interna⁵⁶⁶



Fonte: Autor (2022)

O que se defende é que, com o passar do tempo, tais ideias passaram a integrar um mesmo repertório discursivo, de maneira que uma construção mitológica se afigura quase como uma espécie de consecutória lógica da outra. É dizer: a função institucional de defesa da sociedade e de fiscalização da lei abre espaço para a intervenção em variadas questões de interesse público e oferece a justificação política e social necessária para que o Ministério Público se estruture como uma organização dotada de autonomia institucional e que confere independência funcional a seus membros.

Um exemplo da organização desse tipo de discurso, articulando todas essas ideias, está presente em uma das principais e mais completas obras sobre o Ministério Público da primeira

⁵⁶⁶ Quanto à singularidade interna, o rol de atribuições exposto é meramente exemplificativo e utilizou como paradigma a configuração normativa do MP de 1988.

metade do século XX: o livro “Ministério Público brasileiro: instituição, atribuição e processo”, em dois volumes, escrito pelo promotor de Justiça do MP-RJ, Mário Dias e originalmente lançado em 1942. Na segunda edição da obra, do ano de 1955, logo após o trecho acima colacionado em que classifica o argumento do quarto poder como uma profecia de Valladão para o futuro do Ministério Público, o autor relata ter encaminhado à Assembleia Constituinte responsável pela Carta de 1946 alguns apontamentos a título de contribuição para a disciplina constitucional da organização.

Entre outros pontos, o jurista argumentou que as funções de fiscal da lei e da Constituição que vinham sendo assumidas pelo MP ao longo dos anos anteriores indicavam que a relevância de sua missão institucional seria maior até que a do Judiciário. Essa constatação seria razão suficiente, portanto, para que fosse reconhecido o Ministério Público como um órgão autônomo — não vinculado a quaisquer dos três Poderes, portanto — e que seus membros tivessem assegurada plena independência no exercício de suas funções. Veja-se:

[...] o juiz representa uma força estática apenas declaratória do direito e reveladora da Justiça, ao passo que o Ministério Público representa uma força dinâmica, sempre em ação que promove essa declaração de direito, essa revelação da Justiça, pondo em andamento a máquina processual, investigando, fiscalizando, promovendo responsabilidades que podem atingir a quaisquer dos três poderes (...)

Não deve pois ser apenas um “órgão de cooperação nas atividades governamentais”, constituído por simples “agentes do poder executivo”, mas antes órgão de coordenação e equilíbrio entre os três poderes, sem subordinação imediata, direta ou indireta de qualquer deles, para que possa exercer livremente sua alta missão de defender interesses do governo, da sociedade e da Justiça, sentinela avançada que é da pureza do regime constituindo por isso verdadeira “magistratura de pé”, como já classificaram, não qualidade unilateral de mero agente de um dos poderes, porém como encarregado de vigiar pela fiel observância da lei e dos regulamentos, parta de onde partir a transgressão.

Daí a necessidade de cercar os representantes do Ministério Público de todas as garantias constitucionais que lhe possam assegurar plena independência no exercício das suas altas funções⁵⁶⁷. (DIAS, 1955, p. 43-44)

A sedimentação de uma identidade institucional que articula, entre outros, os cinco mitos organizacionais acima referidos também encontra outras evidências ainda na primeira metade do século XX. E o mais curioso: rudimentos de um discurso e uma agenda os quais, ainda que imperfeitamente, eram partilhados em grande medida por diferentes órgãos ministeriais brasileiros em um tempo em que os diálogos institucionais e corporativos entre os diferentes órgãos ministeriais brasileiros eram menos constantes e intensos do que passaram a ser a partir de meados dos anos 1970 (CABRAL NETTO, 2009, p. 19).

Veja-se, por exemplo, que, no ano de 1942, ainda sob a égide da ditadura civil do Estado

⁵⁶⁷ Os destaques são deste autor.

Novo568, realizou-se o primeiro Congresso Nacional do Ministério Público, promovido pela Associação Paulista do Ministério Público. Dos 20 estados da Federação existentes à época, 18 (dezoito) se fizeram presentes na oportunidade. Um dos temas centrais de debate no evento foi a necessidade de se lançar as “bases fundamentais para um Código (ou Estatuto) do Ministério Público, nele inserindo uma série de anseios para a melhoria da instituição”. (CABRAL NETTO, 2016, p. 33-34).

Formou-se, na oportunidade, uma “Comissão do Ministério Público”, cujo resultado das deliberações seria encaminhado ao Presidente da República, que editaria um Decreto-Lei com um marco normativo nacional para a organização. Embora Vargas nunca tenha levado a efeito essa providência, o registro das discussões e dos consensos construídos evidenciam a presença de uma agenda de reivindicações que foi progressivamente atendida até a configuração normativa atual do MP brasileiro. Odilon Costa Manso, membro do MP-SP à época e também da referida Comissão, consignou na oportunidade a necessidade de padronizar “as ideias e fundamentos que são absolutamente necessários à independência e à dignidade do Ministério Público” (CABRAL NETTO, 2016, p. 34).

Dentre as “bases” reivindicadas pelos MPs de todo País no evento de 1942 estavam: i) constitucionalização de um marco normativo para o MP; ii) harmonia e independência entre Judiciário e Ministério Público, sem qualquer relação de subordinação entre ambos; iii) estabelecimento de Códigos estaduais dos Ministérios Públicos, sem prejuízo de uma lei geral nacional, contendo um conjunto comum de “princípios”.

Na Tabela 38 abaixo estão descritos os principais princípios aprovados no I Congresso Nacional do Ministério Público e que, no fundo, espelhavam o estatuto jurídico já conquistado – ou em vias de ser conquistado – pelo o que era, até então, o Ministério Público mais organizado em termos institucionais: o MP-SP. Considerando as regulamentações futuras, observa-se que, já à época, havia um esqueleto estrutural mínimo para uma organização nacional com as características e atribuições do MP. Além disso, embora não se explicitasse a terminologia “autonomia institucional” e “independência funcional”, várias das garantias institucionais e funcionais decorrentes dessas duas ideias basilares já se faziam verificar, como os pleitos por estabilidade, vedação de remoções de ofício sem interesse público e estabelecimento de critérios objetivos de promoção na carreira. Veja-se:

⁵⁶⁸ Vargas, inclusive, fora presidente de honra deste evento, juntamente com outras autoridades ligadas ao regime do Estado Novo, como Francisco Campos, Ministro da Justiça, Francisco Eduardo Espínola, presidente do STF e Fernando Costa, interventor federal no estado de São Paulo (CABRAL NETTO, 2016, p. 24).

Quadro 38 – Princípios aprovados no I Congresso Nacional do Ministério Público, em 1942, a serem incorporados em Leis Estaduais regulamentando a organização

Regulamentação da carreira, com distribuição dos cargos por entrâncias correspondentes àquelas do Judiciário
Obrigatoriedade do concurso público para ingresso nos cargos iniciais, incluindo-se na banca examinadora, onde não houver Conselho Superior, ao menos o PGJ
Promoção na carreira com base em critérios de merecimento (dois terços) e antiguidade (um terço), salvo quanto ao último posto da carreira, cuja ascensão sempre deveria ser por merecimento
Garantias de estabilidade, com a perda do cargo somente após processo judicial ou administrativo em que assegurada a ampla defesa
Proibição de remoções de ofício, salvo em razão de interesse público documentado em processo administrativo
Oitiva prévia do membro acusado em caso de abertura de procedimento disciplinar
Direito a férias individuais, à licença remunerada para tratamento de saúde e à aposentadoria.
Vencimentos idênticos nas aposentadorias por invalidez decorrentes de acidente ou agressão não provocada no exercício das funções ou de moléstia contagiosa, que impossibilite o exercício do cargo
Separação das funções de Ministério Público e de advocacia de governo.

Fonte: Autor (2023) a partir de Cabral Netto (2016, p. 35-36)

Outros dois exemplos podem ser extraídos de publicações dos anos 1970 e 1980, já nas discussões para uma possível e vindoura ordem constitucional. Ambos são textos de membros do MP, visto que — como se tem evidenciado ao longo desse trabalho — antes da ordem constitucional de 1988, o estudo da organização praticamente se restringia às reflexões acadêmicas desenvolvidas por seus próprios integrantes. O primeiro artigo, de 1971, intitulado “O Ministério Público na ordem jurídico-constitucional” e de autoria de Márcio Antônio Inacarato, promotor do MP-SP. O segundo, publicado em 1985 por quatro promotores do estado de Pernambuco (Rosana Grinberg, Ildefonso Pereira Neto, Itamar Dias Noronha e José Gildo de Almeida) e com o título “Ministério Público na Constituição Federal: organização básica, impedimentos, garantias e competências institucionais do Ministério Público”. Veja-se na Tabela 39 abaixo:

Quadro 39 – Outros dois exemplos de reflexões a literatura especializada que articulam os cinco mitos organizacionais acima mencionados

“O Ministério Público na ordem jurídico-constitucional” (INACARATO, 1971)	Ministério Público na Constituição Federal: organização básica, impedimentos, garantias e competências institucionais do Ministério Público (GRINBERG et al., 1985)
“ (...) sendo o Ministério Público o representante da Sociedade e da Lei, agindo sempre em nome de interesse impessoais, aos quais são devidos pelo ‘Estado de Direito’ a máxima proteção e garantias (...) o Ministério Público, quer examinado em sua essência, quer visto pelo prisma teleológico, ou do seu incessante desenvolvimento e ascensão nos ordenamentos jurídicos dos povos, não pode subjungir-se a qualquer dos três poderes clássicos, sob pena de se consagrar numa Constituição, que é a Lei Maior, o Estatuto básico de um povo, uma indissolúvel aberração (....) O Ministério Público livre e independente é uma exigência da consciência jurídica universal e dos postulados da Democracia. (...) As atribuições e garantias desse Ministério Público devem merecer tratamento constitucional (...) Outra posição não pode ocupar o Ministério Público no ordenamento jurídico-constitucional que a de “Órgão da Soberania do Estado”, podendo ser definido como ‘poder fiscalizador e coordenador das atividades governamentais’ (...) Para tanto, deverá ser dotado das mais ampla garantias e inteira autonomia administrativa (ou ‘self-control’) e financeira, com seus órgãos de direção escolhidos pelos membros da própria Instituição (...) Se a sua essência e finalidades são sociais, incumbe-lhe, contudo, trazer as lesões dos direitos e as violações da lei para a esfera das ordens jurídica e judiciária (...) Atuando na órbita judiciária, e tendo por finalidade, em última instância, a realização do Direito e da Justiça, os atos por ele praticados podem ser definidos como ‘atos de justiça, assumindo, pois, a condição de autênticos	(...) as funções primordiais da nossa Instituição deveriam ser inseridas nos textos constitucionais (...) Como corolário disso, tornar-se-á difícil retirá-las da nossa Instituição, evitando-se as investidas daqueles que pretendem esvaziá-la (...) Impõe-se alargar a representação de inconstitucionalidade a nível do Ministério Público Federal, o qual terá legitimidade para propô-la também quando houver lei ou ato normativo municipal ofensivo à Constituição Federal. Ao Ministério Público dos Estados deverá ser dado o mesmo <i>jus actionis</i> quando houver lei ou ato normativo estadual ou municipal contrário à Carta Magna local (...) Quanto à ação penal pública, é mister que figure na Carta Magna como sendo exclusiva do Ministério Público (...) Entendemos, por outro lado, que em face à grande incidência das lesões dos interesses difusos, deve-se dar ao Ministério Público a legitimação para promover ações na defesa dos mesmo, bem como do patrimônio público (...) É, sem dúvida, uma anomalia, mesmo atualmente, que o órgão defensor dos interesses da sociedade seja encarregado de agir como representante do Executivo, pois não raras vezes são antagônicos os interesses de ambos (...) propugnamos não apenas a independência funcional - subordinação funcional do Ministério Público apenas à lei e à própria consciência - mas também a independência política através da garantia política da Instituição merecendo tratamento constitucional (...) é necessário gozarem de autonomia administrativa e financeira, com dotação orçamentária própria e global (...) (GRINBERG et al., 1985, p. 127, 130 e 132)

Magistrados, aos quais são devidas as mesmas garantias, vantagens e dignidades conferidas aos Juizes. (INACARATO, 1971, p. 82, 85-86).	

Fonte: Autor (2023)

É preciso elaborar uma importante inflexão aqui. Não se propõe que as ideias do quarto poder, da autonomia institucional, da independência funcional, da defesa da sociedade e da singularidade interna já estavam no horizonte político-semântico desde o tempo de Valladolid em 1914, a fim de estabelecer — à moda das típicas “evoluções históricas” das reflexões vétero-institucionalistas — uma linearidade temporal ou um arco narrativo no qual, finalmente em 1988, foi concretizada uma meta institucional há muito acalentada no MP brasileira. O cenário parece ser mais complexo que isso.

Ao longo de décadas, como pontifica Lopes (2001, p.78), ideias são construídas, renovadas, enriquecidas pela experiência histórica, modificadas, abandonadas. O ponto principal aqui, reitere-se, é que a ampla difusão do argumento do quarto Poder criou uma ambiência discursiva favorável ao desenvolvimento de certas ideias e da eleição de certas escolhas institucionais como as mais adequadas para um desenho institucional desejável para o MP brasileiro.

Em uma chave institucionalista histórica, portanto, não se pode deixar de especular que a sedimentação e o diálogo entre tais mitos organizacionais subsidiou, ao longo da trajetória institucional do MP brasileiro desde 1890, mudanças institucionais formais que foram sendo replicadas, por isomorfismo, primeiro no âmbito estadual e muitas das quais resultaram nacionalizadas, primeiro através da LC n. 40/81, e depois da CRFB/88. De certa maneira, a Constituição de 1988 também significou, do ponto de vista ideacional, o ápice do processo de juridificação desse discurso de legitimação da agenda de mudanças institucionais mobilizada pelo MP e seus membros através da mobilização as cinco construções mitológicas acima descritas.

Nessa perspectiva, seria possível pensar um modelo de dependência de trajetória mais extenso do que o trabalho nesta tese — que se restringe à experiência da construção do MP de 1988 — baseado nessa longa construção discursiva e das mudanças institucionais havidas, não só plano da Constituição Federal, mas especialmente no que diz respeito aos ordenamentos jurídicos estaduais. Várias evidências e elementos históricos narrados nesta pesquisa indicam haver pertinência nesta hipótese. Reconhece-se, contudo, a necessidade de estudos específicos e mais aprofundados a fim de demonstrar a sua efetiva higidez enquanto modelo de explicação.

Ainda assim, contudo, essa é uma explicação plausível para um fenômeno mensurável no âmbito da trajetória do Ministério Público de 1988: a polêmica no debate público associada à possibilidade e aos limites de um controle externo da organização. Como já mencionado mais acima, a propósito da PEC 05/2021, a temática suscita uma série de questionamentos acerca da violação à autonomia e à independência do Ministério Público de 1988. Dessa forma, a fim de discutir detidamente os elementos relevantes e a sequência temporal que conduziram à mudança institucional formal produzida na Emenda Constitucional n. 45/04 — a criação do CNMP —, utilizar-se-á como fio condutor o mito organizacional (e também garantia funcional, é claro) que constitui o busílis da questão: a independência funcional.

10 O CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO E O CONTROLE EXTERNO: ENTRE HISTÓRIA, CRÍTICAS E POR UMA DIMENSÃO PROSPECTIVA DA *ACCOUNTABILITY*

10.1 UMA APROXIMAÇÃO INICIAL AO CONTEÚDO DA INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO

10.1.1 Uma trajetória em direção à simetria com o Judiciário

Há uma característica do debate público em torno da independência funcional dos membros do Ministério Público de 1988 obnubilada pela força desse elemento, em particular na ideologia e na identidade institucionais da organização: a despeito da rejeição histórica de qualquer tipo de vínculo institucional da organização em relação ao Poder Judiciário, o referencial histórico, isto é, o conteúdo da garantia reivindicada pelo MP, seus membros e entidades corporativas é a liberdade de convencimento e decisão atribuída aos julgadores nos casos e conflitos que lhes são submetidos (CARVALHO; LEITÃO, 2019, p. 60-63)⁵⁶⁹.

Essa interação, pode-se propor, é de ordem genética: o Decreto 1.030/1890, um dos dois primeiros atos normativos que regulamentaram o Ministério Público como organização na paisagem institucional brasileira, já dispunha, em seu art. 178, que “[...] no exercício das funções, há recíproca independência entre os funcionários da ordem judiciária e os do Ministério Público” (BRASIL, 1890b). Tratava-se, todavia, de uma regulamentação específica para a Justiça Federal. Como visto, o desenvolvimento do federalismo brasileiro e a organização dos sistemas de justiça estaduais postergaram a fixação de um marco normativo comum para o MP brasileiro até o início dos anos 1980 (VIANNA, 2011, p. 61; ROCHA, 2015, p. 109).

A questão, no entanto, está bem documentada no debate público, seja no âmbito do Parlamento ou na literatura especializada (MACEDO JÚNIOR, 1995, p. 44). Rememorando, por exemplo, o clássico texto de Alfredo Valladão mobilizado em várias passagens desta tese, tome-se novamente a sucinta definição do Ministério Público proposta pelo jurista mineiro: um “[...] órgão autônomo, com atribuições próprias, para a defesa da sociedade e da lei” (VALLADÃO, 1973, p. 31). Já se trabalhou extensamente mais acima acerca dos contornos,

⁵⁶⁹ Ainda que a terminologia “independência funcional” possa ser utilizada indistintamente para membros do Judiciário e do MP, o uso de termo neste trabalho será restrito ao Ministério Público por razões de precisão analítica. Nas referências especificamente à independência dos juízes, adotar-se-á a expressão “independência judicial”.

implicações semânticas e desdobramentos da noção de autonomia lançada nesse artigo de 1914. É interessante, contudo, chamar atenção para o outro ponto do conceito de MP proposto por Valladão: sua função institucional principal associada à ideia de “defesa da sociedade e da lei”.

Ainda que não desenvolva mais profundamente a ideia⁵⁷⁰, uma leitura atenta do multicitado texto permite a conclusão de que, definitivamente, não é a intenção do autor se restringir aqui à clássica noção de defesa social associada à persecução criminal. Mais: há uma associação clara no texto entre essa função institucional principal (a defesa da sociedade e da lei) e o esboço das bases do que, no futuro, se afirmaria como a independência funcional nos membros do MP.

Essa relação se revela, sobretudo, na contraposição proposta por Valladão entre o individualismo dos povos anglo-saxônicos e o momento da “franca socialização do direito” experimentado, entre outras sociedades, pela brasileira. Esse fenômeno, a socialização do direito, seria o responsável por fazer “subir” as funções do MP de “ainda mais autoridade”. A organização, portanto, defenderia a sociedade e a lei partisse a violação de qualquer origem, “dos indivíduos ou dos próprios poderes do Estado”. Isso impunha a necessidade de se depreender da Constituição de 1891 não só a autonomia, mas a independência da atuação do MP⁵⁷¹, espelhando “as mesmas garantias (...) dos juízes” (VALLADÃO, 1973, p. 33). Para além da autonomia funcional, portanto, Alfredo Valladão já anunciava a necessidade de independência para os membros do MP no desempenho de suas atribuições. E o parâmetro de concreção dessa garantia era muito claro: as mesmas condições e o mesmo nível de independência assegurado aos juízes.

Essa premência de uma liberdade de atuação para os membros ministeriais e o paralelo estabelecido com a independência judicial é trabalhada, em maior extensão, por Rui Barbosa, em uma manifestação processual redigida em 1915. Trata-se de uma ação judicial movida por Antônio Baptista Pereira, membro do MP na função de curador de órfãos, demitido sem justificativa pela União Federal. O jurista baiano, como já dito acima, pensava a posição topográfica do Ministério Público como um ente anômalo, numa posição intermediária entre Executivo e Judiciário (LOPES, 2001, p. 77), mas defendia o reconhecimento do MP como uma magistratura de igual nível em relação aos juízes e desembargadores. Veja-se:

⁵⁷⁰ O manejo de terminologia pouco densas do ponto de vista semântico, como “defesa da sociedade”, é uma característica de boa parte da literatura da época e opera uma função política central no processo de construção institucional do MP de 1988, como amplamente discutido mais detidamente na segunda Parte deste trabalho.

⁵⁷¹ “A Constituição erigiu, pois, em princípio, a independência, a autonomia do Ministério Público” (VALLADÃO, 1973, p. 33).

Mas, se as duas magistraturas são ambas, igualmente, magistratura, e ambas fazem parte integrante da organização judiciária, não há maior sem-razão do que negar a uma garantia de independência, que à outra se consideram essenciais. Se à magistratura judicante se tem por indispensáveis todas essas garantias, quando as funções dessa magistratura se concentram num só poder, não se atina porque se desfalcaram essas garantias, justamente quando se trata daquela dessas duas magistraturas, que, entendendo com dois poderes, mais definida havia de estar contra as pressões da intolerância e do interesse, da corrupção e da força. Nem se concebe como, coincidindo na mesma entidade algumas funções executivas com as funções judiciárias, que a caracterizam, classificando-a como elemento integrante da ordem judicial, por amor das primeiras se subtraíam às segundas as condições de integridade profissional, que estas exigem, e que sem a independência assegurada pela inamovibilidade não podem existir (BARBOSA, 1966, p. 80).

Duas décadas depois, durante os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte de 1933-1934, o parlamentar Levi Carneiro, primeiro presidente da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), promoveu uma defesa contundente, em Plenário, das garantias institucionais e funcionais do Ministério Público, equiparando-as com as do Judiciário e com especial destaque para a questão da independência funcional⁵⁷². Veja-se:

A independência do Ministério Público e as suas garantias se faziam tão necessárias quanto as prerrogativas asseguradas à Magistratura (...) Juízes e membros do Ministério Público, tem o mesmo escopo final: – a Justiça. A só inspiração da lei lhes estimula a ação. A religião do direito é que lhes absorve a consciência. Para ambos: independência absoluta e responsabilidade impiedosa. Ao dogma social da igualdade não repugna assemelhá-los nas mesmas franquias, sujeitá-los ao mesmo estalão mensurador do prestígio, com o fito de mantê-los indiferentes aos interesses da política, alheados da ação dos partidos, emancipados das solicitações subalternas, pairando numa atmosfera culminante: a dos que vivem livres, dignos, insuperáveis e insuspeitados, enaltecidos e gloriosos, do mesmo tipo e feição. Se esse sistema não vingasse no Anteprojeto, e, depois não fosse acolhido pelo substitutivo, teríamos a amargura de ver, nas organizações judiciárias que surgissem, mais tarde, subsistir aquele mesmo regime que inferiorizava o Ministério Público, como recusar-lhe estabilidade na função que é a sua maior e justa aspiração, agora inscrita na seu armorial (...) (BRASIL, 1935b, p. 183)

Na década de 1970, às vésperas do início do processo de transição política e com o fortalecimento de uma agenda corporativa nacional a partir da criação da CAEMP-CONAMP,

⁵⁷²É importante observar que, àquela altura, a noção de independência funcional não está relacionada a um princípio específico que traduzisse essa liberdade de atuação no cumprimento das atribuições funcionais. A ideia estava mais relacionada a garantias acessórias, que provessessem condições para que o juiz/promotor pudesse atuar sem constrangimentos externos, como as garantias de estabilidade no cargo e a vedação das remoções de ofício fora das hipóteses de interesse público. A esse propósito, Lyra (1989, p. 40) observa que a CF-34, ao estabelecer em seu art. 95, parágrafo 3º, que “os membros do Ministério Público Federal que sirvam nos Juízos comuns, serão nomeados mediante concurso e só perderão os cargos, nos termos da lei, por sentença judiciária, ou processo administrativo, no qual lhes será assegurada ampla defesa”, gerou o estabelecimento de disposições semelhantes no âmbito de quase todos os Estados da Federação (LYRA, 1989, p. 40-44). Rememore-se que, na ordem constitucional de 1934, competia aos Estados privativamente legislar sobre “garantias do Poder Judiciário e do Ministério Público locais” (CF-34, 7º, I, “e”).

o tema é correntemente mobilizado nos debates a partir e sobre o Ministério Público, mas em um pacote discursivo mais amplo. Não apenas a independência, mas todo o regime de prerrogativas, garantias e vencimentos dos juízes deveria se estender ao MP. A questão pautou dois dos principais eventos corporativos do MP daquele período: o I Congresso do Ministério Público do Estado de São Paulo (1971) e o IV Congresso Interamericano do Ministério Público (1972).

No primeiro caso, o Grupo de Trabalho de Assuntos Institucionais relacionou, dentre outras conclusões, a recomendação para que se desse “aos membros do Ministério Público as garantias constitucionais conferidas aos magistrados” (SÃO PAULO, 1971, p. 100). Além disso, um dos trabalhos apresentados no evento, intitulado “Diretrizes constitucionais sobre vencimentos do Ministério Público”, sustentou, entre outras reflexões, “[...] a conclusão lógica e racional de que, tendo os cargos da Magistratura atribuições assemelhadas aos do Ministério Público (...) pode-se conceder aos Magistrados vencimentos idênticos aos dos membros do Ministério Público” (PEREIRA, 1971, p. 135).

No evento de 1972, por sua vez, um dos trabalhos discutidos em grupo de trabalho sobre a posição institucional do MP e posteriormente publicados pelo Ministério da Justiça foi da lavra do promotor do MP-SP Valdir Sznick (1972, p. 83) que, em suas conclusões, sustentou que era urgente atribuir ao Ministério Público, independentemente da sua posição topográfica (órgão do Executivo, do Judiciário ou autônomo), “[...] a mesma categoria, remuneração, privilégios e imunidades conferidos aos magistrados e juízes perante os quais servirem” (SZNICK, 1972, p. 83).

Esta última passagem evidencia a importância corporativa assumida pela questão da simetria de regime jurídico entre Judiciário e Ministério Público com o passar dos anos⁵⁷³. Décadas antes, a independência funcional dos membros do MP surgia como uma decorrência lógica da autonomia institucional da organização, de maneira que autores contrários a essa agenda não viam razão para a independência judicial ser estendida aos promotores e

⁵⁷³ Pode-se questionar aqui as razões que conduzem à não inserção do tema da simetria com Judiciário no âmbito da mitologia organizacional do Ministério Público. O ponto é que, apesar de amplamente difundida como pauta corporativa, há vozes dissonantes no âmbito do MP, que não veem com bons olhos esse tipo de agenda. A questão é melhor pensada, por exemplo, como uma posição política estratégica e majoritária dentro da organização, e não como um referencial discursivo capaz de produzir sentido e propósito na construção e estabilidade do MP como organização. Basicamente duas razões mobilizam essa divergência: i) a leitura de que a simetria conduziria a uma crise de identidade ao MP que, ao se espelhar no estatuto jurídico do Judiciário, perdia o alcance de suas especificidades institucionais — caso, por exemplo, da manifestação de Werner Rodrigues Nogueira, que será mencionada explicitamente mais adiante (*apud* MACEDO JÚNIOR, 1995, p. 50); ii) a leitura de que se tratava de uma pauta corporativista, sem maiores conexões com os objetivos institucionais da organização — como afirmado, por exemplo, pelo então presidente da ANPR, Roberto Gurgel, durante o processo constituinte de 1987-1988 (FOLHA DE SÃO PAULO, 1987, p. A10).

procuradores⁵⁷⁴. Nos anos 1970 e 1980, mesmo reflexões declaradamente contrárias à autonomia institucional do MP⁵⁷⁵ passaram a reivindicar a necessidade de simetria das garantias funcionais e institucionais asseguradas ao Judiciário. É o caso, por exemplo, do artigo “O Ministério Público e seu posicionamento no Estado de direito”, de autoria da procuradora da República Edylcéa Tavares Nogueira de Paula e publicado em 1981. Aqui, a autora, em que pese o seu posicionamento de que o Ministério Público “[...] é um órgão vinculado ao Poder Executivo”⁵⁷⁶, sustenta que todas as garantias asseguradas aos membros do Poder Judiciário deveriam ser estendidas aos promotores e procuradores (PAULA, 1981, p. 96).

A CRFB/88 avançou significativamente em relação à simetria de prerrogativas, garantias e vantagens entre Ministério Público e Judiciário, nomeadamente a partir da cláusula estabelecido no art. 129, §4, da Carta⁵⁷⁷. É importante observar, todavia, que a extensão plena do regime constitucional da magistratura, cristalizado em grande medida no art. 93 da CRFB/88, só foi possível com a Emenda Constitucional n. 45/2004⁵⁷⁸. De mais a mais, atualmente, essa regra de paridade não é mobilizada apenas pelo MP, mas também pelo Judiciário. É o caso, por exemplo, da Resolução CNJ n. 133/2011, que estendeu vantagens previstas nas Leis Orgânicas do MP (LC 75/93 e Lei n. 8.625/93), a despeito da ausência de previsão explícita na LOMAN, invocando a regra justamente a equiparação constitucional entre o estatuto jurídico de ambas as organizações (BRASIL, 2011). Em uma perspectiva institucionalista histórica, a regra do art. 129, §4º da Carta de 1988 se traduz é um exemplo paradigmático do fenômeno do pluralismo estatal no sistema de justiça brasileiro. Uma breve digressão a respeito será empreendida no tópico seguinte.

10.1.2 Independência funcional como elemento da retórica do pluralismo estatal

Em que pese a histórica proximidade institucional entre Judiciário e Ministério Público,

⁵⁷⁴ Rememore-se, por exemplo, passagem de Carlos Maximiliano (2005, p. 584), em texto de 1896, afirmando que não há “[...] doutrina mais absurda e anárquica, em face do objetivo para o qual foi criada aquela instituição do que a de admitir a inamovibilidade dos seus membros”

⁵⁷⁵ Ressalte-se que, mesmo nesse período, esses posicionamentos contrários à autonomia institucional sempre foram minoritários na literatura e no discurso a partir e sobre o MP.

⁵⁷⁶ Para a autora, a subordinação hierárquica ao Chefe da organização, todavia, “[...] não implica a falta de liberdade no exercício de sua função. O membro da instituição é livre ao manifestar seu entendimento e pode fazê-lo sempre sem que isto indique cometimento de insubordinação. Nem mesmo o Procurador-Geral pode obrigá-lo a mudar sua posição ou violar sua consciência” (PAULA, 1981, p. 85).

⁵⁷⁷ A redação original da CRFB/88 somente estendia as regras previstas para a magistratura no art. 93 da CRFB/88 em dois dos seus incisos, II e IV, relativos a critérios objetivos de promoção na carreira. Com a EC 45, o art. 129, §4º o passou a ter a seguinte redação: “Aplica-se ao Ministério Público, no que couber, o disposto no art. 93”.

⁵⁷⁸ Sob esse aspecto, como já ventilado mais acima, seria correto afirmar que somente após a EC 45/04 é que o regime de simetria plena de garantias, vencimentos e prerrogativas entre Judiciário e MP.

a razão fundamental para ter se sustentado, durante décadas, a equiparação do regime de garantias institucionais e funcionais — ou, em um cenário mais raro, o regime de garantias ministeriais tendo em perspectiva àquele dispensado aos juízes⁵⁷⁹ — pode ser pensada a partir da chave analítica do pluralismo estatal. Aqui, o já mencionado peso político da clássica tripartição dos poderes também se faz sentir. Não há discussões públicas relevantes sobre o caráter essencial da função do Judiciário na centralidade das tarefas principais do Estado contemporâneo. Diferentemente das agências estatais, à semelhança do Ministério Público no mundo ocidental, a atividade e objetivos institucionais do Poder Judiciário pouco variam na experiência comparada (TONRY, 2012, p. 5).

Associado a isso, a também discutida tradição bacharelista da formação do Estado brasileiro e as estreitas relações entre elites jurídicas e política sempre asseguraram aos membros do Judiciário a condição de elite do funcionalismo público em termos de vencimentos e prerrogativas. No caso do Ministério Público brasileiro, porém, esse processo de estruturação em uma carreira de Estado, com um estatuto jurídico mais claro de garantias e prerrogativas, se deu de forma mais tardia, especialmente a partir da metade da década de 1930⁵⁸⁰. (MACEDO

⁵⁷⁹ É o caso, por exemplo, de expediente enviado pela Associação Paulista do Ministério Público (APMP) à Assembleia Constituinte de 1946, apresentando sugestões de constitucionalização de garantias institucionais e funcionais como: i) concurso público para ingresso na carreira; ii) regras objetivas de promoção dentro da carreira; iii) garantia de estabilidade, com hipótese de demissão baseadas em processo judicial ou em processo administrativo assegurada a ampla defesa; iv) vencimentos dos representantes do Ministério Público, nunca inferiores a 3/4 do que perceberem os juízes perante os quais funcionarem; v) estabelecimento do quinto constitucional com vagas oriundas do MP na composição dos tribunais. Nas razões que fundamentam o pedido, a APMP consigna que “(...) Daí a necessidade das garantias da função, garantias que não precisam ser tão amplas quanto as que cercam a função judicial propriamente dita, mas que, segundo Coumoul, devem assegurar o que ele chama “l’esprit de justice dans la direction de leur carrière”. (...)” (BRASIL, 1946, p. 201). Observe-se que, mesmo não pleiteando a equiparação de regimes jurídicos, o parâmetro do estatuto de garantias reivindicado é a magistratura. Especula-se que duas razões podem justificar a cautela da APMP nesta ocasião. Primeiro, uma estratégia política diante de uma conjuntura pouco favorável a um pleito mais avançado. Segundo, havia uma preocupação à época acerca do ônus financeiro, para o Erário dos estados mais pobres, de um estatuto de garantias funcionais muito amplo para o Ministério Público, visto que a autonomia financeira ainda não era uma realidade para a organização (e nem para o Judiciário). Sobre este último ponto, observe-se que, anos depois, Grinberg e outros (1985, p. 134) propuseram, como medida a ser constitucionalizada pela ANC 1987-1988, a criação de um “Fundo de Manutenção da Justiça para que a União possa suplementar os vencimentos de membros do Ministério Público dos estados mais pobres cujas receitas tributárias não lhes permitam pagar os vencimentos ora determinados”. A hipótese aqui aventada se fortalece quando se nota que a Constituição Estadual de São Paulo de 1947 — isto é, um ano após a citada Assembleia Constituinte — estabeleceu que “os vencimentos dos membros do Ministério Público de primeira instância serão iguais aos dos juízes das respectivas entrâncias, vedada a percepção de custas, emolumentos ou porcentagens”.

⁵⁸⁰ Para que fique bem compreendido: é a partir da Revolução de 1930, com a reorganização das relações de poder entre as elites políticas nacionais, dois fenômenos de interesse são descritos pela literatura como afetos às elites jurídicas e às organizações do sistema de justiça: i) a diferenciação institucional das carreiras jurídicas, através da racionalização e burocratização de suas funções na paisagem organizacional do Estado; ii) o desenvolvimento de uma autonomia e de uma expertise profissionais com um novo ativo mobilizado pelas elites jurídicas para se reinserir na dinâmica das relações de poderes na comunidade política (ALMEIDA, 2016, p. 216). O que se deseja ressaltar aqui, diferenciando MP e magistratura, é que — mesmo nesse período — comparativamente, o estatuto jurídico e a estrutura de trabalho do Judiciário estava condições melhores que as do Ministério Público, embora longe de constituírem uma situação ideal ou adequada para a prestação jurisdicional.

JÚNIOR, 1995, p. 44, 50; VIANNA, 2011, p. 86-90; BONELLI, 2002, p. 190). Nesse aspecto, a disparidade entre Judiciário e magistratura ao tempo da Revolução de 1930 é bem caracterizada em publicação de J. Soares de Mello, que aponta a precariedade estrutural e a ausência de um regime jurídico mínimo para os membros do MP paulista, opondo às “honrarias da magistratura, inamovível, independente”. Veja-se:

Os representantes do Ministério Público, na organização paulista, são meros funcionários administrativos. Na sua escolha domina exclusivamente a política de que são dependentes completos. Não tem a menor garantia. Os seus vencimentos são irrisórios e incalculáveis os seus trabalhos. (...) A promotoria pública paulista conta, por isso, a não serem raríssimas exceções, unicamente com moços recém-saídos de uma escola de direito, sem nenhuma prática, sem nenhum tirocínio e ansiosos por se despedirem de seus cargos o mais depressa possível, atraídos pelo fascínio da política, pelos proveitos materiais da advocacia ou pelas honrarias da magistratura inamovível, independente. E enquanto conservam os seus cargos, que desempenham sem amor e sem fadigas, pois são mal remunerados e estão certos de perdê-los de um momento para outro, procuram, em outros trabalhos, na advocacia, no jornalismo, no magistério, proventos materiais, desviando-se por muitas horas de suas funções (MELLO, 1930, p. 31-32).

Essa contextualização histórica é um elemento relevante para entender certos aspectos da pauta de interesses corporativos do MP brasileiro ao longo de sua trajetória desde a Primeira República. Citar-se-ão dois, sem prejuízo de outros. O primeiro, já trabalhado extensamente no capítulo anterior, diz respeito à centralidade do argumento do quarto Poder na identidade e na ideologia institucionais do MP brasileiro. O segundo, explica justamente a persistência do paralelismo proposto entre garantias institucionais e funcionais do Judiciário e as do MP, o que abrange a questão da independência funcional. A esse propósito, Macedo Júnior (1995, p. 144) observa que, ao longo do século XX, “um esforço em assemelhar-se com a magistratura nacional” sempre se afigurou como uma “parte da estratégia institucional de garantir melhores vencimentos, prerrogativas e condições de trabalho, tradicionalmente asseguradas aos membros do Poder Judiciário” (MACEDO JÚNIOR, 1995, p. 44).

O espelhamento do regime de garantias institucionais e funcionais do Judiciário, em que pese tenha sido plenamente alcançado no curso da ordem constitucional de 1988, causou alguns efeitos colaterais que Macedo Júnior (1995, p. 44) relaciona a uma certa crise de identidade dos membros do Ministério Público no período imediatamente posterior à CRFB/88, contrapondo a atuação ministerial como fiscal da lei no processo civil ao longo do século XX com as atribuições mais recentes relacionadas à defesa de direitos transindividuais.

Consoante já discutido na segunda Parte desta tese, o papel ministerial como fiscal da lei tem uma finalidade clara: intervir em demandas nas quais o MP não é parte inicialmente, a

fim de assegurar que a defesa de interesses da sociedade ou velar pela representação processual adequada de indivíduos incapazes civilmente, ou em uma situação fática que o justifique, como idosos em situação de vulnerabilidade. O fenômeno observado por Macedo Júnior (1995, p. 43-45), no entanto, ia à contramão dessa diretriz, apontando para uma expansão exagerada das hipóteses de atuação do Ministério Público no processo civil ao longo do século XX, sem que a isso correspondesse necessariamente a presença de um interesse público que o justificasse. Ao lado desse fenômeno, evidenciou-se outro, denominado pelo mesmo autor como “parecerismo”, isto é, uma tendência à elaboração de pareceres excessivamente detalhados, à moda de uma sentença judicial, deixando de lado a finalidade e a natureza da intervenção ministerial nos casos de atuação como fiscal da lei.

A razão para a expansão desse tipo de elemento na praxe ministerial ao longo dos anos seria primordialmente política, uma projeção da agenda corporativa de busca pela simetria de regime jurídico em relação ao Judiciário. A participação ministerial em uma ampla gama de temas e a elaboração de pareceres analisando todos os aspectos discutidos no caso afirmariam o MP como uma organização tão essencial à atividade jurisdicional quanto o próprio Poder Judiciário e justificariam o pleito de equiparação de prerrogativas, vencimentos e garantias. Anos e anos de sedimentação dessa praxe, todavia, se incorporaram ao etos e ao fazer profissional dos membros do MP, mesmo com a constitucionalização da simetria em 1988. Até hoje, quase quarenta anos após a promulgação de 1988, o tema do “parecerismo” ainda é debatido em certas esferas de atuação do MP, nomeadamente na segunda instância.

É de fácil apreensão o ponto problemático de fenômenos como o “parecerismo” e a ampla intervenção judicial do MP como fiscal da lei no contexto da reconfiguração de atribuições constitucionalizadas em 1988: a mobilização de recursos materiais e humanos sabidamente limitados sem uma efetiva análise quanto à efetiva presença de interesses da sociedade no caso concreto prejudica as finalidades institucionais da organização⁵⁸¹⁵⁸². Em

⁵⁸¹ Esse fenômeno é mapeado pelo Rogério Arantes (2002, p. 108) já no início dos anos 2000: “[...] é possível encontrar sinais de esgotamento da estratégia expansionista de reconstrução institucional do Ministério Público. Melhor dizendo, há sinais partindo da própria instituição no sentido de rever o conjunto de suas atribuições e de descartar aquelas consideradas menos relevantes, diminuindo a quantidade e melhorando a qualidade. Para tanto, uma das frentes de debate tem sugerido a revisão do conceito de interesse público, aquele que em 1973 credenciou o Ministério Público a iniciar a sua longa e vitória trajetória de reconstrução institucional”. Acrescente-se, a título informativo, que o novo CPC de 2015, que revogou o Código Buzaid, estabeleceu uma cláusula ainda mais aberta de intervenção ministerial em seu artigo 178: “O Ministério Público será intimado para, no prazo de 30 (trinta) dias, intervir como fiscal da ordem jurídica nas hipóteses previstas em lei ou na Constituição Federal e nos processos que envolvam: (...) I – interesse público ou social (...)”.

⁵⁸² Exemplificando: a Lei n. 12.016/09 (art. 12) estabelece que o MP será ouvido em todas as ações de mandado de segurança. Trata-se de uma das classes processuais mais abundantes no cenário de números já superlativos do Judiciário brasileiro - segundo dados do CNJ computados de janeiro a julho de 2022, considerando a propositura de ações novas nas Justiças Estadual e Federal (excluídos os feitos executivos associados a um processo de

razão desse cenário e dos efeitos negativos causados à atividade do MP globalmente considerada, o Conselho Nacional do Ministério Público editou a Recomendação n. 34, de 5 de abril de 2016, que dispõe sobre a atividade a organização como interveniente no processo civil. No documento, o CNMP indica critérios objetivos para análise da necessidade de intervenção ministerial como fiscal da lei nos casos concretos⁵⁸³. Entre as razões declinadas pelo órgão de controle externo para a publicação do expediente, pontuou-se justamente a necessidade de estabelecer parâmetros objetivos para racionalizar a “intervenção do Ministério Público no Processo Civil, notadamente em função da utilidade e efetividade da referida intervenção em benefício dos interesses sociais, coletivos e individuais indisponíveis” (BRASIL, 2016)⁵⁸⁴.

10.1.3 Independência judicial x independência funcional dos membros do MP

Em uma nota de rodapé do texto aqui multicitado, Ronaldo Porto Macedo Júnior (1995, p. 50) cita um depoimento dado por Werner Rodrigues Nogueira, que fora Procurador-Geral de Justiça do MP-SP entre 1963-1964, à revista *Justitia* no ano de 1988. Na oportunidade, indagado sobre se a organização do Ministério Público deveria espelhar o regime jurídico do Poder Judiciário, o ex-membro do MP-SP respondeu que

Não vejo razão para isso. As nossas funções são diferentes. Cada instituição deve exercer suas funções com independência. A organização pode ser diferente. Quanto às garantias, sou favorável até que os promotores tenham mais que os magistrados, porque o promotor não é um órgão estático; é muito atuante no meio social. Não vejo razão para ficarmos atrelados. Acidentalmente, hoje, as garantias são as mesmas. É que sempre existiu no Brasil uma tendência a dar mais garantias ao Poder Judiciário e, talvez, seja por isso, que se luta para nós ficarmos agregados.

conhecimento prévio), o mandado de segurança é a 8ª classe processual mais utilizada no País, com 139.056 protocolo no período citado (BRASIL, 2023b). Os temas dessas demandas são variados, abrangendo questões de inegável interesse público, como questões relativas à observância dos critérios legais no concurso público ou a demora excessiva do INSS na concessão de um benefício previdenciário fruído por menor de idade, até a anulação de uma multa de trânsito ou uma discussão sobre a incidência de um determinado tributo em um fato gerador qualquer. Imagine-se um promotor ou procurador que opte por elaborar pareceres em todos os casos, discutindo aspectos formais e meritórios do feito, independentemente da temática envolvida no feito. O tempo e energia dedicados a esse tipo de intervenção fatalmente resultaria em um comprometimento de outras áreas de sensível importância para os objetivos institucionais do MP de 1988, como a defesa de direitos transindividuais e a fiscalização da administração pública.

⁵⁸³ O documento em questão, vale ressaltar, equivale a uma sugestão/orientação de atuação, não tendo caráter vinculante. Dentre os critérios estabelecidos pelo CNMP (art. 1º) estão: i) o planejamento de questões institucionais; ii) a avaliação da relevância social dos temas e processos em que atuam; iii) a busca da efetividade em suas ações e manifestações; iv) a limitação da sua atuação em casos sem relevância social para direcioná-la na defesa dos interesses da sociedade.

⁵⁸⁴ O documento em questão, vale ressaltar, equivale a uma sugestão/orientação de atuação, não tendo caráter vinculante. Dentre os critérios estabelecidos pelo CNMP (art. 1º) estão: i) o planejamento de questões institucionais; ii) a avaliação da relevância social dos temas e processos em que atuam; iii) a busca da efetividade em suas ações e manifestações; iv) a limitação da sua atuação em casos sem relevância social para direcioná-la na defesa dos interesses da sociedade.

A leitura de Werner Nogueira chama atenção por duas razões. Primeiro, em razão do seu próprio perfil. O ex-PGJ ingressou no MP-SP em 1945, tornou-se procurador de Justiça em 1962, era o chefe da organização durante a ruptura de 1964 e tido como “extremamente conservador” por seus pares da época (DUTRA; PALHARES, 2014, p. 30)⁵⁸⁵. Era de se esperar uma postura de defesa intransigente da simetria com o Poder Judiciário, dado o espírito do tempo do período em que ele ingressou e chefiou o Ministério Público de São Paulo. Segundo a sua análise toca em um ponto importante, completamente ausente no discurso hegemônico a partir e sobre o MP e pouco trabalhado pela literatura especializada: a despeito da simetria constitucional estabelecida em 1988, dos inúmeros pontos de contato entre a estrutura e a agência das duas organizações e da proximidade histórica, simbólica e profissional de seus membros, Ministério Público e Judiciário tem objetivos e dinâmicas institucionais que guardam diferenças sensíveis.

Isso fica evidente à luz da temática que é o fio condutor da discussão no presente tópico: a garantia da independência na atuação de magistrados e membros do MP. Ao classificar que o MP “não é um órgão estático”, Nogueira faz referência a um aspecto fundamental para compreender adequadamente o porquê da garantia funcional da independência não pode ser vista pela mesma lente nas duas organizações: o princípio da inércia, normatizado no art. 2º do Código de Processo Civil de 2015, e que caracteriza a atividade do Poder Judiciário no que diz respeito à instauração dos processos que lhe são submetidos.

A lógica da inércia judicial é de fácil compreensão: quem provoca a jurisdição para apresentar uma solução para um caso concreto são sempre atores externos ao Judiciário. Eis o

⁵⁸⁵ Darcy Paulillo dos Passos, promotor do MP-SP cassado pelo regime de exceção de 1964-1985, lembra que Nogueira foi integralista na juventude e que, apesar disso, assumiu uma postura de defesa dos promotores perseguidos pelo governo autoritário enquanto ele era o chefe da organização. Veja-se: ‘No dia 31 de março eu estaria indo para Araras, onde trabalhava. Se eu tivesse ido eu teria morrido. Uma juíza do trabalho, chamada Ceci, conta sobre os preparativos para minha morte no livro ‘Juventude de chumbo: conto como fomos’, que foi tramada e programada. Mas, motivado pelo golpe, não fui para Araras. Entre 31 de março e o dia 3 de abril eu fiquei com a direção da Ação Popular na minha Kombi, correndo de um lado para outro para ver o que seria possível fazer. Mas não havia nada a ser feito, e nós fomos embora para casa. Em relação a minha não ida a Araras, preciso reconhecer publicamente a importância do Procurador-Geral Werner Rodrigues Nogueira. Ele me chamou e disse: Doutor Darcy, eu não posso tirá-lo de Araras, mas eu o aconselharia a não voltar para lá. Devia saber o que estava acontecendo... Werner Nogueira, na juventude integralista, como Procurador-Geral foi de uma delicadeza e distinção ímpares. Em outra ocasião me chamou e disse: Doutor Darcy, se o senhor for hoje de tarde ao Ministério Público e requerer com data de ontem férias, o Diário Oficial de amanhã publicará com data de anteontem a concessão das férias. Entendi o recado, e me mandei direto. Ele também tirou o Luis Carlos Alves de Souza de dentro da cadeia e, segundo dizem, hospedou na casa dele um promotor perseguido pela polícia. (...) O Werner chegou a declarar: não serei Procurador-Geral se tocarem no cabelo de um promotor meu. E isso foi cumprido. Quando nós fomos postos para fora (...) ele já não era mais Procurador-Geral’ (MAZZILLI; PASSOS, 2014, p. 221-222).

porquê de pensá-lo como uma organização estática: suas engrenagens são somente acionadas quando uma parte interessada a provoca, apresentando uma demanda (ALVIM, 2017, p. 224). Do ponto de vista institucional, garantir aos juízes uma atuação independente passa por assegurar a ausência de constrangimentos externos ou internos estabelecidos por outro parâmetro que não seja a legalidade. Nessa perspectiva, a independência é um pressuposto do livre convencimento do julgador (MADEIRA, 2014, p. 53-54)⁵⁸⁶.

Essa liberdade para decidir não se pauta apenas abstratamente na legalidade. A contrapartida da independência judicial guarda alguns deveres, tais como, a impossibilidade de recusa do julgar para apreciar os casos que lhe são apresentados⁵⁸⁷ e também a exigência de motivação das decisões judiciais⁵⁸⁸ (MARINONI, 2011, p. 108-110). Por fim, os controles internos da atividade jurisdicional são amplos: da possibilidade de submissão de uma decisão judicial ao escrutínio de uma instância superior do Judiciário, formada por outros magistrados e com uma composição colegiada – o chamado duplo grau de jurisdição⁵⁸⁹ (DIDIER; CUNHA, 2016, p. 91-92) à existência de procedimentos de uniformização da interpretação da legislação vigente no âmbito dos Tribunais Superiores.

No caso do Ministério Público brasileiro, no entanto, o cenário é completamente diverso. Os objetivos e atribuições institucionais dos promotores e procuradores exigem uma postura ativa, de maneira que o princípio da inércia não é adaptável à atividade ministerial. Os

⁵⁸⁶ A definição de independência judicial aqui é tributária da perspectiva institucionalista adotada nesta tese, aproximando-se do que Rios-Figueroa e Staton (2014, p. 106-107) definem como “judicial independence *de jure*”, isto é, “[...] formal rules designed to insulate judges from undue pressure, either from outside the judiciary or from within. Institutions like fixed tenure, multi-lateral appointment procedures, budgetary autonomy, and judicial councils are thought to provide such insulation and thus influence behavior by promoting judicial autonomy or influence (...)”. Não se ignora que há outra ampla frente de estudos associada ao que os autores definem como “judicial independence *de facto*”. Essa segunda perspectiva foca mais detidamente no comportamento judicial propriamente dito, ou seja, como e em que condições os juízes decidem os casos concretos. Aqui, dois elementos se relacionam com um alto nível de independência: i) autonomia, entendida aqui como a capacidade do julgar decidir refletindo as suas próprias convicções; ii) influência, ou seja, a capacidade de implementação (*enforcement*) das decisões judiciais.

⁵⁸⁷ Além disso, no âmbito cível, há norma explícita determinando aos juízes a apreciação dos casos seguindo, preferencialmente, a ordem de conclusão dos feitos (CPC, art. 12). Ainda que a regra comporte algumas exceções, também especificadas essa lei, essa diretriz cria mais uma baliza de controle da independência judicial, estabelecendo que casos mais antigos devem ser julgados primeiro.

⁵⁸⁸ “A legitimidade da decisão jurisdicional depende não apenas de estar o juiz convencido, mas também de o juiz justificar a racionalidade da sua decisão com base no caso concreto, nas provas produzidas e na convicção que formou sobre as situações de fato e de direito. Ou seja, não basta o juiz estar convencido - deve ele demonstrar as razões do seu convencimento. Isso permite o controle da atividade do juiz pelas partes ou por qualquer cidadão, já que a sentença deve ser o resultado de um raciocínio lógico capaz de ser demonstrado mediante a relação entre o relatório, a fundamentação e a parte dispositiva” (MARINONI, 2011, p. 109).

⁵⁸⁹ “O princípio do duplo grau pressupõe dois órgãos judiciários diversos, postos em posição de hierarquia: um inferior, outro superior. A decisão proferida pelo órgão de grau inferior é revista pela decisão proferida pelo órgão de grau hierárquico superior. A segunda decisão não é necessariamente melhor que a primeira; é apenas superior, ou seja, é apenas proferida por um órgão hierarquicamente superior” (DIDIER; CUNHA, 2016, p. 91). Vale ressaltar que não se trata de direito absoluto, havendo algumas hipóteses de limitação como nas causas de competência originária do STF.

cidadãos podem representar ao MP, é verdade, e este certamente constitui o principal impulsionador da atividade ordinária da organização. No entanto, os membros do Ministério Público podem investigar e monitorar políticas públicas por iniciativa própria. Além disso, como amplamente mencionado neste trabalho, as atribuições do MP de 1988 detêm uma amplitude que, virtualmente, viabiliza a intervenção da organização em qualquer tema de relevo público (SAMPAIO; VIEGAS, 2019). Neste cenário, dado que os recursos à disposição dos promotores e procuradores não são ilimitados, é inevitável que certas temáticas e casos sejam eleitos, ainda que de forma não explícita, como prioridades da própria organização ou do gabinete sob responsabilidade de um membro em particular⁵⁹⁰.

Ainda que conceitualmente, as noções de independência judicial e independência funcional⁵⁹¹ também sejam bastante próximas e espelhem dilemas semelhantes (SHAPIRO, 2013, p. 274; CARVALHO; LEITÃO, 2019, p. 60-63), o ponto central da reflexão aqui proposta é que a natureza da atividade-fim de ambas as organizações exige uma compreensão específica desta garantia funcional em particular. Veja-se, por exemplo, a questão dos controles internos relativos à atividade finalística do promotor ou procurador na instrução dos procedimentos extrajudiciais sob sua responsabilidade⁵⁹². A natureza ativa da praxe ministerial, a diversidade temática e a amplitude de possibilidades de linhas de atuação nos casos concretos inviabilizam a possibilidade de escrutínio de todas as decisões tomadas por um membro do MP no âmbito de um procedimento extrajudicial.

Poder-se-ia objetar que sempre é lícito aos interessados a impugnação judicial de um ato praticado no bojo de um procedimento extrajudicial conduzido pelo MP. No entanto, disso dependeria que houvesse o acompanhamento efetivo da instrução por parte da sociedade civil, o que não é a regra. Além disso, há questões que, por sua natureza, são de difícil sindicabilidade, porque não se materializam necessariamente em um ato formal. É o caso, por exemplo, do momento adequado para a adoção (ou não) de certa providência em um procedimento extrajudicial ou da eleição de prioridades de atuação e/ou de alocação de mais recursos

590 Esse tema será trabalhado novamente no Capítulo seguinte.

591 Em uma aproximação inicial no Capítulo anterior, propôs-se uma definição de independência funcional no âmbito do Ministério Público como a liberdade de atuação de que gozam os membros do MP no exercício de sua atividade-fim sem a necessidade de subordinação ou aquiescência de membros ou instâncias superiores do órgão e/ou constrangimento de atores externos à organização. No mesmo sentido, Garcia (2010, p. 28) pontifica que “o princípio da independência funcional está diretamente relacionado ao exercício da atividade finalística dos agentes ministeriais, evitando que fatores exógenos, estranhos ou não à Instituição, influam no desempenho de seu *munus*”.

592 O principal desses mecanismos de controle interno através das instâncias superiores do Ministério Público se dá no arquivamento ou no declínio de atribuições no âmbito de procedimento preparatório, inquérito civil e de procedimento investigatório criminal, com a remessa do feito para análise revisional, conforme estabelecem os arts. 10 e 11 da Resolução CNMP 23/2007, art. 2º, §3º, da Resolução CNMP 174/2017 e art. 19 da Resolução CNMP 181/2017.

materiais e humanos em determinado caso ou tema (LEMGRUBER et al., 2016, p. 64-66).

De mais a mais, essas mesmas características da atividade ministerial podem favorecer uma ambiência discursiva que identifique esforços de uniformização de estratégias de atuação ou posicionamentos institucionais como um risco de violação à independência funcional (SAMPAIO, 2022, p. 204). Quanto a este último ponto, cabem duas rápidas considerações. Primeiro, não há base empírica para sustentar que essa leitura em particular é hegemônica no MP brasileiro. Há achados, contudo, de que ela constituiria uma das duas principais projeções da noção de independência funcional em relação a esse tema⁵⁹³. Segundo, evidentemente, há inúmeros caso de atuação coordenada no âmbito dos órgãos ministeriais. O ponto é, à luz da concepção mais tradicional de independência funcional, elas assumem o caráter de meras sugestões/recomendações, cuja implementação depende essencialmente da adesão voluntária dos promotores e procuradores oficiantes no tema ou caso.

Feita essa digressão, como ela impacta a discussão sobre o controle externo do Ministério Público? É que, estabelecida a diferença entre as repercussões e os desdobramentos da garantia da independência no desempenho institucional do Judiciário e do MP, um paradoxo se torna evidente. Historicamente, o debate público sobre o controle externo do Poder Judiciário e do Ministério Público não considera essas distinções na atividade de ambos os órgãos. Uma análise da sequência temporal referente à discussão sobre o controle externo do Ministério Público no período pós-1988, como se verá no tópico seguinte, tem se desenvolvido como um apêndice da mesma questão relativa ao Judiciário. E há consequências político-institucionais e analíticas relevantes nesse cenário.

10.2 CONTROLE EXTERNO NO SISTEMA DE JUSTIÇA BRASILEIRO: UM LEGADO DO PACOTE DE ABRIL

⁵⁹³ Refere-se aqui ao recente trabalho de Marianna Sampaio (2022) intitulado “Ministério Público: a independência funcional impede uma política institucional?”, que explorou a questão no âmbito do MP-SP. De acordo com a leitura da autora, baseada em entrevistas semi-estruturadas, “é possível concluir que há duas grandes linhas de interpretação quanto à relação entre independência funcional e política institucional. A primeira, segundo a qual os promotores e procuradores só devem observar em sua atuação os limites impostos pela lei e pela CF/88, impede o estabelecimento de uma política institucional que vincule a atuação dos membros do MP, tal como destacado pelos autores que se dedicaram ao tema. Ao tornar os PGAs meras recomendações, a independência funcional individual prevalece sobre a política institucional. A segunda linha defende que a independência funcional deve ser utilizada para assegurar o cumprimento do PGA, não podendo o princípio da independência funcional “servir de escudo àqueles que deixam de cumprir objetivos institucionais constitucional e democraticamente definidos”. Nesse segundo caso, independência funcional e política institucional coexistem sem que um prevaleça sobre o outro, já que o cumprimento das metas é feito da maneira julgada pertinente pelo promotor ou procurador que atue no caso concreto” (SAMPAIO, 2022, p. 216).

Em 31 de março de 1977, o então presidente da República, general Ernesto Geisel, fez um discurso de improviso na Vila Militar, no Rio de Janeiro, em almoço de comemoração ao 13º aniversário da ruptura de 1964. Sumarizando o que considerava ser as principais realizações do regime cívico-militar até então, Geisel aborda o tema da Justiça brasileira e defende a necessidade de sua reforma. Veja-se:

[...] eu quero referir-me em particular a um fato que não é de hoje ou de ontem e que sinceramente creio que a todos deve preocupar. Acho que o Brasil, com esse desenvolvimento que tem tido nos anos da Revolução, tem que olhar para o aprimoramento de sua Justiça. Essa preocupação vem desde os primeiros dias de meu Governo, e a Revolução sem dúvida já tinha atuado neste campo, criando a Justiça Federal, principalmente. Mas, ninguém pode negar que a nossa Justiça é tarda, é lenta, e carece, muitas e muitas vezes, da confiança daqueles que batem à sua porta. É preciso que essa Justiça se agilize, que ela se atualize, que ela se ponha no mesmo nível do estágio que o Brasil alcançou. Com este espírito, o Poder Executivo, com um diagnóstico formulado pelo Poder Judiciário, enviou ao Congresso uma reforma da Constituição, que permitiria dar os primeiros passos, os passos fundamentais, vale dizer, os alicerces sobre os quais nós deveríamos erigir uma nova e moderna Justiça para o Brasil. Lamentavelmente, em função da atuação de uma minoria que praticamente dentro do Congresso se transformou numa ditadura, minoria que se prevalece da circunstância de que uma reforma constitucional exige um quorum de 2/3 para aprovação de qualquer projeto, não foi possível obter a aprovação dessas medidas, embora o Governo contasse com o apoio integral, maciço, de todoo partido da ARENA. É, sem dúvida, um fato lamentável. Prejudicado com esta medida não é o Governo, prejudicado é o povo, prejudicada é a Nação brasileira, que precisa de uma nova Justiça. Eu lhes afirmo que essa nova Justiça se fará (BRASIL, 1977a, p. 73).

O desfecho dessa insatisfação do regime autoritário com a resistência do Parlamento a seu projeto de reforma do Judiciário é conhecido. No dia seguinte, 1º de abril de 1977, Geisel faz um pronunciamento em cadeia de rádio e TV e anuncia o fechamento temporário — ou “recesso”, na retórica do regime de exceção — do Congresso Nacional, invocando o Ato Institucional n. 5⁵⁹⁴ e, doravante, outorga o chamado Pacote de Abril, dentre do qual está inserida a Emenda Constitucional n. 7/1977. Além do já citado parágrafo único do art. 96, inserido na CF-67, através desta EC, há outra adição promovida por este ato normativo relevante para o estudo da trajetória institucional do MP de 1988. Foi a EC n. 7/1977 que criou,

⁵⁹⁴ “A Constituição Federal no seu artigo 182 reconhece a validade do Ato Institucional n. 5, Ato que desde o início do Governo declarei que não aboliria sumariamente, mas que, pelo contrário, eu o manteria, para usá-lo toda vez que fosse necessário. Usá-lo com critério, com moderação, sem paixão e sempre voltado para o interesse do Brasil. Agora é a oportunidade de se usar este Ato. De acordo com suas disposições, o Poder Executivo pode colocar o Congresso Nacional em recesso e dessa forma adquirir poderes legislativos. E foi o que eu fiz. Por Ato Complementar de hoje, o Congresso Nacional foi posto em recesso e o Presidente da República, vale dizer, o Poder Executivo, passou a ter poderes legislativos. Eu usarei esses poderes. muito transitoriamente, não só para fazer a reforma do Poder Judiciário, como também, dentro dos limites necessários para as demais reformas de natureza política, que considero indispensáveis ao bem-estar, à tranquilidade e à própria institucionalização política do nosso País” (BRASIL, 1977b, p. 82).

pela primeira vez na paisagem institucional brasileira, um órgão com escopo específico de promover o controle externo do Judiciário: o Conselho Nacional de Magistratura (CF-67, art. 120).

O escopo dessa organização era bastante específico e sua composição inteiramente homogênea. Era formado por 7 (sete) ministros do Supremo Tribunal Federal, tinha atribuição de receber reclamações contra membros do Judiciário, podendo avocar processos disciplinares já instaurados nas Corregedorias dos Tribunais e aplicar sanções disciplinares. A abrangência desse órgão, portanto, se restringia ao Judiciário e a única participação referente ao Ministério Público era que o Procurador-Geral da República funcionava junto ao Conselho, como fiscal da lei⁵⁹⁵. Em 1979, com a edição da LC n. 35/1979, houve regulamentação do seu funcionamento do órgão. Todavia, o seu desempenho institucional revelou se tratar de uma organização fraca, isto é, incapaz de perseguir os objetivos para os quais foi criada^{596 597} (PAES, 1993, p. 168-169; AXT, 2017, p. 18).

O tema do controle externo do Judiciário voltou à discussão durante o processo constituinte de 1987-1988. O anteprojeto da Comissão de Estudos Constitucionais estabelecia, no seu art. 280, o mesmo Conselho Nacional da Magistratura, também restrito à fiscalização da atividade dos membros do Judiciário e com as mesmas funções disciplinares e de avocação de processos das Corregedorias dos Tribunais. A novidade do projeto era uma composição mais plural do colegiado. Sete membros, dentre os quais: i) quatro ministros do STF; ii) um ministro do STJ; iii) um desembargador de Tribunal de Justiça dos Estados; iv) um representante do Conselho Federal da OAB (BRASIL, 1986, p. 39). Também não havia nenhuma menção ao Ministério Público no anteprojeto, apenas a atribuição do PGR para officiar perante o colegiado.

Durante os trabalhos da ANC 1987-1988, Paes (1993, p. 169) e Sadek (2010, p. 67) destacam que o tema do controle externo do Judiciário apareceu em todas as fases do processo constituinte, ainda que, ao final, nenhum dispositivo do texto promulgado em outubro de 1988

⁵⁹⁵ A previsão de papel de fiscal da lei do PGR foi introduzida explicitamente pela LOMAN, em seu art. 51, §7º.

⁵⁹⁶ As razões da sua incapacidade de exercer adequadamente suas atribuições são sumarizadas por Paes (1993, p. 168-169): “[...] primeiramente a sua composição restrita a Ministro do Supremo, a permanência do Procurador-Geral da República com reduzidos poderes. Também os poderes do relator da reclamação foram objetos de críticas, vez que podia ele *ab initio* arquivar a reclamação no próprio processo, não havia prévia definição quer quanto ao prazo ou produção de provas e, ainda, em alguns casos sigilosos certamente redundava em fatos prejudiciais ao julgamento pelo Conselho Nacional da Magistratura e ao próprio exercício do controle do Poder Judiciário”.

⁵⁹⁷ No âmbito da ANC 1987-1988, o relator da Comissão de Sistematização, J. Bernardo Cabral (PMDB-AM), apontou o “espírito de corpo” como um impeditivo para o funcionamento adequado do Conselho Nacional da Magistratura criado pela EC 7/77. Veja-se: “[...] há o exemplo do Conselho Nacional da Magistratura, que é composto apenas por ministros do Supremo Tribunal Federal, e sabe V. Ex.^a, melhor do que eu, que é um órgão que nunca funcionou – o *sprit de corps* não permite. E veja que aqui se faz o controle externo da atividade judiciária e também a do Ministério Público. Este poder, que é soberano – vamos falar então em soberania –, que vive sob controle de todo o povo brasileiro, e nem por isso nos queixamos” (BRASIL, 1987e, p. 804).

tenha feito constar algum mecanismo institucional com essa finalidade. No caso do Ministério Público, ressalte-se que o tema continuou sendo tratado timidamente, nem sempre mencionado e, quando sim, como um mero coadjuvante no grande debate relacionado à temática, que tinha como protagonista o Judiciário.

Na Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público, primeira etapa da regulamentação constitucional do MP no longo processo constituinte de 1987-1988, o relator Plínio de Arruda Sampaio, ex-membro do MP-SP, apresenta um diagnóstico do sistema de justiça nacional. Entre os “fatores específicos da demora, da inacessibilidade, da limitada eficácia punitiva” na prestação jurisdicional, aponta “[...] a deficiência dos mecanismos de avaliação do desempenho da função jurisdicional e dos controles disciplinares, tanto internos quanto externos” (BRASIL, 1987c, p. 6-7). Apesar disso, todavia, nem o anteprojeto da Subcomissão (BRASIL, 1987b), nem o projeto da Comissão correspondente, de Organização dos Poderes, fizeram constar qualquer dispositivo estabelecendo um mecanismo de controle externo do Ministério Público.

O tema, todavia, surgiu na audiência pública realizada em 13.04.1987, na Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público, na conferência dedicada ao Ministério Público na qual compareceu o então presidente da APMP e Secretário-Geral da CONAMP, Antônio Araldo Ferraz dal Pozzo. A postura do representante das entidades corporativas do MP sobre o tema do controle externo do órgão chamou atenção, sobretudo por sua ambiguidade. Questionado pelo constituinte Michel Temer, a respeito sobre o que pensaria o MP a respeito de um procedimento de participação popular, como uma audiência pública, para a escolha da chefia da organização, Araldo dal Pozzo foi categórico: “O Ministério Público deseja ser fiscalizado. Tudo o que faz, tudo o que possa fazer deve passar pelo crivo (...) dos legítimos representantes da sociedade brasileira, como são os membros do Poder legislativo” (BRASIL, 1987a, p. 110).

Quando indagado, todavia, especificamente sobre o tema do controle externo da atividade do Ministério Público, o presidente da APMP assume uma postura contrária ao tema. Curiosamente, inclusive, reduz a discussão à atribuição ministerial de monopólio da ação penal⁵⁹⁸, ao argumento de que somente aí haveria de se falar em fiscalização externa do MP, visto que seria o exercício de uma parcela do poder político do Estado. Ao final, ponderou que os mecanismos internos de fiscalização do MP já seriam suficientes e que o controle externo

⁵⁹⁸ No bojo da pergunta sobre o controle externo, Plínio de Arruda Sampaio também formulou uma questão sobre o tema da exclusividade da ação penal, mas sem qualquer relação com o primeiro ponto. Veja-se: “Por último, qual a opinião da instituição e quais seriam os argumentos que poderiam ser aduzidos em relação à exclusividade da ação penal? (BRASIL, 1987a, p. 107).

pode impor o risco de uma fiscalização ao infinito.

A Tabela 40 abaixo exhibe tanto a questão quanto a resposta acima referida, a saber:

Quadro 40 – Registro de discussão sobre a questão do controle externo do MP em audiência pública ocorrida em 13.04.1987 na Subcomissão do Poder Judiciário e do MP na ANC 1987-1988

Pergunta formulada pelo constituinte Plínio de Arruda Sampaio	Resposta apresentada pelo representante da APMP e da CONAMP, Antônio Araldo Ferraz dal Pozzo
Minha pergunta, no caso, aborda outro aspecto (...) de que maneira uma instituição dotada dessa autonomia poderia ser fiscalizada por outros poderes? Porque é certo que numa democracia não existe nenhum poder que esteja livre de fiscalização por parte de outros poderes. É o sistema dos pesos e dos contrapesos (...) que mecanismos seriam úteis ou adequados para que a instituição pudesse ser fiscalizada no seu funcionamento e no cumprimento de sua função? Sei que ela tem dispositivos de auto-fiscalização, sei que ela tem dispositivos de regulamentar a atividade dos seus membros através de procedimentos internos. Mas gostaria de saber em que medida poderia haver uma fiscalização externa à própria instituição. Segundo, como fazer com que o juiz e o promotor cheguem mais perto do povo, com mais representatividade junto à população? De que maneira poderíamos conseguir isso? (BRASIL, 1987a, p. 107)	(...) quer-me parecer que a primeira indagação, quanto à fiscalização externa do Ministério Público, e a última, referente à exclusividade da ação penal, guardam alguma ligação. Obviamente, os mecanismos internos de fiscalização existem - e não é ponto a ser abordado aqui, agora. Naturalmente a fiscalização do aspecto financeiro, de autonomia financeira do Ministério Público, sofrerá, como é a regra geral, a fiscalização do Tribunal de Contas. Mas não é este, creio, o enfoque que se dá à questão. O enfoque acaba dirigindo-se precisamente àquela área em que o Ministério Público exerce uma parcela do poder político do Estado, que diz respeito à titularidade da ação penal. Portanto, a questão é esta: como uma instituição externa poderia fiscalizar, no fundo, o exercício da ação penal, que é exatamente o ponto em que o Ministério Público deveria ser fiscalizado, como tal, de fora para dentro como uma instituição externa poderia fiscalizar, no fundo, o exercício da ação penal, que é exatamente o ponto em que o Ministério Público deveria ser fiscalizado, como tal, de fora para dentro? (...) Os aspectos meramente funcionais e organizacionais estão plenamente fiscalizados com instrumental interno. Quanto ao problema da exclusividade da ação penal, isto é, o que fazer quando o Ministério Público entende que não deve iniciar uma ação penal, parece-me, exatamente neste ponto, o mais importante. Os mecanismos já existem, já que o Ministério Público não pode, pura e simplesmente, não dar início a uma ação penal. Ele deve requerer o arquivamento das peças de informação do inquérito policial ao magistrado e, se este não

	concordar, deverá remeter as peças ou o inquérito ao Procurador-Geral. Este, sim, dará a última palavra (BRASIL, 1987 ^a , p. 107-108)

Fonte: Autor (2023)

Uma proposta específica contemplando o controle externo do MP na ANC 1987-1988 somente surgirá no segundo substitutivo do Relator J. Bernardo Cabral, na Comissão de Sistematização, em setembro de 1987 (BRASIL, 1987e). O art. 144 do projeto criava o Conselho Nacional de Justiça, um “órgão de controle externo da atividade administrativa e do desempenho dos deveres funcionais do Poder Judiciário e do Ministério Público”. Suas atribuições e composição, contudo, não foram incluídas no texto e seriam objeto de Lei Complementar (art. 144, p. único). O único critério definido é o de que a composição do colegiado a ser definida pela lei futura deveria contemplar representantes do Congresso Nacional, do Poder Judiciário, do MP e do CFOAB. A matéria chegou a ir a Plenário⁵⁹⁹, mas foi rejeitada pela maioria da Assembleia, em votação que teve grande repercussão pública no período (BRASIL, 1987f, p. 308-309).

Na linha do que tem sido sustentado, é bastante visível nos debates constituintes acerca da criação do Conselho Nacional de Justiça — nesta versão que inclui o controle externo do MP — que a centralidade do debate é o Judiciário (2º Substitutivo Bernardo Cabral). A quase totalidade das manifestações dos parlamentares sequer faz menção ao Ministério Público. No dia seguinte à rejeição definitiva da proposta de inclusão do CNJ no texto da Constituição, o *Jornal de Brasília* (1988, p. 5) assim noticiou o ocorrido, em matéria intitulada “Plenário rejeita Conselho Nacional de Justiça” que sequer menciona o Ministério Público:

[...] a votação dessa emenda era aguardada com grande expectativa na Constituinte porque os juízes, que formaram um forte lobby na Constituinte nos últimos dias, não aceitam nenhum tipo de controle externo ao Poder Judiciário. O próprio relator Bernardo Cabral (PMDB-AM) sucumbiu as pressões ao dar o seu parecer contrário à emenda, alegando que recebeu telegramas de todos os Tribunais de Justiça do País e da própria Ordem dos Advogados do Brasil, seção de São Paulo, mostrando apreensão com a aprovação da matéria (JORNAL DE BRASÍLIA, 1988, p. 5).

A fim de ilustrar o que se afirma sobre o conteúdo das manifestações parlamentares, as

⁵⁹⁹ Houve uma modificação da redação proposta na Comissão de Sistematização, com a aprovação de emenda proposta pelo constituinte José Maria Eymael. No texto que foi a plenário, o *caput* do dispositivo se referia a “controle” e não “controle externo” e o parágrafo único também remetia a lei a sua regulamentação, sem qualquer referência à composição do colegiado. Veja-se: “O Conselho Nacional de Justiça é o órgão de controle da atividade administrativa e do desempenho dos deveres funcionais do Poder Judiciário e do Ministério Público (...) Parágrafo único – Lei complementar definirá a organização e funcionamento do Conselho Nacional de Justiça” (BRASIL, 1987e, p. 1033-1036).

duas tabelas abaixo reúnem uma amostra dessas falas, extraídas dos debates âmbito da Comissão de Sistematização e das deliberações de Plenário da ANC 1987-1988. Veja-se:

Quadro 41 – Manifestações públicas favoráveis ao Conselho Nacional de Justiça na ANC 1987-1988

Fala da constituinte Cristina Tavares (PMDB-PE) – Comissão de Sistematização	Fala do constituinte Egídio Ferreira Lima (PMDB-PE) - Plenário	Fala do constituinte Nelson Jobim⁶⁰⁰ (PMDB-RS) - Plenário
"Não venho falar como constitucionalista, que não sou: não venho falar como jurista, que não sou. Venho falar como cidadã do Nordeste do Brasil, que tem sofrido por esta dolorosa chaga: a omissão da justiça e do Poder Judiciário, a omissão dos juízes, sua arrogância e prepotência, fazendo com que milhares de crimes fiquem impunes, sendo coniventes com crimes, com apropriações indébitas, com a grilagem de terra, por exemplo, em toda a Amazônia. Não há quem more na região Amazônica – inclusive V. Ex.a, Sr. Relator – que não saiba de dezenas, centenas e milhares de estórias de grilagem, tolerada e estimulada pela Justiça, com a participação de juízes. É na verdade, a magistratura é que a sustenta. O saldo final, pela boca do povo, é de que é melhor o pior acordo que a	“(…) O que este projeto cria é um Conselho Nacional da Magistratura, que a lei ordinária vai compor, ditando suas atribuições de maneira refletida e madura. Não vamos fazê-las agora. E para quê? Para que fiscalize, oriente aos atos administrativos do Poder Judiciário. Se não tivermos esse órgão, isso será feito pela imprensa. A partir de agora, isso será feito pelo Congresso, pela CPI, devassando o Judiciário, penetrando em suas entranhas. O Conselho não; será um órgão técnico, jurídico, administrativo, e especificamente para esse fim. Será um órgão isento (…). Não podemos deixar o Poder Judiciário exposto à censura, ao acicate, à paixão do Poder Político. Temos de criar um órgão técnico, isento, probo, para fiscalização e para criar a política administrativa do	“(…) qual a fiscalização exercida em relação ao cumprimento dos deveres funcionais dos juízes? Que povo escolhe seu juiz? Que povo controla esse juiz? É necessária, a fim de conseguirmos estabelecer a estrutura vital que aqui se criou e a contrapartida da autonomia administrativa, a instituição do Conselho Nacional de Justiça. E não se diga, como aqui circulou e em todos os jornais – que toda a Magistratura se levantou contra o Conselho Nacional de Justiça. E por que, Sr. Presidente? O que preocupa a Magistratura em relação à existência do Conselho? A quem e a que a Magistratura se opõe? Quero dizer a esta Casa que fui um dos maiores batalhadores pela autonomia do Poder Judiciário. Hoje, pela manhã, ouvi a confissão de um magistrado de carreira do meu Estado, sobre a

⁶⁰⁰ A única fala identificada nos debates da Comissão de Sistematização e do Plenário que menciona o Ministério Público foi, justamente, do constituinte Nelson Jobim, na referida Comissão. Veja-se: “volto a esta tribuna para defender a manutenção do Conselho Nacional de Justiça, que está sendo interpretado como uma intromissão nos poderes inerentes à judicatura. Não é verdade; este Conselho Nacional de Justiça é a contrapartida da judicatura e do Ministério Público à autonomia financeira e administrativa que o texto do eminente Constituinte Bernardo Cabral concedeu a estes dois órgãos.(…) Essa fiscalização não se destina a fiscalizar o conteúdo da atividade e o exercício por parte do Poder Público, do Poder Judiciário e do Ministério Público da sua função constitucional de julgar e de proteger a lei, nada disso; destina-se pura e simplesmente à fiscalização da atividade organizativa do Poder Judiciário” (BRASIL, 1987e, p. 1030). É sintomática a mudança do discurso da fase de Sistematização para fase de Plenário e se explica, provavelmente, pelo fato de que a resistência do Judiciário à criação do controle externo era maior que a existente no Ministério Público. Falar-se-á sobre isso mais adiante.

melhor demanda. (...) todos os Poderes têm que ser fiscalizados. A fiscalização do Poder é o melhor e maior testemunho de sua isenção. (...)”. (BRASIL, 1987e, p. 1033-1034)	Poder Judiciário (...)”. (BRASIL, 1988, p. 308)	necessidade da existência de um Conselho Nacional de Justiça; que a Magistratura, no cumprimento dos seus deveres funcionais, preste conta à população pela via de um Conselho democrático (...)” (BRASIL, 1988, p. 307)

Fonte: Autor (2023)

Quadro 42 – Manifestações públicas contrárias ao Conselho Nacional de Justiça na ANC 1987-1988

Fala do Constituinte Paes Landim (PFL-PI) na Comissão de Sistematização	Fala do Constituinte Gerson Peres (PDS-PA) na Comissão de Sistematização	Fala do Constituinte Edison Lobão (PFL-MA) no Plenário
(...) é um absurdo que se pretenda agora ferir a independência do Poder Judiciário, retirando dos juízes a tranquilidade necessária para que possam cumprir, na gravidade da sua nobre missão, os cometimentos que lhes são deferidos pela Constituição e pelas leis do País. Além do mais, está previsto no Projeto Bernardo Cabral, art.	Sou contra este Conselho, porque a nova Constituição estabelece o intervencionismo constitucional indevido sobre um Poder que ela cria para conviver harmonicamente com os demais. Não posso conceber que brasileiros inteligentes, que aqui vieram trazidos pelo voto do povo, criem um Conselho com corpos	“(...) cumpre propor aqui a rejeição do Conselho Nacional de Justiça. Penso que para que o Poder Judiciário ganhe, por inteiro, a sua autonomia, não basta a reforma que se está realizando e nem mesmo a autonomia orçamentária, mas também a sua autogestão administrativa. O Conselho Nacional de Justiça é por conseguinte,

109, que, através de lei complementar, será criado o Estatuto da Magistratura, no qual as definições disciplinares dos juízes e dos tribunais serão devidamente votadas pelo Congresso Nacional. Não há razão de que, Sr. Presidente, estejamos a inovar em matéria constitucional, rompendo a tradição centenária do País de plena independência de todos os seus Poderes (BRASIL, 1987e, p. 1028)	estranhos – membros da Ordem dos Advogados do Brasil, membros da promotoria pública e deputados federais – para fiscalizar o órgão Supremo da Justiça no cumprimento dos seus deveres (...) Não podemos criar esse Conselho, porque estaremos passando um atestado de incompetência de redação constitucional. E isto fere a tradição de equilíbrio, de harmonia e de independência que deve existir entre os Poderes. Por isso, insurgi-me contra esta emenda, para que os Srs. Constituintes votem pela supressão do dispositivo que cria perdoem -me a força da expressão – esta excrescência constitucional (BRASIL, 1987e, p. 1027-1028)	inconveniente e em si mesmo capaz de anular os avanços que estamos garantindo com a reforma ora em andamento (...)” (BRASIL, 1988, p. 281)

Fonte: Autor (2023)

Duas razões principais podem ser apontadas para entender os porquês de o MP ter sido deixado de lado nos debates relativos ao controle externo de sua atividade na ANC 1986-1987. Primeiro, à época ainda prevalecia a imagem do velho MP, uma típica agência de persecução penal, visto que o processo de mudança institucional que deu à organização o seu perfil atual é somente concluído justamente com a CRFB/88. Assim, o protagonismo no sistema de justiça e a visibilidade pública do órgão eram diminutos, comparativamente aos seus papéis nas décadas posteriores e ao Judiciário naquele período. Segundo, e talvez mais importante, apesar da manifestação refratária manifestada por Antônio Araldo Ferraz dal Pozzo, representante corporativo do MP na audiência pública de 13.4.1987, historicamente, a organização e seus membros parecem ter sido majoritariamente favoráveis a um órgão de controle externo de sua atividade⁶⁰¹ (AXT, 2017, p. 24, 40, 95).

⁶⁰¹ Segundo Axt (2017, p. 40), em um contexto em que a OAB era favorável à criação do Conselho Nacional de Justiça e o Judiciário totalmente contrário, o MP assumiu uma postura discreta, com o fito de preservar o acordo firmado com várias entidades corporativas ligadas ao sistema de justiça e que muito beneficiava ao Ministério Público, dada a constitucionalização de parte importante de sua agenda de interesses relativo ao desenho institucional do órgão.

10.3 A PEC 92/96: O LONGO CAMINHO ATÉ O CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

10.3.1 Idas e vindas na década de 1990: da proposta de Hélio Bicudo à relatoria de Aloysio Nunes

Poucos anos depois, o tema do controle externo no âmbito do sistema de justiça voltou à tona com a Proposta de Emenda Constitucional n. 96/92, de autoria do deputado federal Hélio Bicudo (PT-SP), que mais de uma década depois — e com muitas modificações (SADEK, 2010, p. 3) — seria promulgada como a EC n. 45/2004, que ficou conhecida na história constitucional da Nova República como “Reforma do Judiciário” Tal como as experiências precedentes, “a peça-chave da Reforma, como seu nome indica, era o Judiciário”. (PAIVA, 2012). A primeira proposta, de Hélio Bicudo, não trazia um único dispositivo referente ao Ministério Público (BRASIL, 1992, p. 7847-7848).

O tema ressurgiu na revisão constitucional de 1993-1994, sendo o sistema de justiça objeto de milhares de propostas de emenda (AXT, 2017, p. 59). O Relator dos trabalhos revisionais, deputado Nelson Jobim, propôs a criação do Conselho Nacional de Justiça, como órgão de controle externo do Judiciário, estabelecendo atribuições fiscalizatórias e disciplinares já no texto da Constituição e garantindo a participação não só do PGR, mas do presidente do CFOAB. Também essa proposta, que não foi a frente no processo de Revisão, não fazia nenhuma referência ao controle externo do MP (ESTADÃO, 1994, p. A3). De todo modo, Sadek (2010, p. 3) observa que vários pontos da proposta de Jobim influenciariam o resultado da Reforma do Judiciário quase uma década depois.

Curiosamente, contudo, há evidências de que o próprio discurso no âmbito do MP, à época da revisão constitucional, era de que o caminho natural de um eventual controle externo da organização seria seguir o modelo que fosse pensado para o Judiciário. Citada por Gunter Axt (2017, p. 44), manifestação pública sobre o tema do então presidente da ANPR, Wagner Gonçalves, em um evento corporativo no ano de 1993, pontificou que “[...] controle externo é, por si só, tema controvertido, e tal controle está jungido, queiramos ou não, àquele que porventura venha a ser estabelecido para o Poder Judiciário”.

Apesar do peso da manifestação de uma liderança corporativa como o presidente da ANPR, dos *surveys* feitos à época com membros do MP mostram que, ainda que comparativamente, a adesão a um controle externo fosse maior do que aquela verificada em

levantamentos semelhantes realizados no Judiciário, por exemplo, havia um contingente importante de promotores e procuradores contrários ao controle externo em meados dos anos de 1990. O primeiro *survey*, coordenado por Sadek e Arantes, entrevistou membros de 7 (sete) órgãos ministeriais estaduais em 1996. Questionados sobre a criação de um mecanismo de controle externo: 52% se manifestaram favoravelmente em algum nível — sendo apenas 19% totalmente a favor (1997, p. 50-51). O segundo levantamento, feito apenas com membros do MPF em 1997, encontrar 46% de apoio, total ou parcial (WIECKO; SADEK, 1998, p. 16)⁶⁰².

Quadro 43 – Percentual de membros do MP favoráveis total ou parcialmente a um órgão de controle externo para a organização

MPEs (dados de 1996)	MPF (dados de 1997)
52%	46%

Fonte: Autor (2023), com base em dados de Sadek (1997, p. 50-51) e Wiecko e Sadek (1998, p. 16)

Após os trabalhos revisionais, a PEC 96/92 seguiu tramitando e chegou a ser instalada, no ano de 1995, uma Comissão Especial para debatê-la no âmbito da Câmara dos Deputados. Produzido o relatório, todavia, não houve consenso suficiente para levar o texto à votação, tendo sido a Comissão encerrada em 1998. O tema do controle externo no âmbito do sistema de justiça só retornaria ao debate público no primeiro semestre de 1999, com a crise institucional⁶⁰³ associada às contundentes declarações críticas ao Judiciário do então presidente do Congresso Nacional, Antônio Carlos Magalhães (ACM), e a instalação de Comissão Parlamentar de Inquérito para apurar irregularidades nos tribunais brasileiros (BRASIL, 1999a; SADEK, 2010, p. 5). A própria CPI fora uma resposta de ACM a uma interpelação judicial promovida pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) em razão de uma declaração do parlamento a um periódico de abrangência nacional de que haveria “muita corrupção no Judiciário” (ULHÔA, 1999, p. 5),

Nenhum dos fatos apurados pela CPI do Judiciário dizia respeito ao desempenho institucional do Ministério Público. As 9 (nove) irregularidades apuradas dizem respeito especificamente ao Poder Judiciário. O Relatório Final da CPI, publicado em dezembro de

⁶⁰² No próximo capítulo, discutir-se-á mais detidamente o formato e outros elementos dessas pesquisas de opinião.

⁶⁰³ A tensão institucional estabelecida entre Legislativo e Judiciário nesse período é bem ilustrada em reportagem da Folha de São Paulo intitulada: “Ministro do TST e ACM trocam ofensa”. No corpo da matéria, relata-se que o então vice-presidente do TST, Almir Pazzianotto, criticou o presidente do Senado, Antônio Carlos Magalhães (ACM), em sessão da Corte “convocada exclusivamente para reação pública e formal do órgão à ameaça de extinção da Justiça trabalhista” — este último, um tema muito mobilizado por ACM na época da CPI do Judiciário. Prossegue a reportagem: “Pazzianotto lamentou a ‘guerra injustamente provocada por um agressor que não conhece os limites éticos na sua linguagem, cuja vida pessoal é marcada por tantas tragédias’. ‘Eu me pergunto se ele ainda é capaz de se manter senhor do pleno equilíbrio’ (...) ACM, por sua vez, reagiu duramente e chamou Pazzianotto de incompetente e sem caráter” (FREITAS, ULHÔA, 1999, p. 8)

1999, apontou, entre dois dos principais desdobramentos de sua instauração, os seguintes aspectos: i) designação de nova relatora para a PEC 96/92 e “intensificação da análise da Reforma do Judiciário na Câmara dos Deputados”; ii) “maior apoio à tese de controle externo do Judiciário” (BRASIL, 1999a).

De fato, como pontua Sadek (2010, p. 5-6), a instalação de uma nova Comissão Especial para a PEC 96/92⁶⁰⁴ foi uma inusitada reação da Câmara dos Deputados à movimentação de Antônio Carlos Magalhães e com o apoio de vários setores do sistema de justiça, inclusive do Judiciário⁶⁰⁵, em uma possível tentativa de mitigação de danos. O editorial da Folha de São Paulo de 21.03.1999, intitulado “Reforma sim, CPI não”, reflete o espírito do tempo do debate público da época, reforçando o que propôs a própria Comissão em seu relatório final. Veja-se:

Certos personagens da cena política brasileira parecem ter uma capacidade nata de oferecer soluções equivocadas – quando não mal intencionadas – para questões certas. A proposta extemporânea de uma CPI para investigar o Poder Judiciário (...) encaixa-se perfeitamente nesse padrão. Serve mais para confundir do que para fomentar uma discussão da qual o país precisa, cada vez mais (...) Ninguém discorda de que a Justiça necessita de reforma radical, que ponha sob escrutínio público o Poder mais avesso a controle pela sociedade em franca contradição, aliás, com o seu desempenho, por todos considerado deficiente. (...) Cumpriria ainda questionar se uma CPI constitui o instrumento adequado para pôr em marcha essa reestruturação tão ansiada. Por ora, a invectiva do presidente do Congresso foi capaz de produzir menos luz do que calor, na forma de atritos verbais com os magistrados. (...) A agilidade só será conquistada com alguma verificação de desempenho dos juizes. Há que encontrar uma modalidade de controle que respeite a soberania do Judiciário. Um órgão de fiscalização com atribuições bem definidas, do qual participem magistrados, representantes da Ordem dos Advogados do Brasil e do Ministério Público, poderia possivelmente exercer tal papel – urge portanto que ressurgja na pauta das discussões (FOLHA DE SÃO PAULO, 1999, p. 2).

Em junho de 1999, o então relator, deputado Aloysio Nunes (PSDB-SP), apresentou seu relatório, que foi objeto de numerosas críticas, não só na Comissão Especial, mas também no

⁶⁰⁴ Paiva (2012) lembra que, à PEC 96/92, foram apenas outras Propostas de Emenda à Constituição correlatas: PECs 112-A/95, nº 127-A/95, nº 215-A/95, nº 368-A/96 e nº 500-A/97.

⁶⁰⁵ Também citada por Sadek (2010, p. 60), uma entrevista do então vice-presidente do STF, ministro Carlos Velloso, fazendo um apelo a Antônio Carlos Magalhães é bastante sintomática da crise institucional estabelecida à época entre Legislativo e Judiciário: “O Poder Judiciário precisa de reformas, e os juizes são os primeiros a fazer essa afirmativa. Reformas que deverão ser feitas a partir da análise das necessidades do Judiciário. (...) Uma CPI desse tipo, generalizando acusações contra juizes, simplesmente expõe o Judiciário à execração pública, levando o descrédito às suas decisões. E isso não é bom para a nação. As pessoas precisam do Judiciário para resolver os seus conflitos. Se o Judiciário ficar desacreditado, podem ocorrer, inclusive, casos de desobediência civil. (...) Quero fazer um apelo ao senador Antonio Carlos Magalhães, presidente do Congresso, para que reflita quais são os problemas da justiça brasileira para que caminhemos juntos, se for o caso, para darmos solução ao angustiante problema da justiça que é a lentidão” (LEON, 1999, p. 4)

debate público^{606 607}. O foco da agenda política estava tão concentrado em reformar o Judiciário propriamente dito, que houve uma manifestação explícita do relator no sentido de que o substitutivo a ser elaborado, bem com as emendas dos membros da Comissão Especial, deveriam versar apenas sobre temas atinentes ao funcionamento dos órgãos e da atividade jurisdicional. O Ministério Público, portanto, estaria excluído da discussão desta PEC em particular⁶⁰⁸ (BRASIL, 1999c, p. 42791).

A falta de consenso sobre seu conteúdo e a saída do relator da Câmara dos Deputados para assumir um cargo no ministério do governo Fernando Henrique Cardoso impossibilitaram que o relatório Nunes fosse votado na Comissão Especial. Em agosto de 1999, após o recesso parlamentar, foi designada uma nova relatora, a deputada federal Zulaiê Cobra (PSDB-SP) e que apresentaria um relatório bastante diferente da versão de seu antecessor (SADEK; ARANTES, 2010, p. 10-11). Da mesma forma, o cenário da Reforma mudaria radicalmente para o Ministério Público de 1988.

10.3.2 Como nasceu o desenho institucional do Conselho Nacional do Ministério Público?

Em abril de 1999, ainda com Aloysio Nunes na Relatoria, o deputado federal Pauderney Avelino (PFL-AM) apresentou uma emenda à PEC 96/92, que foi tombada sob o número 035-CE/99, e posteriormente assinada por outros 178 parlamentares (BRASIL, 1999e, p. 685-705). A proposta previa a extensão do controle externo até então previsto para o Judiciário também

606 Em coluna na Folha de São Paulo em 9.6.1999, o jurista e ex-Ministro da Justiça, José Saulo Pereira Ramos, faz duras críticas à proposta de Aloysio Nunes apresentada dias antes na Comissão Especial da Reforma do Judiciário na Câmara dos Deputados: “A tão esperada, necessária, inadiável reforma do Judiciário teve seu primeiro esboço no substitutivo do ilustre deputado Aloysio Nunes Ferreira. O projeto é tão ruim que não se salvam nem os aspectos bons (...) Em vez de providências para tornar mais rápidos processos e julgamentos (maior reivindicação dos brasileiros), o projeto prefere acabar com os próprios processos e julgamento. Pronto. Sem processo e sem julgamento, ninguém mais pode falar da morosidade da Justiça. É, se persistir alguma deficiência, acabe-se com a Justiça. Esse é o estilo da proposta (....) Tão espantosas são as trapalhadas e confusões que nem dá para aproveitar os aspectos positivos da proposta quando pretende melhor (mas sob redação indigente) o processo de pagamento dos precatórios, o de nomeação dos magistrados indicados para tribunais e outros. Sob uma avalanche de impropriedades jurídicas e institucionais, infelizmente, não se aproveitam nem as coisas boas. Temos de começar tudo de novo. Ou, quem diria, esperar pela CPI. Que fim triste!” (RAMOS, 1999, p. 3)

607 A mídia nacional noticiou, à época, que o Relatório Nunes desagradou entidades corporativas do Judiciário, do MP e da advocacia e ao próprio governo. Veja-se, por exemplo, Trevisan e Madueño (1999, p. 12).

608 Mapeando os debates legislativos anteriores à deliberação da Câmara dos Deputados em Plenário, há várias passagens que indicam, de fato, a existência de uma espécie de acordo inicial para não estender as modificações pretendidas no âmbito da Reforma do Judiciário, o que evidentemente contempla o tema do controle externo. Veja-se, por exemplo, informação consignada pela bancada do Partido dos Trabalhadores (PT), em voto separado em relação ao Substitutivo da Relatora à PEC 96/92 ainda na Comissão Especial da Câmara dos Deputados, justifica a falta de uma discussão específica sobre o controle externo do MP – como houve em relação ao Judiciário – pelo fato de que havia “um entendimento generalizado da Comissão Especial de não se alterar o capítulo do Ministério Público” (BRASIL, 1999e, p. 1076).

para o Ministério Público. Diferentemente do debate desenvolvido na ANC 1987-1988⁶⁰⁹, contudo, o desenho institucional apresentado estabelecia um órgão de controle externo exclusivo para o MP: o Conselho Nacional do Ministério Público.

Ainda que não se possa afirmar, com certeza, que a Emenda n. 035-CE/1999 fora a primeira proposta de um órgão específico para o controle externo do MP brasileiro, a sua estrutura normativo-formal, no entanto, certamente foi a base para o desenho institucional do CNMP aprovado pela EC 45/04. Quatro das cinco atribuições promulgadas para o Conselho tem redação praticamente idêntica a da referida proposta legislativa. No âmbito da Composição, houve a adição de membros do Judiciário e da advocacia na redação final, assegurando maior exogenia ao Colegiado. Veja-se a Tabela abaixo:

Quadro 44 – Composição e atribuições do CNMP na Emenda 035-CE/1999

Composição	Atribuições
12 (doze) membros, sendo: a) o Procurador-Geral da República b) 4 (quatro) membros do MPU, um de cada ramo; c) 4 (quatro) membros do MPE; d) 3 (três) juristas, indicados: d.1) um pelo Presidente da República; d.2) um pelo Senado Federal; d.3) um pelo CFOAB.	I - zelar pela autonomia funcional e administrativa do Ministério Público e pelo cumprimento das suas Leis orgânicas, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências; II - zelar pela observância do art. 37 e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos de natureza não institucional praticados por membros ou órgãos do Ministério Público da União e dos Estados, podendo revê-los, desconstituí-los ou assinar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei; III - conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Ministério Público da União ou dos Estados, inclusive contra seus serviços auxiliares, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional da instituição, podendo avocar processos disciplinares em curso, determinar a perda do cargo, a disponibilidade ou a aposentadoria - com proventos proporcionais ao tempo de

609 Sabella e outros (2013, p. 98-99) afirmam que o Centrão tencionava propor, por volta de janeiro de 1988, o desdobramento do Conselho Nacional de Justiça do Projeto Cabral em dois órgãos: um para o Judiciário e outro para o MP, este último chamado Conselho Nacional do Ministério Público. A análise do conjunto de “Emendas do Centrão” publicado em 12.01.1988 pelo jornal O Estado de São Paulo também não faz constar a existência desse órgão. É possível que, durante as discussões internas no âmbito do grande bloco interpartidário, tenha se resolvido suprimi-lo (ESTADÃO, 1988, p. 39). De todo modo, é seguro afirmar que não houve discussão mais extensa sobre o tema no âmbito da Constituinte de 1987-1988

	serviço, recomendar a remoção e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa; IV- propor, quando cabível, ação judicial de perda do cargo contra membro do Ministério Público da União e dos Estados; V - representar ao Ministério Público competente, no caso de crime contra a administração da justiça ou de abuso de autoridade; VI - rever, de ofício ou mediante provocação, os processos disciplinares de membros do Ministério Público da União e dos Estados julgados há menos de um ano; VII - fiscalizar a observância das normas constitucionais sobre limites de remuneração; VIII - elaborar relatório anual, que integrará a mensagem prevista no inciso XI do art. 84, sobre a situação do Ministério Público no País e as atividades do Conselho, propondo as providências que julgar necessárias.

Fonte: Autor (2023), com base em Brasil (1999b, p. 685-705)

A justificativa apresentada para a criação do CNJ e do CNMP na proposta de Emenda n. 035-CE/99 parece sumarizar todos os fundamentos do debate público e acadêmico da época favoráveis a essa iniciativa: i) o déficit de legitimidade democrática dos membros do Judiciário e do MP, por não terem sido eleitos pelo voto popular, cria um “dever adicional de transparência e responsabilidade (*accountability*)”; ii) a natureza do controle pretendido não tem caráter finalístico, abrangendo apenas a atividade administrativa e a responsabilização disciplinar das organizações e seus membros; iii) não há violação ao mecanismo das separação dos poderes, sendo o dever de *accountability* uma exigência do próprio regime democrático, e não exatamente uma ingerência de um outro Poder sobre o Judiciário e o MP; iv) busca do estabelecimento de um modelo de poder judicial baseado na responsabilização social, estabelecendo uma “ponderação justa e razoável entre os distintos princípios da independência e responsabilidade dos titulares do poder judicial” (BRASIL, 1999e, p. 697-705).

Quadro 45 – Quadro-síntese das justificadas apresentadas para a criação do CNJ e do CNMP (PEC 96/92)

Fundamentos apontados	Dever adicional de <i>accountability</i> decorrente do déficit de legitimidade democrática

para justificar a criação do CNJ e CNMP na Emenda n. 035-CE/99 à PEC 92/96	Dever adicional de <i>accountability</i> como exigência do regime democrático
	Controle restrito a finalidades administrativa e disciplinares
	Modelo de sistema de justiça baseado em responsabilização social.

Fonte: Autor (2023), baseado em Brasil (1999c, p. 697-705)

Em setembro de 1999, a relatora Zulaiê Cobra apresenta a primeira versão do seu relatório, incluindo a previsão do Conselho Nacional do Ministério Público em moldes semelhantes à Emenda n. 035/99⁶¹⁰. Uma das primeiras objeções ao Relatório Cobra na Comissão Especial foi, justamente, a ruptura do acordo de não discutir outra organização para além do Judiciário na Reforma. O deputado federal Fernando Coruja (PD-SC) foi o primeiro a levantar essa questão:

No início das discussões, foi abordada uma questão de ordem sobre a reforma do Capítulo IV, que diz respeito ao Ministério Público. Naquela ocasião, o Plenário decidiu⁶¹¹ que o capítulo afeito ao Ministério Público não seria objeto de discussão nesta Comissão, já que a reforma trataria do Poder Judiciário. Entretanto, a eminente Relatora, no seu substitutivo, coloca dispositivos alterando o Capítulo IV, que trata do Ministério Público (...) (BRASIL, 1999b, p. 41992)

Naquela altura, a questão levantada pelos parlamentares era menos o desejo de poupar o Ministério Público da reforma, mas o prazo regimental para a apresentação de emendas já tinha sido ultrapassado⁶¹². A Relatora, no entanto, marcou posição no sentido de que não faria sentido pensar em um controle externo para o Judiciário e não estabelecer mecanismo semelhante para o Ministério Público.

A fim de contemplar os parlamentares insatisfeitos por perderam o prazo regimental para apresentação, foi aberto um prazo para sugestões, como compromisso da Relatoria em

⁶¹⁰ A esse propósito, quando interpelada sobre a autoria da proposta do CNMP, Zulaiê Cobra esclarece que “[...] com base, agora, nas emendas anteriores e nas emendas de alguns Deputados, eu sabia que o Conselho Nacional do Ministério Público não era ideia minha. Eu só não estava aqui procurando, porque não dá tempo. Eu sabia que havia Deputado que tinha apresentado isso nas emendas, que era uma ideia que tinha surgido na Comissão (...)” (BRASIL, 1999b, p. 41995). Mais adiante, o deputado José Roberto Batocchio (PDT-SP) esclarece que “A Proposta de Emenda Constitucional, que figura aqui no quadro demonstrativo do Deputado Pauderney Avelino, é a Emenda n. 35, que trata do Conselho Nacional do Ministério Público” (BRASIL, 1999b, p. 41994).

⁶¹¹ Ficou esclarecido, doravante, que não houve deliberação do Plenário, mas uma manifestação do antigo Relator, Aloysio Nunes, possivelmente espelhando o entendimento do governo naquele momento (BRASIL, 1999c, p. 42791).

⁶¹² Sobre o tema, o deputado Fernando Coruja ponderou: “eu gostaria, por exemplo, de poder ter apresentado propostas que dizem respeito ao Ministério Público. Era o momento de emendas, ainda. E o eminente Relator disse que não aceitaria emendas a respeito do Ministério Público, que estava fora da reforma. Então, nós não apresentamos emendas a esse capítulo” (BRASIL, 1999b, p. 41992). No mesmo sentido, o deputado Mendes Ribério Filho se posicionou: “(...)se não havia oportunidade de os Deputados ingressarem com emenda das funções essenciais da Justiça, o que ocorre, Presidente, é que nós não poderemos ter o mesmo peso na discussão de uma emenda que ocasionalmente ingressou e veio a ser aproveitada por um Relator” (BRASIL, 1999b, p. 41994).

aproveitá-las no próximo substitutivo, a fim de possibilitar a discussão dos temas de interesse dos membros da Comissão Especial (BRASIL, 1999c, p. 42001-42002). Trata-se aqui de um exemplo laboratorial do peso da dimensão da informalidade em uma organização como o Parlamento: mesmo diante da impossibilidade regimental de apresentação de emendas, o entrave foi contornado — o MP pode ser amplamente discutido nos debates futuros da PEC 96/92 — com o compromisso da Relatora em incorporar todos as sugestões apresentadas pelos deputados da Comissão Especial, a fim de que os temas de interesse pudessem ser deliberados e objeto de destaque. Tal compromisso, registre-se, não tem base em nenhuma regra formal, sendo uma prática parlamentar com objetivo de mitigar o risco de obstrução do processo legislativo.

Na mudança de paradigma proposta no Relatório Cobra, a principal justificativa apresentada pela Relatora e outros parlamentares foi o argumento da simetria em relação o Judiciário. É curioso observar como essa ideia, historicamente mobilizada pelo MP para ampliar prerrogativas, garantias e vencimentos, acaba sendo utilizada para legitimação da extensão do controle externo também para a organização. Não só Zulaiê Cobra, mas até mesmo Antonio Carlos Biscaia (PT-RJ), ex-membro do MP-RJ, se manifestaram nesse sentido. Veja-se:

Quadro 46 – Mobilização da pauta da simetria constitucional em sessão da Comissão Especial da PEC 96/92 ocorrida em 15.09.1999

Trecho de fala da relatora Zulaiê Cobra (PSDB-SP)	Trecho da fala do deputado Antonio Carlos Biscaia (PT-RJ)
“(…) Se temos um controle externo para juiz, há de haver um controle externo para o Ministério Público também. Se há juízes preguiçosos, como disse a carta aqui, temos que considerar que isso também existe no Ministério Público. uma coerência muito grande de nossa parte fazermos assim. Os dois capítulos estão lá. Hoje, o Ministério Público não é um Poder, mas está quase sendo um Poder. Falta pouco ao Ministério Público para se tornar um Poder. Então, temos essa coerência. (..) Então, se pudermos, que façamos os dois, até porque o Poder Judiciário não anda sem a presença do Ministério Público (...)”.	“(…) De qualquer forma, hoje eu li o relatório que recebi pela manhã. E verifiquei que essas alterações são para manter a similitude entre o Ministério Público e o Poder Judiciário. Acho até que estão adequadas e corretas. (...) Na medida em que se coloca há desídia, abuso de poder - ao membro de Poder Judiciário, isso é estendido ao Ministério Público. Da mesma maneira, se há um controle externo do Poder Judiciário, deve existir também um controle externo do Ministério Público (...)”.

Fonte: Autor (2023) baseado em dados de Brasil (1999c, p. 41992-41993)

Em dezembro de 1999, a relatora da PEC 96/92 Zulaiê Cobra apresentou o último

parecer e substitutivo a ser levado a Plenário. Não havia maiores digressões acerca do controle externo do MP, exceto a reiteração da simetria constitucional com o Judiciário como justificativa⁶¹³ (BRASIL, 1999c, p. 851-852). Doravante, a relatora fez ajustes no texto, apresentando um relatório complementar (BRASIL, 1999c, p. 953-960). Neste, a proposta assumiu contornos muito próximos à Emenda 035-CE/2019, mas já incluída a previsão de magistrados, advogados e cidadãos na composição do Conselho⁶¹⁴. No campo das atribuições, todavia, a redação se manteve praticamente idêntica à proposição do parlamentar Pauderney Avelino (BRASIL, 1999c, p. 989-990). Apesar da resistência de alguns membros da Comissão Especial à temática do controle externo, o Relatório Cobra foi aprovado por unanimidade naquele Colegiado e, especificamente no que toca ao controle externo do CNMP, aprovado integralmente pelo Plenário da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2000, p. 30915).

No Senado, a PEC foi tombada sob o número 29/2000⁶¹⁵ e o seu relator foi J. Bernardo Cabral (PMDB-AM), o mesmo da ANC 1987-1988 e que, por muito tempo naquele colegiado, sustentara justamente a necessidade de controle externo do Judiciário e do MP. As alterações mais substanciais propostas pela Relatoria se limitaram à composição: suprimiu-se a participação de juízes no CNMP, por sugestão da AMB, e estabeleceu-se um quadro de 10 (dez) Conselheiros. No campo das atribuições, suprimiu-se a possibilidade de o CNMP determinar a perda do cargo do promotor ou procurador, por sanção disciplinar, ou a instauração direta de ações por crime contra a administração pública ou abuso de autoridade (BRASIL, 2001, p. 953-956).

A tramitação no Senado Federal, todavia, foi tortuosa. Somente em novembro de 2002, a PEC 29/2000 foi a Plenário e somente o 1º turno foi votado até o fim da legislatura, apesar dos esforços do Senador Bernardo Cabral, relator e que não havia sido reeleito para o mandato seguinte. Por conta da abundante quantidade de emendas apresentadas no 1º turno da votação e da ampla renovação de cadeiras ocorridas na Casa com o início da legislatura de 2003-2007, a presidência do Senado, ocupada por José Sarney (PMDB-AP), determinou — com o aval da maioria dos Senadores — o retorno da PEC 29/2000 à Comissão de Constituição e Justiça

⁶¹³ “[...] a necessidade de se assegurar uma melhor atuação das atividades ligadas à administração da justiça no País não se adstringe apenas à magistratura, também o Ministério Público passa a contar em sua estrutura com o órgão de natureza semelhante, o Conselho Nacional do Ministério Público (...)” (BRASIL, 1999c, p. 851-852).

⁶¹⁴ A relatora creditou as modificações no tópico relativo ao CNMP a sugestões de José Roberto Batochio, Luiz Antônio Fleury Filho, José Antonio, Antonio Carlos Biscaia e André Benassi. Curioso observar que Biscaia e Fleury foram promotores. No último caso, trata-se, como já apontado, de uma das principais lideranças corporativas do MP brasileiro no período transicional. (BRASIL, 1999c, p. 959-960).

⁶¹⁵ Vale ressaltar que, em determinado momento da tramitação da Reforma do Judiciário, havia 17 PECs apensadas à PEC 29/2000 por correlação temática. Posteriormente, em abril de 2004, o parecer do relator José Jorge as reorganizou e dividiu em 4 PECs diferentes. A EC 45/2004 somente constitucionalizou uma delas, a que é objeto da discussão aqui, PEC n. 29/2000 (BRASIL, 2004b, p. 18-28).

(BRASIL, 2003a, p. 1350-1354).

O novo parecer da Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania (CCJ) foi encaminhado ao Plenário somente em novembro de 2004. Comparativamente ao parecer de dois anos antes, do antigo relator Bernardo Cabral, a única alteração digna de nota diz respeito à composição. Assumiu-se a configuração que seria constitucionalizada pela EC 45/04, voltando a incluir dois juízes na sua composição, indicados respectivamente pelo STF e STJ⁶¹⁶. Especificamente em relação ao CNMP, o texto encaminhado pela CCJ foi aprovado em dois turnos pelo Senado Federal sem modificações (BRASIL, 2004b, p. 4-17).

É interessante observar que, mesmo após a vitória da oposição no Executivo Federal em 2002 e da mudança de relatoria, ao tempo da votação final da PEC 29/2000, havia um amplo consenso em torno do tema do controle externo do Ministério Público, contemplando parlamentares e partidos da situação e oposição. Até o próprio governo, através do então Ministro da Justiça, Márcio Thomaz Bastos, compareceu em audiência no Senado, em dezembro de 2004, apresentando não só posição favorável à criação do CNMP, mas à possibilidade de decretação da perda de cargo de promotores e procuradores pelo próprio órgão. É interessante observar ainda que o discurso do Executivo identificava o Conselho não apenas com a dimensão disciplinar e punitiva, mas também como um instrumento de planejamento e difusão boas práticas. Veja-se:

[...] finalmente, o Conselho Nacional de Justiça e o Conselho Nacional do Ministério Público. Aqui se trata do controle do Poder Judiciário. Também estamos de acordo com isso. Aliás, é objeto de uma luta muito antiga do Partido dos Trabalhadores e da Ordem dos Advogados do Brasil, que, já durante a Constituinte, discutiam essa questão. Acreditamos que deve ser aprovado como se encontra na PEC 29. Ele é equilibrado (...) É uma solução que pode ser um ponto de partida, porque a ideia é que ele seja uma usina, um eixo, um centro de estudo, além dos papéis que lhe são conferidos pela emenda constitucional: de correição, de fiscalização do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes e promotores, no Conselho Nacional do Ministério Público, e de acompanhamento, isso é fundamental, da execução orçamentária e financeira, inclusive fazendo planejamento e estatísticas (...) Então aquela aspiração, aquele anseio, aquele sonho, aquela inquietação de gerações de juristas, de advogados e de juízes ter-se-ão se realizado, porque nós teremos, depois de uma longa tramitação, que vem, legislativamente, desde a Constituinte, realizado esse sonho da construção de um organismo de fiscalização, de controle e de planejamento do Poder Judiciário (BRASIL, 2004a, p. 1258).

A Tabela abaixo ilustra manifestações de políticos de diferentes espectros políticos favoráveis ao controle externo do MP, enunciadas durante os anos de 2003 e 2004, etapa final da discussão da PEC n. 29/2000. Veja-se:

⁶¹⁶ Cabral havia retirado a presença de magistrados na composição do CNMP por sugestão da Associação de Magistrados Brasileiros – AMB (BRASIL, 2000, p. 196).

Quadro 47 – Manifestações de Senadores sobre o controle externo do MP nos anos de 2003 e 204

Fala do Senador Demóstenes Torres (PFL-GO) e ex-membro do MP	Fala do Senador Antônio Carlos Magalhães (PFL-BA)	Fala do Senador Aloízio Mercadante (PT-SP)	Fala do Senador Almeida Lima (PDT-SE)
“(...) essa preocupação também é minha, principalmente porque sou membro do Ministério Público e defendo tal controle há muito tempo, desde que fui presidente do Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais de Justiça do Brasil. É óbvio que muitos procuradores e promotores se conluiaram com muitos políticos, especialmente do Partido dos Trabalhadores, para, em um vedetismo extraordinário, acabarem sacrificando muitas honras (...)” (BRASIL, 2004a, p. 526-527)	“(...)os excessos do Ministério Público existem, e vários dos Srs. Parlamentares têm sido vítimas dele. É preciso que sejam coibidos, e não é pelo corporativismo. (...) Quero dar este testemunho e faço questão de dizer que há procuradores que precisam ter, realmente, sua atuação vigiada. Esse conselho externo do Ministério Público é mais importante até do que o Conselho da Magistratura (...)”.(BRASIL, 2004a, p. 527)	“(...)Estamos constituindo o Conselho Superior do Ministério Público. Esse conselho, no meu ponto de vista, é parte do Poder. Se é parte do Poder, deve ter a prerrogativa de fiscalizar o exercício do Poder. Se o Conselho tem a função de fiscalizar o exercício do Poder, desde que instituído o processo, o amplo direito de defesa, o contraditório, ele pode, sim, afastar da carreira o membro do Ministério Público, e é disso que se trata. (...)Se é identificado um ato de corrupção com provas documentais, testemunhais, absolutamente irrefutáveis pela defesa, o Conselho deve afastar do Ministério Público aquele ímprobo que feriu o princípio e a própria natureza do Poder (...)” (BRASIL, 2004c, p. 1424)	(...) A reforma do Judiciário inclui muitos tópicos e questões polêmicas. O controle externo é apenas uma delas. Mas é a mais urgente. Se a reforma deve começar por um único aspecto, este deve ser o controle externo. Seria um primeiro passo, essencial, para recuperar a credibilidade do Judiciário. Deve-mos incluir na construção desse controle também o controle externo sobre o Ministério Público. O Brasil precisa de um Ministério Público ativo e rigoroso, mas que não esteja contaminado pela doença do denunciismo vazio, espetacular, criador de manchetes (BRASIL, 2003c, p. 42682)

Fonte: Autor (2023)

No limite, a grande discussão referente ao tema do controle externo do MP — e também do Judiciário — no Senado Federal abrangia um ponto específico: a possibilidade do CNMP determinar, por ato próprio, a perda do cargo de promotor ou procurador punido disciplinarmente pelo Conselho. O ponto central do debate, como já ventilado na manifestação do Senador Aloizio Mercadante (PT-SP) acima colacionada, está na compatibilização dessa

previsão com o princípio da vitaliciedade, isto é, a previsão constitucional de que, decorridos dois anos da posse, um membro do MP somente pode perder o seu cargo por força de sentença judicial transitada em julgado (CFRB, art. 128, parágrafo 5º, I, “a”)⁶¹⁷.

O Relatório Cabral, de 2002, havia mantido a possibilidade de perda do cargo como sanção direta aplicada pelo CNMP, nos termos aprovados pela Câmara dos Deputados. Suprimiu, todavia, a possibilidade de o Conselho deflagrar, por ato próprio, a instauração de ação pela prática de crime contra a administração pública ou abuso de autoridade. Apesar do esforço da bancada do governo, também manifestada pelo próprio ministro da Justiça, Márcio Thomaz Bastos⁶¹⁸, essa posição não prevaleceu no último substitutivo apresentado à CCJ pelo senador José Jorge (PFL-PE), integrante da oposição.

Exceto a discussão sobre os limites do poder disciplinar do CNMP, as demais atribuições do colegiado se repetem nas três versões do texto que tramitaram no Senado (projeto aprovado na Câmara, texto da Relatoria Bernardo Cabral (2002) e texto da Relatoria José Jorge/EC 45). A Tabela 48 abaixo as esquematiza:

Quadro 48 – Atribuições do CNMP que permaneceram inalteradas do texto final da Câmara (1999) até a aprovação da EC 45/04

Atribuições funcionais - CNMP	zelar pela autonomia funcional e administrativa do Ministério Público, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências
	zelar pela observância do art. 37 e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Ministério Público da União e dos Estados, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência dos Tribunais de Contas
	rever, de ofício ou mediante provocação, os processos disciplinares de membros do Ministério Público da União ou dos Estados julgados há menos de um ano;

⁶¹⁷ Um dos parlamentares que fizeram essa ponderação foi o senador Jeferson Peres (PDT-AM): “[...] concordo com o controle externo, mas discordo de duas coisas. Em primeiro lugar, o Conselho de Justiça tem o poder de determinar a perda de cargo de magistrados. Isso é a extinção da vitaliciedade. O que distingue a vitaliciedade da estabilidade? É que o magistrado vitalício só pode ser demitido por sentença judicial. O que vai acontecer no Conselho? É um processo administrativo, e não judicial. Parece-me que isso é inaceitável. Que o Conselho possa suspender o magistrado até que ele seja processado, tudo bem, mas demiti-lo (...)? Isso me parece muito forte. É uma violação de uma garantia fundamental da magistratura” (BRASIL, 2004b, p. 1259).

⁶¹⁸ “Retirar a perda de cargo desse Conselho Nacional de Justiça, na minha opinião, significa desestruturá-lo, tirar dele um poder forte. Talvez não ocorressem, nesses últimos anos, acontecimentos como aqueles que foram objeto da CPI do Judiciário se já estivesse em funcionamento um Conselho Nacional de Justiça, um órgão de planejamento, mas também um órgão disciplinar, com possibilidade concreta de punição, assegurada a ampla defesa, e um órgão judiciário, porque o Conselho Nacional de Justiça não será de fora, mas de dentro do Poder Judiciário” (BRASIL, 2004b, p. 1259).

	elaborar relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias sobre a situação do Ministério Público no País e as atividades do Conselho, o qual deve integrar a mensagem prevista no art. 84, XI.

Fonte: Autor (2023) com dados de Brasil (2004, p. 4-17)

As Tabela 49 e 50 abaixo, por sua vez, fazem um comparativo entre as propostas relativas à composição e à possibilidade de o CNMP determinar diretamente a perda do cargo como sanção na atuação disciplinar estabelecida no art. 130-A, parágrafo 3º, III, da CRFB/88 (com topografia idêntica nos três textos) ou a instauração de ação decorrente da prática de crime contra a administração pública ou abuso de autoridade.

Quadro 49 – Composição do CNMP em diferentes fases do processo de discussão da PEC 92/96 (29/2000)

Texto aprovado pela Câmara	Texto da Relatoria Bernardo Cabral – 2002	Texto da Relatoria José Jorge e EC45
13 membros, sendo: a) PGR; b) três membros do MPU c) três membros do MPE d) dois juízes, um indicado pelo STF e outro pelo STJ; e) dois cidadãos indicados um pela Câmara e outro pelo Senado	10 membros, sendo: a) PGR b) quatro membros do MPU, um de cada carreira; c) três membros do MPE	14 membros, sendo a) PGR; b) quatro membros do MPU, um de cada carreira c) três membros do MPE d) dois juízes, um indicado pelo STF e outro pelo STJ; e) dois cidadãos indicados um pela Câmara e outro pelo Senado

Fonte: Autor (2023) com dados de Brasil (2000; 2003, p. 93-195; 2004, 4-17)

Quadro 50 – Composição do CNMP em diferentes fases do processo de discussão da PEC 92/96 (29/2000)

Texto aprovado pela Câmara	Texto da Relatoria Bernardo Cabral – 2002	Texto da Relatoria José Jorge e EC45
Autoriza a determinação de perda de cargo na atuação correcional do CNMP	Autoriza a determinação de perda de cargo na atuação correcional do CNMP	Não autoriza a determinação de perda de cargo na atuação correcional do CNMP. Possibilidade desse tipo de sanção suprimida.
Autoriza “determinar a instauração das ações cabíveis, no caso de crime contra a administração ou de abuso de autoridade”	Texto suprimido	Texto suprimido

Fonte: Autor (2023) com dados de Brasil (2000; 2003, p. 93-195; 2004, 4-17)

Feito esse extenso mapeamento da sequência temporal desde EC 7/1977 (CF-67) até a EC 45/04 (CRFB/88), resta uma questão importante à luz de uma perspectiva institucionalista histórica: tantas décadas após o Pacote de Abril (1977), passada a Constituinte e 7 (sete) anos de tramitação da PEC 96/92, por que o Ministério Público passou a ser inserido, em definitivo, na discussão pública sobre controle externo antes restrita ao Judiciário?

10.4 UMA REAÇÃO AO DESEMPENHO INSTITUCIONAL NOVO MINISTÉRIO PÚBLICO DE 1988: DO RELATÓRIO COBRA À EMENDA N. 45/04

Nas semanas que antecederam a aprovação definitiva do Relatório Cobra — mais especificamente em 23.11.1999 —, uma acalorada discussão estava em curso na Comissão Especial para análise da PEC 96/92 na Câmara dos Deputados. Na ocasião, a relatora da Reforma defendia uma mudança nos termos do art. 129, VII, da CRFB/88, qual seja, a atribuição confiada ao Ministério Público no controle externo da atividade policial. Por sugestão de entidades corporativas ligadas à polícia judiciária, a parlamentar tencionava alterar o termo “controle externo” do referido dispositivo. O ponto para a mudança era que, com a aprovação vindoura da PEC 96/95, haveria uma confusão semântica em torno dessa terminologia, visto que a fiscalização exógena do Judiciário e do MP se daria no nível administrativo, financeiro e correccional, enquanto o controle externo desempenhado pelo MP sobre a polícia sempre teve caráter de supervisão das atribuições finalísticas dos órgãos policiais⁶¹⁹.

Para além da pertinência dessa discussão em particular, que chegou a ir a Plenário, mas não foi aprovada, chama atenção uma manifestação específica de Zulaê Cobra (PSDB-SP) nesse contexto. Em determinado ponto do debate, a deputada afirmou que não faria levar a sua posição até as últimas consequências quanto a questão do controle externo da atividade policial. A razão para isso é que uma PEC inicialmente pensada para estabelecer limites e parâmetros para a atuação para o Judiciário, avançara “demasiadamente para fazer o controle externo do Ministério Público”. Declarou, em seguinte, ter obtido uma “[...] grande vitória naquilo que eu mais queria, ou seja, limite para o Ministério Público (BRASIL, 1999d, p.

⁶¹⁹ “Poderia ser assim ‘controle da atividade-fim policial’. Ou a expressão “controle externo”, que estamos discutindo nesta Comissão que é diferente, mais amplo. É controle dos atos financeiros. Vamos ter acesso à parte administrativa e financeira do Poder Judiciário, a atos funcionais de Juízes e Promotores. (...) Devemos ter coerência com a expressão “controle externo” da magistratura e do Ministério Público, muito mais amplo do que esse controle aqui. Aliás, tem outro significado”. (BRASIL, 1999d, p. 56526-56527).

56526).

Nunes e Cobra eram integrantes da bancada do governo Fernando Henrique Cardoso e então filiados ao mesmo partido do Presidente da República. Todavia, em um intervalo de poucos meses, ambos tiveram posições radicalmente opostas sobre a conveniência política de ser propor modificações no estatuto jurídico-constitucional do Ministério Público de 1988. Essa é uma evidência da impossibilidade de identificar parâmetros claros de coerência partidária nessa altura da reforma do Judiciário (ALBUQUERQUE, 2015, p. 425). De mais a mais, a introdução da agenda do controle externo do MP em 1999 é o primeiro capítulo de um longo, e ainda incluso, romance das tensões entre Ministério Público e outros órgãos da República, em especial o Legislativo e o Executivo. Se havia alguma ilusão, entre os poderes políticos do sentido estrito, de que a pluripotência atribuída ao órgão no processo de mudança institucional culminado na CRFB/88 não se voltaria contra tais atores, essa imagem se desfez após uma década desde a promulgação da Carta.

De fato, foram alcançados alguns dos objetivos possivelmente pretendidos pela classe política com a estruturação do MP de 1988, como a mitigação das pressões políticas em torno da concretização da extensa agenda de direitos prevista na CRFB/88 via sistema de justiça e a mobilização do próprio MP como uma arena de extensão de disputas políticas entre adversários⁶²⁰. O efeito colateral ou preço a pagar, todavia, foi a qualificação do desempenho institucional do MP no campo da fiscalização da administração pública e na repressão anticorrupção, fenômeno que influenciou significativamente a identidade institucional do MP de 1988 ao longo dos anos e cujos desdobramentos serão tratados com mais vagar mais ainda neste trabalho.

No âmbito nacional, um caso paradigmático, que ilustra significativamente essa mudança na relação entre MP e os poderes políticos em sentido estrito, foi o chamado escândalo dos bancos Marka e FonteCindam durante a crise da maxidesvalorização do dólar em janeiro de 1999. Em síntese, o Banco Central do Brasil (BACEN) realizou uma operação de “socorro financeiro” às duas organizações bancárias citadas, consistente na venda de dólares por valor abaixo do mercado, a pretexto de evitar a quebra das entidades financeiras – que tinham uma ampla exposição a papéis indexados na moeda estadunidense — e um possível efeito dominó

⁶²⁰ Na análise dos registros taquigráficos parlamentares da Câmara dos Deputados e do Senado Federal no período entre 1992 e 2004, que compreendeu o estudo aqui desenvolvido sobre a constitucionalização do controle externo, é particularmente notável a quantidade de referências ao Ministério Público nas sessões do Parlamento em manifestações de denúncia e busca por providências persecutórias em relação a integrantes de grupos políticos adversários. Uma vez que este não era o objetivo da pesquisa, não foi possível quantificar a extensão dessas menções, mas se trata de uma agenda de pesquisa a ser desenvolvida no futuro sobre as relações inter-organizacionais entre Legislativo e MP.

no sistema financeiro nacional. Investigações conduzidas pelo Ministério Público Federal identificaram, todavia, o vazamento de informações privilegiadas e o favorecimento ilegal de ambos os bancos, com a participação direta do então presidente do BACEN, Francisco Lopes. Os mesmos fatos deram substância à realização de uma CPI sobre o sistema financeiro nacional (CRISTINO; ALENCAR, 1999, p. A4; CARNEIRO, 1999, p. A5).

Esse caso em particular trouxe ao debate público questões até então pouco discutidas, como as garantias processuais dos investigados, como o direito a não autoincriminação e à ampla defesa⁶²¹ (ARANTES, 2002, p. 254-255). Discussões sobre a legalidade de medidas investigativas conduzidas pelo Ministério Público alcançavam os meios de comunicação de massa. Veja-se, a título ilustrativo, dois artigos referentes a um pedido de busca e apreensão formulado pelo MPF contra o investigado Francisco Lopes e baseado em um bilhete endereçado ao presidente do BACEN pelo dono do banco Marka, Salvatore Cacciola. O primeiro texto, do sub-procurador-geral da República Wagner Gonçalves foi intitulado “O Ministério Público dentro da lei” e publicado na Folha de São Paulo em 20.04.1999. Nele, em síntese, o autor defende a legalidade do pedido de busca apreensão formulado pelo MPF, alvo de várias críticas, inclusive do Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso⁶²², e do ministro da Justiça, Renan Calheiros⁶²³. No dia seguinte, o mesmo periódico publicou o artigo “República de Procuradores?”, dos juristas Celso Ribeiro Bastos e André Tavares, é intitulado “República de Procuradores?”. Em um tom contundente, os autores reputam que a prova produzida na medida investigatória em discussão é ilegal e classificam tais providências como “pseudojurídicas”. Veja-se:

⁶²¹ Como resgata Arantes (2002, p. 255), foi emblemático o caso do HC 79224-DF, julgado pelo STF, que relaxou prisão decretada na CPI contra o ex-presidente do BACEN, Francisco Lopes, por se recusar a responder as perguntas dos parlamentares. Na decisão, o STF declarou ainda o direito de qualquer acusado permanecer em silêncio quanto interrogado em uma investigação.

⁶²² Fernando Henrique Cardoso classificou a busca e apreensão na casa de Francisco Lopes uma “invasão” e conclamou a opinião pública a repudiar a “volta do arbítrio no Brasil”, comparando a providência autorizada judicialmente com os expedientes do regime de exceção de 1964-1985 (LISBOA, 1999, p. 12).

⁶²³ “O ministro da Justiça, Renan Calheiros, alertou ontem o presidente e o relator da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) dos Bancos, respectivamente, os senadores Bello Parga (PFL-MA) e João Alberto (PMDB-MA), para o fato de que são ilegais as apreensões de bens que o Ministério Público realizou esta semana. O ministro orientou a Polícia Federal a não mais auxiliar nas iniciativas do Ministério Público para apreender bens, com base em decisão do Supremo Tribunal Federal” (MARQUES, 1999, p. A4)

Quadro 51 – Quadro ilustrativo do debate na imprensa nacional sobre a legalidade do pedido de busca e apreensão requerido pelo MPF contra o ex-presidente do BACEN no caso Marka-FonteCindam, em 1999.

Trecho do artigo “Ministério Público dentro da lei”, de Wagner Gonçalves – Folha de São Paulo, 20.04.1999	Trecho do artigo “República de procuradores?”, de Celso R. Bastos e André Tavares – Folha de São Paulo, 21.04.1999
“(…) A busca feita pelo Ministério Público Federal e pela Polícia Federal no apartamento do economista e ex-presidente do Banco Central Francisco Lopes não tem nada de ilegal. Ela foi realizada com autorização judicial e em conjunto com a Polícia Judiciária Federal (....) A quem a omissão ou o silêncio do Ministério Público interessam? (...) causaram-me surpresa as declarações do sr. Ministro da Justiça no episódio da apreensão de documentos na casa de Francisco Lopes (....) Onde a ilegalidade ou abuso de poder? Se houve constrangimento ao dr. Lopes, ele foi legal. As autoridades precisam ter consciência que elas também devem responder por atos, não somente o pobre coitado da esquina (...) (GONÇALVES, 1999, p. 3).	“(...) O estatuto do Ministério Público da União confere um verdadeiro arsenal de instrumentos aos seus membros no cumprimento de sua missão institucional. Contudo, é necessário alcançar a justa medida no exercício desse poder (...) No Estado de direito, justamente para conter a degeneração do poder e o arbítrio, desde sempre as declarações de direitos do homem buscam proteger a dignidade humana contra a opressão. Nossa Constituição consagra tais direitos no extenso rol do seu art. 5o. E, embora nenhum direito seja absoluto, prevalecendo os princípios da razoabilidade na sua aplicação e da conveniência das liberdades públicas, devem ser respeitadas pautas mínimas de atuação nas investigações que envolvem violação de direitos fundamentais (...) a prova obtida com violação das garantias estará viciada, sendo considerada inadmissível no processo (....) medidas pseudojurídicas, que sirvam apenas para atender aos anseios da m’diria, por parte de autoridades que deveriam zelar pelo cumprimento dos direitos que violam merecem imediata e integral repreensão (....) No episódio do Banco Central, houve desproporcionalidade entre a “prova”, um simples cartão com um pedido (que, de resto, pode ser remetido por qualquer pessoa) e a medida judicial aventada. O que parece estranho é pressuposto que uma autoridade administrativa tenha poderes para atender a bilhetinhos particulares. Se é assim que funciona o BC, pode-se dizer que o cargo que ocupa o seu presidente confere-lhe um poder que muitos déspotas não tiveram (...)”. (BASTOS; TAVARES, 1999, p. 3)

Fonte: Autor (2023)

O caso Marka-FonteCindam não foi o primeiro escândalo de corrupção de grande

repercussão nacional no pós-1988. Machado (2007, p. 267-286) e Sadek (2008, p. 124) resumizam ao menos outras três investigações anteriores, também protagonizados pelo MPF: i) o caso Sivam, em 1995, referente ao suposto tráfico de influência e favorecimento ilícito da empresa Raytheon na contratação e instalação do Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM); ii) o caso da “pasta cor-de-rosa”, em 1995-1996, relativo a um suposto esquema irregular de financiamento de campanhas eleitorais de importantes políticos da cena nacional por parte do Banco Econômico; e iii) o escândalo do suposto suborno de parlamentares para aprovação da PEC da Reeleição, em 1997.

No âmbito estadual, Arantes (2002, p. 160-188) apresenta um minucioso relato da chamada Máfia dos Fiscais, cuja descoberta se deu através de investigação do recém-criado Grupo de Atuação Especial de Repressão ao Crime Organizado (GAECO) do MP-SP. Em dezembro de 1998, o primeiro ato dessa apuração foi a deflagração de uma operação que resultou na prisão em flagrante de Marco Antonio Zeppini, funcionário da prefeitura de São Paulo, e que foi acompanhada por uma equipe da Rede Globo de Televisão e exibida no principal noticiário e a maior audiência da TV brasileira à época, o Jornal Nacional (ARANTES, 2002, p. 160).

A experiência dos GAECOs⁶²⁴ evidencia, inclusive, que — apesar da maior visibilidade nacional do MPF por conta da natureza das investigações, envolvendo questões afetas ao patrimônio da União —, os MPs estaduais parecem ter compreendido primeiro a necessidade de especialização temática e desenvolvimento de uma *expertise* particular para a atuação em determinados tipos de ilícito, como aqueles praticados contra a Administração Pública. Atualmente, inclusive, esse tipo de coletivo se tornou uma prática replicada em todo País, superando, inclusive, o modelo de força-tarefa, por muitos anos adotado pelo MPF (LAMENHA; LIMA, 2021, p. 96).

Ao final da década de 1990 e passados mais de uma década da Carta de 1988, era nítido que o Ministério Público desenvolvera elementos de identidade institucional e de etos profissionais significativamente distintos do paradigma do velho MP do regime de 1964-1985.

⁶²⁴ O primeiro GAECO do País foi estruturado em 1994 no Ministério Público do Paraná (MPPR), a partir das Promotorias de Investigação Criminal (PIC), criadas pela Resolução n. 97/1994. Sua atuação inicial compreendia a criação de ofícios criminais especializados para atuação frente a delitos em geral, não apenas aqueles associados ao patrimônio público. No caso do MPPR, somente em 2007, através da Resolução n. 1801, é que o GAECO passa a atuar na repressão específica do crime organizado dentre os quais “delitos praticados por agentes públicos no exercício da função, quando presentes características típicas de grupo criminoso organizado ou estruturado” (PARANÁ, 2021). No caso paulista, porém, essa especialização com foco na repressão ao crime organizado já se verifica desde a estruturação do GAECO naquele órgão ministerial, em 1995. Baseia a sua atuação não a partir da distribuição de casos para o coletivo, mas o estabelecimento de uma estrutura de suporte material, humano e de inteligência para os promotores responsáveis por um determinado caso que esteja dentro da especializada temática do GAECO (SÃO PAULO, 2023).

Se isso já era visível na atuação associada aos direitos transindividuais, a crescente atuação no âmbito particular da fiscalização do patrimônio público atraiu visibilidade pública sem precedentes para o MP e criou uma pauta de interesse contínuo dos meios de comunicação de massa.

Essa dinâmica também alterou sensivelmente a relação entre o Ministério Público e a mídia: para a organização estatal, estar sempre em evidência sob a aura do “combate à corrupção” gerava um capital político que, na lógica do pluralismo estatal, poderia se reverter em maior poder de barganha no futuro para a reivindicação de melhorias no seu regime de prerrogativas, garantias e vencimentos; para os meios de comunicação, tratava-se de uma temática “campeã de audiência”. Havia ainda a dimensão do exemplo: a publicização de novos escândalos motivava que outros denunciante procurassem o MP para expor outros possíveis casos de ilícitos no setor público (ARANTES, 2002, p. 206-210).

Nesse contexto, Sadek (2000, p. 33), foi neste período que surgiu, no âmbito nacional, talvez o primeiro membro do Ministério Público pós-1988 cujo nome se dissocia da organização na cobertura midiática, que – sempre em busca de heróis e vilões –, passa a citá-lo de forma individual: o procurador da República “Luiz Francisco de Souza passou a personificar, tanto dentro da instituição com externamente, o Ministério Público que se pretende ‘representante’ da sociedade”, em sua atuação em vários casos de repercussão nacional durante o governo Fernando Henrique Cardoso. Esse tipo de narrativa, cada vez mais comum frente à cobertura midiática e a atuação ministerial, passa se tornar a tônica em muitos dos grandes casos daí por diante. O movimento aqui é duplo: a mídia ganha manchetes que, certamente, serão consumidas avidamente dado o interesse do público no tema; e o MP passou a entender que a exposição midiática de seus casos gerava uma pressão positiva para a obtenção de êxito processual. É um período, portanto, em que o tema “Ministério Público” começa a provocar opiniões bem claras na sociedade civil e na classe política, “quer como paladinos da moralidade e reais defensores do povo, quer como açodados e inconsequentes”. Promotores e procuradores passaram a estar, desde então, permanentemente “na berlinda” (SADEK, 2000, p. 34.)

Paralelamente, não se pode esquecer, estava em curso o debate público relativo à CPI do Judiciário, instalada em março de 1999 e que também teve ampla cobertura midiática (ALBUQUERQUE, 2015, p. 424-426). Ainda que o foco da CPI, como já apontado, se restringisse a irregularidades nos órgãos judiciários, é pertinente especular que todos esses elementos não eram inseridos de forma compartimentada no debate público: o sistema de justiça, até então relativamente desconhecido da opinião pública, ocupava papel de destaque na grande mídia e no dia-a-dia dos cidadãos.

Assim, o que parece ter se consolidado, pouco a pouco, neste período é a ideia de que o custo político de tentar limitar a capacidade de intervenção do MP nas questões públicas, especialmente em temas relacionados à repressão anticorrupção, era inferior àquele decorrente dos escândalos públicos surgidos a partir da atuação ministeriais em uma série de casos de grande repercussão no final dos anos 1990 (ARANTES, 2002, p. 253). Essa percepção, evidentemente, se fez sentir inicialmente no grupo político ligado ao governo incumbente, mas ao tempo da promulgação da reforma, em 2004, pode ser pensar como uma espécie de consenso transpartidário, conforme ilustrado na Tabela 47 acima.

O retorno da Reforma do Judiciário à agenda do Parlamento em meados do ano de 1999, portanto, foi a janela de oportunidade ideal para uma reação dos poderes políticos em sentido estrito quanto aos limites de atuação do Ministério Público pudesse se viabilizar como um projeto factível. Advirta-se que o uso de termo “reação” não deve assumir uma conotação de mera retaliação, na chave de uma ideia usual de que a classe política está sempre comprometida com a impunidade. O fenômeno aqui é analisado na perspectiva da dinâmica das relações inter-organizacionais: o mesmo Legislativo que, dez anos antes, constitucionalizou uma organização com atribuições pluripotentes e um amplo rol de garantias e prerrogativas, agora se vê na contingência de advogar uma agenda de restrição a esses poderes conferidos ao MP.

A esse propósito, Rogério Arantes (2002, p. 256), que desenvolvia a sua pesquisa sobre Ministério Público e política na época desses eventos, propõe que,

Mais que anteriormente, os processos de investigação dos escândalos nacionais e locais ocorridos em 1999 colocaram em questão o desempenho legal e imparcial daqueles que se encontravam no papel de investigadores e acusadores, entre eles e especialmente o Ministério Público. A posição arrojada de promotores e procuradores em diversos episódios, no decorrer de 1999, foi criticada por alguns como abuso de poder, provavelmente motivada pelo que se convencionou chamar de “síndrome do holofote”: um deslumbramento diante dos jornais e câmeras que levaria os integrantes do Ministério Público a agirem irresponsavelmente, pondo em risco a honra de pessoas sem direito a defesa. Pela primeira vez, no debate público, houve manifestações de preocupação com risco de que eventuais arbitrariedades tivessem custo maior que o benefício de ver políticos corruptos na cadeia. Foi nesse novo contexto que propostas de redução e modificação das atribuições do Ministério Público encontram condições de florescer, aproveitando o flanco que se abriu no movimento moralizador de combate à corrupção política.

Diante desse cenário, não é por acaso que, além do controle externo do Ministério Público, outra frente reformista que eclodira na época ficou conhecida, na opinião pública, justamente como “Lei da Mordaza”. Trata-se do projeto de Lei n. 2.961/1997, proposto pelo próprio governo federal e que recebeu essa nomenclatura por propor uma modificação, na Lei n. 4.898/65 (Lei de Abuso de Autoridade), de restrições rígidas para a manifestação pública de

certos integrantes do sistema de justiça, dentre os quais os membros do MP sobre casos em andamento⁶²⁵. Embora proposto em 1997, o auge da sua discussão e a aprovação na Câmara dos Deputados foi contemporâneo ao da PEC 96/92: o PL foi aprovado em 14.12.1999. Em determinado momento, inclusive, houve uma intersecção entre ambas as agendas, visto que a relatora da PEC 96/92, Zulaiê Cobra, inseriu um dispositivo muito semelhante ao proposto pelo projeto de Lei n. 2.961/1997, restringindo manifestações públicas de juízes e membros do MP sobre casos em andamento⁶²⁶.

O fato da proposta de alteração da Lei de Abuso de Autoridade não se restringir ao Ministério Público foi mobilizado por seus defensores para argumentar que não se tratava de uma reação específica contra atuação do órgão⁶²⁷. Entretanto, menos conhecidas, e que impactariam ainda mais o trabalho do MP na fiscalização do patrimônio público, eram outras medidas já previstas no projeto ou que foram sendo agregadas ao longo de sua tramitação: i) o estabelecimento de foro por prerrogativa de função nas ações de improbidade administrativa

⁶²⁵ Entre outras alterações, o projeto de lei se propunha a inserir, na Lei n. 4.898/65 (Lei de Abuso de Autoridade), a proibição de “[...] manifestar (...) por qualquer meio de comunicação, opinião sobre investigação, inquérito ou processo, ou revelar ou permitir que cheguem ao conhecimento de terceiros fatos ou informações de que tenha ciência em razão do cargo e que violem o interesse público e o sigilo legal, a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas” (BRASIL, 1997, p. 8875).

⁶²⁶ O substitutivo da Relatora, então em discussão, pretendia inserir no art. 95, parágrafo 1º, da CRFB/88 a seguinte vedação: “revelar ou permitir indevidamente que cheguem ao conhecimento de terceiros ou aos meios de comunicação fatos ou informações de que tenham ciência em razão do cargo, e que violem o sigilo legal, a intimidade, a vida privada, a imagem e a honra das pessoas”. Na ocasião dos debates na Comissão Especial sobre este ponto específico, Zulaiê Cobra foi contundente: “fico abismada de ver que estamos no intuito de fazer reforma séria, que dê moralidade àquilo que não tem. Dizer que é óbvio e ululante, não é. Esse negócio de Lei Orgânica da Magistratura é para eles, mas não é para nós, o povo. Tem que estar na Constituição, sim. Vedações são constitucionais. Isso aqui é a coisa mais moderna dessa Reforma! O juiz não pode revelar ou permitir, indevidamente, que chegue ao conhecimento de terceiros ou meios de comunicação, sim, fatos ou informações de que tenha ciência em razão do cargo. Isso serve para médico, padre, advogado e todo mundo. Ninguém pode dar informações sobre aquilo que é sigilo profissional. O mínimo que o juiz tem que ter é sigilo profissional. Ele não pode dar informações de fatos de que tem ciência em razão do cargo. Violar o sigilo legal é seriíssimo e gravíssimo. Quer coisa pior do que termos a intimidade violada? Temos vários exemplos, ultimamente, inclusive de políticos, que são execrados aí fora, nos jornais. Por quê? Porque as informações são passadas. Colocamos de igual para o Ministério Público e também para juiz. (...) Estamos falando aqui de vida privada: imagem e honra das pessoas. Querem coisa mais séria como esta que está sendo colocada na Constituição?” (BRASIL, 1999d, p. 56309).

⁶²⁷ A esse propósito, o deputado José Roberto Batocchio (PDT-SP), durante a sessão que aprovou o PL 2.961/1997 na Câmara, defendeu a proposta nos seguintes termos: “Esta lei não se destina ao Ministério Público, mas aos delegados de polícia que submetem, em programas de televisão de terceira categoria, o José da Silva, o Severino, o João, a Maria a uma investigação policial. São programas e programas de televisão que executam publicamente a imagem dessas pessoas indefesas. Esta lei é contra o juiz vedete, que não se conforma em condenar nos autos, mas a sua auto-estima exagerada quer que a condenação extrapole os limites dos autos a alcance a mídia para que ele seja incensado, notório e venerado. Quem sabe a partir desse patamar, ele consiga outros benefícios ou por outros degraus na sua própria carreira. Tem-se falado que a imprensa está a sofrer com esse texto que propõe mudança na Lei n2 4.898. Seria isso verdade? Não é verdade, Srs. Deputados! A imprensa vai continuar com total liberdade de informar o que entender de direito na amplitude assegurada na Carta Constitucional. O que teremos é a proibição do show, do vedetismo e da busca ávida de notoriedade. Isso, sim, é o que vamos ter com a aprovação desta lei. Vamos ter a defesa do mais fundamental de todos os direitos da personalidade humana: o direito à honra e à imagem” (BRASIL, 1999g, p. 62361-62362).

(BRASIL, 1997, p. 8875).; ii) a previsão de recurso contra a abertura de inquérito civil (IC); iii) o estabelecimento de um prazo de vigência máximo de um prazo de 6 (seis) meses a conclusão do IC, admitida a prorrogação como medida excepcional, necessariamente autorizada por instância superior; iv) estabelecimento de um prazo prescricional quinquenal para o manejo de ação civil pública (BRASIL, 1999f, p. 59472-59473; ARANTES, 2002, p. 259).

Enquanto o controle externo do MP foi inserido na PEC 96/92, espelhando a disciplina proposta ao Judiciário sob a justificativa da simetria de regimes jurídicos entre ambas as organizações, o PL n. 2.961/1997 era uma resposta parlamentar clara ao que se consideravam excessos na atuação do MP, e que não se restringiam apenas à interação dos promotores e procuradores com a mídia. Comparativamente, portanto, a agenda do controle externo causaria menos impacto à atuação do MP como desenvolvida até então e ao próprio regime de garantias e prerrogativas da organização.

Propõe-se que essa é uma das duas principais razões para o explicar o porquê do Ministério Público e suas entidades corporativas, com exceção de algumas manifestações pontuais, nunca tenham se manifestado contra o estabelecimento de um mecanismo de controle externo. Considerando o histórico desse tipo de órgão nos sistemas de justiça de tradição romano-germânica assemelhados ao Brasil (CARVALHO, 2007), havia uma probabilidade grande, por exemplo, que a composição do Conselho contasse com uma maioria de membros oriundos do MP e que sua atividade fiscalizatória não adentrasse o campo da atuação finalística propriamente dita da organização. Como visto, foi o que efetivamente aconteceu e, diante do cenário delineado pelo PL n. 2.961/1997 — que somente fora arquivado no Senado Federal em dezembro de 2006 —, a criação do CNMP representou um cenário de contenção de danos favorável ao MP de 1988.

A Tabela abaixo compila manifestações de 4 (quatro) representantes de entidades corporativas ligadas ao MP brasileiro e do Procurador-Geral da República Cláudio Fonteles⁶²⁸

⁶²⁸ O então PGR, Geraldo Brindeiro, participou de audiência pública em maio de 1999 na Câmara dos Deputados e assumiu uma postura mais comedida a respeito da criação do CNMP, defendendo um colegiado formado apenas por membros do MP. Conforme relata Sadek, todavia, “[...] em nenhum momento (...) afirmou claramente que desaprovava a criação desse órgão”, chegando até mesmo a manifestar concordância com a proposta. O seu desconforto com o tema, contudo, fica claro quando são mobilizados argumentos que eram típicos de quem se opunha à questão do controle externo na época (SADEK, 2010, p. 105-107), tais como, a incompatibilidade de um Conselho assim com o regime presidencialista, baseado na independência e harmonia dos poderes do Estado. Esta tese era defendida, à época, por autores como Luiz Flávio Gomes que, em 1993, escreveu que “o controle externo é compatível com sistemas onde o Judiciário não figura exatamente como poder estatal. No nosso sistema jurídico, o Judiciário goza de *status* de Poder Político, logo obrigatoriamente tem que se independente para cumprir suas tarefas constitucionais (....) Esse poder político do Judiciário deriva da soberania nacional e também por esse motivo não pode sofrer nenhum tipo de controle externo que venha a interferir na sua independência jurisdicional e administrativa” (GOMES, 1993, p. 53).

em audiências públicas realizadas, em 1999 e 2003, respectivamente perante a Câmara e o Senado durante a tramitação da PEC que resultaria na EC 45/04. O quadro demonstra que havia uma posição institucional estabelecida a favor da criação do CNMP nos termos em que vinha sendo discutido. Veja-se:

Quadro 52 – Trechos de declarações de representantes da ANPR, CONAMP e do PGR Cláudio Fonteles sobre o controle externo do MP

Trecho de fala de Ela Wiecko, presidente da ANPR (1999)	Trecho da fala de Jesus Siquara Filho, presidente da CONAMP (1999)	Trecho da fala de Marfran Mafra Vieira, presidente da CONAMP (2003)	Trecho da fala de Nicolao Dino, presidente da ANPR (2003)	Trecho da fala de Cláudio Fonteles, PGR (2003).
“(…) entendemos conveniente a criação de um conselho nacional, com atribuição de promover estudos, planejar e avaliar a administração da Justiça. Nesse sentido se impõe a participação de representantes de todos os segmentos que atuam para a prestação da atividade jurisdicional, neles, naturalmente, incluído o Ministério Público. E 105 queremos uma participação paritária. Não somos	Nossos controles internos têm falhado, e têm falhado muito. A falência do controle interno levou à discussão sobre a possibilidade de um controle externo. (...) Na sua composição acho que deve haver uma participação de membros do Judiciário, da OAB e do Ministério Público, sem embargo dizer que não somos refratários à possibilidade de determinado segmento organizado da sociedade participar. A dificuldade que temos é identificar que	(...) há uma posição assente do Ministério Público, posição institucional tomada pelo Ministério Público, de concordância com o controle externo. Entendemos que, sendo o Ministério Público uma instituição de defesa da sociedade, não deve nem pode subtrair-se do controle dessa mesma sociedade.	Quanto ao controle externo (...) a ANPR tem uma posição bastante tranquila em relação a isso. Desde 1993, quando se começou a discussão no âmbito interno acerca da necessidade de instituir um modelo de fiscalização e controle de fora para dentro das instituições, temos sustentado a necessidade sim, de implementar um controle externo não apenas do Poder Judiciário, mas também	(....) Então faz coerência que nós venhamos alijar o Senado da República nesse trabalho de avaliação do Poder Judiciário e do Ministério Público? A mim parece que não guarda boa coerência. Restringimos o controle (...) do Judiciário, ouvindo o Poder Judiciário; do Ministério Público, ouvindo o Ministério Público. Isso, além de traduzir uma visão acendradamente corporativa, a meu parecer, acho que não se sustenta na medida em que

refratários à representação de segmentos da sociedade civil (...)” (<i>apud</i> SADEK, 2010, P. 104).	segmento é esse, dado o espectro, hoje, de organização da sociedade, e com os valores extraordinários, que têm contribuído para a consolidação da democracia no país. (<i>apud</i> SADEK, 2010, P. 104).		do Ministério Público. Somos francamente favoráveis a esses dois modelos, e isso consagra a ideia de democracia participativa. (...)	o Senador da República é parte fundamental na escolha do Procurador-Geral da República e parte fundamental na escolha dos magistrados e Cortes Superiores. O Senado não pode estar fora disso”

Fonte: Autor (2023)

A segunda razão principal para que o MP brasileiro não se opusesse à criação do Conselho Nacional do Ministério Público é adequadamente explicada pelo modelo institucionalista histórico: o estabelecimento de um mecanismo de controle externo é um fenômeno explicável pela trajetória estabelecida a partir do alto grau de autonomia institucional conferida à organização e de independência funcional a seus membros. Este ponto será explorado no último tópico deste Capítulo, que será um reencontro com as questões lançadas logo no início da discussão sobre controle externo do MP nesta tese.

10.5 O DESEMPENHO INSTITUCIONAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO: ENTRE CRÍTICAS E POSSIBILIDADES DE APERFEIÇOAMENTO INSTITUCIONAL DO MP BRASILEIRO

10.5.1 Para que serve um controle externo? Uma discussão sobre a função punitiva do CNMP

Ao final do primeiro tópico do capítulo anterior, várias questões foram apresentadas a propósito da questão do controle externo do MP: i) o que caracteriza uma organização de controle externo de um órgão do sistema de justiça?; ii) a adoção do quantitativo de punições, é um critério adequado de eficiência de uma entidade como o CNMP? iii) a função punitiva é a razão de existir de uma organização como o Conselho Nacional do Ministério Público? iv)

qual o limite entre controle externo, a autonomia institucional do MP brasileiro e a independência funcional de seus membros; v) medidas como o controle da maioria da composição do Conselho nas mãos do Poder Legislativo e a possibilidade de desfazimento de atos associados à atuação finalística do Ministério Público podem se harmonizar com essas garantias institucionais e funcionais de autonomia e independência? O presente tópico se ocupará de tentar respondê-las, ainda que não de forma específica e não necessariamente na ordem inicialmente apresentada. E, de saída, o ponto de partida mais adequado para essa discussão é entender o que caracteriza uma organização de controle externo de um órgão integrante do sistema de justiça, como o Ministério Público.

A literatura sobre o tema do controle externo das entidades do sistema de justiça no Brasil, que já é incipiente, privilegia o tema a partir da perspectiva do Judiciário (PAES, 1993; MORAES, 1998; CARVALHO, 2006, SADEK, 2010; CAMPOS, 2011; TOMIO; ROBL FILHO, 2013). Reflexões específicas sobre o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) são escassas (KERCHE, 2018; KERCHE; VIEGAS, 2021) ou, quando muito, estudam a organização conjuntamente com o CNJ (KERCHE et al., 2020). Há ainda, trabalhos como os de Oliveira, Lotta e Vasconcelos (2020) que estudam o CNMP como tema conexo da discussão principal relativa à independência funcional e *accountability* na atuação do MP no campo das políticas públicas.

A definição de controle externo, no entanto, não é particular desse conjunto de organizações estatais, mas uma terminologia própria do direito público, mais especificamente no campo do controle e fiscalização da Administração Pública. Trata-se, em síntese, de um conjunto de atribuições, conferido pela Constituição Federal e regulamentado pela lei, a um determinado Poder ou órgão estatal com a finalidade específica de fiscalizar o regular funcionamento de um outro órgão ou Poder estatal. O objetivo do controle externo abrange não apenas a identificação e apuração de eventuais ilícitos ou irregularidades, mas também a adoção de medidas para “aperfeiçoar a atividade administrativa” (JUSTEN FILHO, 2011, p. 1112). O exemplo clássico de controle externo no sistema jurídico brasileiro, e a ele estão submetidos todos os agentes e organizações públicas da administração direta e indireta, é a “fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial” efetuada pelo Poder Legislativo com auxílio do Tribunal de Contas (CRFB/88, art. 70 c/c art. 75).

O controle externo pretendido por órgãos como o CNMP é um tanto diferente. Contempla a atuação financeira do Ministério Público, mas em uma abrangência não tão extensa quanto a dos Tribunais de Contas, nas detém outras atribuições que este último não

dispõe. No marco do art. 130-A, §2º, da CRFB/88⁶²⁹, são cinco as atribuições do Conselho: i) zelar pela autonomia institucional do Ministério Público brasileiro, podendo expedir regulamentos ou recomendar providências; ii) fiscalizar a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do MP brasileiro, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para a adoção de providências; iii) analisar reclamações contra membros ou órgãos do MP brasileiro, podendo avocar processos disciplinares em curso e aplicar sanções administrativas como punição; iv) rever, inclusive de ofício, processos disciplinares dos membros do MP brasileiro; v) elaborar um relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias sobre a situação do MP brasileiro e a atuação do próprio Conselho⁶³⁰. Desse desenho institucional, observa-se que a fiscalização desenvolvida pelo CNMP é de natureza administrativa, financeira e disciplinar. Em razão da independência funcional, o Colegiado não pode sindicatizar o conteúdo dos atos finalísticos praticados pelos membros do MP. Há, nesse sentido, enunciado aprovado pelo Plenário do Conselho (n. 6/2019), que dispõe:

Os atos relativos à atividade-fim do Ministério Público são insuscetíveis de revisão ou desconstituição pelo Conselho Nacional do Ministério Público. Os atos praticados em sede de inquérito civil público, procedimento preparatório ou procedimento administrativo investigatório dizem respeito à atividade finalística, não podendo ser revistos ou desconstituídos pelo Conselho Nacional do Ministério Público, pois, embora possuam natureza administrativa, não se confundem com aqueles referidos no art. 130-A, § 2º, inciso II, CF, os quais se referem à gestão administrativa e financeira da Instituição (BRASIL, 2009)⁶³¹.

Era justamente este ponto que estava em jogo no âmbito da PEC n. 5/2021, conforme já ventilado mais acima. O seu art. 3º-F estabelecia a possibilidade de revisão de atos finalísticos dos promotores e procuradores em duas hipóteses: i) em razão de violação de dever funcional devidamente apurado, e de forma prévia, em procedimento disciplinar; ii) em procedimento não

⁶²⁹ Além da EC 45/04, anos depois, a EC 103/19, a Reforma da Previdência de 2019, alterou a redação do art. 130, §2º, III, da CRFB/88, retirando a possibilidade expressado Colegiado aplicar a sanção de “aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais”.

⁶³⁰ Não se reproduziu literalmente o texto constitucional, sintetizando-se o conteúdo do art. 130-A, §2º, da CRFB/88.

⁶³¹ O tema, todavia, está longe de ser pacífico. Há posicionamentos de Conselheiros ao longo da trajetória do CNMP, entendendo que um ato finalístico que ultrapasse os limites da legalidade pode ser revogado ou anulado pelo Colegiado. Veja-se, nesse sentido, voto proferido pela Conselheira Relatora Fernanda Marinela de Sousa Santos, no Pedido de Providências n. 1.00104/2020-66. No caso, foi requerido ao CNMP que a revisão de Recomendação expedida por Procurador da República em matéria relativa à política pública de transporte escolar. Em que pese tenha votado pela improcedência do requerimento, a Relatora consignou textualmente que “Quanto ao tema, estando os atos praticados pelo Ministério Público em consonância com a legislação de regência, **não haverá razão para interferências deste CNMP, do contrário, poderá sim este órgão fiscalizador determinar que o Ministério Público se adeque às determinações legais. Ou seja, o princípio da autonomia ou independência do Ministério Público não pode extrapolar os limites legais, sob pena de incorrer em abuso do poder e, por consequência, estar sujeito ao controle deste CNMP**” (BRASIL, 2020b). O destaque é do autor desta tese.

disciplinar, “[...] quando se observar a utilização do cargo com objetivo de interferir na ordem pública, na ordem política, na organização interna e na independência das instituições” (BRASIL, 2021b).

A aprovação de um dispositivo como esse, na prática, faria terra arrasada o princípio da independência funcional, sobretudo com base em parâmetros tão pouco densos semanticamente. Qual o conteúdo jurídico de termos como “[...] ordem política, na organização interna e na independência das instituições”? Por exemplo, imagine-se uma Recomendação, que é um ato não mandatório, para um determinado município concluir uma obra de uma creche inacabada. Do ponto de vista da gestão, isso pode ser uma interferência em sua independência e um abalo à ordem política — pois o ato pode gerar uma reação de adversários, protestos, entre outras consequências. Seria legítima a desconstituição do ato pelo CNMP?

Se a premissa — correta — do controle externo de uma organização com as características do MP brasileiro é de que um promotor ou procurador pode utilizar abusivamente a sua independência, a mesma lógica vale para uma análise empreendida pelo CNMP. Não se está propondo, evidentemente, o estabelecimento um controle externo ao infinito ou deslegitimando as suas importantes atribuições. Pode-se objetar que uma atuação enviesada é mais complexa em um Colegiado, mas sempre há possibilidade de cooptação por uma determinada agenda ou pauta, mesmo em órgãos coletivos⁶³².

A insindicabilidade administrativa da atuação finalística do MP não significa que os promotores e procuradores estejam à prova de qualquer escrutínio. É possível, perfeitamente, a impugnação judicial de um ato relacionado ao exercício da atividade-fim do Ministério Público e a sua suspensão/anulação por força de ordem judicial. No âmbito administrativo, violações a deveres funcionais podem ser apuradas tanto no nível interno (Corregedoria), quanto no âmbito do CNMP (controle externo).

Aqui, é sabido, reside uma crítica intensa da literatura (KERCHE, 2018b, p. 19-20; KERCHE et al., 2020, p. 1.345-1.347, KERCHE; VIEGAS, 2021) — e também no debate público. Exemplificando: às vésperas da votação da PEC 5/2021, um dos seus principais apoiadores, o então presidente da Câmara dos Deputados, Arthur Lira (PP-AL), afirmou publicamente que a aprovação da proposta representaria “o fim da impunidade em um órgão

⁶³² Martins e outros (2008, p. 178) fazem uma análise exploratória do funcionamento de Conselhos Municipais de políticas públicas (v.g. Saúde e Assistência Social). Citam Relatório da Controladoria-Geral da União que analisou o funcionamento desse tipo Colegiado durante os anos de 2003 a 2006 em Minas Gerais e um dos problemas principais apontados fora o risco de cooptação de membros dos Conselhos pelo Executivo. É claro que a situação do CNMP é completamente diversa, em termos de autonomia, visibilidade e meios, comparativamente a Conselhos municipais. Quer-se apenas pontuar que o fato de um órgão ser colegiado não significa que ele é blindado contra interferências externas.

muito forte” (XAVIER, 2021). Trata-se de uma declaração muito simbólica, quando vinda do ocupante do 3º cargo mais elevado da estrutura institucional da República.

Há dois pontos importantes a explorar aqui. Primeiro, a função disciplinar é apenas uma das atribuições do CNMP. Reduzir o parâmetro de eficiência do órgão ao número e a intensidade de punições significa obnubilar as suas outras funções e reduzir a noção de *accountability* a sua vertente exclusivamente punitiva⁶³³. Trata-se de um critério discutível. O êxito da política criminal e do sistema penal, por exemplo — e guardadas as devidas proporções —, não é medido a partir da quantidade de pessoas encarceradas ou pela duração das penas privativas de liberdade aplicadas. Por que essa lógica seria adequada a um órgão de controle externo?

No entanto, para explorar o segundo ponto, assumir-se-á, hipoteticamente, que esse critério de eficiência é correto: quanto mais punições e quanto mais duras, mais eficiente o CNMP. A partir daí, qual o patamar ótimo para que se possa considerar que o CNMP atende os objetos institucionais para os quais fora pretensamente criado? Veja-se aqui, por exemplo, a discussão empreendida por Kerche, Oliveira e Couto (2020, p. 1345-1346) a esse respeito:

De qualquer forma, obter a punição de um promotor por sua atuação é uma corrida de obstáculos, um funil com passagem estreita, embora o número de punições tenha crescido. Entre janeiro de 2010 e fevereiro de 2019, foram mais de 2.834 processos disciplinares que chegaram ao CNMP, o que dá uma média de 83 por mês. Já o Plenário decidiu, entre abril de 2007 e novembro de 2018, 509 processos, gerando 223 punições de diferentes tipos, uma média mensal de 1,75 punição por mês. Mantida a média mensal de processos e punições para ao mesmo período, somente 2,1% dos casos resultaram em alguma pena. Entre elas, quase metade (47%) foi relativamente leve, como censura, advertência ou admoestação verbal. Além disso, nem todas as punições são de promotores ou dizem respeito a atividades típicas do MP.

A conclusão dos autores de que o CNMP é um órgão que pune pouco se funda, basicamente, no cotejo de dois dados: o número de “processos disciplinares que chegaram ao CNMP” e o percentual final de casos que resultaram na aplicação de alguma sanção. Há uma imprecisão importante aqui. De acordo com o art. 74 do Regimento Interno do CNMP, qualquer notícia de fato relativa a infração disciplinar praticada por membro do MP é instaurada como um procedimento de “Reclamação Disciplinar” e distribuído à Corregedoria Nacional, independentemente de seu conteúdo (BRASIL, 2020c).

Utilizar este número como parâmetro de análise não parece adequado, visto que isso

⁶³³ Sabe-se que esta é a sua acepção clássica, a mais mobilizada na literatura e no debate público (BOVENS et al., 2014, p. 5). Quer-se propor, todavia, que há características específicas no desempenho institucional do MP que recomendam que sejam exploradas dimensões prospectivas dos mecanismos de *accountability*, isto é, como um vetor da implementação da força institucional da organização, com políticas não só voltadas à punição, mas também ao aperfeiçoamento e a eficiência dos objetivos institucionais do MP (PETERS, 2014, p. 212-214). Voltar-se-á a esse tema mais adiante.

implicar supor que todas as reclamações, de fato, imputam um ilícito funcional, vem adequadamente instruídas, entre outros requisitos para que uma apuração disciplinar possa ser efetivamente aberta — o que é um cenário bastante improvável. Basta observar, por exemplo, a proporção entre notícias de fato e inquéritos civis instaurados em um mesmo período no MP. De acordo com dados do CNMP, em 2019 chegaram aos MPs Estaduais do País 773.705 notícias de fato. No mesmo período, contudo, só foram instaurados 23.541 procedimentos preparatórios ou inquéritos civis, ou seja, somente 3% (BRASIL, 2019). Essa desproporção é explicável, em grande medida, pela grande quantidade de notícias de fatos que chegam sem narrar um ilícito ou são direcionadas incorretamente ao MPE e acabam remetidas ao órgão correto, pelos fatos que são rapidamente arquivados, entre outros. Não há razão para supor que a dinâmica seja diferente no âmbito do CNMP.

Em março de 2021, o CNMP apresentou um comparativo de sua atuação disciplinar comparativamente ao CNJ compreendendo o período de 2005 a 2019. Os achados são interessantes: apesar de existirem, no ano de 2020, 28,6% menos membros do MP comparativamente a membros do Judiciário⁶³⁴, o CNMP: i) instaurou 69% mais processos administrativos disciplinares (PADs) que o CNJ; ii) julgou 102% mais PADs que o CNJ; iii) aplicou 58,6% mais punições que o CNJ (BRASIL, 2021d).

Esse resultado pode significar que ambos os Conselhos punem pouco — que é, aliás, a conclusão de Kerche e outros (2020, p. 1.351-1355) —, mas oferece base empírica para propor que, dado o critério de eficiência eleitor (com o qual não se concorda, como explicitado) — o CNMP seria consistentemente mais eficiente que o CNJ⁶³⁵.

De mais a mais, a função disciplinar do Conselho é relevantíssima, deve ser constantemente aperfeiçoada, sendo corretas preocupações sobre a necessidade de possíveis mudanças na legislação disciplinar do MP brasileiro. O que se pretende asseverar aqui é que essa atribuição não engloba o conjunto de tarefas confiadas ao órgão, tampouco pode ser mobilizado, como critério de eficiência do órgão de controle, o número de punições e a extensão das penas.

⁶³⁴ Não há informação se a proporção se manteve durante toda a série, mas não há motivos para supor que houve uma discrepância significativa no período.

⁶³⁵ Chama atenção como é trabalhado, pelos autores, o achado de que o número de punições vem aumentando no CNMP. A explicação apresentada, além de vaga, fica no campo exclusivo da especulação: “apesar do aumento recente no número de punições, os procedimentos institucionais protegem fortemente os membros do MP. Recursos e prazos são favoráveis ao acusado, atores chave no processo geralmente são colegas de instituição — como o corregedor, o presidente — e há maior probabilidade de que o relator seja um dos conselheiros internos. Além disso, enquanto decisões no CNMP exigem maioria de votos, para questões disciplinares os requisitos são mais elevados: maioria absoluta, independentemente do número de conselheiros presentes à votação” (KERCHE et al. 2020, p. 1346). Haveria uma série de questões importantes aqui, que não enfrentados — ou sequer é apontada a impossibilidade de fazê-lo (por ausência de dados suficientes, por exemplo).

10.5.2 O CNMP é um órgão de controle externo?

Na experiência brasileira, como narrado nos tópicos anteriores, CNJ e CNMP são organizações “gêmeas” — o Conselho do MP foi criado espelhando o desenho e as atribuições do colegiado vinculado ao Judiciário. A partir dos subsídios dos eventos e sequências temporais analisados, há duas razões fundamentais para isso: i) um efeito colateral da agenda, mobilizada pelo MP, de simetria de estatuto jurídico em relação ao Judiciário; ii) uma reação — no sentido literal do termo, agir em consequência de ação de outro — à atuação do Ministério Público no campo da fiscalização da administração pública, naquele período, com mais ênfase na atuação no campo da improbidade administrativa (LAMENHA; LIMA, 2021, p. 96); iii) a ausência de resistência por parte das lideranças do MP, possivelmente por entenderem que, diante de outras reações mais severas (v.g. a Lei da Mordada⁶³⁶), era mais vantajoso o estabelecimento de um modelo de controle externo.

Do ponto de vista institucional, propõe-se que a criação de um mecanismo de fiscalização exógena do Ministério Público brasileiro é um elemento de trajetória dependente da ampliação de garantias institucionais e funcionais e, sobretudo, das atribuições ocorrida nos anos 1970 e 1980. Em um exercício retrospectivo, haveria, na verdade, dois caminhos possíveis dado o desenho do MP de 1988: i) o desenvolvimento de uma autocontenção endógena, de matizes até informais, com a organização e seus membros atuando com cautela em temas politicamente sensíveis ou que pudessem estabelecer algum tipo de desgaste ou invasão de matéria *interna corporis* dos poderes políticos em sentido estrito⁶³⁷; ii) a criação de um mecanismo externo de fiscalização e controle.

Na análise da trajetória do MP de 1970 até 1988 — caracterizada por Arantes (2002, p. 54) como “dar dois passos a frente e nenhum para trás” — nada permitiria projetar que a sequência temporal conduziria à primeira solução. O mais provável, portanto, é que, a exemplo

⁶³⁶ Rememorando: trata-se do projeto de Lei n. 2.961/1997, proposto pelo próprio governo federal e que recebeu essa nomenclatura por propor uma modificação, na Lei n. 4.898/65 (Lei de Abuso de Autoridade), de restrições rígidas para a manifestação pública de certos integrantes do sistema de justiça, dentre os quais os membros do MP sobre casos em andamento. O tema foi tratado mais acima.

⁶³⁷ A questão da autocontenção tem base empírica. Voigt e Wulf (2017, p. 17), em estudo direcionado à medição do nível de independência de fato de órgãos de persecução do mundo inteiro, indica que a “imunidade dos parlamentares” é um fator que contribui para o aumento da independência de agentes de persecução. Com isso não se quer propor — tampouco os autores o fazem — que esta é boa medida a ser adotada em qualquer comunidade política. O dado, todavia, contribui para a percepção de que somente através de um comportamento de autocontenção, uma organização com o desenho institucional do MP brasileiro poderia permanecer sem uma fiscalização externa.

da anedota do “monstro” de Sepúlveda Pertence⁶³⁸, tenha sido preciso algum tempo para que os atores ligados ao Executivo e ao Legislativo percebessem o alcance do desempenho institucional potencial do MP. Em uma ambiência democrática, nenhuma organização pode deter a capacidade e os mecanismos de intervenção que detém o Ministério Público sem que haja meios de fiscalização e controle externo⁶³⁹.

A solução CNMP acabou sendo a adotada, na esteira da Reforma do Judiciário. Como já pontuado ao longo do trabalho, desde então, várias outras tentativas de reação e/ou controle foram tentadas (v.g. PEC 37/2011, PEC 5/2021). Mais recentemente, reformas na Lei de Abuso de Autoridade (Lei n. 13.689) e na Lei de Improbidade Administrativa (Lei 14.320/21) também

⁶³⁸ Ver nota n. 50, no segundo capítulo.

⁶³⁹ Em 1996, durante palestra em mesa redonda intitulada “O papel do Ministério Público entre as instituições que compõem o sistema brasileiro de justiça”, a professora Ada Pellegrini Grinover mobilizara exatamente essa linha de argumentação, revelando, inclusive, que a questão a ser tematizada durante a revisão constitucional de 1993. Veja-se: “(...) **não posso entender como o Ministério Público, com todas essas funções constitucionais, não tenha um controle externo.** Assim como tanto se fala em controle externo do Poder Judiciário, eu acho que deve haver um controle externo do Ministério Público. Eu sei que os próprios membros do Ministério Público de São Paulo são favoráveis à ideia, tanto que nas nossas propostas de revisão constitucional, aquelas que não deram em nada — em dois grupos que participei, um da USP e outro, uma Comissão Paulista dirigida pelo Professor Miguel Reale — nós havíamos previsto um controle externo tanto da magistratura como o Ministério Público. E não esse controle externo que está sendo discutido aí, que não é controle externo nem aqui, nem na China, nem na Patagônia. Um controle externo que também não deve ser parlamentar, a meu ver, porque aí sim, traria problema de poderes, e isso pode ser feito num regime parlamentares, mas não em um regime presidencialista; mas controle externo com envolvimento de algumas pessoas que representem a sociedade civil. Um advogado e um membro do Ministério Público vão fazer o que nessa proposta de conselho externo? Vão carimbar as decisões do conselho dito externo? Então haveria a necessidade de se repensar um controle externo em que haja uma participação de juristas e de membros indicados pela sociedade, mesmo minoritária, não precisa nem ser paritária, **e o mesmo controle deveria ser a meu ver ser estabelecido também para o Ministério Público, porque à medida que crescer a atribuição dos órgãos, cresce também a sua responsabilidade e a necessidade de sua fiscalização**” (LAMOUNIER et al., 1997., p. 15-16). Os destaques são do autor da tese.

podem ser pensadas nessa chave (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2019⁶⁴⁰, 2021⁶⁴¹), embora não se dirijam especificamente ao MP.

Uma questão recorrente em relação ao CNMP diz respeito a sua efetiva natureza de órgão de controle externo. A composição formada pela maioria de membros do MP seria uma evidência de corporativismo e do fato de que o Conselho só existiria para reforçar a autonomia e a independência do órgão, e não sua *accountability* (KERCHE, 2018b, p. 20-21; ARANTES; MOREIRA, 2019, p. 122; KERCHE et al., 2020, p. 1335, 1355; KERCHE; VIEGAS, 2021).

Pouco tempo após a promulgação da EC n. 45/2004, Ernani Carvalho elaborou um estudo comparativo entre o desenho institucional do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e a experiência de três países europeus: Itália, Portugal e Espanha. A razão para a escolha de tais países deriva de duas razões: a reconstrução institucional do regime político vigente a parte de uma experiência autoritária e partilha da tradição jurídica do sistema do *civil law* ou romano-germânico.

Tomando por base o comparativo entre desenhos institucionais, os principais achados conclusivos do autor foram os seguintes: i) em nenhum dos países, há maioria de não juízes no

⁶⁴⁰ Em 2019, a Transparência Internacional lançou um relatório chamado “Brazil Setbacks in the Legal and Institutional Anti-Corruption Frameworks” dirigido à OCDE, que recebeu atualizações nos anos seguintes. A respeito da Lei n. 13.689/19, registrou que “An abuse of authority law was approved in September 2019 after a rushed legislative process, which allowed for little discussion or participation from specialists and affected authorities. Although the law is generally aimed at public officials who abuse their powers, its provisions clearly focus on law-enforcement agents, allowing for the criminalisation of their regular activities. There are several vague and undefined provisions, most of which leave ample room for judges, investigators and prosecutors to suffer retaliation from powerful individuals who are under investigation for corruption. For example, the law threatens any official who prosecutes a case “without just cause” with 1-4 years’ detention (art. 30). (...). While the country does need to address a severe problem of systemic abuse of authority, the vague legal text and the rushed legislative process produced an inadequate remedy that will better serve the impunity of powerful defendants and retaliation against law-enforcement agents” (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2019). Na mesma linha, em julho de 2019, o Grupo de Trabalho Antissuborno da OCDE também publicou nota pública expressando preocupação sobre a manutenção da independência de juízes e promotores/procuradores no País e da capacidade do País em atender as obrigações assumidas pela Convenção da ONU contra a Corrupção. Diz a nota: “The Working Group is seriously concerned that, if approved, this broad definition could serve as a mechanism for corrupt individuals to unfairly attack justice-seeking prosecutors and judges for appropriately doing their jobs and have a significant chilling effect on anti-corruption prosecutions and investigations in Brazil and beyond. It could also affect Brazil’s ability to fully meet its obligations under the Anti-Bribery Convention, in particular under Article 5 on independent investigations and prosecutions” (OCDE, 2019).

⁶⁴¹ A atualização do ano de 2021 do relatório citado na nota anterior tratou da reforma da Lei de Improbidade (Lei n. 14.320/21), também mostrando preocupação sobre seu conteúdo. Veja-se: “(...) another rushed deliberation, with profound impact to anticorruption legislation, was the approval by Congress of a bill to change the Administrative Improbability Law (LIA), already sanctioned without vetoes³⁶ by President Bolsonaro. The changes include major setbacks, such as the establishment of loopholes for non-accountability, restrictions for the punishment of misconduct, exemption for political parties and changes to the statute of limitation” (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2021).

Colegiado⁶⁴²; ii) nos quatro países, o Presidente do Conselho é membro nato da magistratura⁶⁴³; iii) os quatro países estabeleceram níveis equivalentes de exterioridade, isto é, a proporção de não juízes em relação aos magistrados membros do Conselho, sendo o CNJ brasileiro o órgão com segundo maior percentual de exterioridade; iv) todos os órgãos de controle externo analisado exercem funções administrativas e disciplinares, não havendo interferência no âmbito do exercício da jurisdição (CARVALHO, 2006⁶⁴⁴, p. 100, 108-109);. Quanto aos três primeiros pontos acima enumerados, veja-se a Tabela abaixo:

Quadro 53 – Composição dos órgãos de controle externo da magistratura na Itália, Portugal, Espanha e Brasil

	Itália	Portugal	Espanha	Brasil
Membros – juízes	20	8	12	9
Membros – não juízes	12	8	8	6
% de exogenia	36,4%	47%	38,1%	40%
Presidência	Magistrado	Magistrado	Magistrado	Magistrado

Fonte: Autor (2023) com base nos dados de CARVALHO (2006, p. 108-109)

Pode-se objetar aqui que os dados acima colacionados dizem respeito a órgãos de controle externo do Judiciário, não do Ministério Público. Propõe-se, no entanto, que tais reflexões são uma referência válida e incontornável para pensar a fiscalização exógena do MP brasileiro por quatro fundamentais. Primeiro, como já mencionado, há uma escassez de

⁶⁴² Na realidade, pode-se propor que há maioria de juízes nos quatro países, inclusive Portugal, cujo Conselho é composto por 17 (dezesete) membros: o Presidente, sete conselheiros oriundos a magistratura, sete não juízes e dois vogais, sendo que um necessariamente é oriundo da magistratura. O Presidente do Conselho é sempre o Presidente do Supremo Tribunal de Justiça, que é um magistrado. O art. 13º, n. 6, do mais recente Regimento Interno do Conselho Superior da Magistratura de Portugal (2016) estabelece que, nas deliberações do Colegiado, “em caso de empate na votação, o presidente tem voto de qualidade, salvo se a votação se tiver efetuado por escrutínio secreto”. Se a votação for secreta, os n. 7 e 8 adiante estabelecem: “Havendo empate em votação por escrutínio secreto, procede-se imediatamente a nova votação e, se o empate se mantiver, abre-se novo período de discussão, repetindo-se a votação nessa ou na reunião imediata” e “Se se mantiver o empate após as votações previstas no número anterior, procede-se à votação nominal”. Assim, apesar do número idêntico de juízes e não juízes, há uma maioria teórica de magistrados no Conselho, em vista do voto de qualidade do Presidente, que é sempre as votações em geral e do último critério da votação secreta se dar nominalmente, restabelecendo a regra do n. 6 (PORTUGAL, 2016).

⁶⁴³ Carvalho (2006, p. 108) afirma que, no caso espanhol, a presidência do *Consejo General del Poder Judicial* (CGPJ) pode ser exercida por um advogado ou por um professor com mais quinze anos de experiência. Na realidade, a legislação que regulamenta o Poder Judiciário naquele País (*Ley Orgánica* 6/1985, art.123, n. 1) estabelece que o presidente do Tribunal Supremo — e, por consequência do CGPJ — poderá ser nomeado dentre membros da magistratura ou “o juristas de reconocida competencia, con más de quince años de antigüedad en su carrera o en el ejercicio de su profesión”. Assim, ainda que oriundo de fora da carreira do Judiciário, o Presidente do Tribunal Supremo, ao assumir tal posição, não deixa de integrar a magistratura. O mais preciso seria afirmar, portanto, a Presidência pode ser exercida por magistrado que não seja de carreira (ESPAÑA, 1985).

⁶⁴⁴ Mesmo o artigo sendo de 2006, verificou-se que as composições dos quatro Conselhos permanecem as mesmas até os dias de hoje.

reflexões específicas sobre o controle externo do Ministério Público na literatura. Segundo, como visto do capítulo anterior, boa parte do debate público e o desenho institucional relacionado ao CNMP foi estabelecido como consequência da simetria de estatuto jurídico existente entre MP e Judiciário e, consequentemente, a partir de um espelhamento da disciplina do órgão de controle externo da magistratura⁶⁴⁵. Terceiro, nos outros três países comparados (Itália, Portugal e Espanha), o Ministério Público integra o Poder Judiciário, seja como magistratura (Portugal e Itália) ou como “órgão de relevância constitucional integrado com autonomia funcional no Poder Judiciário”, não havendo, portanto, um Conselho com as características do CNMP para servir como parâmetro analítico. Quarto, a independência judicial é uma parte integrante do estatuto jurídico do Poder Judiciário dos quatro países analisados por Carvalho (2006), sem diferenças muito significativas de alcance e sentido prático.

À luz do direito comparado de países de tradição jurídica próxima à brasileira, o Conselho Nacional do Ministério Público pode ser considerado um órgão de controle externo típico⁶⁴⁶, cujo desenho institucional não destoaria de organizações semelhantes estruturadas na Itália, Portugal e Espanha. De mais a mais, o CNMP conta com alto grau de exterioridade, com 42% dos seus membros vindos de fora do Ministério Público brasileiro, um percentual que o colocaria apenas abaixo de Conselho Superior da Magistratura português quanto a esse critério. Há ainda um aspecto adicional, pouco lembrado nas análises existentes na literatura especializada e já mencionado mais acima: todos os membros do CNMP são submetidos ao crivo do Legislativo, seja a Câmara dos Deputados, ou principalmente o Senado Federal, o que só encontra paralelo no *Consejo General del Poder Judicial* (CGPJ) na Espanha⁶⁴⁷.

Por fim, há um aspecto pouco explorado pela literatura: admitir que o CNMP é um órgão interno ao Ministério Público brasileiro não faz sentido do ponto de vista da pluralidade

⁶⁴⁵ Kerche et al. (2020), como visto, fazem uma análise conjunta dos dois Conselhos, corroborando o ponto aqui consignado.

⁶⁴⁶ Outras objeções envolvem a possibilidade de revisão judicial dos atos do CNMP (PESSANHA, 2013), o que seria um indicativo do seu caráter de órgão interno. Nenhum órgão interno ou externo está fora do âmbito de atuação da jurisdição (CRFB, art. 5º, XXXV). Vale ressaltar que, ao menos em Portugal, o Superior Tribunal de Justiça tem atribuição para julgar recursos das deliberações do Conselho Superior da Magistratura, conforme o art. 47, n. 2., da Lei de Organização do Judiciário daquele País (PORTUGAL, 2023b).

⁶⁴⁷ Curiosamente, inclusive, o órgão espanhol é utilizado por Kerche e outros (2020, p. 1338) como um exemplo de boa composição entre independência e *accountability*, quando afirmam textualmente que “na busca por um maior equilíbrio, a Espanha, com um Judiciário mais independente, tem um Conselho composto, em sua maioria, por representantes do parlamento”. Ocorre que há aqui uma imprecisão importante: como explicado por Carvalho (2006, p. 104-105) e expressamente previsto no art. 122, n. 3, da Constituição daquele País, 12 (doze) dos 20 (vinte) membros do CGPJ espanhol são “doce entre Jueces y Magistrados de todas las categorías judiciales, en los términos que establezca la ley orgánica” (ESPANHA, 2011). É a legislação infraconstitucional (*Ley Orgánica* 6/1985, art. 567). por sua vez, a estabelecer que a escolha desses doze membros do Judiciário será feita diretamente pelo Parlamento — seis por cada Casa — pelo quórum qualificado de três quintos. (ESPANHA, 2022). A maioria, portanto, não é formada por parlamentares, mas por juízes escolhidos pelo Parlamento, o que é uma diferença sensível.

institucional. Diferentemente do Judiciário, em que há uma hierarquia do STF até a base (CRFB, art. 92), não há vinculação administrativa ou funcional entre os diferentes órgãos ministeriais brasileiros. Apesar do isomorfismo, do marco normativo constitucional e das pautas corporativas comuns, do ponto de vista jurídico-institucional, o MP brasileiro é uma abstração analítica, de maneira que o CNMP não pode se situar em outro lugar senão externamente aos 30 (trinta) órgão ministeriais existentes no País.

Há ainda, neste ponto, uma discussão sobre a falta de *accountability* democrática do CNMP, o que passa — mas não só — pela questão da composição do Colegiado. Kerche, Oliveira e Couto (2020, p. 1335, 1355) afirmam que “quando muito”, o Conselho seria comprometido com *accountability* administrativa”, que assegura “uma melhor gestão e o cumprimento diligente de tarefas, mas não implicam necessariamente em prestação de contas à sociedade”. Mais adiante, afirma-se que a “*accountability* democrática propriamente dita continua ausente” e que “em vez de transparência, há opacidade” porque “os Conselhos são formados, em sua maioria, por membros internos ao (...) MP” e as “punições são poucas e brandas” (KERCHE et al., 2020, p. 1335, 1355).

O argumento subjacente ao qualificativo “democrático” é conhecido na literatura sobre o Ministério Público. Trata-se da questão referente ao déficit de legitimidade que seria ínsito a essa organização — e ao sistema de justiça como um todo, na realidade —, considerando que seus membros não são eleitos diretamente pelo voto popular⁶⁴⁸ (AVRITZER, MARONA, 2017, p. 362; AVRITZER, 2018, p. 18). No artigo em discussão, isso está explícito quando os autores criticam o fato de que, dos 14 (quatorze) membros do CNMP somente dois — os que são indicados pelo Congresso Nacional (um pela Câmara e outro pelo Senado) são “escolhidos (...) por instituições baseadas no voto dos cidadãos”, o que tornaria os outros 12 (doze) conselheiros em membros indicados por “instituições não *accountable* perante os cidadãos”.

Embora essa seja uma discussão mais extensa do que é possível desenvolver nesta monografia, cabe ponderar aqui se faz sentido a distinção proposta pelos autores entre “*accountability* administrativa” e “*accountability* democrática” — especialmente porque, como será visto no tópico seguinte, tais mecanismos podem ter uma dimensão prospectiva e associada ao planejamento e a eficiência administrativa. O que parece subjazer a ideia é que, sem a participação direta dos cidadãos ou de organizações compostas por agentes escolhidos diretamente pelos cidadãos, um mecanismo de *accountability* não poderia ser considerado

⁶⁴⁸ A esse propósito, Kerche (2018, p. 577) adverte que “[...] no modelo que combina independência do Judiciário e também do Ministério Público, os riscos de atores não *accountable* politicamente na democracia podem ser exacerbados”.

suficientemente democrático. Como visto nos excertos colacionados no parágrafo anterior, o argumento parece tão evidente aos autores que sequer precisa ser enunciado.

Há aqui, no fundo, uma certa redução da democracia política ao modelo elitista ou concorrencial schumpeteriano⁶⁴⁹. Como adverte Pierre Rosanvallon (2008, p. 1-6; 2018, p. 354-355), essa leitura espelha uma concepção monista da esfera do político e da própria noção de soberania, reduzindo-os ao método eleitoral. Em outras palavras, o voto seria a única modalidade legítima de expressão da vontade popular. O componente problemático dessa compreensão é de dupla natureza: política e histórica. Primeiro, há uma confusão entre técnica de decisão (voto) e fundamento de legitimidade. Segundo, a soberania do povo, ao longo da história da construção do projeto democrático ocidental, tem se desenvolvido de forma plural e baseada em múltiplos níveis de representação, ao menos, a partir de meados do século XIX.

As democracias políticas contemporâneas, é preciso rememorar, se organizam a partir da representação indireta do povo, que se legitima pelo procedimento — no caso, o voto popular. Ao lado dessa modalidade de representação, todavia, também há aquela que se legitima em razão da função. É o caso, por exemplo, do mandato constitucional estabelecido a funcionários públicos como juízes, promotores e procuradores (LAMENHA, 2019). O fundamento dessa representação funcional está nos “textos que ordenam a vida pública, como as leis e, sobretudo, a Constituição” (ROSANVALLON, 2018, p. 356). O texto constitucional, rememore-se, é o documento fundante da estrutura jurídico-política de uma sociedade, de maneira que o poder constituinte originário, também exercido por representantes eleitos pelo povo, possui contornos materiais virtualmente ilimitados. Como é sabido, há partes da CRFB/88, as chamadas cláusulas pétreas (art. 60, §4º), que não pode ser modificada pelo Congresso Nacional nem mesmo com a observância do rito das emendas constitucionais.

A chave da diferença entre os dois tipos de representação (procedimental e funcional) e portanto, fundamentos de legitimidade democrática⁶⁵⁰ e métodos decisórios distintos está no fato que a pluralidade do fenômeno político também implica em temporalidades plurais, ou

⁶⁴⁹ “O método democrático é o sistema institucional para chegar a decisões políticas, no qual os indivíduos adquirem o poder de decidir por meio de uma luta competitiva pelo voto do povo” (SCHUMPETER, 2017, p. 366)

⁶⁵⁰ “Alongside the legitimacy of election – consecration by the ballot box – emerged a second type of democratic legitimacy: legitimacy through identification with social generality” (ROSANVALLON, 2011, p. 3), que se desdobra em três tipos: i) a legitimidade da imparcialidade, associada a um interesse social “negativo”, ou seja, de fiscalização e regulação de certas atividades desenvolvidas na sociedade; ii) a legitimidade da reflexividade, vinculada a um interesse social de expansão das expressões da soberania popular através da adoção de mecanismos democráticos mais complexos e que não necessariamente precisam se submeter ao método eleitoral (voto), como fica evidente na temática da judicialização da política e da politização da justiça; iii) a legitimidade da proximidade, relacionada a um interesse social de atenção às especificidades, ou seja, o entendimento de que a comunidade política não pode ser entendida de forma monista, mas como uma miríade de casos e demandas específicas (ROSANVALLON, 2011, p. 5-6).

seja, “[...] o direito constitucional está inscrito numa temporalidade longa da democracia, enquanto as decisões do poder executivo ou as formulações do legislativo se inscrevem em ciclos mais longos” (ROSANVALLON, 2018, p. 362). Nessa perspectiva, diferentes representações e diferentes temporalidades reclamam mecanismos de *accountability* distintos. Assim, o monitoramento externo de uma organização com as características institucional do MP brasileiro⁶⁵¹ — múltiplas atribuições funcionais em diferentes áreas — seria menos efetivo através do método eleitoral do que, por exemplo, a adoção de mecanismos permanentes de *accountability* baseado na transparência e na justificação pública de suas decisões (ROSANVALLON, 2008, p. 302-303).

A partir dessa perspectiva de uma democracia plural e de uma soberania complexa, é discutível o argumento mobilizado por Kerche, Oliveira e Couto (2020, p. 1335) de que a composição do CNMP não representaria suficientemente um mecanismo de *accountability* democrática, em razão da falta de indicação direta dos Conselheiros pelo Parlamento. De mais a mais, há procedimento de submissão ao crivo de uma entidade formada por representantes eleitos pelo povo: como visto, todos os Conselheiros do CNMP são submetidos ao escrutínio do Senado Federal. E, com já lembrado no capítulo anterior, essa não é uma mera formalidade, já havendo alguns casos de recusa de indicações feitas pelos Ministérios Públicos⁶⁵².

10.5.3 Accountability, independência e o CNMP

Accountability é uma terminologia sem tradução literal ou precisa para o português e evoca múltiplos sentidos (BOVENS et al., 2014, p. 1). Em uma aproximação inicial voltada para a vida pública, o cientista político Guillermo O’Donnell (2004, p. 37) a caracterizou como um dever geral de transparência, ou seja, a obrigação de uma organização ou agente público prestar contas de seus atos; subsistindo, inclusive, meios de responsabilização em virtude de um eventual ilícito praticado e também de incentivo/prêmio, a fim de que boas práticas sejam mantidas e aperfeiçoadas (O’DONNELL, 2004, p. 37).

⁶⁵¹ Faz-se essa especificação porque é conhecida a existência de modelos ministeriais baseados no voto, como é o caso estadunidense. Trata-se, todavia, de um desenho institucional de organização totalmente distinto do brasileiro, sendo o único ponto semelhante de relevância a atribuição de persecução criminal. Além disso, são ordenamentos jurídicos fundada em tradições jurídicas diferentes — *civil law*, no Brasil; *common law*, nos Estados Unidos. Voltar-se-á ao tema no tópico seguinte.

⁶⁵² Reiterando aqui, pela pertinência do tema: diferentemente das votações referentes a indicações de outros cargos como os de ministro do STG e do próprio PGR, há precedentes de rejeição de nomes apresentados para compor o CNMP. Em 2019, por exemplo, Lauro Machado Nogueira e Dermeval Farias Gomes Filho, ambos indicados para preencher vagas dos órgãos do MP no Conselho, não foram aprovados pelo Senado (AGÊNCIA SENADO, 2019). Dez anos antes, em 2009, outros dois membros do MP, Nicolao Dino e Diaulas Costa Ribeiro, também foram rejeitados (CONJUR, 2009).

Doravante, o autor argentino prossegue classificando-a em três vertentes: i) a "vertical eleitoral", resultante dos cidadãos endossarem ou rejeitarem diretamente seus representantes e suas respectivas agendas; ii) a "vertical social", que resulta da intervenção da sociedade civil organizada ou de indivíduos que se organizam em torno de certas demandas com objetivo de prevenir, reparar ou punir ações ou omissões ilegais perpetradas por agentes públicos; iii) "horizontal", que significa a existência de órgãos estatais com atribuição e capacidades institucionais para fiscalizar outras organizações e funcionários públicos⁶⁵³ (O'DONNELL, 1994, p. 32; 1998, p. 50-51). Os órgãos de fiscalização e controle da paisagem institucional brasileira, inclusive o Ministério Público, são típicos exemplos de agências de *accountability* horizontal. Também se enquadrariam aqui, em tese, as organizações de controle externo das entidades do sistema de justiça, como o CNMP.

Quadro 54 – Tipologia clássica das espécies da accountability

Espécie	Definição	Exemplos
<i>Accountability</i> vertical eleitoral	Mecanismos de endosso ou rejeição, pelos próprios cidadãos, dos dirigentes e dos representantes da comunidade política.	Eleições livres, limpas e periódicas, referendos e plebiscitos, ação popular
<i>Accountability</i> vertical social	Mecanismos relacionados à fiscalização dos negócios e funcionários públicos a partir da atuação da sociedade civil organizada	ONGs, meios de comunicação, sindicatos, partidos políticos
<i>Accountability</i> horizontal	Mecanismos de fiscalização dos negócios e funcionários públicos a partir do estabelecimento de órgãos estatais com essa tarefa institucional específica	Ministério Público, Tribunais de Contas, agências reguladoras órgãos de controle externo do sistema de justiça

Fonte: Elaboração própria do Autor (2022) baseada nos aportes de O'Donnell (2004).

⁶⁵³ “Em uma definição preliminar, *accountability* significa a necessidade de uma pessoa ou instituição que recebeu uma atribuição ou delegação de poder prestar informações e justificações sobre suas ações e seus resultados, podendo ser sancionada política, pública, institucional e/ou juridicamente por suas atividades. Na *accountability* vertical típica (eleitoral), por meio da eleição, os cidadãos sancionam os agentes estatais em virtude da avaliação de seus atos e pelos resultados promovidos por representantes e autoridades eleitas. Em uma variação desse tipo de *accountability* vertical (social), as organizações da sociedade e a imprensa sancionam (por meio de denúncias e exposição pública) agentes estatais eleitos ou não eleitos. Por sua vez, *accountability* horizontal (institucional) ocorre quando agentes estatais (individuais ou coletivos) podem requerer informações e justificações de outros agentes estatais, além de poder sancioná-los” (TOMIO; ROBL FILHO, 2013, p. 30).

A tensão entre independência e *accountability* que subjaz o problema do controle externo do Ministério Público, na realidade, é uma projeção de uma questão mais ampla: a necessidade com as democracias políticas de conciliarem a perenidade e a *expertise* das suas burocracias públicas e a necessidade de escrutínio de tais atividades burocráticas por parte dos poderes políticos em sentido estrito. Isso explica, fundamentalmente, porque a definição mais clássica de *accountability* enfatiza quatro elementos básicos: i) são processos retrospectivos, isto é, voltados para fatos e comportamentos ocorridos no passado; ii) sua finalidade principal é que o ator ou organização escrutinada preste contas de sua agência ou de eventos específicos; iii) o resultado desse procedimento conduzirá a uma avaliação dos fatos ou comportamentos submetidos a análise; iv) embora incentivos/prêmios possam decorrer desse escrutínio, a previsão de punições é a consequência mais importante e eficiente, pois tanto pode corrigir erros cometidos no passado, como desestimular a realização de novos desvios futuros (TOMIO; ROBL FILHO, 2013, p. 29; HARLOW, 2014, p. 196; PETERS, 2014, p. 213).

A complexidade da burocracia pública nos Estados democráticos contemporâneos, todavia, também impõe uma certa dimensão prospectiva para o problema da *accountability*. O monitoramento externo de atividades públicas não precisa necessariamente ser desenvolvido após a ocorrência dos fatos, tampouco com o viés privilegiado de identificar e punir agentes que cometeram desvios. Essa dimensão, embora fundamental, não é garantia de que o serviço público será desenvolvido de forma eficiente ou, em uma linguagem institucionalista, que os objetivos institucionais da uma dada organização ou função públicas serão atingidas satisfatoriamente. É dizer: “[...] levando em consideração a *accountability*, é crucial construir sistemas que sejam suficientemente robustos para detectar e punir ilícitos enquanto, ao mesmo tempo, permitam a atuação da administração proceder de forma efetiva e eficiente”⁶⁵⁴ (PETERS, 2014, p. 211).

Além disso, o dever geral de transparência — um ativo cada vez mais crucial para as sociedades democráticas com a erosão progressiva da participação cidadã através dos métodos e espaços eleitorais convencionais, como o voto e os partidos políticos⁶⁵⁵ (PETERS, 2014, p.

⁶⁵⁴ Tradução livre do texto: “[...] in considering accountability it is crucial to build systems that are sufficiently robust to detect and punish malfeasance while at the same time permitting the administrative process to proceed efficiently and effectively”.

⁶⁵⁵ “[...] despite its democracy-defining centrality, voting is not a very powerful accountability mechanism, even when differences among institutional arrangements are taken into account. With respect to their elected representatives, voters have two general kinds of accountability powers through which they can enforce principal-agent relations. The first is selection from among the available choices. Voters can choose agents they believe more likely to represent their interests, and then remove them if they are disappointed. The second is monitoring an agent’s activities, with the aim of ensuring its actions align with voters’ preferences (...) The extent to which voters can use their powers to identify and enforce principal-agent relations remains unclear. Voters probably make better choices than these factors would predict, owing to the prevalence of trustworthy information proxies. Yet it

220) — pode ser entendido em um espectro maior do que a ideia de prestação de contas. A organização, compilação e publicação de dados de interesse sobre o funcionamento, os custos e as metas de um determinado serviço público, o estabelecimento e uniformização de boas práticas, a criação de mecanismos de participação externa nas fases de planejamento e monitoramento do serviço público prestado por determinada organização ou agente — todos esses elementos podem ser integrados a uma noção de *accountability* que supere a perspectiva clássica do binômio retrospectção-punição. É preciso ter em perspectiva ainda que não somente atores individuais, mas também organizações inteiras podem ter problema e deficiências de desempenho⁶⁵⁶, evidenciando que medidas de aperfeiçoamento do desempenho institucional e prevenção de ilícitos ou prejuízos evitáveis podem qualificar significativamente a ideia de *accountability* (PETERS, 2014, p. 213). Em síntese, mecanismos de tal natureza podem ser um vetor de aperfeiçoamento da força institucional (BRINKS *et al*, 2018, p. 8; MURILLO *et al.*, 2021, p. 12).

Pensando no desenho institucional do Conselho Nacional do Ministério Público, essa dupla perspectiva da *accountability* parece ter sido considerada pelo Parlamento⁶⁵⁷. Como já exposto mais acima, os objetivos institucionais da organização perpassam não apenas mecanismos disciplinares, mas também a expedição de regulamentos ou recomendação de providências com o fito de “zelar pela autonomia institucional do Ministério Público brasileiro” e também elaborar relatórios anuais sobre a situação do MP em todo o País⁶⁵⁸. A literatura

is hard to avoid the conclusion that when these factors combine with institutional barriers—especially systems that diffuse loci of accountability—voting appears to be a weak accountability device” (WARREN, 2014, p. 44-45).

656 “Enforcing accountability on an organization is a more difficult undertaking than is dealing with individual malfeasance or nonfeasance. Many remedies for the individual miscreant are available within an organization itself, while attempting to enforce accountability on an entire organization generally requires the involvement of other organizations within the executive branch or perhaps the application of political pressures. Further, malfeasance by individuals may be random or episodic, while malfeasance by an organization is more likely to be systematic” (PETERS, 2014, p. 213).

657 Em audiência pública, no Senado, o então ministro do STF, Nelson Jobim, defendeu a criação do CNJ nessa chave, de planejamento administrativo do Judiciário brasileiro, argumento que pode ser espelhado para o CNMP e o MP brasileiro com mais razão, visto que – no primeiro caso – há hierarquia entre o STF até a base, o que não existe entre os órgãos ministeriais. Veja-se: “os senhores já abriram, no site do Supremo, o Banco Nacional de Dados? Vão verificar que é um banco nacional absolutamente não confiável, porque os tribunais estaduais não enviam dados. Então, há vários dados em branco. O tribunal X não mandou dados. Ou seja, não há condições de ter um processo de unidade que possa dar uma visão de unidade administrativa no processo geral, nada para interferir na capacidade administrativa de tribunais, mas ter um norte no sentido da formulação de uma política judiciária nacional. É disso que estamos tratando” (BRASIL, 2004c, p. 1223).

658 Rememorando, são cinco as atribuições estabelecidas no art. 130, §2º, da CRFB/88: i) zelar pela autonomia institucional do Ministério Público brasileiro, podendo expedir regulamentos ou recomendar providências; ii) fiscalizar a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do MP brasileiro, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para a adoção de providências; iii) analisar reclamações contra membros ou órgãos do MP brasileiro, podendo avocar processos disciplinares em curso e aplicar sanções administrativas como punição; iv) rever, inclusive de ofício, processos disciplinares dos membros do MP brasileiro; v) elaborar um relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias sobre a situação do MP brasileiro e a atuação do próprio Conselho.

especializada tem visto com desconfiança essa atribuição de expedição de regulamentos ou recomendações, ou de forma aberta, na chave de um “reforço” da independência funcional dos membros do MP, que já seria excessiva. A esse propósito, discutindo as Recomendações e Notas Técnicas exaradas pelo CNMP e que dizem respeito à atuação em determinados temas, a defesa de certas teses institucionais e a padronização de prática e procedimentos, Oliveira, Lotta e Vasconcelos (2002, p. 193) concluem que,

Esses exemplos ilustram a atuação do CNMP no sentido de reforçar a autonomia do MP – sem que isso implique, no entanto, aumento da *accountability*. Assim, a análise exploratória da atuação recente do CNMP sinaliza para a tendência de “autonomia sem *accountability*” (Kerche, 2007; Kerche et al., 2019), observada desde o início do processo de construção institucional do Ministério Público, que não apenas se manteve presente, como vem sendo reforçada por atos e normas do CNMP.

Este ponto está diretamente relacionado aos sentidos do princípio da independência funcional na atividade dos promotores e procuradores. Como já mencionado mais acima, esta garantia funcional — não só no Brasil, mas na literatura sobre o tema da independência de agentes de persecução (*prosecutorial agents*) — espelha o conteúdo de sua incidência nas atividades dos juízes (CARVALHO; LEITÃO, 2019, p. 52-54). A principal razão disso é que o vetor dessa discussão associa a atividade principal desses agentes de persecução à investigação e à acusação em processos criminal⁶⁵⁹⁶⁶⁰. Nesse sentido, o Guia da Comissão Internacional de Juristas⁶⁶¹ (ICJ) intitulado “A independência e a responsabilidade dos juízes, advogados e promotores”, assim define a atividade de persecução:

Os promotores desempenham uma função decisiva na administração da justiça. O respeito aos direitos humanos e ao Estado de Direito pressupõe uma forte autoridade acusatória encarregada de investigar e acusar os delitos com independência e imparcialidade. Dentro da instituição acusatória, cada promotor deve estar facultado para

⁶⁵⁹ Até mesmo autores nacionais, que pesquisam o Ministério Público, pensam a sua função de independência funcional na perspectiva da persecução criminal. Por todos, ver Kerche (2018b, p. 573-577).

⁶⁶⁰ Em conferência na Comissão Europeia para a Democracia através da Lei (Comissão de Veneza), James Hamilton, *Director of Public Prosecutions*, na Irlanda, discutiu o tema da independência dos agentes de persecução e *accountability*. Apesar de reconhecer a distinção de modelos de funcionamento de cada agência e cada ordenamento, a discussão é feita dentro do espectro do sistema de justiça criminal. Veja-se: “[...] despite the variety of arrangements in prosecutor’s offices, the public prosecutor plays a vital role in ensuring due process and the rule of law as well as respect for the rights of all the parties involved in the criminal justice system [...]” (HAMILTON, 2011).

⁶⁶¹ “Composed of 60 eminent judges and lawyers from all regions of the world, the International Commission of Jurists promotes and protects human rights through the Rule of Law, by using its unique legal expertise to develop and strengthen national and international justice systems. Established in 1952 and active on the five continents, the ICJ aims to ensure the progressive development and effective implementation of international human rights and international humanitarian law; secure the realization of civil, cultural, economic, political and social rights; safeguard the separation of powers; and guarantee the independence of the judiciary and legal profession” (ICJ, 2023).

cumprir com suas obrigações profissionais de um modo independente, imparcial e objetivo (ICJ, 2017, p. 101).

Acontece que, no caso brasileiro, o Ministério Público não funciona apenas como uma agência de persecução criminal, mas também com uma ampla atuação, sobretudo, na defesa de direitos transindividuais (CARVALHO; LEITÃO, 2019, p. 52). Os parâmetros do exercício da independência funcional aqui não podem ser os mesmos daqueles associados à atividade de investigação e acusação de delitos. Dada a amplitude do tema, tem-se repetido aqui que, virtualmente, o MP pode discutir qualquer questão de relevo público no País (SAMPAIO; VIEGAS, 2019) e a partir de inúmeras estratégias de atuação e/ou priorização de temas.

Some-se a isso o fato da pluralidade institucional sobre a qual já se referiu na primeira, em que há órgão ministeriais sem qualquer vinculação institucional e, conseqüentemente, o risco de procedimentos, rotinas e políticas institucionais completamente díspares, apesar do fenômeno do isomorfismo (FAVERI e outros, 2014) e da existência de marcos normativos comuns. Por exemplo, a CRFB/88 (art. 129, III) estabelece que o MP pode investigar através do inquérito civil. A Lei n. 7.347/85, porém, não estabelece um procedimento de tramitação para esse instrumento de instrução pré-processual. Na prática, portanto, cada órgão ministerial poderia regular a matéria de maneira independente, o que seria um fator de insegurança, especialmente para agentes individuais e coletivos que interagem com diferentes órgãos ministeriais.

Um dos poucos autores⁶⁶² da literatura especializada atentos para essa questão é Marcelo Pedroso Goulart (2020, p 157), que classifica como “superficial” o entendimento de que o conteúdo da independência funcional se resume no “dever de obediência exclusiva à consciência e ao direito e a inexistência de hierarquia funcional”. Doravante, prossegue propondo que, embora a independência funcional, de fato, garanta a “imunidade do membro do Ministério Público às pressões externas e intrainstitucionais”, isso “não o libera para agir com base em juízos estritamente subjetivos e pautas pessoais”. Assim, “no exercício de suas atribuições, o membro do Ministério Público vincula-se à estratégia institucional e aos compromissos assumidos, via Constituição, com a sociedade brasileira”.

Haveria, portanto, uma correlação entre os princípios da unidade e da independência funcional — que estão estatuídos no mesmo plano, pelo art. 127 §1º, da CRFB/88 —, de maneira que é lícito, e desejável, que exista uma política/estratégia institucional por meio de

⁶⁶² A pouca atenção a esse aspecto corrobora a tese lançada anteriormente de que a independência funcional também se estrutura como parte da mitologia organizacional do MP.

planos ou programas de atuação, definidores de prioridades, metas e ações na atividade finalística do Ministério Público. A independência dos promotores e procuradores seria balizada nesse planejamento — que, evidentemente, deve ser construído de forma ampla dialogada, não só com carreira, mas com a sociedade (GOULART, 2020, p. 158).

Figura 18 - Relação entre unidade institucional, independência funcional e planejamento/estratégia institucional



Fonte: Extraído de Goulart, 2020, p. 158.

Evidentemente, não significa que o membro do MP será obrigado, em qualquer circunstância ou cenário, a cumprir as diretrizes e as metas do plano estratégico da organização. No então, não seria lícito que ele simplesmente invocasse a independência funcional por si só como justificativa (GOULART, 2020, p. 159). A inobservância total ou parcial criaria um dever de motivação, de justificação pública, que poderia, inclusive, ser submetido ao crivo das instâncias revisionais.

Não se trata, portanto, de rejeitar a noção clássica de independência funcional, mas qualificá-la a partir da amplitude de atribuições confiadas ao MP brasileiro. Reconhecendo essa outra faceta da independência funcional, entendida como uma espécie de contrapeso em relação à ampla capacidade de intervenção na vida pública detida pelo MP, percebe-se o papel estratégico desempenhado pelo CNMP no exercício da sua função de expedir regulamentos ou recomendar providências. Nesse sentido, há uma série de iniciativas do Conselho, pouquíssimo mencionadas pela literatura, no sentido de estabelecer balizas de padronização de rotinas de trabalho, replicação de boas práticas, eleição de prioridades institucional, entre outros vetores de uma atuação uniforme no âmbito do Ministério brasileiro. Veja-se a Tabela abaixo:

Quadro 55 – Iniciativas do CNMP no estabelecimento de diretrizes de uniformização e planejamento institucional para o MP brasileiro

Carta de Brasília – documento final do 7º Congresso de Gestão do CNMP (BRASIL, 2016b)	- reconhece, como fator de ampliação da legitimação social do MP como organização “constitucional garantidora dos direitos fundamentais”, entre outros pontos, a “adequação da independência funcional do órgão do Ministério Público ao planejamento funcional estratégico da Instituição”. - estabelecimento, como diretrizes estruturantes, de pontos como: a) “Planos, Programas e Projetos que definam, com a participação da sociedade civil, metas claras, precisas, pautadas com o compromisso de efetividade de atuação institucional em áreas prioritárias de atuação, valorizando aquelas que busquem a concretização dos objetivos fundamentais da República e dos direitos fundamentais (art. 3º da CR/1988); b) Implementação de indicadores aptos a mensurar o cumprimento das metas e a resolutividade das demandas combinadas com atuação pautada em diagnóstico prévio das carências e necessidades da sociedade; c) Criação de mecanismos que possibilitem a atuação prioritária do agente político do Ministério Público, em consonância com as metas apontadas no Planejamento Estratégico, nos Planos de Atuação e nos Projetos Executivos;
Resolução n. 147, de 21 de junho de 2016 (BRASIL, 2016d)	- Dispõe sobre o planejamento estratégico nacional do MP, estabelece diretrizes para o planejamento estratégico do CNMP, das unidades e ramos do MP. - Estabelece a necessidade de participação de membros, servidores e consulta à sociedade (art. 15, II). - Entre outras providências, estabelece que todos os órgãos ministeriais devem elaborar o seu plano estratégico no prazo de 1 (um) ano da publicação da Resolução (art. 20).
Recomendação n. 01, de 15 de março de 2023 (BRASIL, 2023c)	recomenda a elaboração de Plano de Atuação e Gestão das Promotorias, Procuradorias, Ofícios, Centros de Apoio e Órgãos Congêneres das Unidades e Ramos ministeriais como parâmetro para indicador de resolutividade.

Resolução n. 261, de 11 de abril de 2023 -Código de Ética do Ministério Público (BRASIL, 2016d)	Art. 5º O membro do Ministério Público observará, de modo concorrente e harmônico, os princípios da unidade, da indivisibilidade e da independência funcional. (...) Art. 6º O membro do Ministério Público formará sua convicção livremente, nos termos do ordenamento jurídico, e exercerá suas atividades funcionais sem influências indevidas. Parágrafo único. O membro do Ministério Público, na relação entre suas atividades públicas e privadas, observará os princípios e valores éticos de que trata este Código, para prevenir eventuais conflitos de interesses e fortalecer o respeito à integridade, à moralidade, à clareza de posição funcional, à imagem e à credibilidade da Instituição.

Fonte: Autor (2023)

Há ainda uma série de diretrizes temáticas, a título de recomendação e de atos normativos propriamente dito, abrangendo prazos, procedimentos e rotinas comuns em áreas em que há vazio de regulamentação⁶⁶³. Assim, ao invés da leitura hegemônica na literatura de que essa atribuição apenas ampliaria a autonomia institucional e a independência funcional dos membros (OLIVEIRA et al. 2020, p. 193; KERCHÉ, 2018a, p 20-21; KERCHÉ et al., 2020, 1344; KERCHÉ; VIEGAS, 2021), essas diretrizes e normas criam parâmetros através dos quais os membros do MP podem ser cobrados em sua atuação. Trata-se, portanto, de uma ampla dimensão para o reconhecimento do papel prospectivo da *accountability*, ou ainda, um instrumento para o fortalecimento institucional dos órgãos ministeriais, visto que a organização se colocaria mais próxima — em tese — dos seus objetivos institucionais⁶⁶⁴ (BRINKS et al, 2018, p. 8; MURILLO et al., 2021, p. 12).

⁶⁶³ Os temas são variados abrangendo, por exemplo, no campo das resoluções (que são atos normativos): i) atuação junto aos povos e comunidade tradicionais (Resolução 203/2022), ii) estabelece a Política Nacional de Atendimento ao Público (Resolução 230/2021); iii) regulamenta a notícia de fato e o procedimento administrativo de acompanhamento (Resolução 174/2017); iv) cria a Comissão Especial de Enfrentamento da Corrupção; v) regulamenta a expedição de recomendações pelo MP (Resolução 164/2017). No âmbito das Recomendações, que tem caráter de sugestão e baliza de atuação e priorização, também há temas variados, como: i) enfrentamento à violência contra as mulheres a implementação; de projetos de recuperação e reeducação do agressor (Recomendação 94/22); ii) critérios para fiscalização de políticas públicas (Recomendação Conjunta n. 2/2020); iii) necessidade de especialização de órgãos do Ministério Público para a atuação nos conflitos coletivos agrários e fundiários (Resolução n. 63/2018); iv) diretrizes para Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro (Recomendação n. 54/2017); v) Dispõe sobre a atuação do Ministério Público como órgão interveniente no processo civil (Recomendação n. 34/2017). A lista aqui é exemplificativa, visto que há dezenas de resolução e recomendações com finalidade semelhante.

⁶⁶⁴ Ver Tabela 4 no Capítulo 1.

Reconhece-se, todavia, que essa é uma discussão em estágio inicial, na literatura e na organização. Há ainda uma ampla resistência no interior do Ministério Público⁶⁶⁵, nomeadamente por também se tratar de uma construção de natureza mitológica. Como observou Sampaio (2002, p. 233), em sua recente pesquisa sobre independência funcional e política institucional no MP-SP, “a maior efetividade do PGA⁶⁶⁶, contudo, está condicionada à interpretação nos órgãos de administração da justiça acerca do princípio da independência funcional”, uma vez que, “[...] como tradicionalmente concebida a independência funcional realmente dificulta o estabelecimento de uma política institucional uniforme e capaz de ensejar a atuação padronizada dos promotores e procuradores”.

A pesquisadora obtempera, contudo, que eventual atuação concertada e conjunta de vários promotores e procuradores em uma mesma matéria e uma mesma linha, poderia “aumentar o poder de influência do MP e “[...] não apenas multiplicar, mas também fortalecer os casos de judicialização da política” (SAMPAIO, 2022, p. 233). É um ponto que merece reflexão, sem dúvida. No entanto, há de se ponderar que momentos de construção desses planejamentos e metas institucionais podem, e devem, se converter de espaços de controle social e de debate, entre outros temas, dessa questão das esferas de atuação de cada organização estatal em face das políticas públicas. Os riscos dos danos via judicialização da política parecem bem maiores sem qualquer baliza temática e/ou procedimental.

Acrescente-se ainda que, em sua atuação do planejamento institucional e formação unificada dos membros e servidores do MP brasileiro. Há uma ampla gama de estatísticas de desempenho institucional do Ministério Público brasileiro, nomeadamente o projeto “MP: um retrato”, que compila dados da atuação finalística do CNMP e de todos os órgãos ministeriais desde 2013. De mais a mais, como destaca Penna (2021, p. 238-245), o CNMP tem um importante papel no estabelecimento de uma política comum de educação corporativa para o MP brasileiro, através de iniciativas como a Unidade Nacional de Capacitação, criada pela Resolução CNMP n. 146/2016, cuja atribuição principal é regulamentar os cursos de ingresso, formação e aperfeiçoamento de membros e servidores do MP brasileiro, tendo por diretrizes centrais, entre outras, a cooperação interinstitucional e o alinhamento de objetivos estratégicos (BRASIL, 2016c).

⁶⁶⁵ “[...] é razoável supor que qualquer tentativa mais ousada nesse campo seria vista pelos promotores e procuradores como uma diminuição de suas prerrogativas, o que também poderia despertar reações de repúdio por parte de segmentos da sociedade civil” (SAMPAIO, 2022, p. 233).

⁶⁶⁶ PGA é a sigla de “Plano Geral de Atuação” do MP-SP (SAMPAIO, 2002, p. 200).

Destacam-se, ainda, por exemplo, publicações temáticas sobre várias questões também relacionadas à atuação finalística do MP brasileiro, o que possibilita a difusão de teses e ideias institucionais em todo País. Há também eventos como o Congresso Brasileiro de Gestão do Ministério Público — cuja sétima edição produziu, como visto acima, a Carta de Brasília —, que, desde 2010, discute anualmente temas relacionados a um certo repertório gerencial a ser difundido, como boas práticas, em todo o território nacional, mesclando essa abordagem com outras questões diretamente relacionadas à atividade finalística, como o combate à corrupção e a mobilização da persecução penal como instrumento de garantia dos direitos humanos.

Do ponto de vista estritamente institucionalista histórico, portanto, pode-se alcançar suas conclusões sobre a criação e o desempenho institucional do MP: i) sua construção é um fenômeno dependente da trajetória do MP de 1988, nomeadamente da expansão de suas atribuições; ii) além de sua função disciplinar, que é relevante, talvez a principal tarefa institucional do CNMP seja funcionar como um vetor de unidade de atuação no âmbito do MP brasileiro e como um instrumento de aperfeiçoamento da força institucional dos órgãos ministeriais do País.

11 UM GIRO DE PRIORIDADES? MUDANÇA INSTITUCIONAL GRADUAL ENTRE TUTELA COLETIVA E REPRESSÃO PENAL ANTICORRUPÇÃO

11.1 OS PRIMEIROS ANOS PÓS-1988: A TUTELA COLETIVA COMO PRIORIDADE NO DESEMPENHO INSTITUCIONAL DO MP

11.1.1 Um breve panorama da predominância da tutela coletiva como tema prioritário no âmbito do MP brasileiro nos anos 1990

Um dos desdobramentos da análise produzida na Parte 2 desta tese é de que a constitucionalização do desenho institucional do Ministério Público de 1988 está intimamente ligado ao progressivo desenvolvimento de reformas legislativas que conferiram à organização um papel de destaque no campo da litigância de interesse público ou tutela coletiva. É dizer: sem o protagonismo na defesa dos direitos transindividuais, possivelmente o estatuto jurídico singular, com amplas prerrogativas, garantias e atribuições, não teria sido possível na extensão em que fora legado pelos poderes políticos em sentido estrito (ARANTES, 2002, p. 50; LIMA; LAMENHA, 2021, p. 91).

Assim, em que pese o expressivo volume de trabalho decorrente da condição de titular da ação penal pública, nos anos imediatamente posteriores a promulgação da CRFB/88, o Ministério Público angariou uma extensa visibilidade e um significativo capital político a partir de sua atuação no campo da tutela coletiva. Neste período, as mudanças institucionais e o novo perfil institucional da organização ganharam “expressão no debate público mediante a seguinte formulação: o Ministério Público deixou de ser defensor do Estado para ser defensor da sociedade” (ARANTES, 1999, p. 90). A esse respeito, Maria Tereza Sadek (2010⁶⁶⁷, pos. 327) consignou que “o novo estatuto legal do Ministério Público representou, a rigor, um ganho para os setores mais progressistas da instituição. Assim, estes têm procurado dar publicidade às suas novas funções e à importância de seu papel como guardiães de uma ordem democrática e justa”.

Uma evidência particularmente interessante advém do *survey* “O Ministério Público e a Justiça no Brasil”, coordenado pela própria Sadek e por Rogério Arantes, e cuja base de dados se esteia em entrevistas realizadas com membros do MP de sete estados da Federação no ano

⁶⁶⁷ A publicação é de 2010, porém o texto foi produzido em 1999. Faz-se essa ressalva apenas para situar o momento histórico em que fora produzida a reflexão.

de 1996⁶⁶⁸ ⁶⁶⁹. Uma das questões apresentadas aos inquiridos solicitou que eles indicassem a sua avaliação sobre as prioridades temáticas na atuação do órgão em que atuam nos últimos 2 (dois) anos e as expectativas sobre as prioridades temáticas que prevaleceram nos próximos 2 (dois) anos. Na esteira do que propõe Arantes (2002, p. 116-119), a análise global desses dois grupos de dados oferece um panorama amplo da proeminência assumida pelo tema da defesa dos direitos transindividuais na visão dos próprios promotores e procuradores, a partir dos seguintes achados: i) a identificação do foco prioritário na matéria criminal decresceu 11% (onze por cento) da avaliação da atuação passada para a expectativa futura; ii) no mesmo comparativo, todos os campos associados à tutela de direitos transindividuais verificaram incremento, com destaque para o meio ambiente (+11%), minorias étnicas (+13%), pessoas com deficiência (+13%), patrimônio histórico e cultural (14%), idosos (+15%) serviços de relevância pública (+17%) e a improbidade administrativa⁶⁷⁰ (+22%). Veja-se a tabela abaixo:

Quadro 56 – Áreas de prioridade pretérita e futura - MPEs

Atribuição	Prioridade – último 2 anos	Prioridade – próximos 2 anos	Diferença
Crime	72%	61%	-11%
Criança e adolescente	41%	42%	+1%
Improbidade administrativa	38%	60%	+22%
Serviços de relevância pública (saúde, educação, etc.)	36%	53%	+17%
Patrimônio público e social	35%	45%	+10%
Controle externo da atividade policial	34%	44%	+10%
Meio ambiente	32%	43%	+11%
Interesses individuais	31%	30%	-1%
Consumidor	29%	38%	+9%

⁶⁶⁸ “A pesquisa ‘O Ministério Público e a Justiça no Brasil’ faz parte de um amplo programa de estudos sobre a justiça que o IDESP iniciou em 1993, com uma pesquisa junto aos juízes, já publicada. (...) O questionário foi elaborado tendo em vista responder a cinco indagações básicas: qual é o perfil dos integrantes do Ministério Público, como eles avaliam a distribuição de justiça no país, como percebem as mudanças introduzidas pela Constituição de 1988 e, por fim, como poderiam ser caracterizados em termos de posição ideológica (...) fazem parte dessa pesquisa os estados de Goiás, São Paulo, Rio de Janeiro, Paraná Rio Grande do Sul, Sergipe e Bahia” (SADEK, 1996, p. 29).

⁶⁶⁹ Ao longo da tese, este survey e o de Lemgruber têm sido mobilizados em diversas reflexões.

⁶⁷⁰ O *survey* de 1996 trata o controle da administração pública no campo dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, não o inserindo no âmbito criminal. Na época, a visibilidade da atuação anticorrupção no âmbito do MP se dava na sua projeção cível, com aplicação da recente Lei n. 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa – LIA), havendo alguns entraves na repressão penal anticorrupção – embora ela também existisse, em menor proporção, à época (LAMENHA; LIMA, 2021, p. 91-92). Voltar-se-á ao tema mais adiante.

Pessoas com deficiência	20%	33%	+13%
Patrimônio histórico e cultural	16%	30%	+14%
Idosos	16%	31%	+15%
Minorias étnicas	8%	21%	+13%

Fonte: Autor (2023) com base nos dados de Sadek (1996, p. 47-59)

O mesmo cenário foi captado na aplicação de *survey* de teor muito semelhante ao acima citado, dessa vez destinado ao Ministério Público Federal. Coordenado por Ela Wiecko V. de Castilho e Maria Tereza Sadek, a pesquisa “O Ministério Público Federal e a Administração da Justiça”, patrocinada pela própria ANPR e realizada no ano de 1997. De todas as atribuições apresentadas aos membros entrevistados, somente houve decréscimo entre a avaliação de prioridade passada e expectativa de prioridade futura nas funções clássicas do velho Ministério Público de 1964-1985: crime (-11,5%) e atuação como fiscal da lei (-6,5%). Em todas as áreas relacionadas à defesa de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, foi verificado algum incremento, com destaque para as áreas de controle da administração pública (improbidade administrativa) e defesa do consumidor, ambas com aumento de 27%, serviços de relevância pública (saúde, educação, lazer, segurança, etc.), com acréscimo de 25%, idosos (+22,5%), pessoas com deficiência (+21,5%) e minorias étnicas (20%).

Quadro 57 – Áreas de prioridade pretérita e futura – MPF

Atribuição	Prioridade – último 2 anos	Prioridade – próximos 2 anos	Diferença
Crime	70%	58,5%	-11,5%
Fiscal da lei	49%	42,5%	-6,5%
Patrimônio público e social	40%	62,5%	+22,5%
Controle da administração pública (improbidade administrativa)	40%	67%	+27%
Meio ambiente	32,5%	52%	+19,5%
Serviços de relevância pública (saúde, educação, lazer, segurança, etc)	33%	58%	+25%
Controle externo da atividade policial	28,5%	44,5%	+16%
Consumidor e ordem econômica	22%	49%	+27%
Patrimônio histórico e cultural	21,5%	41%	+19,5%

Comunidades indígenas	18,5%	24%	+5,5%
Política fundiária e Reforma Agrária	17%	27%	+10%
Minorias étnicas	17%	37%	+20%
Criança e adolescente	12%	29,5%	+17,5%
Pessoas com deficiência	12%	33,5%	+21,5%
Idosos	8,5%	30,5%	+22,5%

Fonte: Autor (2023) com base nos dados de Wiecko e Sadek (1997, p. 29).

Pode-se objetar, não sem alguma razão, que a opinião dos membros não necessariamente reflete, de fato, o desempenho institucional do órgão, visto que tanto pode haver uma percepção distorcida ou a assunção de um discurso divergente da efetiva leitura do inquirido. Essas, todavia, são preocupações que não interessam tanto à abordagem institucionalista (IMMERGUT, 1998, p. 12-13). Como já discutido na Parte I deste trabalho, diferentemente de perspectivas comportamentalistas, a leitura institucional não tem a pretensão de apreender o discurso que efetivamente corresponda à opinião real dos agentes. Especialmente em ambientes corporativos nos quais a institucionalidade opera significativamente no campo da lógica de adequação ou da racionalidade limitada (CAPOCCIA, 2016, p. 98; MARCH; OLSEN, 2004, p.3), como no caso de organizações estatais como o MP, a predominância de um determinado discurso sobre o etos/identidade profissional é sempre um dado analiticamente relevante para compreender aspectos relacionados à identidade e à ideologia institucionais.

É curioso observar, ademais, que essa visão da priorização da atuação no campo da tutela coletiva nos anos imediatamente seguintes à CFRB/88 não era compartilhada apenas no âmbito interno ou de interlocutores simpáticos a essa guinada na atuação finalística do MP. Mesmo os que empreendiam uma leitura crítica da atuação ministerial na área dos direitos coletivos reconheciam, ainda que de forma tácita, o destaque que esse tipo de atividade vinha assumindo comparativamente às atribuições ministeriais clássicas no processo penal. Veja-se, nesse sentido, manifestação da professora Ada Pellegrini Grinover, no ano de 1996, em evento sobre o papel do MP no sistema de justiça brasileiro:

[...] Eu não tenho dúvida de que as funções atribuídas ao Ministério Público pela Constituição de 1998 são funções de mais elevada importância, e que por isso mesmo o órgão adquiriu uma relevância que não tinha tido até então, **mas sem dúvida nenhuma, pelo menos no início da vigência da Constituição de 1988, eu pude observar, externamente, como consumidora da justiça, um certo deslumbramento, digamos assim, do Ministério Público em relação a essa titularidade das ações coletivas**, com relação a essas funções de promoção de direitos sociais, de interesses sociais etc... Eu diria que houve, sobretudo no início, pelo menos aqui em São Paulo,

no Ministério Público que eu mais conheço, uma certa tendência à socialização da demanda, que é relevantíssima, sem dúvida nenhuma, mas que preponderou em excesso com relação àquela que continua sendo a função essencial do Ministério Público: a condução da ação penal. E digo que a considero essencial por uma razão muito simples. Para a ação penal, o Ministério Público tem um monopólio; ele tem a titularidade exclusiva da ação penal pública e, portanto, a sua responsabilidade avulta em relação a esse ponto, enquanto no exercício das demais atribuições, a própria Constituição e as leis com relação às ações civis públicas, estabelecem uma legitimidade concorrente. Mas não é só isso. **Eu diria que principalmente nesse início de novas atividades do Ministério Público, houve sim um exagero. Houve um excesso que significou, a meu ver, uma banalização da atuação do Ministério Público nesse tipo de ação.** E isso foi muito grave, foi muito sério. (...) (LAMOUNIER et al., 1996, p. 13)

No mesmo evento, falando após a processualista, estava o então presidente da CONAMP, Achilles de Jesus Siquara, membro do MP-BA. Em resposta à crítica de Grinover, a liderança corporativa afirmou a legitimidade democrática do MP para atuar na tutela coletiva e o caráter recente das mudanças institucionais que reconfiguraram a organização, atribuindo-lhe uma função na defesa dos interesses coletivos. O registro é importante, não apenas como ilustração do espírito do tempo, mas por se tratar de manifestação da liderança da principal entidade corporativa nacional do MP. Veja-se:

[...] discordo da professora Ada Pellegrini Grinover, quando ela se declara preocupada com uma queda de atuação na área criminal. Ora, o Ministério Público está desencantado. Atuar na área criminal e deixar de lado a criminalidade difusa, de colarinho branco? O Ministério Público não quer mais ficar prendendo pobre ou negro, os menos favorecidos, e vendo o sistema penitenciário falido, vendo uma falência em todo o regime criminal. É isso que precisa ser dito. **O que a instituição precisa é de menos dogmatismo e mais espírito prático.** Não vejo como um mal o declínio da atuação criminal, antes pelo contrário. (...) Basta irmos ao capítulo do Ministério Público, no artigo 127, e fazermos a interpretação de qual deve ser a nossa atuação; aí não mais por opção, mas por dever funcional, em função do que o constituinte estabeleceu como fundamento da República Federativa do Brasil: a instituição tem que atuar na defesa do regime democrático, da ordem jurídica, dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Se está dito isso, como fundamento, é melhor rasgarmos a Constituição, se não a cumprirmos. (...) Agora esses fundamentos vetorizam a atuação e a perspectiva de atuação do Ministério Público? Quanto a isso eu não tenho dúvida. **Vetoriza porque a instituição tem que ter uma atuação marcadamente social, voltada para esses problemas que afligem a sociedade brasileira. Ora, quando o Ministério Público resolve atuar nessas áreas ditas sociais, significa que ele não pretende apenas debelar os efeitos da criminalidade, mas também ir às suas causas.** Esta é a leitura que faço, sem dizer que a instituição esteja deslumbrada com o que quer que seja. O Ministério Público está experimentando uma nova fase, está querendo se consolidar como tal, (...) ora, a instituição é jovem e vive momentos de confronto (SADEK et al., 1996, p. 41).

O cenário acima delineado, colhendo evidências internas e externas à organização, permite sustentar que, no período imediatamente após 1988, houve a predominância de discursos e a construção de uma identidade institucional profundamente orientada para a atuação no campo da tutela coletiva no MP brasileiro (SADEK, 2000, p. 30). Isso pode ser creditado, entre

algumas razões, à novidade em si das significativas mudanças institucionais, como apontado por Achiles Siquara no excerto mais acima, ao aprofundamento da ideia de defesa da sociedade — que, como visto, baseia-se em uma perspectiva de hipossuficiência da coletividade na adequada identificação e proteção de suas próprias demandas (ARANTES, 1999, p. 94-96) —; e ainda à grande visibilidade conferida ao tema da defesa dos direitos transindividuais no período (SILVA, 2001, p. 163).

11.1.2 Efeitos colaterais: a questão da priorização em face das atribuições e do desempenho institucional do MP

Nos anos que se seguiram à CRFB/88, o desempenho institucional do Ministério Público no campo da litigância de interesse público produziu alguns efeitos que merecem ser explorados e que, de alguma forma, já foram mencionados de forma assistemática ao longo desse trabalho. Evidentemente, a paulatina proeminência conferida à temática dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos não operou efeitos apenas ideacionais, mas também transformara significativamente a praxe profissional dos promotores e procuradores. Aqui, um dos principais aspectos a destacar é de natureza inter-organizacional, nas relações entre as entidades que compõem o sistema de justiça, nomeadamente entre o próprio MP e Judiciário.

No passado, boa parte da atuação funcional do MP se desenvolvia perante o Judiciário. O desenvolvimento de uma *expertise* própria na área da tutela coletiva, amparado por instrumentos próprios para a instrução pré-processual desse tipo de demanda o inquérito civil, o poder requisitório e o termo de ajustamento de conduta (TAC), reduziu significativamente o índice de judicialização de demandas sob responsabilidade da organização, convertendo-a em uma espécie de “campo autônomo” no interior do sistema de justiça. Mobilizando cada vez mais soluções extrajudiciais, o MP se converteu em um ator relevante para além do sistema de justiça, colocando-se em uma fronteira entre o jurídico e o político (SADEK, 2000, p. 23; ARANTES, 2007, p. 334), com atuação frequente em questões relacionadas, por exemplo, à esfera de formulação e execução de políticas públicas^{671 672}(ARANTES, 1999, p. 98; CASAGRANDE, 2008, p. 22-

⁶⁷¹ “[...] isto tem significado também uma crescente politização da instituição, e em duplo sentido: do ponto de vista do arranjo institucional de poderes, o MP rompeu o isolamento do sistema judicial para se constituir em ator relevante no processo político, interferindo muitas vezes de modo decisivo na dinâmica entre os poderes; internamente, a politização também vem ocorrendo no sentido de um posicionamento ideológico de seus integrantes diante dos desafios de redução de desigualdades sociais e ampliação da cidadania” (ARANTES, 1999, p. 98).

⁶⁷² A esse respeito, Casagrande (2008, p. 23) obtempera que “[...] é preciso considerar ainda que o rearranjo institucional decorrente do protagonismo do Ministério Público tende em certas situações a um reequilíbrio do sistema de repartição de poderes, na medida em que a atuação do órgão muitas vezes contribui para a atualização da agenda legislativa ou pode até mesmo corroborar a implementação de políticas públicas quando o Executivo se

23; RIBEIRO, 2017, p. 55). É esse cenário que explica o porquê principal de um dado mencionado ainda na introdução desta tese, apontando que, no ano de 2021, o número de inquérito civis instaurados foi de quase cinco vezes o número de ajuizamentos de petições iniciais na área cível^{673 674}.

Além disso, essa nova frente de trabalho extrajudicial desenvolvida a partir da atuação no campo da tutela coletiva guarda características particulares quando comparada à tradicional atividade judicial desempenhada pelo MP, ainda que no âmbito cível. Nesta área em especial, uma das peculiaridades da atuação ministerial reside na relevância que a dimensão da informalidade acabou ocupando ao longo dos anos. Pode-se pensar essa questão, ao menos, a partir de dois vetores. O primeiro é o da regulamentação. Enquanto o rito procedimental dos feitos judiciais é extensamente regulamentado, ainda que a atividade desenvolvida no âmbito extrajudicial cível também disponha de ferramentas procedimentais como as recomendações e os termos de ajustamento de conduta (TACs), soluções casuísticas — isto é, não formatadas em ato normativo prévio e abstrato — são amplamente mobilizadas no dia-a-dia dos promotores e procuradores (LAMENHA, 2019). O segundo aspecto está associado ao primeiro, mas tem contornos próprios: trata-se do nível de discricionariedade, decorrente da independência funcional dos membros no MP, na definição dos temas, casos prioritários e estratégias de atuação (SADEK, 2008, p 119-120), conforme já ventilado no capítulo anterior, quando se discutiu a propósito do balizamento da independência funcional dos membros a partir de uma política/estratégia institucional.

Não por acaso, o tema da atuação extrajudicial cível tem sido objeto de atividade regulamentadora do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) no seu esforço de uniformização de práticas e procedimentos no âmbito do MP brasileiro. Dois atos se destacam nesse contexto: a Resolução n. 118/ 2014, que dispõe sobre a Política Nacional de Incentivo à Auto-composição no âmbito do Ministério Público brasileiro, e a Recomendação n. 54/2017, que

mostra sem força suficiente para fazê-lo”.

⁶⁷³ Rememorando: segundo dados do CNMP, foram 86.370 inquéritos civis no ano de 2021 (sem considerar o acervo precedente ainda ativo, além das notícias de fato e dos procedimentos preparatórios ao inquérito civil) e, no mesmo período, o acionamento do Judiciário ocorreu em 16.975 casos (BRASIL, 2021d).

⁶⁷⁴ Destaca-se a atribuição extrajudicial cível por duas razões: i) a atuação extrajudicial criminal do MP, embora possível e regulamentada pela Resolução CNMP n. 181/2017, ainda é excepcional no dia-a-dia da atuação ministerial. O inquérito policial, que é conduzido pela polícia judiciária, é a principal ferramenta de instrução pré-processual criminal do País. Quantificando essa assertiva: de acordo com dados do CNMP do ano de 2021, foram registrados no Ministério Público brasileiro (excluídos os inquéritos policiais militares a cargo do MPM) 740.901 inquéritos policiais, enquanto o número de Procedimentos Investigatórios Criminais (PIC) foi de apenas 18.153 no mesmo período, ou seja, uma razão de 41x (BRASIL, 2021d); ii) a regra constitucional da legalidade estrita exige uma regulamentação precisa da atividade persecutória do Estado no âmbito criminal (CRFB, art. 5º, XXXIX), nomeadamente em face do desequilíbrio, em tese, da relação entre Estado e indivíduo e do nível de interferência potencial da jurisdição penal na esfera privada do cidadão.

dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro. Deles se extrai duas preocupações centrais do CNMP nessa temática: i) o incentivo à adoção de soluções extrajudiciais, especialmente aquelas voltadas para mecanismos de autocomposição (ex. negociação, mediação e práticas restaurativas); ii) estabelecimento de diretrizes regulamentadoras mínimas para a atuação ministerial. Isso pode ser ilustrado a partir da inteligência do art. 1º, §§1º e 2º, da Recomendação n. 54/2017⁶⁷⁵. No parágrafo primeiro, o comando exorta o “[...] uso regular dos instrumentos jurídicos (...) disponibilizados para a resolução extrajudicial ou judicial dessas situações, ou seja, recomenda a não adoção de soluções não formatadas no caso concreto. O parágrafo segundo, por sua vez, exorta os membros do MP a “[...] sempre que possível e observadas as peculiaridades do caso concreto” priorizar “a resolução extrajudicial” dos casos quando “[...] essa via se mostrar capaz de viabilizar uma solução mais célere, econômica, implementável e capaz de satisfazer adequadamente as legítimas expectativas dos titulares dos direitos envolvidos, contribuindo para diminuir a litigiosidade” (BRASIL, 2017a).

Quadro 58 – Atos do CNMP dirigidos a regulamentar regras e balizas para a atuação extrajudicial

Ato normativo/Recomendação	Conteúdo
Resolução CNMP 118, de 1º de dezembro de 2014	Dispõe sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público e dá outras providências.
Recomendação CNMP n. 54, de 28 de março de 2017	Dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro

Fonte: Autor (2023)

⁶⁷⁵ 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. (...) § 2º Sempre que possível e observadas as peculiaridades do caso concreto, será priorizada a resolução extrajudicial do conflito, controvérsia ou situação de lesão ou ameaça, especialmente quando essa via se mostrar capaz de viabilizar uma solução mais célere, econômica, implementável e capaz de satisfazer adequadamente as legítimas expectativas dos titulares dos direitos envolvidos, contribuindo para diminuir a litigiosidade (...) (BRASIL, 2017a).

A atividade regulamentadora do CNMP qualifica significativamente a atuação ministerial, no sentido em que são fixadas diretrizes para que promotor ou procurador possa ter referenciais objetivos para atuar nos casos concretos. Neste particular, a Recomendação n. 54/2017, como visto, até faz referência expressa ao uso regular dos instrumentos jurídicos já formatados na legislação ou atos infralegais como solução. A ideia aqui é, justamente, desestimular atuações casuísticas, baseadas apenas na leitura do membro do MP. Acontece, no entanto, a multiplicidade de situações possíveis no campo de atuação do MP na tutela coletiva é tão dilatado que, apesar da relevância de parâmetros mínimo, é incontornável que se admita, quando necessário, alguma margem para adoção de medidas não formatadas previamente em determinados casos concretos. Isso é reconhecido, tacitamente, pelo próprio CNMP em alguns pontos dos atos acima referidos. Veja-se aqui três exemplos: i) o art. 4º, IV, da Recomendação CNMP n. 54/2016, ao tratar da “[...] visibilidade institucional para a atuação resolutiva e para a produção de resultados jurídicos” sugere que sejam incluídos, nas tabelas de produtividade de cada órgão ministerial, “[...] as **atividades não procedimentais** relacionadas à atuação estratégica ou resolutiva do membro, tais como participação em grupos de trabalho e reuniões com representantes comunitários para identificação de demandas de relevância social” ii) o art. 9º da Recomendação n. 54/2016, ao tratar da “valorização da atuação institucional por meio de projetos relacionado às prioridades estratégicas do Ministério Público, notadamente os destinados à produção de resultados socialmente concretos (...)”, estabelece como uma das diretrizes a observar: “o tratamento diferenciado dos procedimentos de acompanhamento desses projetos, com prazos mais dilatados e **redução das formalidades** e necessário controle de resultados alcançados” (BRASIL, 2017a); iii) o art. 9º, parágrafo único, da Resolução n. 114/2014, que trata sobre mediação, recomenda que “a mediação comunitária e a escolar que envolvam a atuação do Ministério Público sejam regidas pela **máxima informalidade possível**” (BRASIL, 2014b)⁶⁷⁶.

Sobre a dimensão da discricionariedade na priorização temática, de casos e na rotina de trabalho dos promotores e procuradores, uma das primeiras reflexões a chamar atenção sobre a questão foi proposta por Maria Tereza Sadek, em texto do ano 2000, ao observar que a autonomia institucional e a independência funcional, livre de balizamentos mínimos, apresentava um espectro de atuação que variava desde “[...] um Ministério Público mais voltado para a persecução penal até um Ministério Público que se define, sobretudo, como agente possuidor de responsabilidade social” (SADEK, 2000, p. 17). No ano seguinte, ganhou notoriedade o

⁶⁷⁶ Os destaques são do autor desta tese.

trabalho Cátia Aída Silva (2001) sobre o etos profissional dos membros do MP-SP. Nele, a autora faz a conhecida distinção entre promotor de fatos e promotor de gabinete, por “[...] meio da ênfase em certas características e elementos encontrados na atuação concreta dos promotores selecionados”, com o fito de “[...] demarcar diferenças significativas em relação a duas formas distintas de atuação” (SILVA, 2001, p. 90).

Nessa chave, o promotor de fatos é aquele que, embora também desempenhe suas funções no âmbito judicial e as atividades burocráticas inerentes às rotinas internas da organização, privilegia o uso de procedimentos extrajudiciais, atuando como uma espécie de articulador ou mediador político, em diálogo e negociação com atores externos, não só da estrutura estatal, como também da sociedade civil. O promotor de gabinete, por sua vez, é aquele que privilegia a sua atuação judicial, sem grande ênfase no campo extrajudicial (SILVA, 2001, p. 91)⁶⁷⁷. Essa distinção, apesar do tempo decorrido e a existência de constrangimentos de natureza correicional não existentes à época de sua formulação, continua mobilizada e, de certa forma, atual em trabalhos mais recentes⁶⁷⁸, como o estudo de Lemgruber e outros (2016, p. 57-63) e Ribeiro (2017, p. 76-77). Esta última autora adiciona duas outras características a um e outro tipo ideal, baseado no *survey* coordenado por ela e por Julita Lemgruber, que ouviu membros dos 30 (trinta) órgãos ministeriais no período de 2015 a 2016: i) promotores de fatos seriam mais modernos na carreira e, majoritariamente, lotados no interior, onde a infra-estrutura material e de pessoal do MP é mais deficiente; ii) promotores de gabinete seriam mais antigos na carreira, lotados na capital ou em grandes cidades, onde a infra-estrutura à disposição do órgão é melhor.

O ponto aqui volta à visão unidimensional da independência funcional já problematizada mais acima. Sem uma política ou estratégia institucional que crie um sentido de coordenação e um ônus argumentativo e de justificação ao membro que não implementá-la, o tipo de atuação de um ou outro promotor/procurador dependerá, quase exclusivamente, de sua visão de mundo, suas preferências e, antes de tudo, a sua disposição. A esse propósito, Maria Tereza Sadek (2018, p. 118-119) observa que

[...] a garantia que prevê a independência funcional de seus membros dificuldade o comando centralizado, a definição e a realização de políticas institucionais. Não há recursos institucionais que induzam à obediência ou a um comportamento uniforme. Assim, ainda que houvesse forte pressão política sobre a chefia da instituição, ela seria minimizada pelo grau de independência de seus membros. Essa independência, por

⁶⁷⁷ Para a definição literal da autora, veja-se a nota 52 acima.

⁶⁷⁸ A regulamentação quanto ao procedimento, tempo de duração e outros parâmetros de análise funcional estavam indisponíveis ou não eram incipientes na época da pesquisa de Cátia Aída Silva, de maneira que, atualmente, a atuação na área extrajudicial não pode ser pensada como uma opção do membro. No entanto, no que diz respeito ao nível de engajamento e a priorização tanto dessa área como um todo, quanto de certos temas, a distinção originalmente proposta pela autora continua atual.

sua vez, pode representar maior vulnerabilidade de cada integrante a influências políticas e ideológicas.

Três questões podem ser objetadas aqui. Primeiro, a independência funcional não seria limitada: embora baseada na convicção do membro, ela se lastreia inarredavelmente na legalidade. Esse é o conteúdo essencial da construção mitológica associada a essa garantia funcional no contexto do MP. Tal premissa, embora poderosa do ponto de vista retórico, se fragiliza muito diante do cenário delineado logo acima, referente à amplitude temática e de possibilidades de atuação. Dada a abstração e generalidade da lei, é possível observá-la e, ao mesmo tempo, priorizar ou minimizar a importância de uma temática ou caso (LEMBRUGER et al. 2017, p. 64).

A segunda objeção poderia apontar um caminho fácil para mitigar o problema da amplitude de atribuições nas mãos de um mesmo membro do MP: a especialização de funções. Trata-se, inclusive, de uma prática consolidada nos órgãos ministeriais brasileiros. Nem todos os promotores e procuradores atuam em todas as atribuições confiadas ao MP na CRFB/88. Há ofícios temáticos nas mais variadas áreas, inclusive alguns específicos apenas para a temática criminal e outros para temas relativos à tutela coletiva. Questões relacionadas à predileção ou a expertise de membro em uma determinada área poderia ser equacionadas dessa forma. Há, todavia, limitações claras a essa solução. Em que pese a especialização interna já ser uma prática consolidada no âmbito do MP brasileiro, ela é somente viável em unidades maiores, com mais de um membro lotado, nomeadamente as capitais (RIBEIRO, 2017, p. 62-67). Como observam Lamenha e Lima (2021, p. 98), “[...] a acumulação de diferentes atribuições do órgão na figura de um único agente público é a realidade de um número significativo de comarcas no País”.

De mais a mais, é nesse último cenário, os ofícios de “clínica geral”, isto é, abrangendo todas as áreas de atribuição afetas ao órgão ministerial sob responsabilidade de um único membro, os efeitos colaterais da amplitude de atribuições ministeriais se fazem sentir mais visceralmente (LEMGRUBER et al., 2016, p. 17-18; RIBEIRO, 2017, p. 73-74). Normalmente localizados no interior, onde o órgão ministerial detém a infra-estrutura mais deficitária e o local de provimento inicial dos recém-ingressos na carreira. Aqui, a priorização de casos, no mais das vezes, não se orienta necessariamente pela predileção do membro, mas em razão da necessidade de serviço. Como conciliar em uma mesma agenda, por exemplo, a exigente atuação de campo comumente associada à defesa dos direitos transindividuais com compromissos judiciais peremptórios, como prazos e audiências⁶⁷⁹? (LAMENHA, LIMA, 2021, p. 95)

⁶⁷⁹ A esse propósito, 61% dos membros do MP entrevistados no levantamento de Lemgruber e outros (2016, p.

A terceira objeção diz respeito à problematização, em sim, da questão das preferências. O próprio campo do *judicial politics*, como destacado na primeira parte deste trabalho, se organizou em países como os Estados Unidos a partir de reflexões, preferências e elementos condicionantes e explicativos do comportamento decisório dos juízes (SEGAL, 2008, p. 19). Assim, reconhecer a existência de preferências na atuação de promotores e procuradores não seria uma questão problemática. O ponto, mais uma vez, reside em uma distinção fundamental entre a atividade julgadora e a dos membros do MP: juízes, regra geral, apenas decidem casos que lhes são submetidos por terceiros. De novo, a questão da inércia judicial.

As preferências de um magistrado, portanto, se cingem aos limites das demandas apresentadas pelos jurisdicionados. O promotor/procurador tem a capacidade de criar (ou não) a demanda, priorizá-la em detrimento de outras, eleger uma linha de atuação em um cenário de múltiplas possíveis, etc. Suas preferências, portanto, devem ser levadas muito a sério nas reflexões sobre o desempenho institucional do MP. Isso não significa que a solução seja o retorno ao modelo hierárquico do velho MP de 1964-1985 ou uma utópica neutralização dos vetores ideológicos e afetivo-motivacionais dos promotores/procuradores. O modelo atual tem inúmeras vantagens em relação ao seu predecessor, mas também ampla margem de aperfeiçoamento, na esteira do que já propôs acima. Mas a questão que se quer levantar aqui é a seguinte: ainda que se possa estabelecer balizas, políticas institucionais de caráter vinculante, e tais medidas sejam desejáveis para qualificar atividade ministerial, a priorização temática e de casos é uma característica inerente ao desenho institucional do MP de 1988 e do seu amplo espectro de atribuições. O desafio, que não é pequeno aqui, é reduzir a amplitude da margem de discricionariedade, mas sem criar constrangimentos desnecessários na formação da convicção do membro ministerial.

11.2 A HIPÓTESE DO GIRO DE PRIORIDADES, OS LIMITES E AS POSSIBILIDADE SDE TESTÁ-LA

A mudança institucional que se discute neste capítulo é bastante distinta das que se trabalhou ao longo desta tese. Trata-se, em uma aproximação inicial, de uma proposição hipotética, que não se lastreia em reformas constitucionais ou legislativas no âmbito do Parlamento.

53) concordaram com a afirmativa de que “as atividades extrajudiciais – inquérito civil, TAC, negociações, campanhas, audiências etc. – ainda não são prioridade na atuação do Ministério Público, seja porque as atividades judiciais continuam ocupando status privilegiado, seja porque o trabalho extrajudicial também envolve dificuldades e nem sempre constitui o caminho mais rápido ou mais fácil de atuação na área dos direitos transindividuais”.

Quem a tem proposto, de forma um tanto assistemática, é a literatura mais recente sobre o Ministério Público, sobretudo aquela com foco na trajetória e nos arranjos institucionais⁶⁸⁰, apontando para a existência de certos elementos indicativos de uma particular alteração dos discursos, das atividades finalísticas e, de certa forma, da identidade institucional da organização.

É interessante observar que, ainda em 2011, Rogério Arantes, em um texto sobre a construção institucional da Polícia Federal (PF) no pós-1988, é o primeiro a apontar para o fenômeno, embora não na abrangência posteriormente proposta por outros pesquisadores. Neste ponto em particular, o autor argumenta que a expansão do fenômeno da repressão penal anticorrupção, verificado a partir do ano de 2003 e que teve na PF um dos seus protagonistas, é explicável a partir de alguns deslocamentos havidos no “[...] arranjo institucional que congrega ações de combate à corrupção e ao crime organizado”. Um deles seria um deslocamento, capitaneado pelo Ministério Público, de uma atuação temática no campo da repressão anticorrupção que privilegiaria a esfera cível e o manejo da ação de improbidade administrativa e que passara, justamente, para o âmbito criminal, que seria mais efetivo e disporia de mais recursos investigativos à disposição (ARANTES, 2011, p. 99, 122-123).

Anos depois, trabalhos como os de Avritzer e Marona (2017), Silva et al. (2017), Sampaio e Viegas (2019), Kerche e Viegas (2020) e Lamenha e Lima (2021), ainda que partam de referenciais analíticos distintos, dão um passo adiante em relação à leitura de Arantes (2011): propõem que, no mesmo período — em meados dos anos 2000 —, o deslocamento proposto é mais amplo, contemplando as prioridades institucionais como um todo. Assim, se até esse período, a defesa de direitos transindividuais (tutela coletiva) era a pauta prioritária do MP, o que incluía a atuação cível no campo da repressão anticorrupção (via improbidade administrativa), e deixou de sê-lo. Nesse período, gradualmente os discursos, identidade e até a atuação finalística do MP brasileiro teria passado a privilegiar o campo da repressão penal anticorrupção. A esse fenômeno, na esteira de Lamenha e Lima (2021, p. 87), dar-se-á a esse fenômeno, até aqui tratado como hipótese, o nome de *giro de prioridades*.

Embora em alguns dos trabalhos acima listados o argumento em particular não constitua hipótese principal ou um ponto que seja discutido extensamente ao longo do trabalho, ele é um pressuposto central para os temas desenvolvidos pelos autores em cada um dos seus trabalhos. A fim de explorar amplamente o argumento, três excertos serão colacionados na Tabela abaixo. O primeiro trabalho, intitulado “O Ministério Público no contexto atual: de protagonista a *ombudsman*?”, foi apresentado no 41^a Encontro da ANPOCS de 2017, é de autoria de Philippe

⁶⁸⁰ O que não significa, necessariamente, que todos os trabalhos mencionados adiram a um marco teórico fundado no novo institucionalismo.

Silva, Mateus Morais Araújo, Ludmila Ribeiro e Marjorie Marona (2017). Os autores utilizam os dados do *survey* de Lembruger et al. (2016) e argumentam, em síntese, que há evidências de que o campo da tutela coletiva tem se reduzido ao mero encaminhamento de demandas a outros órgãos, privilegiando-se uma atuação no âmbito penal, nomeadamente no campo da repressão anticorrupção.

O segundo trabalho, publicado na Revista Dados, é de autoria de Leonardo Avritzer e Marjorie Marona (2017) e é intitulado como “A tensão entre a Soberania e as Instituições de Controle na Democracia Brasileira”. O argumento principal do texto é haver evidências do surgimento de inovações institucionais no sistema judicial, que conduziram a um certo “pretorianismo” na atuação do sistema de justiça, colocando em risco a estabilidade da democracia brasileira. Um dos pressupostos desse processo é, justamente, o deslocamento da atuação ministerial do campo da tutela coletiva para a repressão penal anticorrupção.

O último excerto intitulado “O Ministério Público brasileiro: de defensor de direitos à combatente da corrupção” é de autoria de Fábio Kerche e Rafael Viegas (2020), fora apresentado no 12º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política. O título do artigo é autoexplicativo, de maneira que a premissa central do texto é justamente a hipótese do giro de prioridades, com especial foco na agência do Ministério Público Federal, em que pese os autores não incluam a variável da pluralidade institucional na sua análise.

Quadro 59 – Excertos de obras mobilizando a hipótese do “giro de prioridades”

O Ministério Público no contexto atual: de protagonista a <i>ombudsman</i>? (2017)	A tensão entre a Soberania e as Instituições de Controle na Democracia Brasileira	O Ministério Público brasileiro: de defensor de direitos à combatente da corrupção
“Atualmente, os promotores e procuradores não apenas não identificam a tutela de direitos coletivos, difusos e individuais homogêneos como prioridade do MP(dada a enorme visibilidade do combate à corrupção), como também se convertem em ombudsmen. E não se diga que essa postura retorna à sociedade civil sua posição protagonista. Apenas desloca o conteúdo do “interesse da sociedade” do campo da inclusão, através de uma estratégia de	(...)A convergência entre a expansão da participação cidadã no Brasil democrático e o protagonismo que o Poder Judiciário e o Ministério Público assumiram, particularmente na efetivação dos direitos sociais, difusos e coletivos, apareceu como um movimento bastante bem orquestrado de aprofundamento da democracia brasileira, até pelo menos a primeira década dos anos 2000. (...) De fato, a partir dos anos 2000 a via	(...) o combate à corrupção não era a atribuição mais importante pensada para esse novo Ministério Público. Na verdade, o que o constituinte buscava primordialmente era uma agência, com autonomia em relação aos governos, encarregada da defesa de direitos sociais e coletivos. O Ministério Público que se projeta como um combatente da corrupção é fruto de mudanças exógenas e endógenas que se construíram especialmente após 2003. Instituições, e este é o caso do

criminalização do combate à corrupção que parte do mesmo pressuposto de hipossuficiência e esvazia a soberania popular. O que parece, na verdade, é que há uma disputa interna acerca do conteúdo do voluntarismo político do MP, que segue determinante na configuração de um ativismo protagonista dos promotores e procuradores públicos em um ambiente institucional de independência absoluta. Com isso, a agenda dominante atual do MP solapa as iniciativas mais incisivas em outras áreas de atuação da instituição, tal qual a da tutela dos direitos coletivos, difusos e individuais homogêneos.	criminal começou a parecer mais atrativa, particularmente depois da “reabilitação do prestígio do inquérito policial”, que veio a reboque do enorme incremento institucional que a polícia judiciária experimentou, particularmente a Polícia Federal e de inúmeras inovações legais e jurisprudenciais no campo do processo penal brasileiro (AVRITZER; MARONA, 2017, p. 362, 366).	Ministério Público, podem se transformar, ou se desenvolvendo ou decaindo. Há, e esta é a nossa hipótese, uma distância entre o que se projetava na Assembleia Constituinte e o que a instituição se transformou nos últimos anos, tudo isso sem a necessidade de mudanças constitucionais expressivas (KERCHE; VIEGAS, 2020, s.p.).

Fonte: Autor (2023)

Em recente publicação, na obra “A política no banco dos réus: a Operação Lava Jato e a erosão da democracia no Brasil”, de Fábio Kerche e Marjorie Marona (2022), a hipótese do giro de prioridades foi descrita de forma bastante clara, sintetizando vários dos elementos constantes, separadamente, nos excertos acima colacionados. Veja-se:

Em suma: o Ministério Público, a partir de 2003, tornou-se ainda mais autônomo e discricionário em face daquilo que os constituintes previram. Os procuradores avançaram em matéria criminal com a liberdade e a capacidade de ação originalmente circunscritas à sua atuação cível na defesa da cidadania – direitos difusos e coletivos. O conjunto de alterações promovidas ao longo dos governos do PT permitiu que os procuradores adotassem a ação penal como instrumento privilegiado de combate à corrupção, e não mais a ação civil pública. Isso permitiu um dos “deslocamentos” recentes da estratégia de combate à corrupção: do âmbito cível e de jurisdição estadual para o âmbito penal e de jurisdição federal (Arantes, 2011). Também houve impacto sobre a substituição de um modelo competitivo, em que o Ministério Público dependia da polícia, na fase investigativa, para um modelo cooperativo. Para isso, também foi fundamental o reforço institucional da Polícia Federal, concedendo-a, inclusive, autonomia de facto, conforme veremos no próximo capítulo (KERCHE; MARONA, 2022, p. 40-41).

Em boa parte das pesquisas que a mobilizam, a hipótese do *giro de prioridades* é apresentada sem digressões mais extensas acerca das evidências que dão suporte a sua comprovação. Na realidade, ainda no primeiro capítulo deste trabalho, fora justamente essa discussão e

os trechos acima colacionados de Avritzer e Marona (2017, p. 366) e Kerche e Viegas (2020, s.p.) que foram mobilizados como exemplo da pouca atenção da literatura especializada para uma questão importante para análise do desempenho institucional do Ministério Público brasileiro: o fenômeno da pluralidade institucional ou, na terminologia utilizada por Abrucio e outros (2021), a variável do federalismo ou, mais precisamente “a agenda esquecida do federalismo brasileiro”.

O excerto colacionado imediatamente acima, colacionado, de Kerche e Marona (2022, p. 40-41), também ilustra bem essa postura analítica. Perceba-se que ele se refere à agência dos “procuradores” e à cooperação da Polícia Federal. Trata-se, portanto, da atuação do Ministério Público Federal, especificamente na Lava Jato. Há uma generalização do MP brasileiro a partir do desempenho institucional de um dos seus trinta órgãos. Outro recentíssimo texto, publicado por Milena Brentini Santiago (2022), na Revista de Ciências Sociais, incorre em imprecisão semelhante, que deriva na mesma raiz. O texto intitulado “O Ministério Público Federal e sua ‘vocação’ de combate à corrupção: conflitos sociais e ideologia institucional” utiliza os termos “Ministério Público” e “Ministério Público Federal” indistintamente, o que — em si — não é exatamente um problema, por haver uma delimitação no título. No entanto, em uma curta nota de rodapé, a autora consigna que “[...] o Ministério Público brasileiro é regido por um princípio de *unidade* que integra os diferentes ramos — o Ministério Público da União (MPU) e os Ministérios Públicos dos Estados (MPs) — em uma mesma e única instituição” (SANTIAGO, 2022, p. 109) — assumindo, portanto, que se trata de uma única organização^{681 682}.

A pluralidade institucional, ressalte-se, não é um problema apenas teórico, mas sobretudo prático. Há uma dualidade aqui. Por um lado, há o marco normativo comum e, conforme exposto ao longo dessa tese, uma trajetória corporativa comum, corporificada, em grande medida, na figura da CONAMP. De mais a mais, também há evidências várias neste trabalho de

⁶⁸¹ A mesma imprecisão é reproduzida por Lemgruber et al. (2016, p. 66): “O princípio da unidade tampouco parece harmonizar-se com a estrutura federativa do país, bastando uma visita aos 27 sites dos MPEs e do MPDFT para verificar o quanto se diferencia a atuação dos membros do órgão nas várias UF’s, em que pesem medidas recentes voltadas a produzir alguma homogeneidade na geração e divulgação de informações. A assimetria na distribuição dos recursos humanos estaduais – com taxas de variando de 3,5 a 13 promotores e procuradores por 100 mil habitantes – é mais um indício da falta de padrões básicos que justificariam considerar-se o MP uma instituição nacional una e indivisível”.

⁶⁸² É uníssono na literatura jurídica e na própria arquitetura constitucional do MP brasileiro que o princípio da unidade denota que os “[...] membros do Ministério Público integram um só órgão sob a direção de um só chefe (...) Nesse sentido, não há unidade (...) entre os membros de Ministério Público diversos, só dentro de cada Ministério Público e, assim mesmo, apenas nos limites da lei” (MAZZILLI, 2015, p. 72). Isso não se confunde com o caráter nacional do Ministério Público, que é justamente o fato dessa pluralidade de órgãos se submeter a um marco normativo comum, a despeito da inexistência de vínculo institucional.

que, de fato, é acertada a leitura de Faveri e outros (2014, p. 3) no sentido de que “existe um isomorfismo institucional muito grande entre as unidades subnacionais do Ministério Público”.

Por outro lado, contudo, as assimetrias entre os estados da Federação e, consequentemente, os diferentes órgãos ministeriais são conhecidos. Por exemplo, Lemgruber e outros (2016, p. 66), em seu amplo levantamento, sustentam haver uma grande variação na quantidade relativa de promotores nas unidades federativas: de 3,5 (Bahia) a 13 (Distrito Federal) membros por 100 mil habitantes. A média nacional é de 5,4 promotores/procuradores por 100 mil⁶⁸³. Com efeito, se são organizações sem vinculação formal, “[...] é esperado que órgãos diferentes possam espelhar infraestruturas, regramentos internos e culturas institucionais variadas” (LAMENHA; LIMA, 2021, p. 77).

Quadro 60 - Número de membros do MP por 100 mil habitantes

UF	Mem- bros por 100 mil		UF	Mem- bros por 100 mil		UF	Mem- bros por 100 mil
DF	13		SC	6,7		MA	4,8
AP	10,2		PR	6,5		AL	4,7
RR	9,3		SE	6,2		SP	4,6
AC	8,5		RS	6,1		PE	4,5
TO	8,0		GO	5,7		AM	4,2
MS	7,8		PB	5,5		PA	4,2
RO	7,8		CE	5,5		BA	3,5
ES	7,8		RJ	5,4		MÉDIA – BRA- SIL 5,4	
MT	7,3		PI	5,3			
RN	6,8		MG	4,9			

Fonte: Dados extraídos de Lemgruber et al. (2016, p. 26)

Assim, em que pese a operação Lava Jato efetivamente constituir uma divisor de águas na relação entre o Ministério Público enquanto organização nacional e os poderes políticos em sentido estrito, é prudente que se tente estabelecer parâmetros analíticos que comprovem ou refutem a hipótese do *giro de prioridades* em duas camadas: i) apesar da Lava Jato, há evidências que demonstrem a hipótese de giro de prioridades no próprio MPF?; ii) confirmada a primeira hipótese, há evidências que demonstrem que há efeitos desse giro de prioridades também no âmbito dos MPs estaduais?

⁶⁸³ Os dados podem ser lidos sob uma outra perspectiva. O grande espectro de variação abrange decorre das situações muito discrepantes da média. Observe-se que 17 UFs têm MPs com número de membros por 100 mil habitantes acima da média nacional. Destes 12 (doze) estão no intervalo entre 5,5 e 7,8 membros por 100 mil habitantes.

Na literatura especializada, há — pelo menos — dois trabalhos que enfrentam essa questão. O primeiro é o trabalho de Sampaio e Viegas (2019), que mobiliza os dados extraídos dos relatórios de *Business Intelligence* do projeto “MP: um retrato” do Conselho Nacional do Ministério Público, no período de 2015 a 2017, quanto à atuação do MPF e dos MPEs, neste último caso, com dados considerados globalmente (todos os MPEs somados). Um dos achados foi que, justamente, nesse período “[...] o MP direcionou sua atenção para setores específicos de combate à corrupção” (SAMPAIO; VIEGAS, 2019, p. 22). O segundo trabalho, de Lamenha e Lima (2021), foi desenvolvido no curso dessa pesquisa e aliou, além dos dados trabalhados por Sampaio e Viegas (2019), um comparativo entre os *surveys* realizados em 1996-1997 (com os MPEs e com o MPF respectivamente) e 2015/2016 estabelecendo um comparativo entre as preferências e prioridades dos membros do MP neste interregno.

É a partir desse caminho, já desbravado pelas pesquisas acima referidas, que esta tese pretende discutir as duas questões acima propostas, avançando em relação às contribuições nelas contidas. Quanto ao comparativo dos *surveys*, já foram acrescentados, mais acima neste capítulo, os dados da pesquisa específica feita em 1997 com o Ministério Público Federal (WIECKO; SADEK, 1998). Sabe-se, ademais, que esse cotejo de dados objetiva oferecer uma panorama geral dos elementos do ideologia institucional do MP, isto é o seu discurso dominante, em dois momentos de sua trajetória no pós-1988. A sua corroboração por outras fontes não só é desejável, mas fundamental para que se possa fazer afirmações mais seguras a respeito dos problemas acima colocados.

Em relação aos dados do CNMP, pretende-se ampliar a amostra de acordo a disponibilidade de dados dos relatórios “MP: um retrato”, publicados anualmente pelo Conselho desde meados da década de 2010. Um ponto particularmente importante não foi explorado por nenhuma das duas pesquisas citadas: um comparativo das ações de improbidade administrativa e das ações penais por delitos envolvendo prática de corrupção em geral, a fim de testar se a hipótese de deslocamento da área cível para a criminal na área anticorrupção proposta por Arantes (2011, p. 122-123) tem fundamento.

Uma contribuição de fôlego para essa discussão é o trabalho de Daiane Londero (2021) sobre o desenvolvimento de capacidades institucionais do MPF na área anticorrupção. Seus achados comprovam que houve uma série de mudanças institucionais endógenas e exógenas no MPF que permitiram uma ampla especialização e na repressão anticorrupção, com um sensível incremento — de fato — a partir de meados dos anos 2000. A hipótese do giro de prioridades, todavia, não é explorada detidamente pela autora. Há, todavia, uma breve discussão sobre as

atuações anticorrupção no campo cível e criminal que serão mobilizadas como recurso adicional, especificamente em relação ao MP Federal.

Antes de avançar sobre a análise de tais dados propriamente ditos, há dois elementos conjunturais que se reputa de importância para a discussão que irá ser desenvolvida: i) a emergência de uma agenda nacional anticorrupção espelhando uma tendência global de associação dessa pauta como sinônimo de boa governança; ii) para além dos dados que se analisará mais adiante, verificar se há elementos que permitam identificar uma política institucional de difusão de boas práticas e modelos institucionais no âmbito do MP brasileiro, com especial foco — na esteira do capítulo anterior — da atividade de regulamentação do Conselho Nacional do Ministério Público.

11.3 O PAPEL DA CONJUNTURA: A EMERGÊNCIA DE UMA AGENDA GLOBAL ANTICORRUPÇÃO COMO PARÂMETRO DE BOA GOVERNANÇA

11.3.1 Os sentidos da corrupção na conjuntura brasileira às vésperas do ano 2000

O que se entende por corrupção? Esta pergunta, aparentemente simples, tem contornos semânticos tortuosos. Na impossibilidade de uma discussão mais extensa a esse respeito, assumir-se-á aqui uma definição mínima e orientada para a dimensão jurídico-normativa⁶⁸⁴ que o debate aqui envolve. Corrupção compreende o abuso de poder confiado a um indivíduo ou grupo com a objetivo de obter ganhos privados. A partir daí, desenvolve-se toda uma tipologia que abrange um amplo conjunto de práticas, como o suborno, a extorsão, o tráfico de influência, a fraude eleitoral, o peculato, entre outros. Utiliza-se o qualificativo “público” ou “político” para denotar situações em que esta relação interfere na gestão dos bens, serviços e recursos públicos (ROSE-ACKERMAN; PALIFKA, 2016, p. 7-10). Adotar-se-á aqui um sentido mais lato do termo, abrangendo qualquer ilícito praticado contra o patrimônio da Administração Pública e que envolva o concurso de, pelo menos, um agente estatal⁶⁸⁵.

⁶⁸⁴ A delimitação é importante porque, na literatura, há outras acepções do fenômeno, inclusive mais adequadas para uma discussão conjuntural, por exemplo. É o caso de Filgueiras (2008, p. 87), que propõe uma leitura da questão para além de uma dimensão pura ou excessivamente moralista: “A corrupção, portanto, não se resume ao aspecto monetário, como tende a ver a abordagem econômica da política e da democracia. Ela custa dinheiro. Isso é inegável. Porém em uma dimensão fenomênica, ela se expressa como discurso, de forma plástica e flexível, conforme valores e normas pressupostos”.

⁶⁸⁵ Nesse sentido, a definição de “atos de corrupção” dada pelo art. VI da Convenção Interamericana contra Corrupção.

Um rápido levantamento no noticiário político nacional compreendendo um período de pouco mais de 10 (dez) anos, entre 1995 e 2006, identifica mais de uma dezena de escândalos públicos de repercussão nacional envolvendo a temática da corrupção pública, causando inflexões importantes na dinâmica e na correlação de forças no campo dos poderes políticos em sentido estrito. Em um levantamento que não se propõe exaustivo, e restringindo-se ao âmbito federal, pode-se citar os casos SIVAM (1995), da “da pasta cor-de-rosa” (1995-1996), da suposta compra de votos da emenda da reeleição presidencial (1997), dos bancos Marka e Fontecidam (1999), SUDAM (2001), Banestado (2003), Anaconda (2003), escândalo dos Bingos (2004), o escândalo dos Correios (2005), Mensalão (2005), o caso Daslu (2005), o chamado “dossiê dos aloprados” (2006), Máfia das Sanguessugas (2006)⁶⁸⁶.

De certa forma, em si, essa não é exatamente uma novidade no debate público nacional, tampouco a mobilização do tema como uma ferramenta de ataque contra adversários políticos ou contra os incumbentes do momento. Alguns dos casos citados acima, por exemplo, advieram de denúncias de políticos contra oponentes ou de reportagens na imprensa. Esta não é, contudo, uma característica exclusiva da Nova República. Em um ensaio intitulado “Passado, presidente e futuro da corrupção brasileira”, o historiador José Murilo de Carvalho (2012, p. 200-202) mapeia uma “mudança semântica” no tema da corrupção política no debate público nacional. Durante o Império e a Primeira República, a mobilização do tema estava associada a uma crítica generalizada ao sistema político, não aos agentes públicos em si. A partir de 1945, contudo, nos estertores do Estado Novo, o discurso do udenismo contra Vargas se organiza em outros termos: o problema deixa de ser conjuntural e é individualizado na figura de certos agentes públicos. Expurgados os corruptos, a política e a sociedade estariam a salvo e “[...] voltaria a correr água cristalina nas tubulações da República” (CARVALHO, 2012, p. 201).

Essa resignificação dos sentidos da corrupção política tem várias consequências. Duas interessam mais diretamente às reflexões aqui desenvolvidas. A primeira, já fora enunciada: a individualização do problema, que se converte em uma questão eminentemente moral. Uma das mais antigas ilustrações desse discurso está no famoso *jingle* da campanha presidencial de Jânio Quadros em 1960, o “Varre, varre, vassourinha (...)”, cujo mote é exatamente limpar o país e seu “povo abandonado” da “bandalheira” decorrente da corrupção. O segundo aspecto é a sua

⁶⁸⁶ Além do levantamento realizado no noticiário da época, sobretudo através dos acervos dos periódicos Folha de São Paulo (2023), O Globo (2023) e Estadão (2023), a listagem acima foi referenciada nos trabalhos de Sadek (2008, p. 124) e Feres Júnior e Sassara (2016, p. 208-210). Foram referenciados aqui apenas escândalos de projeção nacional e, por isso, normalmente associados à atuação do MPF. Não se desconhece, todavia, que um fenômeno semelhante também se desenvolveu, no mesmo período, no âmbito local, como demonstrando por Arantes (2002) ao discutir do caso da Máfia dos Fiscais em São Paulo.

conversão em “[...] um procedimento de acusação e de crítica, que parece se esgotar no simples fato de ser enunciado” (BIGNOTTO, 2011, p. 17). É dizer: não interessa se os fatos associados à corrupção política resultariam em consequências jurídicas contra os seus perpetradores. Bastava o escândalo público e os desdobramentos político-midiáticos que dele adviriam.

E qual a novidade que se verifica a partir de meados dos anos 1990? O protagonismo assumido pelo sistema de justiça, em especial dos órgãos de investigação e persecução, como a polícia judiciária e o Ministério Público, enquanto atores que trazem à tona e, quando não, elucidam mais extensamente esses grandes escândalos públicos. Isso não seria possível, evidentemente, sem mudanças institucionais formais importantes, como a própria reconfiguração do perfil institucional do MP extensamente trabalhada nesta tese, a criação de instrumentos específicos no campo de um microssistema de defesa da probidade administrativa. O principal exemplo nesse campo, naquele período, é a promulgação da Lei n. 8.429/92 que, regulamentando o comando inserido no art. 37, §4º, da Constituição Federal, estabeleceu um sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa (ARANTES, 2002, p. 102-103).

O ingresso desses atores do sistema de justiça adicionou um novo elemento no circuito político do tema da corrupção pública: o esforço de persecução e de responsabilização dos responsáveis por tais atos de desvio. Sabe-se das dificuldades referentes à morosidade processual e à dificuldade efetiva de aplicação de sanções efetivamente cumpridas neste campo, mas o elemento da investigação/judicialização alterou dinâmica do jogo político. Prova disso, como já discutido do capítulo anterior, são eventos marcantes da relação entre Legislativo e sistema de justiça no final dos anos 1999, como a CPI do Judiciário (BRASIL, 1999a) e próprio empenho do Parlamento em, finalmente, estabelecer um controle externo do Ministério Público.

Até meados dos anos 2000, todavia, a especialização e o desenvolvimento de uma certa expertise para o enfrentamento jurídico do tema estiveram muito mais relacionados ao âmbito cível, da responsabilização por atos de improbidade administrativa, do que propriamente na repercussão criminal de tais ilícitos (ARANTES, 2011, p. 119; LAMENHA; LIMA, 2021, p. 91-92). Isso explica, como já se observou acima, o porquê do *survey* de Sadek e Arantes (1997) realizado em 1996, incluir o controle da administração pública no campo dos direitos transindividuais homogêneos, e não na área criminal. Pode-se objetar, não sem alguma razão, que já em meados da década de 1990, verifica-se nos MPEs as primeiras experiências do chamados Grupos de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (GAECOs), muitos dos quais hoje são referência em expertise e atuação em grandes casos de corrupção política em vários

locais do País⁶⁸⁷. De fato, antes mesmo do MPF — que construíra tanta visibilidade e protagonismo na temática ao longo do tempo —, os MPs Estaduais perceberam a necessidade de uma especialização para o tratamento da matéria criminal e, especialmente, da chamada criminalidade organizada. A construção de uma expertise própria para o enfrentamento penal anticorrupção ainda levaria algum tempo.

De todo modo, é interessante observar que o campo da tutela coletiva ofereceria, em tese, possibilidades mais amplas de atuação na fiscalização e no controle do patrimônio público que o campo do direito penal. A atuação criminal é integralmente repressiva, enquanto o campo dos direitos coletivos abre margem para um trabalho preventivo, especialmente se desenvolvido em conjunto com os órgãos de controle interno da Administração. Considerando que o *standard* probatório da responsabilização no âmbito cível é inferior àquele exigido para uma condenação no âmbito penal, teoricamente a atuação dúplice deveria ser um desdobramento lógico da regra da independência das instâncias. Não é o que acontece, todavia, segundo sustenta a literatura especializada.

Nessa chave, a leitura mobilizada por Arantes (2011, p. 122-123) para explicar o descolamento da repressão anticorrupção da esfera cível para a criminal é simples: a morosidade da tramitação da ação civil pública de improbidade administrativa desestimula que os promotores e procuradores dela lancem mão. Pode-se objetar que a esfera criminal não é particularmente mais célere que a cível, o que não é uma inverdade. No entanto, a morosidade do processo penal pode ser compensada por uma maior quantidade de instrumentos processuais à disposição dos investigadores, como a interceptação telefônica e as prisões cautelares. Outrossim, o que se verá a seguir é que, aparentemente, o autor está com a razão. Antes, porém, é preciso investir outra questão: o desenvolvimento, e seus influxos no Brasil, de uma agenda global anticorrupção.

11.3.2 Uma guerra global contra a corrupção? O esforço de difusão de uma agenda anticorrupção a partir do final dos anos 1980

No início dos anos 2000, há elementos que sugerem a consolidação de uma certa agenda global anticorrupção, referente à difusão de discursos e modelos institucionais construídos,

⁶⁸⁷ Tome-se aqui o exemplo do Ministério Público do Paraná. Em 1994, através da Resolução n. 97/1994, são criados ofícios criminais especializados sob a nomenclatura de “Promotorias de Investigação Criminal”, abrangendo delitos de toda espécie, e não apenas contra a administração pública. Apenas em 2007, com a Resolução n. 1801, agora sob a nomenclatura de GAECO, o órgão passa atuar na repressão específica da criminalidade organizada, dentre os quais “delitos praticados por agentes públicos no exercício da função, quando presentes características típicas de grupo criminoso organizado ou estruturado” (PARANÁ, 2021).

sobretudo, a partir de atores e mecanismos transnacionais, que pode ser sintetizado na ideia que compreende o estabelecimento de uma política pública de prevenção e repressão anticorrupção como um sinônimo ou pré-requisito para a boa governança de Estados e corporações privadas (MCCOY; HECKEL, p. 85-86). O argumento aqui é que esse fenômeno influenciou certas mudanças institucionais ocorridas no Brasil e que elas, possivelmente, se relacionariam com o *giro de prioridades* proposto pela literatura na atuação do Ministério Público, caso ele efetivamente ocorra.

Esse processo de propagação ideológica encontrou condições ideais a partir do final dos anos 1980, estando associado a algumas das principais transformações ocorridas, sobretudo no Ocidente e na área de influência política dos Estados Unidos, a partir dos anos 1980, contemplando fenômenos que se fizeram sentir também no Brasil, tais como a expansão do regime democrático como a única forma legítima de dominação política (O'DONNELL; SCHMITTER, 1988, p. 35), o fortalecimento dos Judiciários e das agências associadas ao sistema de justiça e uma maior integração e aumento do fluxo do comércio global. Some-se a isso outros aspectos, como a revolução informacional ocorrida no mesmo período, com o advento de mecanismos de comunicação e a mudança do padrão de consumo de notícias por parte da boa parte da população (MCCOY; HECKEL, 2001, p. 72-74).

Este último ponto, vale ressaltar, é crucial por dois aspectos. Primeiro, em razão da difusão de discursos, normas e de uma agenda anticorrupção propriamente dita, não apenas por meios oficiais, mas do ativismo social em torno do tema, por meio organizações não-governamentais (ONGs), sendo a mais conhecida delas a Transparência Internacional (TI), surgida em 1995. O segundo aspecto diz respeito à divulgação propriamente dita de escândalos de corrupção, como o paradigmático caso *Mani Pulite*, na Itália, ocorrido na primeira metade da década de 1990, o que também contribuiu para o desenvolvimento de uma espécie de atenção global em torno do tema⁶⁸⁸, especialmente nos países desenvolvidos (SPECK, 2002).

Um mundo mais integrado, sobretudo do ponto de vista econômico, reclama uma maior estabilidade e uniformidade jurídica para que o comércio e outras relações de natureza econômico-financeira possam ser desenvolvidas em um ambiente capaz de prover segurança e previsibilidade. Por outro lado, maior integração econômica também promove novos problemas, como o desenvolvimento de um novo tipo de criminalidade transnacional, envolvendo a

⁶⁸⁸ “A final component to the rapidity of information-sharing about corruption was the advent of the ‘information age’. The use of internet in the late 1990s produced a tremendous opportunity for sharing information, experiences and resource around many issues including corruption. The rapid proliferation of corruption-focused web sites ranged from those that identified corrupt activities, to research oriented pages to organizations that advertised relevant resources and tools” (MCCOY; HECKEL, 2001, p. 75).

circulação de bens e ativos ilícitos. Especificamente sobre esse último ponto, já em 1988, foi celebrada a Convenção da ONU contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas (ANSELMO, 2015, p. 73-76).

Evidentemente, há outros elementos de relevo que compõem o mosaico explicativo da expansão de uma agenda global anticorrupção, no entanto, pode-se citar o enfrentamento da lavagem de dinheiro e de práticas predatórias no âmbito do comércio internacional como duas das principais demandas inicialmente mobilizadas por esse movimento. Eventualmente, a agenda logo se expandiu para o problema mais geral da corrupção política, sobretudo porque, por vezes, de nada adiantaria a construção de soluções normativas internacionais sem a repressão de ilícitos praticados funcionários públicos na aplicação da lei nesses temas de interesse. Além disso, quanto a este último ponto, a temática anticorrupção ganhou contornos-chave nos países em transição para democracia, em especial no Leste Europeu, como fator de legitimação e confiança na estruturação dos novos regimes políticos e da nova ordem econômica (SPECK, 2002).

Esse cenário conduziu ao envolvimento tanto de organizações internacionais de natureza econômico-comercial, como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI), a Organização para a Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OCDE)⁶⁸⁹ e a Câmara Internacional do Comércio (ICC); como aquelas também voltadas à integração política, como a União Europeia, o G-7 e o Conselho da Europa⁶⁹⁰. Pode-se mencionar ainda o papel de ONGs, como a Transparência Internacional (TI), cujo ativismo contribuiu significativamente para o crescimento de uma “consciência pública” dos danos advindos da corrupção (MCCOY; HECKEL, 2001, p. 76)

No âmbito das Américas, a Organização dos Estados Americanos (OEA) também teve um papel de protagonismo, com a aprovação da AG/RES n. 1159/92, sobre práticas de corrupção no comércio internacional (OEA, 1992; MCCOY; HECKEL, 2001, p. 77). Poucos anos depois, em 1996, a OEA aprovou, em Caracas, a Convenção Interamericana contra a Corrupção, o primeiro tratado internacional que reconhece o fenômeno amplo da corrupção — e não apenas temas particulares, como a lavagem de dinheiro e o suborno de funcionários públicos — como um problema de interesse transnacional. O Brasil é signatário desse documento

⁶⁸⁹ A OCDE começou a discutir em grupos de trabalho o tema da corrupção em 1989, com a criação do GAFI (Grupo de Ação Financeira), em parceria com o G7 e outros oito países (ANSELMO, p. 117). Posteriormente, a partir de 1994, houve a intensificação outras pautas, como a questão antissuborno e de lavagem de dinheiro, a partir de 1994 (MCCOY; HECKEL, 2001, p. 77)

⁶⁹⁰ Em 1990, no âmbito do Conselho da Europa, foi celebrada em Estrasburgo a Convenção sobre Lavagem, Investigação, Apreensão e Confisco dos Produtos de Crime (Convenção de Estrasburgo ou CETS141), com foco na cooperação jurídica internacional e na prevenção da criminalidade transnacional (COE, 1990).

internacional desde outubro de 1992 (Decreto n. 4.410/2002). Também merece destaque, no plano regional e global, o apoio dos Estados Unidos à agenda já desde a década de 1970⁶⁹¹, o que será um fator decisivo para a ampla adesão de outros países às normas internacionais anti-corrupção ao longo dos anos (MCCOY; HECKEL, 2001, p. 78-79).

Diante desse cenário, é possível mapear dois movimentos: um de validação científica e outro de natureza normativa no plano internacional, também iniciado nessa quadra histórica. Serão abordados aqui especificamente no que diz respeito à experiência brasileira. No primeiro plano, destacam-se, por exemplo, i) publicações de organizações como o Banco Mundial e o FMI⁶⁹² demonstrando, empiricamente, o impacto e os custos da corrupção ao comércio internacional e ao desenvolvimento das nações (MCCOY; HECKEL, 2001, p. 78); ii) a criação de metodologias de “medição” da corrupção e o ulterior “ranqueamento” de países mais ou menos corruptos, sendo o mais conhecido deles o Índice de Percepção de Corrupção (ICC), da Transparência Internacional, publicado desde 1995; iii) a difusão de uma doutrina anticorrupção e de transparência pública a partir de eventos, cursos e publicações promovidas e financiadas por *think tanks* internacionais — ideário que tinha, entre suas principais pautas, a afirmação do protagonismo do sistema de justiça no enfrentamento dos ilícitos associados à corrupção, além da replicação de certos modelos institucionais e políticas públicas⁶⁹³ (ENGELMANN, 2012, p. 57-61).

⁶⁹¹ Em 1977, o Congresso dos EUA promulgou a Lei sobre Prática de Corrupção no Exterior “[...] para dar fim ao suborno de funcionários públicos estrangeiros e restaurar a confiança pública na integridade do sistema empresarial americano”, influenciando, posteriormente, a discussão e documentos internacionais sobre o tema (MEYER-PFLUG; TAVARES, 2009, p. 187).

⁶⁹² Veja-se, por exemplo, o trabalho “Corrupção e Desenvolvimento”, elaborado por Susan Rose-Ackerman, uma das principais referências internacionais na literatura e pesquisa sobre corrupção, publicado em 1997, na Conferência Anual sobre Desenvolvimento Econômico do Banco Mundial. O documento recomenda uma série de mecanismos institucionais a serem adotados pelos Estados para o enfrentando do tema da corrupção. Especificamente sobre o sistema de justiça, há várias recomendações no texto, dentre as quais, a garantia de independência e insulamento das “pressões políticas do dia-a-dia” ao Judiciário e de agentes de persecução também independentes e que possam atuar de forma efetiva. (ROSE-ACKERMAN, 1997, p. 25-28).

⁶⁹³ “A difusão de ideias mobiliza diferentes vias destacando-se o financiamento de especialistas e de editoras que veiculam livros de direito, ciência política e gestão pública que conformam parte significativa dos estudos disciplinares sobre corrupção. Também são patrocinados conferências e eventos com a presença de agentes judiciais brasileiros. No espaço nacional, a circulação de ideias adquire maior amplitude através de eventos nos estados da federação com a mobilização de redes de empresários, associações, escritórios de advocacia e institutos liberais que se conectam. (...) No que concerne a repercussão na difusão de políticas e de modelos institucionais no Brasil e América Latina, merecem destaque também *Carnegie Endowment*, *Heritage Foundation*, *Brooking Institution* – *Latin America Institute* e o *Wilson Center* – *Brazil Institute*. No Wilson Center observa-se, na última década uma presença constante em eventos e publicações de Ministros do Supremo Tribunal Federal que atuam na década de 2010, além do juiz condutor da principal operação de combate a corrupção da última década, a Operação Lava Jato. Este think tank criou sua sessão brasileira em 2006 tendo, a partir de então, estreitado relações no âmbito do Judiciário através do Programa *Brazil-United States Judicial Dialogue*. Os agentes judiciais que lideram as operações de “combate à corrupção” na última década também tem presença assídua em eventos do Center for *Ethics and the Rule of Law* da University of Pensilvania. Além dessas entidades americanas, pode-se destacar, ainda tendo como finalidade principal a promoção do *rule of law*, o britânico *Bingham Center of the Rule of Law* em eventos acadêmicos com a participação de agentes judiciais brasileiros e apoio da fundação americana

No plano normativo, são quatro os principais documentos internacionais ratificados e internalizados pelo Brasil. O primeiro, que já foi mencionado, foi a Convenção Interamericana Contra a Corrupção (1996), internalizada pelo Brasil em 2002. De acordo com Meyer-Plug e Tavares (2009, p.192), consequências diretas desse tratado internacional no âmbito interno foram a criação do Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção (Decreto 4.293/03) e da Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas, como órgão da CGU, no ano de 2006. O segundo, é a Convenção sobre Corrupção de Funcionários Públicos em Transações Comerciais Internacionais, aprovada pela OCDE em 1997 e internalizada no Brasil em 2000 (Decreto n. 3.678). O objetivo deste documento internacional era prevenir e combater o crime de corrupção de funcionários públicos estrangeiros em transações comerciais internacionais. No ano seguinte à ratificação, o Brasil introduziu, através da Lei n. 10.467/2001, três tipos penais correlatos ao tema e alterou a Lei n. 9.613/98 (Lei de Lavagem de Capitais) para fazê-los constar como possível crime antecedente do ilícito de branqueamento de capitais. Em 2004, entrou em vigor no país a Convenção da ONU contra o Crime Organizado Internacional (Decreto n. 5.015), que tem um peso político-simbólico importante, visto que associa amplamente a prática de corrupção a do crime organizado (LONDERO, 2021, p. 82). Por fim, a Convenção da ONU contra a Corrupção, adotada em 2003, e internalizada no Brasil em 2006 (Decreto n. 5.687).

A essa ambiência internacional favorável se somou a conjuntura interna do Brasil. Um esforço de reconfiguração da Administração Pública também fora levado a efeito na ordem constitucional de 1988, contemplando elementos como a universalização do concurso público, a descentralização administrativa e o fortalecimento do controle externo da Administração, no qual é inevitável destacar o papel desempenhado pela reconfiguração do MP. Ao longo da década de 1990, tomando por referência o nível federal, várias iniciativas para reformar a Administração Pública, também foram levadas a efeito, mas nenhuma efetivamente conduziu promoveu a tão mobilizada e necessária modernização do aparelho burocrático, sendo um ponto frágil justamente a temática da transparência e da *accountability*⁶⁹⁴ (ABRUCIO, 2007, p. 69, 79). Havia espaço, portanto, para a convergência da agenda internacional acima explicitada e a compreensão da necessidade de modernização do setor público (FILGUEIRAS; ARANHA,

do escritório de advocacia global Jones Day. Na mesma linha, outro programa que conta com a presença significativa de juristas brasileiros é a rede de formação do World Justice Project que difunde um “*índice de rule of law*” e premia iniciativas nacionais relacionadas ao tema” (ENGELMANN, 2021, p. 58-60).

⁶⁹⁴ “A única exceção foi a criação, em 1986, da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), num esforço de melhorar a capacitação da alta burocracia brasileira. Essa iniciativa foi pioneira e tocou nm tema estratégico à modernização da gestão pública brasileira, mas seus maiores frutos demoraram a aparecer, por conta da instabilidade gerencial que predominou nos primeiros anos da instituição”.

2011, p. 362), com o aperfeiçoamento de mecanismos de controle de fiscalização e controle da Administração.

11.3.3 A emergência de uma agenda e uma política interna anticorrupção a partir de meados dos anos 2000

Redes de *accountability* derivam da paisagem institucional de uma dada comunidade política, reunindo organizações estatais cuja atribuição é a fiscalização e o controle do desempenho funcional de outras agências e funcionários públicos (MAINWARING, 2003, p. 15). Assim, por exemplo, no âmbito federal, é possível se pensar em uma rede envolvendo Polícia Federal, Receita Federal, Tribunal de Contas da União, Advocacia-Geral da União, Ministério Público Federal, entre outros órgãos. Essas entidades atuam em rede porque, independentemente da sua disposição, com maior ou menor frequência, elas irão manter relações inter-institucionais — de cooperação, competição e competição (ver Tabela 11 acima). É possível se deduzir, portanto, que há dois tipos de interação nessas redes de *accountability*: formais, através do estabelecimento de algum instrumento que regule a relação entre duas ou mais organizações, como um convênio ou termo de cooperação técnica; e, sobretudo, informais, estabelecida nos contatos profissionais entre agentes que atuam em áreas ou tópicos similares (ARANHA, 2015, p. 189; LONDERO, 2021, p. 172).

A partir de 2003, com a chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) à Chefia do Executivo Nacional, verificam-se sensíveis mudanças nesse contexto, possivelmente correlacionadas com a ambiência internacional favorável, a difusão de um saber-fazer relativamente homogêneo e a assunção, pelo Brasil, de compromissos internacionais na temática anticorrupção⁶⁹⁵. Um marco aqui é a criação da Controladoria-Geral da União, pela Medida Provisória n. 103, de 1º de janeiro de 2003⁶⁹⁶. O efeito isomórfico desse evento no âmbito dos estados-membros é

⁶⁹⁵ A esse propósito, relatando as “Origens da ENCCLA”, Antenor Madruga (ENCCLA, 2012, p. 34), diretor do DRCI entre 2004 e 2007, relata que: “o desafio era criar uma política pública que tornasse efetivo o combate à lavagem de dinheiro no Brasil e, consequentemente, o sequestro e perdimento dos ativos instrumentos e produtos de atividade criminosa. O objetivo principal era dar meios ao Estado para combater o crime praticado por organizações, cuja existência e atuação ultrapassavam e independiam dos indivíduos que as integravam. O ano era 2003 e o recém empossado Ministro da Justiça, Márcio Thomaz Bastos, estava decidido a aplicar no Brasil o consenso que já se formava em vários países e organizações internacionais, no sentido de que a “asfixia patrimonial” pelo desapossamento e expropriação dos recursos materiais que constituem o “fundo de comércio” da empresa criminosa é medida tão ou mais importante que a restrição à liberdade ou outras sanções aplicáveis aos seus recursos humanos”.

⁶⁹⁶ Posteriormente convertida na Lei n. 10.683/03. Em seu sítio virtual, o órgão se define como uma “[...] típica agência anticorrupção do país, é o órgão encarregado de assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições quanto aos assuntos que, no âmbito do Poder Executivo, sejam relativos à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio das atividades de controle

notável. Analisando uma série histórica de 1995 a 2008, Suzart e outros (2011, p. 49) verificaram que, final do período, havia 14 (quatorze) órgãos com funções típicas de controladoria na União e nos estados-membros da Federação, incluída a própria CGU. Somente três preexistiam à criação da CGU (Rondônia, Sergipe e Rio Grande do Norte). As outras nove, portanto, foram criadas após a CGU, e 5 (cinco) delas no próprio ano de 2003⁶⁹⁷. Esse cenário sugere a hipótese de que a temática anticorrupção poderia reproduzir um padrão de espelhamento semelhante em outras áreas, e que decorre do caráter centralizador do federalismo brasileiro (LIZIERO; CARVALHO, 2018, p. 1501): a União, por deter mais recursos materiais e humanos, acabaria sendo modelo para a institucionalização de determinadas políticas públicas.

Outras iniciativas exitosas e até hoje vigentes datam do período, com destaque para duas que se estabeleceram na estrutura do Ministério da Justiça. A primeira é a criação do DRCI, Departamento de Recuperação de Ativos de Cooperação Jurídica Internacional (DRCI), criado em 2004, especializado em cooperação jurídica internacional em matéria penal e autoridade central no País de vários tratados internacionais e que o Brasil é parte. A segunda é a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro (ENCCLA), criada em 2003, sob a coordenação da Secretaria Nacional de Justiça, funcionam há 20 (vinte) anos, como um espaço articulador de inúmeras redes formais e informais entre organizações estatais, dos três Poderes e dos três níveis da Federação, e entidades da sociedade civil, para o “[...] arranjo, discussões, formulação e concretização de políticas públicas e soluções de enfrentamento à corrupção e à lavagem de dinheiro” (ENCCLA, 2023). Conta, atualmente, com mais de 80 (oitenta) participantes e estabelece metas e ações de vigência avaliadas anualmente em sua Plenária, na qual podem participar todas as organizações ligadas ao coletivo. Mantém iniciativas regulares de capacitação de agentes públicos⁶⁹⁸, inclusive com ampla internacionalização, e troca não só de

interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção, e ouvidoria. A CGU é ainda órgão central do Sistema de Controle Interno e do Sistema de Correição, ambos do Poder Executivo Federal” (BRASIL, 2023e). Sua vocação de atuar “em rede”, portanto, advém de seu desenho institucional, visto que o órgão opera como um centro gravitacional do sistema de controle interno da Administração Pública da União, fazia parte de suas atribuições principais a interação constante com outras agências de *accountability* no âmbito federal (ARANHA, 2015, p. 137).

⁶⁹⁷ São os órgãos de controladoria de Alagoas, Ceará, Maranhão, Piauí e Tocantins. Os demais estados que têm organizações dessa natureza na sua estrutura de controle interno são: i) criadas em 2005: Amazonas, Paraíba e Roraima; ii) criadas em 2007: Acre e Pernambuco (SUZART et al., 2011, p. 49).

⁶⁹⁸ Veja-se, por exemplo, o Programa Nacional de Capacitação e Treinamento e Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (PLND), o Programa Nacional de Difusão da Cooperação Jurídica Internacional (GROTIUS-Brasil) — replicando o modelo europeu de cooperação jurídica internacional —, responsáveis por capacitar centenas de agentes públicos. Segundo Engelmann (2012, p. 62), “além de cursos de capacitação de agentes públicos voltados para as técnicas e operações, o foco direciona-se para fomentar a publicação de obras e estudos e incrementar o ensino e a pesquisa acadêmica na área”. Outra iniciativa digna de registro é a Rede Nacional de Laboratórios de Tecnologia contra a Lavagem de Dinheiro (Rede-Lab), que se destina ao desenvolvimento e troca de tecnologia em matéria de soluções de análise de grandes volumes de dados, além da difusão de outros conhecimentos e de boas práticas.

expertise, mas de tecnologia na atuação na área da lavagem de dinheiro e repressão anticorrupção⁶⁹⁹. Marona e Kerche (2021, p. 8) propõem que a ENCCLA é um fator-chave para compreender a formulação e a implementação de uma agenda anticorrupção que desenvolve uma nova institucionalidade na qual o tratamento da corrupção é mediado, sobretudo, por atores integrantes de organizações do sistema de justiça.

De mais a mais, é nesse período, em meados da década de 2000, que os órgãos de controle nacionais passaram a integrar redes internacionais de cooperação entre burocracias de diferentes países, criando “[...] um espaço internacional que incrementa, para além das prescrições, métodos de controle e técnicas no ‘combate a corrupção’, inspiradas nas iniciativas de ‘guerra às drogas’”⁷⁰⁰ (ENGELMANN, 2021, p. 62) — caso do acordo firmado pela CGU e o CNMP com a *Internacional Anti-Corruption Academy* (IACA), criada em 2011, entre outros órgãos, pelo Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime (UNODC); e da Rede de Formação de Ministérios Públicos Íbero-americanos (RECAMPI), criada em Madri, no ano de 2010.

Ressalte-se ainda que, no âmbito interno, um ponto divisor de águas foi o processo de reconstrução de imagem e de identidade experimentado pela Polícia Federal (PF) nesse período, o que tem uma relação umbilical com o “encaixe institucional”⁷⁰¹ construído pela organização no campo da repressão penal anticorrupção. Desenvolvendo uma expertise própria e multidisciplinar, o que — evidentemente — não veio sem uma política de reestruturação administrativa e investimento⁷⁰² (ARANTES, 2011, p. 114-115; MARONA; BARBOSA, 2018, p. 133-135), a PF soube se fazer essencial nas investigações sobretudo nos grandes casos envolvendo a

⁶⁹⁹ Londero (2021, p. 163) cita também, à semelhança da ENCCLA, a criação da Rede de Controle de Gestão Pública no ano de 2009 e que tem abrangência nacional. Em seu sítio virtual, a Rede se define como um “[...] é um centro decisório interorganizacional, de atuação nacional, que busca aprimorar a efetividade da função de controle do Estado sobre a gestão pública (...) O trabalho segue a lógica da cooperação e do uso e adaptação de experiências bem sucedidas. O único órgão formal da Rede é a Secretaria-Executiva, constituída em 2019, a qual está encarregada de organizar o encontro anual de coordenadores, de manter a página na internet, de ser o ponto focal na relação com órgãos e entidades nacionais e internacionais e, principalmente, de promover a difusão de boas práticas” (BRASIL, 2023f).

⁷⁰⁰ Mais que uma figura de linguagem, a referência a guerras às drogas espelha o fato de que um dos principais atores internacionais na agenda anticorrupção tem sido o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes, que desde 1997, promove uma série de projetos nessa temática em diferentes países. Um desses programas é justamente o *Global Judicial Integrity Network*, criado mais recentemente, em 2018, aberto a integrantes do sistema de justiça de todo o mundo, com o objetivo de estabelecer pontos de contato e, sobretudo, prover formação e a difusão de conhecimentos e princípios comuns em matéria anticorrupção (UNODC, 2023).

⁷⁰¹ Arantes e Moreira (2019, p. 106) explicam que a sua definição de *encaixe institucional* “[...] é inspirada na ideia seminal de Skocpol e praticada pelo institucionalismo histórico para se referir ao ponto de junção que atores sociais mobilizados logram encontrar ou mesmo construir junto ao Estado”.

⁷⁰² Segundo Arantes (2011, p. 114-115), entre 2002 e 2008, o orçamento da PF praticamente dobrou, de 1,8 bilhão para 3,4 bilhão. De mais a mais, também houve uma expansão no quantitativo de pessoal, inclusive com a criação de um quadro administrativo próprio, com mais de 1600 vagas em diferentes áreas, como medicina, engenharia civil, psicologia, pedagogia e até sociólogos e filósofos.

temática da corrupção política, em relação da “produção e qualidade da prova, elemento central par ao bom funcionamento do sistema de justiça criminal” (ARANTES; MOREIRA, 2019, p. 115).

Assim, embora autorizadas pelo Judiciário e contando com a atuação do Ministério Público Federal e, por vezes, da participação e expertise de outros órgãos, como a Receita Federal, as grandes operações envolvendo delitos associados à prática de corrupção e outros crimes correlatos se notabilizaram, tendo conhecidas, na mídia e na sociedade, como “operações da Polícia Federal”. Isso gerou capital político e visibilidade para a organização, colocando-a em posição de se posicionar, como um ator relevante, na dinâmica do pluralismo estatal, buscando benefícios corporativos sob o discurso de afirmação da sua essencialidade para a defesa da moralidade e do patrimônio público federal⁷⁰³. Segundo Avritzer e Marona (2017, p. 367), o número de operações anticorrupção com a participação da PF saltou de 18, em 2004, para 556, no ano de 2015 — um número trinta vezes maior.

Nessa esteira, vários casos que se notabilizaram nos meios de comunicação, como as Operações Anaconda (2003), Sanguessuga (2006), Navalha (2007) Satiagraha (2008) datam da primeira década dos anos 2000. Nestes anos iniciais, o principal ponto de inflexão nessa trajetória, sem dúvida, foi o chamado “escândalo do Mensalão” (2005), que afastou e responsabilizou agentes políticos de projeção nacional que serviam em altas posições do governo federal incumbente. De outro giro, a chamada Operação Lava Jato, com seu início já em 2014, em números superlativos pouco comparáveis a qualquer outro caso anticorrupção na história do País⁷⁰⁴, representou o ápice dessa crescente, colocando órgãos do sistema de justiça, como o MP, no centro das atenções da vida política e da opinião pública, fortalecendo narrativas dirigidas para uma certa refundação da República por meio de um esforço vigoroso de luta contra a corrupção através do Judiciário⁷⁰⁵ (CHALOUB; LYNCH, 2018, p. 270-272; ENGELMANN, 2021, p. 5; DIAS et al., 2020, p. 266-267).

⁷⁰³ Arantes e Moreira (2019, p. 121) advertem, contudo, que o baixo grau de coesão interna decorrente do fato de existirem três carreiras independentes dentro da organização (delegados, escrivães e peritos) tem atrasado o processo de afirmação institucional da organização e, consequentemente, pleitos de natureza corporativa.

⁷⁰⁴ A Lava Jato contou, em seu auge, com 4 (quatro) forças-tarefa em diferentes unidades da Federação (PR, RJ, DF e SP) e, entre 2014 e julho de 2018, “obteve 134 condenações somente em seu braço paranaense e denunciou ilícitos associados à corrupção que envolvem, somente na Petrobrás, uma malversação de recursos públicos da ordem de 6,2 bilhões de reais” (LAMENHA, 2019).

⁷⁰⁵ Um exemplo deste tipo de narrativa pode ser extraída de prefácio escrito pelo ministro do STF, Luís Roberto Barroso (2018), a uma obra coletivo sobre a temática da corrupção. O título do texto do jurista é sugestivo: “Empurrando a história: combate à corrupção, mudança de paradigmas e refundação do Brasil”, no qual conclui que “[...] a corrupção favorece os piores. É a prevalência dos desonestos sobre os íntegros. Esse modelo não se sustenta indefinidamente. Só se o mal pudesse mais do que o bem. Mas, se fosse assim, nada valeria a pena. A maneira desassombrada como a sociedade brasileira — e parte das suas instituições — vem enfrentando a corrupção e a impunidade, dentro do estado de direito, produzirá, logo ali na esquina do tempo, uma transformação

Está-se ciente de que a realidade das polícias judiciárias estaduais está distante do quadro geral da PF (COSTA; OLIVEIRA JÚNIOR, 2016, p. 161-162). Comparativamente ao Ministério Público, o cenário da pluralidade institucional em relação aos órgãos policiais é mais precário. Embora haja atribuições comuns, decorrentes da legislação penal e processual em vigor, não há um marco normativo partilhado entre as organizações policiais, estruturando um estatuto jurídico mínimo. Além disso, conforme já mencionado acima, há um baixo grau de coesão interna, decorrente de disputas corporativas que se dão entre as carreiras da própria corporação. De todo modo, a literatura sugere que a especialização de estruturas especializadas de repressão penal anticorrupção no âmbito dos MPs estaduais cria um espaço para que as polícias civis se integrem a essa expertise, ainda que através de um grupo pequeno de agentes policiais e que, por vezes, não atuam propriamente em nome da Polícia, mas recrutados e requisitados pelo próprio MP (SILVA, 2020, p. 11-12). Essa cooperação institucional informal pode “compensar” ou mitigar os prejuízos decorrentes da infraestrutura material e humana de algumas das polícias judiciárias estaduais⁷⁰⁶.

11.4 O PAPEL REGULAMENTADOR DO CNMP NA ATUAÇÃO ANTICORRUPÇÃO E O ISOFORMISMO DE MODELOS INSTITUCIONAIS

A repressão anticorrupção, hoje definida como “defesa da probidade administrativa”⁷⁰⁷, é um dos principais temas a receber atenção do Conselho Nacional do Ministério Público em seu esforço de padronização de rotinas e de modelos institucionais para os órgãos do MP brasileiro, na esteira do que foi discutido no capítulo anterior. Discutir-se-á aqui os dois principais atos associados a essa temática: a Recomendação CNMP n. 42/2016 e a Resolução CNMP n.

cultural importante: a revalorização dos bons em lugar dos espertos. Quem tiver talento para produzir uma inovação relevante, ou for capaz de baixar custos de uma obra pública, será mais importante do que quem conhece a autoridade administrativa que paga qualquer preço, desde que receba uma vantagem por fora. Essa talvez seja uma das maiores conquistas que poderá vir de um novo padrão de decência e seriedade”.

⁷⁰⁶ Veja-se, por exemplo, algumas notícias recentes divulgadas na imprensa sobre operações conjuntas entre o MPE via GAECO e as Polícias Cíveis: i) Piauí (2023): Operação Cerrados, atuação conjunta do MPPI através do GAECO, Polícia Civil do Piauí, Polícia Militar do Piauí, Tribuna de Contas do Piauí e MPMA; ii) Santa Catarina (2022): “Gaeco, Geac e Polícia Civil cumprem mandados de busca e apreensão em operação contra corrupção em Urussanga”; iii) São Paulo (2022): “GAECO e Corregedoria [da Polícia Civil] miram corrupção policial em Osasco com Operação Haalapenz (SÃO PAULO, 2022); iv) Paraíba (2023): “Polícia e Gaeco deflagraram operação para investigar os suspeitos de corrupção, peculato e extorsão por parte de advogada e colegas” (METRÓPOLES, 2023).

⁷⁰⁷ É interessante observar que, em outubro de 2022, o CNMP alterou a nomenclatura de uma de suas comissões permanentes, a Comissão de Enfrentamento da Corrupção, que havia sido incluída em seu Regimento Interno em 2018, para “Comissão de Defesa da Probidade Administrativa”, através da Emenda Regimental n. 46/2022. Esse movimento, embora sutil, pode sinalizar uma nova tendência de possível alteração da política do Conselho para a temática, como um dos efeitos do rescaldo pós Lava Jato (BRASIL, 2022b).

185/2018. O primeiro documento, como é sabido, não tem caráter mandatório: o objetivo de uma Recomendação é expor as razões fáticas e jurídicas sobre uma determinada questão, tencionando persuadir o destinatário a atender, voluntariamente, o comando recomendado. No caso do CNMP, o conteúdo desse tipo de instrumento tem sido mobilizado prioritariamente na atividade finalística do MP, em face da compreensão mais clássica do princípio da independência funcional.

A Recomendação CNMP n. 42, de 5 de setembro de 2016, recomenda aos órgãos do Ministério Público brasileiro que criem estruturas especializadas no Ministério Público para a otimização do enfrentamento à corrupção, com atribuição cível e criminal. Nos fundamentos de sua edição, o expediente destaca 5 (cinco) experiências de órgãos ministeriais específicas que o Conselho tenciona replicar através dessa política institucional específica: i) o Grupo Especial de Defesa do Patrimônio Público (GEPP), criado em 2007 no âmbito do MP-MG; ii) o Grupo de Atuação Regional de Defesa do Patrimônio Público (GARRP), criado em 2013 no âmbito do MP-RN; iii) o Grupo Especial Anticorrupção (GEAC), criado em 2015 no âmbito do MPSC; iv) a criação da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão na estrutura do MPF, com objetivo específico de atuar em feitos cíveis e criminais associados à repressão anticorrupção; v) a criação, também no âmbito do MPF, de Núcleos de Combate à Corrupção (NCCs) em quase todos os Estados da Federação, com atribuição para atuar tanto no âmbito cível quanto criminal.

As duas referências ao MPF —tanto quanto à criação dos NCCs como de um órgão de coordenação e controle revisional — indicam que, ao tempo da expedição do citado ato pelo CNMP, o órgão ministerial federal era o principal paradigma de estruturação e especialização para a atuação no campo da repressão ainda corrupção, nomeadamente, na área penal. Em seu estudo sobre o desenvolvimento dessas capacidades institucionais em particular no âmbito do MPF, Londero (2021, p. 202-238) identificou quatro elementos endógenos centrais que explicam algumas das razões que tornaram esse órgão ministerial em específico em uma referência na temática em discussão.

Primeiro, a mobilização da Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU) na oferta de cursos de aperfeiçoamento na área anticorrupção, demonstrando um aumento expressivo: de 42 cursos ofertados em 2008, alcançou-se 156 em 2017. Segundo, a própria criação da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão em 2014, que unificou o tratamento da matéria anticorrupção no âmbito cível e penal em uma mesma instância de coordenação e revisão. No passado, as questões cíveis eram submetidas a uma Câmara específica (a de Patrimônio Público, antiga nomenclatura da 5ª Câmara) e as penas para outra (a 2ª Câmara, especializada em

matéria penal. De mais a mais, a criação deste órgão central na organização da política institucional do MPF na temática anticorrupção representa, na verdade, o ponto de chegada de um processo iniciado em 2007, com a criação do primeiro Núcleo de Combate à Corrupção (NCC) na Procuradoria da República no estado do Rio Grande do Norte.

O terceiro aspecto é o estabelecimento de uma lógica crescente de especialização, que permitiu que as unidades do MPF que ainda não tinham um órgão especializado na repressão anticorrupção passassem a contar com ele. Em 2018, apenas a Procuradoria da República no estado do Piauí não contava com um Núcleo de Combate a Corrupção organizado em sua estrutura. O quarto aspecto é uma consequência dos três primeiros: “o aumento da expertise em assuntos de corrupção, no compartilhamento de provas e em uma visão mais global dos fatos, além de evitar a cegueira interna” (LONDERO, 2021, p. 215), ou seja, que um mesmo fato seja investigado em duplicidade — o que efetivamente ocorria quanto a repressão anticorrupção era coordenada por duas instâncias superiores distintas.

A alta especialização também promove a expansão de um novo conjunto de conhecimentos em persecução que aponta para uma certa “modernização da investigação criminal” (VIECELI, 2017), como o desenvolvimento de modelos institucionais específicos para o enfrentamento da grande criminalidade, como as forças-tarefas⁷⁰⁸ e as operações. Esse *know how*, evidentemente, não fica restrito aos domínios do MPF, sendo prudente considerar em que medida os efeitos de sua difusão “tem o potencial de gerar efeitos na cultura institucional do MP mobilizando um maior interesse dos membros na atuação anticorrupção, especialmente focada na repressão penal” (LAMENHA; LIMA, 2021, p. 96-97).

Evidentemente, não se quer propor que esse movimento somente se dá do MPF para os demais órgãos ministeriais. As trocas de conhecimentos e boas práticas são duais. Por exemplo, durante anos, o MPF utilizou o modelo de força-tarefa, que priorizava a montagem de uma equipe temporária para o enfrentamento de um caso em específico e seus desdobramentos. Findo o caso, o grupo se desmobilizava. Em que pese também haja vantagens, um dos grandes problemas do modelo era a dispersão do conhecimento acumulado com os trabalhos. Nessa linha, até mesmo o MPF, a partir de 2020, adotou o modelo dos Grupos de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (GAECOs), estruturas especializadas para o enfrentamento da

⁷⁰⁸ Segundo o Manual de Atuação da Escola do Ministério Público da União, força-tarefa é “uma equipe de especialistas dotada de meios materiais necessários à consecução de um objetivo específico, de reconhecida complexidade, e que recomende, por certo período de tempo, a coordenação de esforços de um ou mais órgãos, nacionais ou estrangeiros.” (PALUDO et al., 2011, p. 28). Trata-se, contudo, de um modelo em desuso, nomeadamente porque até o próprio MPF, atualmente, não mais se utiliza desse tipo de estrutura para o enfrentamento dos grandes casos anticorrupção.

macrocriminalidade e em coordenação com outros órgãos de controle, cuja primeira experiência foi desenvolvida no MPSP, no ano de 1995.

Não à toa, a principal providência recomendada pelo CNMP no bojo da multicitada Recomendação é, justamente, a criação de “[...] grupos de atuação especial para o enfrentamento à corrupção, com atuação preventiva e repressiva, e com atribuição extrajudicial e judicial, cível e criminal” (BRASIL, 2016e). É adotado, portanto, o modelo de GAECO. Em que pese não se tratar de um ato mandatório, mas de uma sugestão de práticas reconhecidas como eficientes, vários órgãos ministeriais que ainda não tinham estruturas específicas para uma atuação especializada na área anticorrupção estruturaram órgãos com esse objetivo. Sem pretensão exaustiva, é o caso, por exemplo, do: i) Ministério Público do Acre, que criou o Grupo de Atuação Especial de Combate à Corrupção (GAECC) através do Ato PGJ n. 019/2019 (ACRE, 2019); ii) os Ministérios Públicos do Ceará e do Mato Grosso do Sul, que criaram o Grupo Especial de Combate à Corrupção (GECOC), através respectivamente do Provimento n. 093/2018 e da Resolução n. 008/2016-CPJ (MATO GROSSO DO SUL, 2016; CEARÁ, 2018). Nestes casos e nos referidos mais acima pela própria Recomendação, a função precípua desses coletivos não é se substituir ao promotor/procurador natural na apuração dos casos em particular, mas prover auxílio e inteligência especializada, qualificando a capacidade de investigação e, conseqüentemente, de obtenção de êxito na repressão de ilícitos anticorrupção. Essa é justamente a grande vantagem do modelo de GAECO em relação ao de força-tarefa: a perenidade estrutural facilita o acúmulo de expertise.

O segundo ato publicado pelo CNMP a que se fez referência é a Resolução CNMP n. 185, de 2 de março de 2018, que cria a Comissão Especial de Enfrentamento à Corrupção, a qual tem como uma de suas funções “[...] fomentar a integração entre os ramos e as unidades do Ministério Público e entre esses e outros órgãos públicos e entidades da sociedade civil essenciais ao enfrentamento da corrupção” (BRASIL, 2018). Recentemente, vale ressaltar, a sua nomenclatura mudou, passando-se a chamar “Comissão de Defesa da Probidade Administrativa” (BRASIL, 2022b). Atualmente são desenvolvidas, entre outras iniciativas, como grupos de trabalho sobre inovação no enfrentamento da corrupção por meio da tecnologia da informação e roteirização e fluxograma de atuação das diversas tipologias de corrupção e improbidade administrativa.

Ainda a respeito do CNMP, Penna (2012, p. 238-245) sublinha o seu importante papel no estabelecimento de uma política comum de educação corporativa para o MP brasileiro, através de iniciativas como a Unidade Nacional de Capacitação, criada pela Resolução CNMP n. 146/2016, cuja atribuição principal é regulamentar os cursos de ingresso, formação e

aperfeiçoamento de membros e servidores do MP brasileiro, tendo por diretrizes centrais, entre outras, a cooperação interinstitucional e o alinhamento de objetivos estratégicos (arts. 2º e 3º). Destacam-se, ainda, por exemplo, eventos como o Congresso Brasileiro de Gestão do Ministério Público, que, desde 2010, discute anualmente temas relacionados a um certo repertório gerencial a ser difundido, como boas práticas, em todo o território nacional, mesclando essa abordagem com outras questões diretamente relacionadas à atividade finalística, como o combate à corrupção e a mobilização da persecução penal como instrumento de garantia dos direitos humanos.

Quadro 61 – Atos do CNMP associados à difusão de conhecimento e boas práticas em matéria de enfrentamento à corrupção.

Ato do CNMP	Finalidade
Recomendação CNMP n. 42/2016	Recomenda a criação de estruturas especializadas no Ministério Público para otimização do enfrentamento à corrupção, com atribuição cível e criminal
Resolução CNMP n. 185, de 2 de março de 2018	Cria um órgão interno do CNMP, hoje nomeado como “Comissão de Defesa da Probidade (originalmente, chama-se Comissão de Enfrentamento da Corrupção).
Resolução CNMP n. 146/2016	Cria a Unidade Nacional de Capacitação, que regulamenta e subsidia os cursos de ingresso, formação e aperfeiçoamento de membros e servidores do MP brasileiro.

Fonte: Autor, 2023

Outras experiências de estruturas especializadas e permanentes, inspiradas no próprio GAECO, são conhecidas, caso, por exemplo, do GAEMA – Grupo de Atuação Especial de Defesa do Meio Ambiente do MP-SP, que também existe em outros órgãos ministeriais, como o Paraná e Rondônia. É sintomático, todavia, e favorece a tese da força de uma agenda nacional anticorrupção, que os Grupos de Atuação Especial anticorrupção são, até os dias de hoje, o único tipo de coletivo especial objeto de recomendação pelo CNMP. Não se quer dizer com isso que a política institucional adotada pelo CNMP nessa temática concorreu ou causou o fenômeno do *giro de prioridades*, caso ele seja comprovado. No entanto, é possível afirmar peremptoriamente que há incentivos institucionais claros, vindos do Conselho, na direção da priorização, pelos MPs brasileiros, da temática anticorrupção — ainda que não exatamente na atuação penal.

11.5 TESTANDO A HIPÓTESE DO GIRO DE PRIORIDADES

Neste último tópico, concluir-se-á o percurso estabelecido neste capítulo, enfrentando as questões que ficaram pendentes i) há evidências que demonstrem a hipótese de giro de prioridades no próprio MPF?; ii) confirmada a primeira hipótese, há evidências que demonstrem haver efeitos desse giro de prioridades também no âmbito dos MPs estaduais? Ao invés de enfrentá-las diretamente, serão discutidos alguns tópicos relacionados a elas correlatos, a fim de subsidiar uma resposta tão completa quanto possível à luz dos dados disponíveis.

11.5.1. Vinte anos depois: o que pensam os membros do MP sobre as prioridades da organização?

Retomando a discussão empreendida por Lamenha e Lima (2021, p. 91-96), com base no *survey* coordenado por Julita Lemgruber e Ludmila Ribeiro no âmbito do Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESeC) entre fevereiro de 2015 e fevereiro de 2016, contando com 899 entrevistas realizadas com promotores e procuradores e todos os órgãos ministeriais do país, ou seja, 7% dos membros ativos ao tempo da pesquisa. A ideia aqui é cotejar os dados referentes à visão dos membros do MP entrevistados sobre as áreas de atuação prioritárias da organização. Diferentemente da pesquisa de 1996 (SADEK, 1997, p. 47-59), a questão apenas demanda a análise presente do inquirido, não sendo solicitada a avaliação do desempenho institucional pretérito e a expectativa para a atuação futura.

Mais acima, no Capítulo 8, a propósito da discussão do argumento da defesa da sociedade (Tabela 24 e 25), verificou-se que, no intervalo de 20 (vinte) anos entre as duas pesquisas, aumento nos discursos dos membros do MP a presença de uma visão de uma sociedade hipossuficiente, dependente de um ator estatal para tutelar os seus interesses — no caso o Ministério Público. Rememorando tais achados: i) 96,2% dos entrevistados concordaram total ou parcialmente com a assertiva “o MP desempenha o papel de promoção da cidadania e conscientização da sociedade brasileira”; ii) 94% concordaram total ou parcialmente com a frase “MP é o canal de vocalização de demandas sociais para ampliar o acesso a soluções de conflitos coletivos; iii) 89,2% concordaram total ou parcialmente com a proposição “a sociedade desconhece as atribuições constitucionais do MP; iv) os percentuais foram consistentemente superiores a 1996, quando houve adesão total ou parcial respectivamente a 84% em relação a assertiva semelhante à “i”; 85%, no caso de frase semelhante à “ii”; e 86% quanto à última ideia (SADEK, 1997, p. 45-59; LEMGRUBER et al., 2016, p. 21).

Dada o esteio de todo o projeto institucional do MP de 1988 no campo da tutela coletiva, era de se esperar que a aumento da adesão à ideia da defesa da sociedade se refletisse em na consolidação da defesa dos direitos transindividuais como a pauta prioritária por excelência do MP brasileiro. Não é, todavia, o que os dados da pesquisa de 2016 demonstram. É possível identificar uma tendência, um retorno à “[...] vocação acusatória do órgão, notadamente no campo do combate à corrupção, parece ter se traduzido como a agenda institucional que, na avaliação do MP, melhor reflete a sua missão de ‘advogado da sociedade’” (LAMENHA; LIMA, 2021, p. 94).

Quadro 62 – Áreas de atuação prioritária na avaliação dos promotores e procuradores – pesquisa de 2016

Área	Percentual dos entrevistados que a indicaram como prioritária
Combate à corrupção	62%
Investigação criminal	49%
Criança e adolescente em geral	47%
Meio ambiente	45%
Serviços de relevância pública	40%
Júri	29%
Fiscal da lei	24%
Crianças e adolescentes em situação de risco	20%
Mulheres vítimas de violência doméstica/familiar	19%
Consumidor e ordem econômica	18%
Eleições	15%
Supervisão da execução criminal	15%
Proteção das relações de trabalho	14%
Controle externo da atividade policial	12%
Direitos das pessoas idosas	9%
Direitos das pessoas com deficiência	7%
Patrimônio histórico e cultural	6%
Direitos de gênero	4%
Direitos das minorias étnicas	4%
Política fundiária e reforma agrária	2%
Justiça militar	1%
Outra área	9%

Fonte: Autor (2022) com dados extraídos de Lemgruber et al. (2016, p. 30)

Observe-se que, diferentemente do *survey* de 1996, não foi utilizada a expressão “improbidade administrativa”, e sim “combate à corrupção”, que fora — com ampla margem — a mais apontada como prioritária pelos inquiridos (62%). Essa área, é verdade, continua tendo uma natureza dúplice na atuação do MP, ou seja, comporta uma dimensão cível e criminal. No entanto, o cotejo desse achado com outros elementos constantes na pesquisa fortalece a hipótese

de que os discursos predominantes no órgão tendem a aderir à ideia de priorização da repressão penal anticorrupção.

De saída, a segunda área mais indicada como prioritária pelos inquiridos fora, justamente, a investigação criminal (49%), possivelmente impulsionada na esteira da recente discussão pública em torno da constitucionalidade do MP promover a apuração pré-processual de ilícitos penais na esteira da votação da PEC 37/2011, ocorrida em 2013. A quarta área mais indicada, tradicionalmente associada à tutela coletiva, é o meio ambiente, com 45%. Deve-se lembrar, no entanto, que essa atribuição tem natureza marcadamente dúplice: cível e criminal, no marco da Lei n. 9.504/97 (Lei de Crimes Ambientais). Atribuições especificamente de tutela coletiva “pura” somente aparecem a partir da quinta posição de prioridade, com os serviços de relevância pública (saúde, educação, entre outros), apontados como um tema-chave apenas por 40% dos oitivados. Mesmo o direito do consumidor, outrora um dos carros-chefes da tutela coletiva no MP (o *survey* de 1996 indicava um percentual de 38%), figurou com apenas 18% dos membros ouvidos, indicando-o como prioritário. Com efeito, é simbólico que, quase trinta anos da consolidação do vitorioso projeto de converter o MP no “advogado da sociedade”, áreas com problemas históricos de observância dos direitos coletivos, como patrimônio histórico e cultura, minorias étnicas e política fundiária, apresentem percentuais muito baixos: 6%, 4% e 2% respectivamente (LAMENHA; LIMA, 2021, p. 94).

Também foi solicitado aos entrevistados que avaliassem a qualidade da atuação ministerial em nas diferentes áreas de atuação. Mais uma vez, atividades orientadas à função acusatória foram as mais bem avaliadas — a promoção da ação penal pública e a representação ante a prática de ato infracional, avaliadas respectivamente como ótima ou boa para 80% e 76% dos inquiridos. Atividades ligadas à defesa de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos tiveram avaliações mais baixas: i) infância e juventude, 72%; ii) proteção do meio ambiente, 68%; iii) defesa do consumidor, 66%; iv) improbidade administrativa, 64%; v) defesa da saúde pública, 59%; vi) defesa da educação, 57%. É dizer: na análise dos próprios promotores e procuradores, o MP é mais eficiente no desempenho de suas atribuições no âmbito criminal (LEMGRUBER, 2016, p. 33-34).

Quadro 63 – Avaliação do desempenho institucional do MP em áreas-chave da atuação criminal e de tutela coletiva – pesquisa de 2016

Atribuição	Ótimo/Bom	Regular	Ruim/Pés-simo
Promoção da ação penal	80%	15%	4%
Representação ante a prática de ato infracional	76%	16%	4%

Defesa dos direitos das crianças e adolescentes	72%	22%	4%
Proteção do meio ambiente	68%	22%	7%
Defesa do consumidor	66%	24%	7%
Combate à improbidade	64%	22%	11%
Defesa da saúde pública	59%	27%	11%
Defesa da educação	57%	27%	13%
Defesa dos direitos dos povos tradicionais	42%	31%	15%

Fonte: Autor (2022) com dados extraídos de Lemgruber et al. (2016, p. 33)

Especificamente no campo dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, foi solicitado aos membros do MP inquiridos que fizessem avaliações sobre a eficiência da atuação em temas específicos. Dos 15 assuntos selecionados, somente 3 (três) foram considerados como resultados de êxito alto ou muito alto: infância e juventude (58%), combate à corrupção (53%) e meio ambiente (52%). Os três, mais uma vez, também têm a característica de ter uma natureza dúplice. Áreas com problemas históricos de escassez de fruição de direitos como combate ao trabalho infantil, urbanismo e mobilidade urbana e moradia receberam avaliações de êxito muito baixas, respectivamente com 28%, 19% e 8%. Um percentual que chama atenção também é o relativo à defesa dos direitos de população tradicionais, com 11% e que espelha, somente, a opinião dos promotores e procuradores que atuam de forma exclusiva ou parcial na matéria — dada a sua especificidade.

Quadro 64 – Avaliação de resultado em áreas específicas da tutela coletiva – pesquisa de 2016

Área	Percentual de êxito “alto” ou “muito alto”
Infância e juventude	56%
Combate à corrupção	53%
Meio ambiente e patrimônio histórico	52%
Violência doméstica e contra a mulher	48%
Consumidor e ordem econômica	44%
Idosos	42%
Saúde	40%
Educação	35%
Prestação de serviços e preservação de bens públicos	35%
Direito das pessoas com deficiência	24%
Combate ao trabalho infantil	28%
Combate ao trabalho escravo	23%
Urbanismo e mobilidade urbana	19%
Direito das populações tradicionais	11%
Moradia	8,5%

Fonte: Autor (2022) com dados extraídos de Lemgruber et al. (2016, p. 56)

A análise global dos achados do *survey* de 2016, comparados com aqueles do levantamento de 1996 (SADEK, 1997, p. 45-59) e utilizando outros achados da pesquisa além dos mobilizados por Lamenha e Lima (2021), indicam, de fato, que há uma regressão da predominância do tema da tutela coletiva no discurso e no etos profissional dos membros do Ministério Público. Isso não se traduz necessariamente em números quantitativos. A atribuição criminal sempre fora e sempre será, quantitativamente, a mais volumosa da atividade ministerial, diante do fato de que o MP detém o monopólio da ação penal.

Outro fator que não apreende bem esse fenômeno de mudança de discurso/etos é o número de promotores/procuradores com atribuição no campo da defesa dos direitos transindividuais. Em 2016, entre os inquiridos por Lembruger et al. (2016, p.31), 63% atuavam parcial ou totalmente no campo da tutela coletiva na época, o que pode passar a falsa impressão de que há uma ampla dedicação do tema por parte do MP. No entanto, somente, 39% atuavam com exclusividade nessa temática. A falta de especialização, em uma ambiência discursiva que vê a atividade criminal como prioritária e diante da já mencionada peremptoriedade dos compromissos judiciais relacionados a esse tipo de demanda (v.g. audiências e prazos), indica uma tendência real de diminuição da atenção dada ao campo dos direitos transindividuais, uma área que, por sua natureza, exige um dispêndio de tempo e dedicação significativo. Para reforçar ou refutar esses achados, é necessário justamente se debruçar sobre os dados de atuação funcional do MP brasileiro.

11.6 UMA DISCUSSÃO A PARTIR DO DESEMPENHO FUNCIONAL DO MP BRASILEIRO

A Resolução CNMP n. 74/2011, várias vezes alterada desde a sua publicação, dispõe sobre a “[...] aplicação do controle da atuação da gestão de pessoas, da Tecnologia da Informação, da gestão estrutural, da gestão orçamentária do Ministério Público, bem como da atuação funcional dos seus membros” (BRASIL, 2011). Este ato normativo é o responsável por viabilizar uma das ferramentas mais úteis para a análise do desempenho institucional brasileiro, inclusive no campo da pesquisa acadêmica, e mais um indicativo do papel central do CNMP como mecanismo prospectivo (e não só retrospectivo-punitivo) de *accountability*).

Isso porque é estabelecida a obrigação anual a todos os órgãos do MP brasileiro a fornecerem dados organizados conforme as Tabelas Unificadas do Ministério Público, também padronizadas pelo Conselho, contemplando vários dados de interesse à transparência, à análise e à formulação de políticas institucionais para o Ministério Público, tais como “[...] estrutura de

peçoal, tecnologia da informação, orçamentária, financeira (...) e sobre o desempenho funcional” (art. 1º). Tais dados, portanto, são produzidos pelos próprios órgãos ministeriais para esta finalidade e fornecidos ao CNMP. Posteriormente são tornados públicos. Atualmente, há uma ferramenta de *Business Intelligence* provida pelo CNMP que permite a extração e comparação de muitos dados relevantes sobre o funcionamento do Ministério Público brasileiro, dando continuidade ao projeto “MP: um retrato”, que, até 2018, era disponibilizado em um documento convencional, com muitos menos recursos que a solução atual

Esta informação é importante, especialmente quanto ao desempenho funcional, visto que os sistemas internos de cada MP dependem, fundamentalmente, da alimentação externa para delinearem um cenário fidedigno da atuação do órgão. Havendo um marco temporal e um formato específico exigido pelo CNMP, também há possibilidade de saneamento e revisão dos dados a serem unificados, corrigindo imprecisões, lacunas e outros tipos de tratamentos necessários para que as informações reflitam, com a maior precisão possível, o cenário da atividade finalística do órgão.

Deve-se ter em mente, todavia, algumas limitações: i) mesmo com a possibilidade de revisão e saneamento, os dados continuam passíveis de problemas de alimentação e portanto, sempre devem ser interpretados levando isso em consideração; ii) embora a Resolução CNMP n. 74 seja do ano de 2011, a disponibilidade e higidez dos dados cobre séries diferentes no caso de MPEs e MPDFT e do MPF; iii) em 2019, houve uma mudança na classificação dos temas de atuação no âmbito extrajudicial que é de interesse para análise a ser empreendida: até 2018, havia duas categorias associadas à temática anticorrupção — “improbidade administrativa” e “patrimônio público”; a partir de 2019, tudo ficou concentrado na temática “improbidade administrativa”; iv) ainda na temática anticorrupção, o tema “improbidade administrativa” tem natureza dúplice, como amplamente discutido mais acima, de maneira que é necessária uma análise da atuação judicial nessa área para verificar se há uma diferença de padrão de atuação na área cível e criminal; v) até 2018, não havia disponibilização de dados sobre as notícias de fato, apenas dos procedimentos preparatórios, inquéritos civis, procedimentos administrativos de acompanhamento e procedimentos investigatórios criminais.

Por fim, um registro de ordem metodológica na análise dos dados: no campo extrajudicial, não se discutiram dados criminais, visto que os inquéritos policiais, embora sob controle externo do MP, são conduzidos por agentes de outra organização, o que prejudica a sua utilização como vetor de análise de priorização da área criminal. Também não se utilizará os PICs, por não ser exclusivo do MP como o é o inquérito civil e por seu quantitativo diminuto o universo da investigação criminal. Assim, ainda que o MP possa investigar delitos por conta

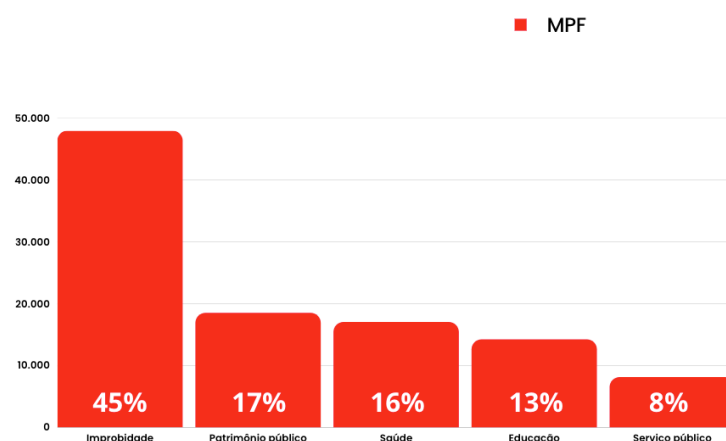
própria, o inquérito policial ainda é, por larga margem, a modelidade de instrução pré-processual criminal mais utilizadas. Em 2021, por exemplo, foram registrados 740.901 inquéritos policiais no país, enquanto foram instaurados no mesmo período apenas 18.153 procedimentos investigatórios criminais, uma razão de quase 41x (quarenta e uma vezes).

11.6.1. O desempenho funcional do Ministério Público Federal na temática anticorrupção

No caso do Ministério Público Federal, a análise dos dados dos procedimentos extrajudiciais nos períodos compreendidos entre 2015-2018 e 2019-2021 demonstra amplamente a prevalência da agenda anticorrupção na atividade ministerial. No primeiro período, temas associados ao assunto representaram 62% das instaurações de procedimentos preparatórios (PPs) e inquéritos civis (ICs): 45% classificada como improbidade administrativa e 17%, como patrimônio público. Preferiu-se não unificar tais dados na figura abaixo, visto que a terminologia genérica “patrimônio público” pode englobar também a tutela preventiva desses bens jurídicos e não apenas a atuação anticorrupção. Na série seguinte (2019-2021), como explicado, o CNMP passou a utilizar apenas a terminologia “improbidade administrativa”. Aqui, a prevalência também foi inconteste: metade das instaurações de PPs e ICs (50%) instaurados no período foram classificados como “improbidade administrativa”.

Figura 19 - Número de instaurações de PPs e ICs na temática anticorrupção no MPF (2015-2018)

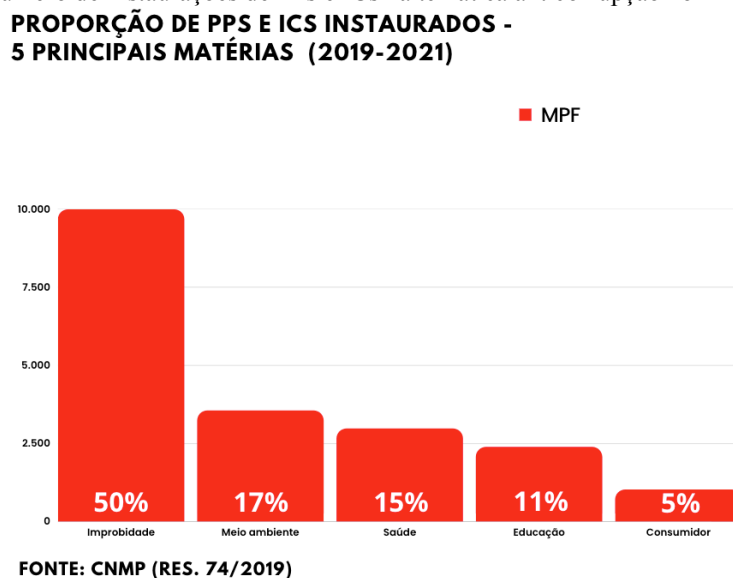
PROPORÇÃO DE PPS E ICS INSTAURADOS - 5 PRINCIPAIS MATÉRIAS (2015-2018)



FONTE: CNMP (RES. 74/2019)

Fonte: Autor (2023)

Figura 20 - Número de instaurações de PPs e ICs na temática anticorrupção no MPF (2019-2021)



Fonte: Autor (2023)

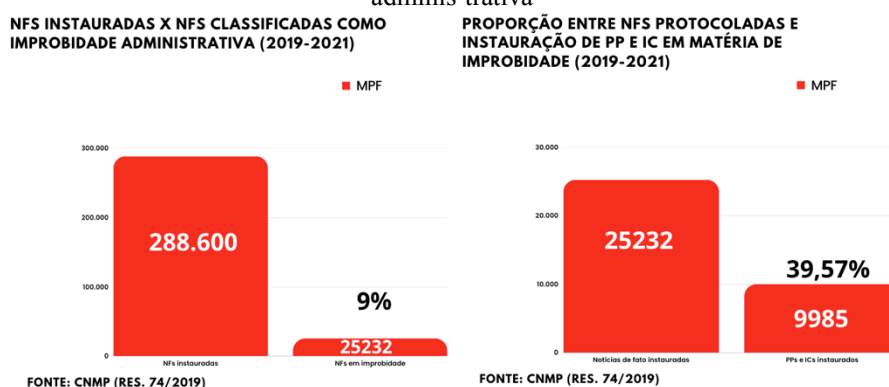
Essa ampla prevalência da temática anticorrupção nos feitos extrajudiciais não se explica apenas pela hipótese do giro de prioridades. Existem especificidades na atribuição do MPF que devem ser consideradas: i) a apuração federal, em regra, é residual em relação à esfera estadual, compreendendo — salvo algumas atribuições específicas como os direitos coletivos indígenas — questões que importem em lesão ou ameaça de lesão da bem, interesse ou serviço da União Federal (CRFB, art. 109, I). Assim, matérias que geram muito volume no âmbito estadual, como o campo da infância de juventude e do direito urbanístico, são muito episódicas na atuação do MPF; ii) o caráter centralizador do federalismo brasileiro (LIZIERO; CARVALHO, 2018, p. 1501) implica uma grande dependência da maior parte dos municípios brasileiros de repasse de recursos federais. Muitos desses repasses são empreendidos via transferências voluntárias ou, mesmo em se tratando de transferências constitucionais, implicam em interesse finalístico da União na execução de determinadas políticas públicas (v.g. FUNDEB e insumos e serviços relacionados à média e alta complexidade no SUS). Esse cenário implica uma altíssima demanda para o MPF, nomeadamente na área da tutela preventiva e repressiva do patrimônio público, o que engloba a temática anticorrupção.

Diante deste último elemento, buscou-se uma alternativa, a partir dos dados disponíveis, para verificar se o número de PPs e ICs na área de improbidade administrativa é alto porque a demanda de notícias de fato é alta. Uma forma de medir esse cenário é verificar a proporção de conversão de novas notícias de fato em PPs e ICs na temática anticorrupção comparativamente ao universo total de procedimentos iniciais no mesmo assunto. Rememorando: notícia de fato (NF) é toda representação ou denúncia que chega ao Ministério Público para ser analisada a

viabilidade de abertura de uma apuração. Podem-se empreender diligências complementares nesse feito original, com o fito exclusivo de avaliar se há viabilidade persecutória. Demonstrada a pertinência da investigação, o promotor/procurador responsável decide pela instauração de PP ou IC, estes, sim, procedimentos formais de investigação. Assim, a ideia é comparar qual a proporção de instauração de investigação a partir do universo de NFs que relatem eventual prática relacionada à corrupção.

Como já esclarecido acima, há somente dados sobre instauração de notícias de fato no banco de dados do CNMP a partir de 2019. Os achados do período de 2019-2021 indicam foram instauradas 288.600 notícias de fato (NFs) no período. Dessas, 25232 foram classificadas como na área de improbidade administrativa, ou seja, quase 9%. Do universo de NFs associadas à improbidade no período, 39,57% foram instauradas como PPs ou ICs. Isso significa, em tese, duas coisas: i) é feita uma filtragem efetiva das NFs que serão objeto de investigação pré-processual em um PP ou IC — 6 em 10 casos são resolvidos no curto prazo de vigência das NFs, que é de, no máximo, 120 dias⁷⁰⁹; ii) o fato de representarem apenas 9% do universo total de NFs instauradas e, apesar da filtragem criteriosa, no mesmo período, 50% dos PPs e ICs instaurados o foram à temática da improbidade administrativa. Isso indica que, efetivamente, há uma certa priorização da área no âmbito do MPF.

Figura 21 - Notícias de fato: comparativo entre instaurações e proporção de conversão no tema da improbidade administrativa



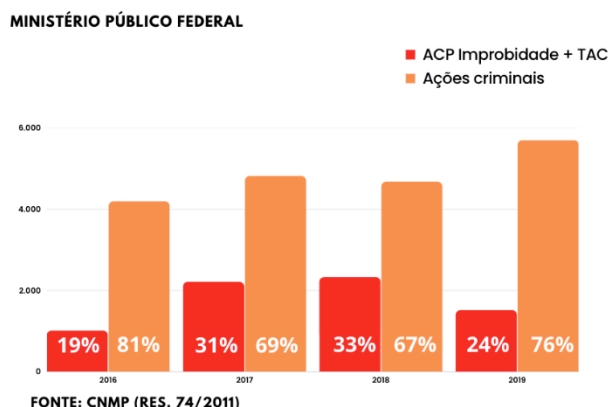
Fonte: Autor (2023)

A temática da improbidade administrativa, como já dito algumas vezes, é de natureza dúplice, ou seja, pode resultar em atuações cíveis e criminais. Verificar a hipótese do giro de prioridades depende de um esforço de isolar a atuação criminal da cível. A partir dos dados à

⁷⁰⁹ Isso não significa que as NFs que não são convertidas em PPs e ICs são necessariamente arquivadas. Dada a atribuição residual federal, é possível que muitos desses casos sejam objeto de declínio de atribuição a outros MPs, embora esse dado não esteja disponível nos relatórios do CNMP. Também é possível a adoção de soluções judiciais ou extrajudiciais imediatas, se o caso o requerer, mas que está longe de ser a regra.

disposição nos relatórios do CNMP, é possível comparar o número de ações de improbidade e TACs e o de ações penais e de acordos de não persecução (ANPPs) associados à temática anticorrupção⁷¹⁰. Os achados comprovam consistentemente a hipótese de Arantes (2011, p. 122-123), indicando um deslocamento da atuação na área da improbidade para o campo criminal. (2016-2019)⁷¹¹. Veja-se:

Figura 22 - Comparativo de atuações de finalização de apuratórios na área cível e criminal (exceto arquivamentos e declínios) – MPF (2016-2019)
PETIÇÕES INICIAIS (+TACS) NA TEMÁTICA ANTICORRUPÇÃO (2016-2019)



Fonte: Autor (2023)

Associando-se os achados aqui discutidos com as mudanças institucionais identificadas por Londero (2021) em sua pesquisa e expostas nos tópicos anteriores, é possível afirmar que

⁷¹⁰ Compilou-se para essa finalidade os dados relativos aos seguintes delitos: i) crimes contra a administração pública; ii) crimes com a administração da justiça; iii) crimes contra as finanças públicas; iv) crimes contra o sistema financeiro nacional; v) crimes de responsabilidade; vi) crimes da lei da lavagem de capitais. Foram contabilizadas as denúncias-crimes e ANPPs relativos a inquéritos policiais e PICs.

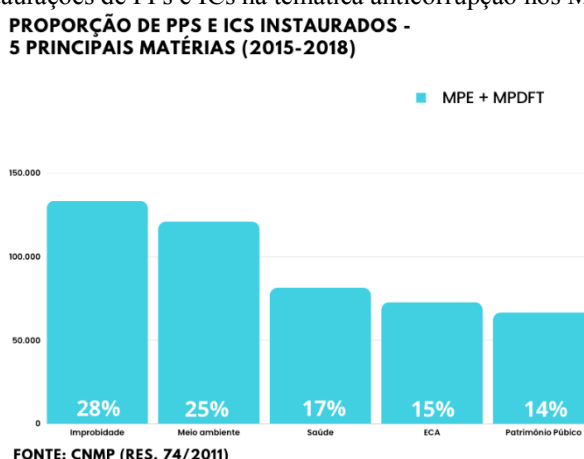
⁷¹¹ Ao discutir o deslocamento proposto por Arantes (2011, p. 122-123) da repressão anticorrupção da área cível para criminal, Londero (2012, p. 73) apresenta um comparativo entre a propositura de ações civis públicas por improbidade administrativa e ações penais associadas à prática de corrupção no MPF de 1993 a 2018. Os achados e conclusões da autora são diferentes dos aqui encontrados, registrando um “movimento não linear de flutuação entre as prioridades civis e penais no enfrentamento da corrupção por parte do MPF” (LONDERO, 2021, p. 40, 71-72): i) as ações penais foram maioria entre 2003 e 2008; ii) a partir de 2008, e em especial de 2010, as ações de improbidade prevaleceram, mesmo no período do auge da operação Lava Jato (LONDERO, 2021, p. 40, 71-72). Os dados por ela utilizados foram extraídos dos sistemas internos do MPF pela própria pesquisadora, que obteve autorização do órgão para tanto. Há, no entanto, uma discrepância significativa nos números quando cruzados com os do CNMP (no período disponível). Por exemplo, no ano de 2018, último da série de Londero (2021, p. 73), seu registro apresenta a propositura de 1328 improbidades e 1203 ações penais anticorrupção. Os dados extraídos da plataforma do CNMP indicam um número bem maior em ambas as áreas: quase o dobro de improbidades (1012) e o quádruplo de ações penais (4820). Além disso, alguns números são estranhamente baixos nos achados de Londero (2021, p. 73), sobretudo na área criminal: em 2016, por exemplo, auge da Operação Lava Jato, teriam sido propostas apenas 883 ações penais, enquanto os dados do CNMP indicam um número seis vezes maior. Acrescente-se que os critérios de definição da tipologia delitiva associada à corrupção utilizada nesta pesquisa e em Londero (2021) é bastante semelhante. Considerando que, no marco da Resolução CNMP 74/2011, os dados enviados ao CNMP são para a finalidade específica de medição da atividade funcional, que foram extraídos pelo próprio autor da tese e que não houve tempo hábil para esclarecer a controvérsia, optou-se por utilizar, para a análise nesta pesquisa, apenas os dados do CNMP.

há suporte empírico para sustentar a hipótese do giro de prioridades no âmbito do Ministério Público Federal. Isso já assumido largamente, como visto, pela literatura especializada. É preciso avaliar, no entanto, em que medida esse padrão é verificável no âmbito dos MPEs e do MPDFTs.

11.6.2 O desempenho funcional dos Ministérios Públicos estaduais na temática anticorrupção

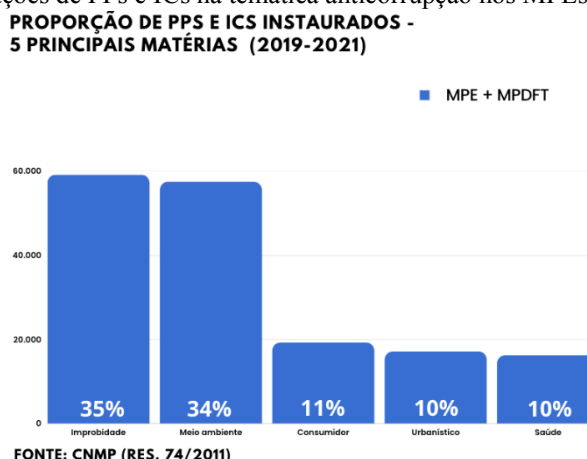
No caso do Ministério Público Federal, a análise dos dados dos procedimentos extrajudiciais nos períodos compreendidos entre 2015-2018 e 2019-2021 apresentam um cenário distinto em relação ao MPF. Nos dois períodos, os apuratórios classificados como “improbidade administrativa” são a maioria, embora com uma margem estreita em relação ao tema subsequente, o qual é o meio ambiente. Na primeira série (2015-2018), somando-se as classificações “improbidade administrativa” e “patrimônio público”, a prevalência é mais alta: 42% dos apuratórios. Na série seguinte (2019-2021), esse número cai (35%), sugerindo a acerto da leitura proposta mais acima de que a classificação “patrimônio público” não englobava apenas a tutela repressiva, mas principalmente a abordagem preventiva anticorrupção. No último período, também aumenta bastante a demanda no âmbito do meio ambiente (25% na primeira série, 34% na última).

Figura 23 - Número de instaurações de PPs e ICs na temática anticorrupção nos MPEs e MPDFT (2015-2018)



Fonte: Autor (2023)

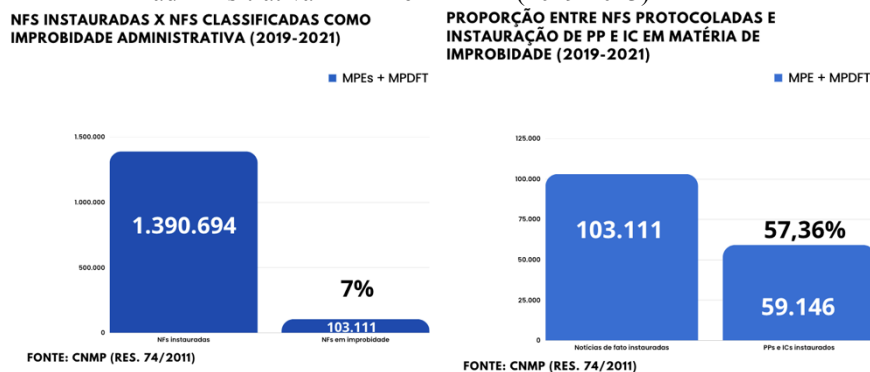
Figura 24 - Número de instaurações de PPs e ICs na temática anticorrupção nos MPEs e MPDFT (2019-2021)



Fonte: Autor (2023)

Tais achados, isoladamente, não significam não se possa falar em giro de prioridades no âmbito do MPE. É preciso analisar os demais dados, justamente pelo motivo já explicado quanto ao MPF, aqui entendido na razão inversa: a atribuição estadual é comum, ou seja, abrange uma quantidade muito maior de temas e, nos temas compartilhados com a área federal, uma abrangência muito maior de casos. Nessa perspectiva, os dados relativos às notícias de fato confirmam a mesma tendência do MPF, com um diferencial. O filtro, no âmbito estadual, quanto à temática da improbidade administrativa parece flexível: 57,36% das NFs instauradas na temática acabam convertidas em PPs e ICs. A proporção dos casos de improbidade no universo geral de NFs também não é diferente do MPF: entre 2019 e 2021, foram instauradas 1.390.694 notícias de fato nos MPEs e MPDFTs e apenas 7% delas (103.111) foram classificadas como “improbidade administrativa”.

Figura 25 - Notícias de fato: comparativo entre instaurações e proporção de conversão no tema da improbidade administrativa – MPE e MPDFT (2019-2023)



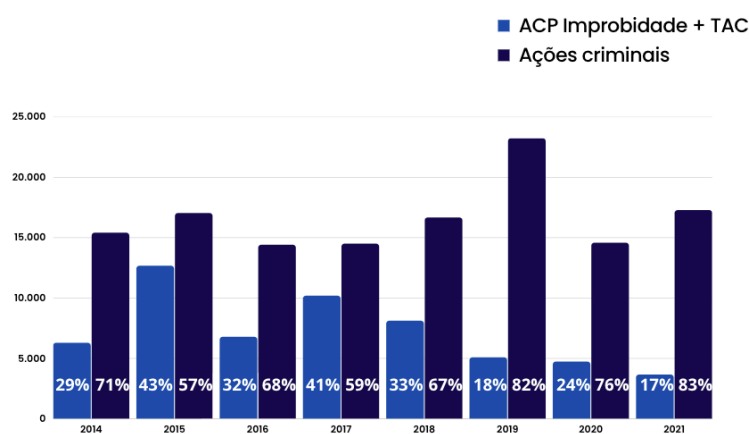
Fonte: Autor (2023)

A hipótese de Arantes (2011, p. 122-123) quanto ao deslocamento da repressão anticorrupção da área cível para a criminal também é demonstrada de forma consistente no âmbito dos MPs Estaduais, sobretudo nos últimos três anos da série. Apesar dos percentuais mais elásticos no MPF indicando a predominância da atividade criminal, o que era esperado, a menor diferença da série foi de 14%, em 2015. Nos últimos três anos da série, há uma diferença significativa, com percentuais de 75% de predominância de atuação de finalização de investigação. A série nesse caso é mais ampla em razão da maior disponibilidade de dados.

Figura 26 - Comparativo de atuações de finalização de apuratórios na área cível e criminal (exceto arquivamentos e declínios) – MPEs e MPDFT (2016-2019)

PETIÇÕES INICIAIS (+TACS) NA TEMÁTICA ANTICORRUPÇÃO (2014-2021)

MPS ESTADUAIS E MPDFT



FONTE: CNMP (RES. 74/2011)

Fonte: Autor (2023)

Do ponto de vista do desempenho funcional, portanto, pode-se sustentar que os MPEs e o MPDFT também empreenderam um giro em suas prioridades, privilegiado a atuação no campo da repressão penal anticorrupção. Considerando que se está abordando a realidade de 27 (vinte e sete) órgãos, é prudente encarar esse achado como uma tendência geral de mudança institucional gradual, explicável por fenômenos como: i) o isomorfismo existente entre os órgãos ministeriais, reproduzindo o movimento do âmbito federal para o estadual visto mais acima no caso da CGU; ii) uma possível influência da atuação regulamentar do CNMP, sendo um elemento a ser aprofundado por pesquisas futuras a mensuração do papel do processo de padronização institucional promovido pelo órgão de controle na difusão de uma tendência geral à mudança institucional gradual aqui discutida.

11.6.3. *Giro de prioridades: um exemplo de mudança institucional informal e gradual*

A discussão empreendida neste item 11.5., portanto, indica que a hipótese do *giro de prioridades* proposta pela literatura tem suporte empírico, inclusive no âmbito do MPs estaduais. Dentro da tipologia proposta na Tabela 10 da primeira parte deste trabalho, trata-se de mudança institucional informal, gradual e transformativa, do tipo deslocamento (STREECK, 2005, p. 119-29; MAHONEY; THELEN, 2010, p. 15-22), que é, aliás a nomenclatura utilizada por Arantes (2011, p. 122-123). É dizer: já havia uma regra informal, porque não estabelecida em nenhum regramento legal ou infralegal relativo ao MP de priorização da tutela coletiva e teria havido uma substituição por um comando, também informal, orientado para a priorização da pressão penal anticorrupção

Poder-se-ia objetar se a criação de estruturas internas especializadas não seriam mudanças institucionais formais. Propõe-se, no entanto, que essas modificações formais parecem advir em um momento posterior, quando já há uma tendência de dedicar maior atenção à repressão anticorrupção no âmbito criminal. Perceba-se, por exemplo, que a Recomendação CNMP n. 42/2016, enquanto o fenômeno aqui descrito é mapeado desde a primeira década dos anos 2000. A maior parte das estruturas estaduais também, e a própria 5ª CCR no âmbito do MPF, datam de meados nos anos 2010. Uma hipótese explicativa aqui é que a gênese dessas regras informais se baseiam na baixa efetividade das ações de improbidade e maior versatilidade de instrumentos de investigação à disposição na área criminal, justamente como propôs Rogério Arantes, ainda em 2011.

Um fenômeno digno de nota, e que merece uma agenda de pesquisas específicas, é que - também a partir da segunda metade da década de 2010 – levantamentos referentes à confiança da população nas organizações, começaram a apontar um declínio em relação ao MP, que sempre fora uma das entidade mais bem colocadas. Veja-se, por exemplo, o Índice de Confiança na Justiça, medido pela Fundação Getúlio Vargas continuamente no período entre 2011 e 2017, e o Ministério Público, que era a terceira organização mais confiável aos olhos dos inquiridos em 2011, com percentual de 52%, passou a ser a sétima mais confiável, com percentual de apenas 28% em 2017 (CUNHA et al., 2011; DIAS et al., 2017). Não haveria como se propor que há uma relação de causalidade entre o *giro de prioridades* e essa queda na confiança, no entanto, essa constitui uma agenda de pesquisa fundamental para o campo de estudos e que merece ser explorada.

De mais a mais, apesar de ser possível identificar essa tendência geral de mudança institucional gradual relativa ao *giro de prioridades*, essa constatação não dispensa a necessidade

de análises particularistas, com o objetivo de averiguar como essa dinâmica de giro de prioridades opera em cada um dos órgãos ministeriais e como as regras informais que permitiram esse movimento se construíram em contexto local. É possível, inclusive, que algumas dessas corporações destoem da hipótese geral e, ainda, é muito provável que a intensidade e o tempo de eventuais mudanças associadas a essa mudança institucional se apresentem de forma variada. Este esforço, todavia, reclama frentes de pesquisa específicas e, certamente, um maior detalhamento dos dados de atuação finalística (como os produzidos pelo CNMP), especialmente no âmbito criminal e com uma abordagem não só em aspectos quantitativos, além de um levantamento de recursos materiais e humanos alocados pelos diferentes MPs em uma ou outra temática ao longo de uma mesma sequência temporal.

De mais a mais, não há nenhuma evidência de que o giro de *prioridades* da tutela coletiva em direção à repressão criminal anticorrupção constitua uma mudança institucional definitiva no âmbito do MP brasileiro. Aliás, neste ponto reside a vantagem na abordagem analítica esteada no novo institucionalismo histórico. A mera constatação de que o MP brasileiro, hoje, se encontra mais voltado para um discurso e uma atuação voltada à aplicação do direito penal na repressão anticorrupção, embora relevante, apenas apresenta a questão de forma parcial.

No fundo, a grande contribuição do conjunto de achados discutido não só no tópico 11.5, mas em todo o capítulo é a oferecer subsídios fáticos para propor que o perfil institucional do MP brasileiro lhe provê uma dimensão potencialmente mimética, isto é, uma singular plasticidade para um constante reposicionamento de agenda a depender de fatores externos e internos mobilizados, sobretudo pelos seus próprios membros. Com o recente arrefecimento da agenda anticorrupção no debate político nacional, a significativa perda de capital político pelo MP, o advento de modificações legislativas no microsistema de prevenção e repressão a ilícitos anticorrupção, entre outros elementos, pode-se esperar, brevemente, a afirmação de novos elementos no seio da agenda de prioridades do MP brasileiro.

12 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dez capítulos depois, volta-se à questão fundamental lançada no princípio deste texto: como tem envelhecido o novo Ministério Público de 1988? A adoção do institucionalismo histórico e do mapeamento de processos como marco teórico-metodológico e, sobretudo, as características de uma organização como o MP de 1988 impuseram um plano de trabalho bifronte, à semelhança de Jano, divindade romana e suas duas faces: uma voltada para frente, à espera do porvir e outra voltada para trás e observando o que já passou. Na encruzilhada entre permanências e rupturas, o mapeamento de elementos, eventos e sequências relevantes para o estudo da trajetória institucional dessa organização permite propor que, de certa forma, ela se encontra situada em múltiplas fronteiras: entre o Executivo e o Judiciário, entre a independência e a *accountability*, entre a tutela coletiva e a perseguição criminal e, principalmente, entre o jurídico e o político.

Essas dualidades refletem, no fundo, o momento de gestação do que viria a se tornar o MP de 1988: o peculiar processo transicional brasileiro, que conduziu à democratização e à reconstitucionalização do País, sob a égide da chamada Nova República. Nessa chave, a aura de ruptura e pluripotência tão comumente associadas ao Ministério Público de 1988, o advogado da sociedade, dá lugar à compreensão de que, sob certo aspecto, a entidade também pode — e talvez, precise — ser pensada como o resultado institucional possível de um processo de acomodação de tensões, incertezas e apostas. Mais um espaço de (re)composição e (re)arranjo entre visões de Estado e projetos de sociedade distintos e que, de alguma forma, precisam encontrar um caminho, uma solução pactuada, porque nenhum deles poderia prevalecer sozinho. Assim são as transições políticas brasileiras, marcadas indelevelmente por um arquétipo da conciliação.

No caso do Ministério Público de 1988, esse pacto imperfeito contempla, evidentemente, uma multiplicidade de atores e interesses. No esforço possível desta pesquisa, tencionou-se, sobretudo, mapear o movimento do que também, imperfeitamente, se nomeia, para fins analíticos, como elites jurídicas e elites políticas. Boa parte desse trabalho se ocupou de identificar, analisar e descrever esse movimento, por vezes simbiótico, entre duas agendas que, no campo da institucionalidade, (re)construíram essa entidade que, entre idas e vindas, encontra suas raízes nos tão mencionados Decretos n. 848 e 1.030/1890, da lavra de Campos Sales, que depois seria aclamado o patrono do Ministério Público brasileiro.

Esse cenário ficou extensamente delineado ao longo do Capítulo 8: de um lado, uma elite jurídica que, argutamente, encontrou o *timing* correto para apresentar a sua pauta de

interesses, construída ao longo de décadas, no bojo da ampla agenda democratizante e da expansão de direitos que caracterizou o período, aprofundando a sua relevância política e expandindo sua esfera de influência na comunidade política. Trata-se de um movimento institucional paradigmático para ilustrar o que Arantes (2015) como pluralismo estatal. Por outro lado, estão as elites políticas, receosas de uma transição política por ruptura a exemplo de outros países sul-americanos e, ao mesmo tempo, perseguindo dois objetivos: i) preservar a sua hegemonia política; ii) desviar parcialmente de si os efeitos das pressões políticas que adviriam das inevitáveis concessões de direitos e garantias decorrentes da ampla mobilização da sociedade civil naquele período. De mais a mais, havia um amplo contexto internacional e interno favorável, com uma agenda de empoderamento e (re)desenho do sistema de justiça nos países de democratização recente e uma (re)novada confiança dos novos movimentos sociais em converter esse espaço, e as organizações a ele vinculadas como o MP, em uma arena de luta por direitos e concretização das promessas que seriam cristalizadas na Constituição de 1988.

Enfatiza-se o prefixo “re-“ em várias passagens acima — recompor, rearranjar, reconstruir, redesenhar, renovar — porque, curiosamente, o Ministério Público de 1988 se revela uma organização que, por vezes, poderia ser ilustrada como uma espécie de anjo da História de Benjamin⁷¹², mas às avessas. Também é empurrado pelo vendaval inexorável do progresso, mas diferentemente da alegoria do filósofo alemão, recusa-se a olhar para trás. É compreensível, no entanto, que tenha buscado eleger a CRFB/88 como o seu mito fundador. O alinhamento, a inércia e a normalidade institucional que caracterizaram o convívio da organização e de seus membros, de maneira em geral, com o regime autoritário não parece um passado condigno para aquele erigido, pela Constituição de 1988, o defensor do projeto democrático por ela encartado (art. 127).

Não há aqui — no resgate promovido dessa pesquisa de alguns elementos associados ao local ocupado velho Ministério Público de 1964-1985 no regime autoritário, nomeadamente no Capítulo 5 — um juízo de condenação moral ou a afirmação de que promotores e procuradores, com a força de suas canetas e máquinas de escrever, teriam condições de se opor minimamente ao poder militar. Os que tentaram, como é conhecido, foram expurgados e perseguidos — mas

⁷¹² “Há um quadro de Klee intitulado *Angelus Novus*. Representa um anjo que parece preparar-se para se afastar de qualquer coisa que olha fixamente. Tem os olhos esbugalhados, a boca escancarada e as asas abertas. O anjo da história deve ter esse aspecto. Voltou o rosto para o passado. A cadeia de fatos que aparece diante dos nossos olhos é para ele uma catástrofe sem fim, que incessantemente acumula ruínas sobre ruínas e lhas lança aos pés. Ele gostaria de parar para acordar os mortos e reconstituir, a partir dos seus fragmentos, aquilo que foi destruído. Mas do paraíso sopra um vendaval que se enrodilha nas suas asas, e que é tão forte que o anjo já não as consegue fechar. Esse vendaval arrasta-o imparavelmente para o futuro, a que ele volta as costas, enquanto o monte de ruínas à sua frente cresce até o céu. Aquilo a que chamamos o progresso é este vendaval” (BENJAMIN, 2012).

foram poucos. De todo modo, o que prevalece nesse esforço de referenciar a trajetória do MP de 1988 também a partir da experiência do regime político precedente, é a impressão de que as possibilidades de futuro como Ministério Público, tal como projetado pela CRFB/88, dependem fundamentalmente da sua capacidade e disposição de olhar, aceitar, aprender e se reconciliar com o passado e, sobretudo, com os seus erros enquanto organização. E nesta quadra, que certamente é a mais tortuosa de sua jornada no curso da Nova República, isso não diz respeito apenas aos equívocos de um passado remoto — mas, sobretudo, daqueles eventualmente cometidos em períodos mais recentes.

Faz-se essa advertência, de contornos um tanto sombrios, porque uma conjuntura tão favorável à construção de uma organização estatal com as ambições do MP de 1988, como a experimentada na década de 1980, talvez seja irrepetível, ao menos no médio prazo. Quase quatro décadas após a CRFB/88, a relação entre o sistema de justiça, o Ministério Público e os poderes políticos em sentido estrito se deteriorou significativamente e a aposta da sociedade civil organizada no sistema de justiça como um espaço de disputa experimenta um franco período de desencanto. Não se trata de uma hipótese de pesquisa, mas de um fenômeno cuja extensão pode ser, inclusive, mensurada. Como exposto na última Parte da tese, o Índice de Confiança na Justiça, medido pela Fundação Getúlio Vargas continuamente no período entre 2011 e 2017, demonstrou que o Ministério Público, que era a terceira organização mais confiável aos olhos dos inquiridos em 2011, com percentual de 52%, passou a ser a sétima mais confiável, com percentual de apenas 28% em 2017 (CUNHA et al., 2011; DIAS et al., 2017).

De mais a mais, desde o final da década de 1990, foi possível mapear, como exposto no capítulo 8, que o arranjo institucional concebido na década de 1980 vem sendo objeto de questionamentos, cada vez mais explícitos, dos próprios poderes políticos em sentido estrito e também de outros setores, inclusive no interior do sistema de justiça⁷¹³ e da própria corporação⁷¹⁴. De certa forma, como é possível se depreender da famosa anedota de Sepúlveda Pertence (2016) e a frase “Não sou o Golbery, mas criei um monstro”⁷¹⁵, essa potencialidade do Ministério Público se voltar contra os interesses dos que foram, em última instância, os fiadores do seu

⁷¹³ Sadek (2000, p. 34) também sumariza alguns desses questionamentos recolhidos na imprensa em agosto do ano 2000: i) declarações do então Advogado-Geral da União, Gilmar Ferreira Mendes, classificando o trabalho de membros do MPF como “advogados de partidos de oposição” e que marcados por uma “conduta patológica”; ii) declaração do presidente da Associação dos Advogados de São Paulo, em setembro de 2009, também à imprensa, pontuando que se tem assistido “[...] em todo o país, ao uso desmedido e abusivo de poderes por parte de alguns membros do Ministério Público”.

⁷¹⁴ Sadek (2000, p. 32) menciona episódio no qual a subprocuradora-geral da República, Delza Curvello, foi investigada por um suposto envolvimento no caso de desvio de recursos públicos na construção do TRT de São Paulo, de declarações na imprensa da membra do MP, em meados dos anos 2000, no sentido de que “o modelo de Ministério Público que inspira a ação de seus colegas poder ‘levar uma nação ao caos’.

⁷¹⁵ Ver nota de rodapé n. 50 no segundo capítulo.

projeto de reconfiguração institucional foi percebida já nos momentos posteriores à promulgação da CRFB/88. O crescente prestígio e capital político angariados pelo MP ao redor do País, sobretudo em sua atuação no campo da tutela coletiva, manteve congeladas essas tensões em razão do alto custo político de se propor e promover uma reforma àquela altura. A oportunidade, todavia, e a avaliação de que os riscos envolvidos eram maiores que o questionamento público de que se estaria retaliando o MP, encontram condições e possibilidades de promover uma reação através da Reforma do Judiciário, que estruturou o Conselho Nacional do Ministério Público, órgão de controle externo do MP.

Apesar das tensões, essa mudança institucional, todavia, não se deu à revelia do Ministério Público. A solução CNMP nunca contou com a resistência explícita das organizações e das lideranças corporativas do MP, como também se demonstrou no capítulo 10. Com efeito, à vista de outras soluções mais radicais à época, como a chamada Lei da Mordaza, ou um colegiado sem a maioria composta por membros do MP, por exemplo, o CNMP representou uma vitória para a agenda ministerial, na medida em que servira como mais um momento de distensão entre a corporação e os poderes políticos em sentido escrito.

Desde então, algo mudou na relação entre MP e os poderes políticos em sentido estrito: propostas de Emenda à Constituição e projetos de lei tendentes a restringir a atuação dos promotores e procuradores estão permanentemente em discussão, como espadas de Dâmocles, sobre as suas cabeças (ARANTES, 2012), como um incômodo preço a pagar pela pluripotência que foi assegurada ao MP na década de 1980. Entre importantes vitórias (v.g. PEC 37/2011 e 05/2021) e algumas derrotas (v.g. Lei n. 13.869/19 e Lei 14.320/21⁷¹⁶), o Ministério Público de 1988 se equilibra para preservar, enquanto for possível, o seu regime de atribuições e garantias institucionais e funcionais.

Este trabalho, por buscar discutir a trajetória institucional do MP brasileiro como organização nacional, optou intencionalmente por não discutir casos em concreto, por mais notórios que tenham sido, como no caso da famigerada Operação Lava Jato. Propõe-se, ademais, que — dada a natureza do marco teórico-metodológico aqui mobilizado — qualquer incursão de fôlego neste tema recomendaria um maior distanciamento temporal dos fatos, que ainda são bastante recentes e parte deles, ou seus desdobramentos diretos, continuam em curso atualmente. É incontornável aqui, no entanto, pontuar rapidamente o tema por duas razões. Primeiro, na medida em que se demonstrou que há suporte empírico para apontar a existência de um *giro de prioridades* do campo da tutela coletiva para a repressão penal anticorrupção no Ministério Público

⁷¹⁶ Trata-se, respectivamente, das Leis de Abuso de Autoridade e a reforma da Lei de Improbidade Administrativa, sobre as quais se tratou rapidamente no último Capítulo da tese.

brasileiro, esse cenário atual, de alguma forma, conecta-se com esse fenômeno prévio. De mais a mais, é importante observar que, conforme discutido no capítulo 11, houve incentivos por parte da política pública empreendida pelo governo federal, em meados dos anos 2000, para o Ministério Público encontrar uma ambiência institucional favorável à construção de uma posição de priorização no campo de atuação na repressão criminal anticorrupção.

A segunda razão é que, nos últimos anos, o Ministério Público se viu no centro de uma crise político-institucional sem precedentes na história da Nova República. Eventos de significativo impacto político e social, como a polarização intensa dos dois últimos pleitos presidenciais, o impedimento de Dilma Rousseff em 2016, a prisão do ex-Presidente Luiz Inácio Lula da Silva e a ascensão de um populismo de direita e extrema-direita, estiveram e estão diretamente relacionados à agenda e à persecução anticorrupção articulada em torno da citada operação anticorrupção e, inegavelmente, contribuíram, significativamente, para a atual conjuntura político e social do País.

Pode-se objetar aqui um argumento recorrentemente mobilizado ao longo da tese: o MPF, que atua no âmbito da Operação Lava Jato, é apenas um dos trinta órgãos ministeriais existentes no País, não sendo correto universalizar a sua agência para todo o MP brasileiro. Todavia, como também exposto no trabalho, essa correta distinção não tem sido adequadamente observada sequer na literatura especializada — como várias vezes indicado ao longo do trabalho — que dirá no debate público. De mais a mais, as consequências potenciais de eventuais mudanças institucionais advindas desse novo contexto de tensão política dificilmente repercutirão apenas no âmbito do MPF, mas de todo o MP brasileiro e, talvez, de todo o sistema de justiça — como foi o caso das já citadas Lei n. 13.869/19 e Lei 14.320/21, aprovadas num contexto de reação à movimentação gerada pela Operação Lava Jato nos anos anteriores.

Diante desse cenário, que estabeleceu um novo ponto de inflexão nas relações entre o MP e os poderes políticos em sentido estrito, que parece longe de ser equacionado, tem-se observado, em publicações recentes da literatura especializada, a mobilização de duras críticas ao Ministério Público, associando-o a “[...] uma estratégia de negação e de criminalização da política” (KERCHE; MARONA, 2018, p. 71), “[...] que coloca em risco a democracia brasileira” (AVRITZER; MARONA, 2017, p. 362.) e a “[...] um giro radical de cidadania fortemente lastreada nas *instituições de controle*, o que não é completamente compatível com a ideia de soberania democrática” (AVRITZER, 2018, p. 38). O pano de fundo dessa leitura é a ideia de que seria possível identificar um processo disfuncional de *politização* do órgão, com a assunção de um protagonismo político que lhe seria totalmente interdito, típico de atores individuais e coletivos vinculados à dinâmica partidário-eleitoral e capaz de instrumentalizar a agenda

persecutória em desfavor de um grupo ou atores políticos específicos, especialmente no campo da repressão penal anticorrupção (KOERNER, 2018, p. 317-324).

Essas críticas exsurtem em um momento em que se questiona, ainda que de forma incipiente, se o modelo ministerial de 1988 fracassou e a conveniência de reformá-lo. De mais a mais, é importante rememorar que elas sequer são novidades na curta trajetória institucional do MP de 1988 — vide o conteúdo dos debates em torno da EC 45/04 discutidos nos capítulos 9 e 10 — e declarações como a que acabou de se mencionar mais acima, de um Advogado-Geral da União nos anos 2000, e hoje ministro do Supremo Tribunal Federal, comparando a atuação do Ministério Público como a de “advogados de oposição”. O que há de novo, talvez, é que elas partam de analistas e pesquisadores do Ministério Público, e de forma tão contundente.

De toda sorte, não parece ser papel dessa pesquisa avaliar, diretamente, o sucesso ou fracasso do modelo ministerial de 1988. Esse é um juízo que cabe, fundamentalmente, à sociedade e aos poderes políticos em sentido estrito. No entanto, pode-se mobilizar essa discussão como fio condutor para que se pontue alguns desdobramentos analíticos dos achados identificados e das explicações construídas no curso dessa pesquisa.

A questão da “politização” parece próxima à discussão empreendida no capítulo 10 deste trabalho, a propósito do tema da *accountability* democrática e o CNMP. Emprestar uma conotação negativa e/ou duvidosa à associação entre a atividade ministerial e a política parece ser uma leitura esteada em uma perspectiva “democratista” (CHALOUN; LYNCH, 2018, p. 274), ou seja, de somente visualizar legitimidade democrática nas organizações formadas via eleições.

Parece prudente, no contexto em que a CRFB/88 estabeleceu textualmente a condição do MP enquanto “defensor do regime democrático” (art. 127), ponderar se esse cenário não é o indicativo da assunção, pelo Constituinte, de uma legitimidade democrática de natureza funcional, baseada, justamente, no estabelecimento de um mandato constitucional a certos agentes públicos. Trata-se aqui da lógica das temporalidades plurais do político, proposta por Pierre Rosanvallon (2018, p. 362), que estabelece, entre outros pressupostos, que a lógica do direito constitucional se insere em uma “temporalidade longa da democracia”, logo insuscetível de uma *accountability* eficiente através do método eleitoral. Seria mais eficiente, nesta perspectiva, a imposição de um modelo de *accountability* permanente, fundado na transparência e na justificação pública de suas decisões (ROSANVALLON, 2008, p. 302-303).

Além disso — ainda que haja uma discussão relevante na literatura em torno da natureza dessa outorga de poderes⁷¹⁷ (KERCHE, 2009, p. 52-53) —, não se pode perder de vista que o desenho institucional do Ministério Público foi respaldado pela expressão juridicamente mais elevada em uma democracia representativa: o poder constituinte originário. Com efeito, em que pese a existência de posicionamentos indicativos de que o atual desenho institucional do MP constitui uma cláusula pétrea, não há nenhum precedente no âmbito do Supremo Tribunal Federal ou do Congresso Nacional indicando que não seja possível uma reforma constitucional do perfil normativo da organização. Ao contrário: vide, por exemplo, a Emenda Constitucional n. 45, que criou um órgão de controle externo para o MP, e ainda as inúmeras Propostas de Emenda Constitucional (PECs) que já tramitaram e ainda tramitam, tendo por objeto alterações das atribuições e outros pontos do regime jurídico a que está submetido o Ministério Público. À primeira vista, portanto, nada impediria o Poder Legislativo de exercer o seu poder de reforma constitucional em relação ao desenho institucional do MP.

Ainda que o desenho e o desempenho institucionais sejam fenômenos e categorias analíticas marcadamente distintos, compreender adequadamente a natureza da decisão constituinte que instituiu o MP de 1988 e a possibilidade aparente de reforma de sua configuração normativa via Emenda Constitucional, impõe um ônus argumentativo maior às críticas que simplesmente questionam a legitimidade democrática do Ministério Público e apontam haver uma “politização” da sua atuação. Como já sustentado acima, fora o próprio Constituinte originário quem erigira, intencionalmente, o MP a essa posição na fronteira entre o jurídico e o político.

Nesse sentido, Rogério Arantes, em texto de 1999, foi categórico: “as pretensões políticas do MP não são resultados de mera arvoregagem, mas estão inseridas de forma inequívoca na própria Constituição” (ARANTES, 1999, p. 96). Da mesma forma, no ano posterior, Maria Tereza Sadek, após cuidadosa discussão sobre apoiadores e críticos do novo MP de 1988, concluiu afirmando ser plausível sustentar que o MP “afirmou-se como ator político expressivo; estreitou laços com a população; e sua atuação tem produzido efeitos positivos na implementação dos direitos que compõem a cidadania (SADEK, 2000, p. 37).

Evidentemente, isso não blinda a organização de críticas ou torna o desenho institucional à prova de defeitos genéticos — fosse assim não haveria necessidade de se permitir a

⁷¹⁷ “[...] a avaliação de que ocorreu apenas uma delegação é simplificadora no sentido de não identificar a criação de uma série de instrumentos, muitos deles previstos constitucionalmente, que dificultam a intervenção do governo ou do Poder Legislativo nos rumos da instituição. Por sua vez, afirmar que houve uma abdicação não explica o fato de a independência orçamentária do Ministério Público, por exemplo, ser apenas relativa. Assim, entre abdicação e delegação, surge um fenômeno intermediário: alto grau de autonomia, embora com poucos instrumentos de *accountability*. A explicação (...) é que houve, para o caso do Ministério Público construído a partir da Constituição de 1988, uma *quasi*-abdicação” (KERCHE, 2009, p. 52-53).

alteração da Constituição, como enfatizou Ulysses Guimarães (1988) em seu famoso discurso quando a promulgação da Carta; tampouco faria sentido uma reflexão como a da presente tese acerca da trajetória institucional da organização —, mas evidencia que é importante que a discussão a respeito de uma certa “politização” compreenda toda a conjuntura e a construção do MP de 1988, e não apenas um recorte de alguns casos específicos ou da atuação de certos órgãos ministeriais e/ou membros em particular.

Há, em acréscimo, outros três pontos a abordar que dizem respeito a essas reflexões mais gerais sobre o êxito ou fracasso do modelo ministerial de 1988. Os três, de alguma forma, estão conectados ao achado do *giro de prioridades*, tratando no capítulo 11. Em primeiro lugar, na medida em que há evidências de que há uma certa priorização da repressão criminal anticorrupção na atuação do MP brasileiro, considerando que os recursos à disposição de qualquer organização são finitos, uma hipótese provável, a ser enfrentada em pesquisas futuras, é a extensão do eventual prejuízo desse cenário à atribuição da defesa dos direitos transindividuais confiada ao Ministério Público e que, conforme discutido nos Capítulos 5 e 6, constitui a justificativa política última do desenho institucional constitucionalizado em 1988. Esse, aliás, é um questionamento fundamental para discussões futuras sobre o MP de 1988, e não apenas no âmbito acadêmico: em se consolidando um movimento de retirada ou efetiva diminuição de atuação ministerial no campo da tutela coletiva, o seu estatuto de atribuições e, sobretudo, de garantias funcionais e institucionais ainda teria razão de ser?

Pode-se objetar, nessa seara, que o MP não detém legitimidade exclusiva no campo da litigância de interesse público, de maneira que outros legitimados para a propositura da ACP, como as associações e a Defensoria Pública, podem suprir eventuais deficiências ou a incapacidade de os órgãos ministeriais atenderem a demanda por proteção de direitos difusos e coletivos. Discutiu-se, no entanto, que há mecanismos à disposição do MP que outros legitimados, como as associações, não. No caso da Defensoria Pública, que pode efetuar uma instrução pré-processual mais ou menos nos moldes do MP, é conhecida a falta de capilaridade dessa organização no território nacional, de maneira que é questionável se, de fato, a DP teria meios de “compensar” essa mudança institucional gradual observada no âmbito dos órgãos ministeriais (LAMENHA; LIMA, 2021, p. 97-99).

Outra questão relacionada à atuação ministerial na tutela coletiva diz respeito ao seu atrelamento ideológico ao mito organizacional da defesa da sociedade, ou seja, à ideia de uma sociedade incapaz de se autodefender, precisando de um ator estatal, o MP, para cuidar dos seus melhores interesses. Cabe ponderar aqui, quase 40 (quarenta) anos após a promulgação da LACP e da CRFB/88 se ainda faz sentido persistir com esse modelo que, embora não exclusivo,

acaba privilegiado o Ministério Público, colocando-o em uma posição de uma espécie de “mediador da cidadania” (CASAGRANDE, 2008, p. 21). Há várias possibilidades a se avaliar aí, desde a criação de maiores incentivos para que atores da sociedade civil assumam um maior protagonismo, a administração dos conflitos decorrentes da fruição de direitos, deixando o MP numa posição suplementar — atuando nos casos em que a sociedade não dispusesse de meios de fazê-lo. Outra solução a ser discutida aqui seria tornar a atuação ministerial mais permeável a um diálogo com a sociedade civil organizada. Nesse sentido, há, inclusive, a Recomendação n. 61, de 21 de julho de 2017, que exorta as unidades e ramos do MP brasileiro à realização de encontros e diálogos com os movimentos sociais (BRASIL, 2017b).

Em segundo lugar, há a questão em torno da independência funcional e de seus limites. Sustentou-se, no capítulo 9, a sua caracterização como um dos mitos organizacionais do MP brasileiro e que se fundaria na premissa de que os membros do MP gozam de uma liberdade de atuação que só encontra limite na sua consciência e na legalidade. Esta, de fato, é a definição corrente, inclusive na literatura jurídica, desse princípio reitor do estatuto jurídico do Ministério Público de 1988. No capítulo seguinte, no entanto, defendeu-se que a necessidade de se visualizar uma segunda dimensão à noção de independência funcional, vinculando-a à necessidade de observância de um plano ou estratégia institucional discutido amplamente, não só no interior dos Ministérios Públicos, mas com a sociedade civil.

A experiência quase quatro décadas de trajetória do MP de 1988 parece ter demonstrado que não é prudente que se entregue o amplo plexo de atribuições confiadas a um promotor ou procurador apenas com base em sua consciência e suas virtudes cívicas e institucionais. Há espaço para construir soluções que privilegiem uma ambiência livre de pressões ou constrangimentos para o membro do MP, mas que também assegure previsibilidade, planejamento e segurança jurídica à atuação da organização.

A esse propósito, também no capítulo 10, discutiu-se amplamente em que medida a atuação regulamentadora do Conselho Nacional do Ministério Público desempenha um papel precípuo, e pouco valorizado pela literatura especializada, no estabelecimento de mecanismos prospectivos de *accountability* à atividade ministerial (ver, no ponto do parágrafo anterior, a Tabela 55). Antes de ser um órgão cuja eficiência deveria ser medida apenas pela quantidade de sanções e a extensão das punições aplicadas aos promotores e procuradores, como é uma tendência de parte dos autores que se debruçam sobre seu desempenho, a atividade regulamentadora do CNMP é um vetor potencial para o aperfeiçoamento da força institucional dos órgãos ministeriais brasileiros. Diante do fato da pluralidade institucional, o Conselho oferece as condições para a construção de uma agenda dialogada de padronização e uniformização de boas

práticas, rotinas e procedimentos que, longe de ameaçar a autonomia institucional dos órgãos do MP brasileiro, também é um caminho para a preservação de suas atribuições e seu estatuto jurídico atual.

Empreendida toda essa discussão, entende-se a hipótese geral da tese encontra amparo no quadro geral das evidências e nas explicações desenvolvidas ao longo do trabalho e sintetizadas em algumas passagens dessas considerações finais. Nesse sentido, o MP de 1988 pode ser pensado como uma caixa de ressonância de algumas das principais tensões e ambiguidades decorrentes da solução conciliatória que caracterizou a transição democrática e o processo constituinte de 1987-1988. Isso ficou bem caracterizado na medida em que é possível correlacionar as mudanças institucionais identificadas como centrais na trajetória institucional do MP de 1988 — o perfil institucional constitucionalizado em 1988, o CNMP e a mudança institucional gradual-informal do campo da tutela coletiva para a repressão penal anticorrupção — com uma convergência, não necessariamente de interesses, mas de agenda com setores relevantes dos poderes políticos em sentido estrito.

Além da relevância dos achados em si, indicando haver evidências da plausibilidade da hipótese de *giro de prioridades* no âmbito do MP brasileiro: da tutela coletiva para a repressão penal anticorrupção, esse fenômeno chama atenção para dois elementos que são indissociáveis da análise da trajetória institucional do MP de 1988. Primeiro, a caracterização de um certo mimetismo da agência da organização e de seus membros, que se expressa em dois sentidos básicos: i) na chave do pluralismo estatal, a movimentação de suas pretensões de expansão ou reposicionamento institucional levando em consideração, menos as suas capacidades e vocações enquanto organização, mas principalmente o alinhamento com o espírito do tempo e a conjuntura política mais favorável; ii) no âmbito da sua configuração institucional atual, em meio a um conjunto tão extenso de atribuições funcionais e mecanismos de intervenção nas questões públicas, direcionando suas prioridades e recursos institucionais no sentido de uma ou outra tarefa, não com base em uma avaliação de necessidade ou urgência, mas de acordo com a visibilidade pública e o capital político que daí poderão advir.

O segundo ponto está associado à hipótese geral lançada na introdução deste trabalho. Essa permeabilidade à conjuntura, conforme se evidenciou na análise das três mudanças institucionais principais na trajetória do MP de 1988, revelam não só que, de fato, a organização acaba funcionando como uma caixa de ressonância das tensões e das ambiguidades que remontam, em última instância, aos arranjos conciliatórios possíveis legados pela transição democrática e pelo processo constituinte de 1987-1988, mas que esse é um componente trajetória-dependente de sua estrutura institucional. Nessa chave, é possível agregar, sem dificuldade, ao

esquema gráfico de dependência da trajetória que buscou explicar alguns processos se elementos relacionados à configuração institucional voltada para a atuação na tutela coletiva (v. Figura 16), também os eventos relacionados ao estabelecimento de limites via a solução negociada de um órgão de controle externo com as características do CNMP e o *giro de prioridades* na direção de uma demanda — o “combate à corrupção — que há muito povoa o imaginário da sociedade brasileira e que tem operado, em vários momentos da vida pública nacional, como uma espécie de hermenêutica da crise (FILGUEIRAS, 2008, p. 82-84).

Avaliando o marco teórico-metodológico, propõe-se que as categorias analíticas mobilizadas pelo institucionalismo histórico e pelo mapeamento de processos ofereceram, de fato, os meios para o enfrentamento da pergunta de pesquisa lançada no princípio do trabalho⁷¹⁸ e também para o pretendido balanço analítico do desenvolvimento institucional do MP de 1988 desde a promulgação da CRFB/88. Esta tese, todavia, é uma interpretação parcial de uma quantidade limitada de eventos e sequências temporais a partir de três momentos-chave identificados, pelo plano de trabalho, na trajetória institucional do Ministério Público de 1988. Há uma ampla fronteira de pesquisa sobre o MP de 1988, explorando outros momentos e elementos certamente relevantes e que, pela necessidade de delimitação de um recorte de pesquisa, não foi possível discutir aqui ou, se o foram, não na extensão que talvez fosse desejável. Além disso, mais que necessário, parece urgente o desenvolvimento de pesquisas voltadas pras as experiências institucionais do Ministério Público anteriores a 1988, nomeadamente o velho de MP de 1964-1985, ainda muito carente de reflexões e, até mesmo, de dados para análise.

Com efeito, a pesquisa enfrentou de saída uma questão pouco explorada na literatura especializada, que está na raiz de algumas imprecisões na análise do desempenho institucional do MP brasileiro: a pluralidade institucional. É imperioso que a variável do federalismo e a circunstância de que não há vinculação institucional entre os trinta órgãos ministeriais brasileiros seja um dos pressupostos básicos do campo de estudos sobre a organização. Demonstrou-se, todavia, que — apesar desse fenômeno — o Ministério Público brasileiro pode ser encarado e estudado como uma organização nacional, subsistindo, inclusive, vantagens analíticas nessa abordagem. Ela deve considerar obrigatoriamente, no entanto, o modelo federativo brasileiro, suas assimetrias, isomorfismos e outras peculiaridades. Além disso, há uma ampla, e inexplorada, agenda de pesquisa relacionada ao estudo das trajetórias institucionais dos Ministérios Públicos isoladamente considerados. Mesmo os achados aparentemente sólidos, como a

⁷¹⁸ “Quais os elementos, eventos e sequências temporais relevantes para explicar a configuração normativa, a visibilidade social e a ampla capacidade de intervenção nas questões de relevo público que hoje caracterizam o Ministério Público brasileiro?”

hipótese do *giro de prioridades*, proposta no Capítulo 11, merecem ser extensamente discutidas, testadas e problematizadas no estudo do nível local. É um ponto deficiente do campo de estudos do MP brasileiro que análises particularistas sobre a trajetória e o desempenho institucional dos órgãos ministeriais em específico se limitem àquelas desenvolvidas em MPs situados em centros de pesquisas maiores, como o MP-SP, o MP-MG e o MP-RS, ou — tão somente — a projetos de memória institucional que, como visto no Capítulo 6, ainda contém lacunas e uma tendência laudatória à organização que não é própria de uma atitude analítica desejável.

Outros limites inerentes aos resultados e ao próprio desenho de pesquisa decorrem da opção teórico-metodológica adotada. O IH se revelou, como discutido, um ferramental útil para o estudo da trajetória institucional do MP brasileiro nos moldes propostos, mas é forçoso que se indiquem algumas limitações como contribuição ao campo de estudos como um todo. Temas abordados nesta tese, como a mitologia organizacional do Ministério Público, e a própria dimensão elitária das relações institucionais e, sobretudo, inter-organizacionais — abordando fenômenos como a competição, cooperação e cooptação institucionais — poderiam ter sido mais adequadamente aprofundados a partir de outras abordagens teóricas, institucionais ou não institucionais. Uma organização com um universo tão amplo de atribuições e mecanismos de atuação, como o Ministério Público brasileiro, emprega um nível de plasticidade institucional em sua agência (e de seus membros) que talvez não esteja totalmente ao alcance da abordagem institucionalista histórica.

Por fim, talvez a principal lacuna a ser explorada, não só pela pesquisa sobre o Ministério Público — mas, sobretudo, pela própria organização — diz respeito ao conteúdo de uma de suas tarefas confiadas pelo Constituinte de 1988: a defesa do regime democrático, colocada no mesmo patamar da defesa da ordem jurídica e dos interesses sociais e individuais indisponíveis pelo art. 127 da Carta de 1988. Trata-se de um tema pouquíssimo explorado e mobilizado pelo próprio Ministério Público (e menos ainda pela literatura) e que, por essa razão, não pode ser explorado em um estudo sobre a trajetória institucional da entidade. As relações entre o MP e a qualidade do projeto democrático podem ser a chave para uma mudança dos rumos recentes da organização, sem que se corra o risco de uma reforma constitucional ou legal que possa, no limite, decretar o fim do Ministério Público de 1988. Se o Ministério Público não é formado por anjos, como anunciam Fábio Kerche e Rafael Viegas (2021), convém lembrar que também não é composto por deuses, tampouco é uma organização sobre-humana. Assim como acontece no plano individual, lições sobre aperfeiçoamento, reconciliação e diálogo estão ao alcance de qualquer ator coletivo. Resta à própria entidade e, sobretudo, à sociedade brasileira, avaliarem o legado até aqui e os destinos do Ministério Público de 1988.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, v. 41., n.spe, 2007.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; VIEGAS, Rafael Rodrigues; RODRIGUES, Rayane Vieira. A agenda esquecida do federalismo brasileiro: assimetria, heterogeneidade e diversidade dos Ministérios Públicos. **Preprint. Scielo**, 2021. Disponível em <https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.2669> Acesso em 8 jul. 2022.
- ACKERMAN, Bruce. **We the People: Foundations**. Cambridge: Harvard University Press, 1993.
- ADCOCK, Robert; BEVIR, Mark; STIMSON, Shannon C. Historicizing the New Institutionalism(s). In: ADCOCK, Robert; BEVIR, Mark; STIMSON, Shannon C, (org.). **Modern Political Science: Anglo-American exchanges since 1880**. Princeton: Princeton University Press, 2007.
- ADORNO, Sérgio. A violência na sociedade brasileira: um painel inconcluso em uma democracia não consolidada. In: Sociedade e Estado, vol. X, n. 2. Brasília: UnB, jul-dez, 1995.
- AGÊNCIA SENADO. **Comissão Afonso Arinos elaborou anteprojeto de Constituição**. 01 de outubro de 2008. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2008/10/01/comissao-afonso-arinos-elaborou-anteprojeto-de-constituicao> Acesso em 02 jun. 2022.
- AGÊNCIA SENADO. **Senadores rejeitam dois indicados para o Conselho Nacional do Ministério Público**. 09 de setembro de 2019. Brasília, DF. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/09/19/senadores-rejeitam-dois-indicados-para-o-conselho-nacional-do-ministerio-publico> Acesso em 22 out. 2021.
- AGUIAR-AGUILAR, Azul A. Reforms to the Public Prosecutor's Office in Brazil, Chile and Mexico: The Role of Justice Sector Interest Groups. In: INGRAM, Matthew C.; KAPISZEWSKI, Diana (org.). **Beyond High Courts: The Justice Complex in Latin American**. Notre Dame: University of Notre Dame, 2019.
- ALBUQUERQUE, Grazielle. O papel da imprensa na reforma do Judiciário brasileiro. **Direito e Práxis**, v. 6, n. 12, 2015.
- ALBUQUERQUE, J.A. Guilhon. Montesquieu: sociedade e poder. In: WEFFORT, Francisco (org.). **Os clássicos da política**, 1. 14 ed. São Paulo: Ática, 2006.
- ALESSI, Gil. “Não me arrependo de nada”. **El País**. 28 de março de 2019. Disponível em https://brasil.elpais.com/brasil/2019/03/28/politica/1553789942_315053.html Acesso em 18 jul. 2022.
- ALESSI, Renato. **Instituciones de Derecho Administrativo**: tomo I. 3 ed. trad. Barcelona, Bosch: 1970.

ALMEIDA, Fábio Ferraz de; SILVA JÚNIOR, Alexandre Neves. Roteiro de entrevista: ministro Moreira Alves. In: FONTAINHA, Fernando de Castro; PAULA, Christiane Jalles de; ALMEIDA, Fábio Ferraz de (org). **História oral do Supremo** (1988-2013), v. 13: Moreira Alves. Rio de Janeiro: FGV, 2016.

ALMEIDA, Frederico Normanha Ribeiro de. **A nobreza togada: as elites jurídicas e a política da justiça no Brasil**. Tese (Doutorado em Ciência Política). Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

ALMEIDA, Frederico. Os juristas e a política no Brasil: permanências e reposicionamentos. **Lua Nova**. São Paulo, n. 96, 2016, p. 213-250.

ALMEIDA, Frederico de. Os juristas e a crise: a Operação Lava Jato e a conjuntura política brasileira (2014-2016). **Plural: Revista do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da USP**, v. 26.2, São Paulo, ago./dez., 2019, p. 96-128.

ALONSO, Ângela; COSTA, Valeriano; MACIEL, Débora. Identidade e estratégia na formação do movimento ambientalista brasileiro. **Novos Estudos Cebrap**. São Paulo, n. 79, nov. 2007, p. 151-197.

ANPR. **Nota pública: a importância da independência para membros do MPF**. 30 de junho de 2020. Disponível em <https://www.anpr.org.br/imprensa/noticias/24192-nota-publica-a-importancia-da-independencia-dos-membros-do-mpf> Acesso em 18 out 2022.

ANSELMO, Márcio Adriano. **O Regime Internacional de Combate à Lavagem de Dinheiro da jurificação à efetividade**. Tese (Doutorado em Direito). Programa de Pós Graduação em Direito – Universidade de São Paulo. São Paulo, USP, 2015.

ALVES, José Carlos Moreira. Discurso de instalação da Assembleia Nacional Constituinte. **Revista de Informação Legislativa**: RIL, Brasília, a.24, n. 93, jan./mar., 1987, p. 5-14.

ALVES, José Carlos Moreira. Entrevista. In: FONTAINHA, Fernando de Castro; PAULA, Christiane Jalles de; ALMEIDA, Fábio Ferraz de (org). **História oral do Supremo** (1988-2013), v. 13: Moreira Alves. Rio de Janeiro: FGV, 2016.

ALVIM, J.E Carreira. **Teoria Geral do Processo**. 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

ANTUNES, Paulo de Bessa. A formação da Política Nacional do Meio Ambiente. **Direito das Políticas Públicas**, v. 1, jan./jun. 2019, p. 7-28.

APOLÔNIO, Renan. Instituições informais na nomeação a Procuradoria-Geral da República. In: **Boletim Científico ESMPU**, Brasília, a. 17, n. 52, p. 143-173, jul-dez/2018.

ARANHA, Ana Luiza Melo. **A rede brasileira de instituições de accountability: um mapa do enfrentamento da corrupção na esfera local**. Tese (Doutorado em Ciência Política). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política – Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2015.

ARANHA, Ana Luiza; FILGUEIRAS, Fernando. **Instituições de *accountability* no Brasil: mudança institucional, incrementalismo e ecologia processual**. Cadernos, 44. Brasília: Enap, 2016.

ARANTES, Rogério Bastos. Direito e política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 18, 1999, p. 83-102.

ARANTES, Rogério Bastos. **Ministério Público e política no Brasil**. São Paulo: Sumaré, 2002.

ARANTES, Rogério Bastos. Polícia Federal e construção institucional. In: AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando (org.). **Corrupção e sistema político no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

ARANTES, Rogério Bastos. Rendición de cuentas y pluralismo estatal en Brasil: Ministerio Público y Policía Federal. **Desacatos**, n. 49, set-dez./2015, pp. 28-47. pdf.

ARANTES, Rogério Bastos. Ministério Público na Fronteira entre a Justiça e a Política. **Justitia**. São Paulo, MPSP, v. 64, n. 197, jul./dez. 2007, p. 325-335.

ARANTES, Rogério Bastos. Polícia Federal e construção institucional. In AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando (org.). **Corrupção e sistema político no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

ARANTES, Rogério Bastos. Ministério Público à brasileira. **Le Monde Diplomatique**, 1 de junho de 2012. Disponível em < <https://diplomatie.org.br/ministerio-publico-a-brasileira/> >

ARANTES, Rogério Bastos; MOREIRA, Thiago de Miranda Queiroz. Democracia, instituições de controle e justiça sob a ótica do pluralismo estatal. **Opinião Pública** [online]. v. 25, n. 1, p. 97-135, 2019.

ARAS, Antonio Augusto Brandão de. **Discurso de posse no cargo de Procurador-Geral da República – biênio 2019/2021**. Disponível em <https://static.poder360.com.br/2019/10/Discurso-de-Posse-aras.pdf> Acesso em 08 fev. 2021.

ARQUIDIOCESE DE SÃO PAULO. **Projeto “Brasil: nunca mais”**, tomo IV — as leis repressivas. São Paulo: Arquidiocese de São Paulo, 1985.

AVRITZER, Leonardo. Operação Lava Jato, Judiciário e degradação institucional. In KERCHE, Fábio, FERES JÚNIOR, João (org.) **Operação Lava Jato e a democracia brasileira** (org. Fábio Kerche e João Feres Júnior). São Paulo: Contracorrente, 2018.

AVRITZER, Leonardo; MARONA, Marjorie C. A tensão entre soberania e instituições de controle na democracia brasileira. **Dados**, v. 60, n. 2, p. 359-393, 2017.

AXT, Gunter. **O Ministério Público no Rio Grande do Sul**. 2 ed. Porto Alegre: Procurador-Geral de Justiça, Memorial do Ministério Público, 2006.

AXT, Gunter (org.). **Memória do CNMP: relatos de 12 anos de história**. Brasília: CNMP, 2017.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. O Ministério Público no Brasil. In: DIAS, João Paulo; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de (org). **O papel do Ministério Público: estudo comparado dos países latino-americanos**. Coimbra: Almedina, 2008, p. 223-249.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. **Perfil socioprofissional e concepções de política criminal do Ministério Público Federal**. Brasília: ESMPU, 2010.

AZEVEDO, Victor Hugo. **Ministério Público: a jabuticaba que deu certo**. 14 de dezembro de 2018. Disponível em <https://www.conamp.org.br/publicacoes/artigos-juridicos/6465-ministerio-publico-a-jabuticaba-que-deu-certo-6465.html> Acesso 30 out. 2022.

BALEEIRO, Aliomar; LIMA SOBRINHO, Barbosa. **Constituições brasileiras – 1946**, vol. 5. 3ed. Brasília: Senado Federal, 2012.

BARBOSA, Aloizio Lima. **O pêndulo, a balança e o martelo: o Ministério Público como Instituição Jurídica – direito, profissão e política de valores para os membros da instituição**. Tese. (Doutorado em Sociologia) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2022.

BARBOSA, Rui. **Obras completas de Rui Barbosa** – vol. XLVIII.1921, tomo I. Rio de Janeiro: MEC, 1966.

BARROS, Rodrigo Janot Monteiro de. **Discurso de posse para o cargo de Procurador-Geral da República – biênio 2013/2015**. Brasília: MPF, 2013.

BARROSO, Luís Roberto. Vinte anos da Constituição Brasileira de 1988: o Estado a que chegamos. In Vinte anos de Constituição Federal de 1988 (org. Cláudio Pereira de Souza Neto et al). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

BARROSO, Luís Roberto. Empurrando a história: combate à corrupção, mudança de paradigmas e refundação do Brasil (prefácio). In: PINOTTI, Maria Cristina. **Corrupção: Lava Jato e Mãos Limpas** (org. Maria Cristina Pinotti). São Paulo: Portfolio-Penguin, 2019.

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. [Syn]Thesis, Rio de Janeiro, v.5, n. 1, p. 23-32, 2012.

BEALEY, Frank. **The Blackwell Dictionary of Political Science**. Oxford: Blackwell, 1999.

BEDÊ JÚNIOR, Américo. Constitucionalismo sob a ditadura militar de 64 a 85. **Revista de Informação Legislativa: RIL**, Brasília, DF, v. 50, n. 197, p. 161-174, jan./mar. 2013.

BÉLAND; Daniel; COX, Robert Henry. Introduction: Ideas and Politics. In BÉLAND, Daniel; COX, Robert Henry. **Ideas and Politics in Social Science Research**. Oxford: Oxford University Press, 2011, p. 3-22.

BENGTSSON, Maria; KOCK, Sören. Coopetition – quo vadis? Past accomplishments and future challenges. **Industrial Marketing Management**, 43(2), 2014, pp. 180-188.

BENJAMIN, Walter. **O anjo da História**. Belo Horizonte: Autêntica, 2012.

BIGNOTTO, Newton. Corrupção e opinião pública. In AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando (org.). **Corrupção e sistema político**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011, p. 15-42.

BLACKBURN, Simon. **The Oxford of Dictionary of Philosophy**. 2 ed. Oxford: Oxford University Press, 2005.

BLYTH, Mark; HELGADOTTIR, Oddny; KRING, William. Ideas and Historical Institutionalism. In: **The Oxford Handbook of Historical Institutionalism**. Oxford: Oxford University Press, 2016.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BONELLI, Maria da Gloria. **Profissionalismo e política no mundo do direito**. São Carlos: EDUFScar; Sumaré, 2002.

BOVENS, Mark; SCHILLEMANS, Thomas; GOODIN, Robert E. Public Accountability. In: BOVENS, Mark; GOODIN, Robert E. SCHILLEMANS, Thomas (org.). **The Oxford Handbook of Public Accountability**. Oxford: Oxford University Press, 2014. Edição Kindle.

BOWLES, Martin L. Myth, Meaning and Work Organization. **Organization Studies**, v. 10, n. 3, 1989, p. 405-421.

BOURDIEU, Pierre. **Razões práticas**: sobre a teoria da ação. 10 ed. Campinas: Papirus, 1996.

BRANDÃO, Francisco; SIQUEIRA, Carol. Por falta de 11 votos, proposta que muda Conselho do Ministério Público é rejeitada no Plenário. Agência Câmara Notícias, 20 out. 2021. Disponível em <https://www.camara.leg.br/noticias/818813-POR-FALTA-DE-11-VOTOS,-PROPOSTA-QUE-MUDA-CONSELHO-DO-MINISTERIO-PUBLICO-E-REJEITADA-NO-PLENARIO> Acesso em 08 jan. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Decreto n. 848, de 11 de outubro de 1890**. 1890a. Organiza a Justiça Federal. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-848-11-outubro-1890-499488-norma-pe.html>. Acesso em 8 fev. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Decreto n. 1.030, de 14 de novembro de 1890**. 1890b. Organiza a Justiça Federal. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1030-14-novembro-1890-505536-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 8 fev. 2020.

BRASIL. **Annaes da Assembleia Nacional Constituinte 1933-1934**, v. 4. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1935a.

BRASIL. **Annexos dos Annaes da Assembleia Nacional Constituinte 1933-1934**, v. 2. Rio de Janeiro: Typ. do Jornal do Commerci. o, 1935b.

BRASIL. Senado Federal **Anais do Senado – ano de 1946**, livro 6. 1946. Disponível em

https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/pdf/Anais_Republica/1946/1946%20Livro%206.pdf Acesso em 12 fev 2023.

BRASIL. **Anais da Assembléia Nacional Constituinte 1946**, v. 10. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1948a

BRASIL. **Anais da Assembléia Nacional Constituinte 1946**, v. 13. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1948b

BRASIL. Presidência da República. **Ato Institucional n. 1**, de 9 de abril de 1964a. Dispõe sobre a manutenção da Constituição Federal de 1946 e as Constituições Estaduais e respectivas Emendas, com as modificações introduzidas pelo Poder Constituinte originário da revolução Vitoriosa. Brasília, DF. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-01-64.htm Acesso em 09 mai 2022.

BRASIL. **Anteprojeto de Código de Processo Civil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1964b. Disponível em <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/177246> Acesso em 08 out 2020

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 16 abr. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Discurso em improviso na Vila Militar, no Rio de Janeiro, por ocasião do almoço comemorativo do 13º aniversário da revolução**. 31 de março de 1977a. Brasília, DF, Coordenação-Geral de Documentação e Informação. Disponível em <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/ernesto-geisel/discursos/1977/14.pdf/view> Acesso em 08 jan .2023.

BRASIL. Presidência da República. **Discurso através de cadeia de rádio e televisão, anunciando o recesso do Congresso Nacional**. 1º de abril de 1977b. Brasília, DF, Coordenação-Geral de Documentação e Informação. Disponível em <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/ernesto-geisel/discursos/1977/15.pdf/view> Acesso em 08 jan. 2023.

BRASIL. Anteprojeto Constitucional elaborado pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, instituída pelo Decreto n. 91.450, de 18 de julho de 1985. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n. 185, p. 3-166, 26 set. 1986. Supl. Disponível em: <https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup114anc04ago1987.pdf#page=13>. Acesso em: 09 nov. 2020.

BRASIL. Ata da 1a Reunião Extraordinária [da Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público na Assembleia Nacional Constituinte], realizada em 13 de abril de 1987a. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**, Brasília, DF, ano 1, n. 53, p. 104-118, 1 mai. 1987a. Supl. Disponível em: <https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup53anc01mai1987.pdf#page=104>. Acesso em: 08 nov. 2020.

BRASIL. **Anteprojeto [da Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público na Assembleia Nacional Constituinte]** Seção de Documentação Parlamentar, Brasília, DF, vol.119, fase C, 25 mai. 1987b. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-119.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2020.

BRASIL. **Anteprojeto [da Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo na Assembleia Nacional Constituinte]**. Seção de Documentação Parlamentar, Brasília, DF, vol.104, fase H, 15 jun. 1987c. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-104.pdf>. Acesso em: 18 nov 2020.

BRASIL. Ata da 5a Reunião Ordinária [da Subcomissão de Garantia da Constituição, Reforma e Emendas], realizada em 29 de abril de 1987. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**, Brasília, DF, ano 1, n. 114, p. 104-118, 4 ago. 1987d. Supl. Disponível em: <https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup114anc04ago1987.pdf#page=13>. Acesso em: 09 nov 2020.

BRASIL. Ata da 22a Reunião Ordinária [da Comissão de Sistematização], realizada em 23 de setembro de 1987e. **Anais da Assembleia Nacional Constituinte 1987-1988**, Brasília, DF. Disponível em: <https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituante/sistema.pdf>. Acesso em: 19 abr 2021.

BRASIL. Ata de Reunião Ordinária [da Comissão de Sistematização], realizada em 20 de outubro de 1987f. **Anais da Assembleia Nacional Constituinte 1987-1988**, Brasília, DF. Disponível em: <https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituante/sistema.pdf>. Acesso em: 19 abr 2021.

BRASIL. Ata da 242ª Sessão [da Assembleia Nacional Constituinte], realizada em 7 de abril de 1988. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**, Brasília, DF, ano 2, n. 221, p. 272-325, 8 abr. . 1988. Assembleia Nacional Constituinte, Brasília, DF. Disponível em: <https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituante/N016.pdf>. Acesso em: 19 abr 2021.

BRASIL. Projeto de Lei n. 2.961/97. Altera dispositivos da Lei n. 4.898, de 9 de dezembro de 1965, com a redação dada pelas Leis n. 6.657, de 5 de junho de 1970, 7.960, de 21 de dezembro de 1989 e da Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992. **Diário da Câmara dos Deputados**. Brasília, DF, ano LII, n. 57. 9 de abril de 1997.. Disponível em <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD09ABR1997.pdf#page=21> Acesso em 7 mai 2022.

BRASIL. Senado Federal. **Relatório final de Comissão Parlamentar de Inquérito**. Criada através do requerimento n. 118, de 1999-SF “Destinada a apurar, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, fatos do conhecimento do Congresso Nacional, e outros divulgados pela imprensa, contendo denúncias concretas a respeito da existência de irregularidades praticadas por integrantes de Tribunais Superiores, de Tribunais Regionais, e de Tribunais de Justiça”. Brasília, DF. 1999a. Disponível em https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/82033/RF_CPI_Justi%C3%A7a_.pdf Acesso em 14 fev. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Ata da 23ª Reunião [da Comissão Especial – PEC 92/96]. **Diário da Câmara dos Deputados**. Brasília, DF, ano LIV, n. 149, p. 41984-42004. 14 de setembro de 1999b. Disponível em <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD15SET1999.pdf#page=> Acesso em 7 nov.

2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Ata da 24ª Reunião [da Comissão Especial – PEC 92/96]. **Diário da Câmara dos Deputados**. Brasília, DF, ano LIV, n. 151, p. 42790-42806. 17 de setembro de 1999c. Disponível em <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD23NOV1999.pdf#page=187> Acesso em 8 nov 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Ata da 36ª Reunião [da Comissão Especial – PEC 92/96]. **Diário da Câmara dos Deputados**. Brasília, DF, ano LIV, n. 194, p. 56355- 56409. 3 de novembro de 1999d. Disponível em <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD17SET1999.pdf#page=> Acesso em 8 nov 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição n. 96-B, de 1992. Introduz modificações na estrutura do Poder Judiciário. Volume II. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, ano LIV, n. 209, 14 dez. 1999e. Supl. Disponível em <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD20JAN2000.pdf#page=149> Acesso em 30 mai 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda Constitucional n. 29 de 2000** (PEC n. 96/92 na origem). Introduz modificações na estrutura do Poder Judiciário. Seção de Documentação Parlamentar, Brasília, DF, vol. principal, 30 jun. 2000. Disponível em <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9293976&ts=1680548983756&disposition=inline> Acesso em 28 mar 2023.

BRASIL. Senado Federal. Comissão de Constituição e Justiça. **Reforma do Poder Judiciário**: PEC n. 29, de 2000. Seção de Documentação Parlamentar, Brasília, DF, 2001. Disponível em <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9294211&ts=1680548983797&disposition=inline> Acesso em 28 mar 2023.

BRASIL. Senado Federal. **Decisão da Presidência determinado reexame da PEC 29/2000 na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania**. 2003a. Disponível em <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9308661&ts=1680548984044&disposition=inline> Acesso em 10 abr 2023.

BRASIL. Senado Federal. **Registro taquigráfico da 22ª Reunião Ordinária** [da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da 1ª Sessão Legislativa Ordinária, da 52ª Legislatura]. Subsecretaria de Taquigrafia, Brasília, DF, 13 de ago. 2003b, p. 1606-1657. Disponível em <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9308664&ts=1680548984095&disposition=inline> Acesso em 10 abr 2023.

BRASIL. Senado Federal. Ata da 5ª Sessão Deliberativa Ordinária [Plenário]. **Diário do Senado Federal**. Brasília, DF, ano LVIII, n. 216, p. 42294-42684. 20 de dezembro de 2003c,. Disponível em <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/1277?sequencia=7> Acesso em 10 abr 2023.

BRASIL. Senado Federal. Ata da 1ª Sessão Não Deliberativa [Plenário]. **Diário do Senado Federal**. Brasília, DF, ano LIX, n. 1, p. 15-583. 19 de janeiro de 2004a. Disponível em <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/683?sequencia=14> Acesso em 10 abr 2023.

BRASIL. Senado Federal. 4ª Reunião Extraordinária [da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, da 2ª Sessão Legislativa, da 52ª Legislatura]. **Diário do Senado Federal**. Brasília, DF, ano LIX, n. 208, DF, p. 1250-1271. Supl, v. 2. 10 de fevereiro de 2004b. Disponível em <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/102602?sequencia=1>.

BRASIL. Senado Federal. 6ª Reunião Ordinária [da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, da 2ª Sessão Legislativa, da 52ª Legislatura]. **Diário do Senado Federal**. Brasília, DF, ano LIX, n. 208, DF, p. 1383-1461. Supl, v. 2. 24, 31 de março e 6 de abril de 2004c. Disponível em <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/102602?sequencia=1>.

BRASIL. Senado Federal. **Parecer e Substitutivo do Relator José Jorge à PEC 29/2000**. 2004d. Disponível em <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4393427&ts=1680548983561&disposition=inline> Acesso em 10 abr 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 12-DF**. Resolução CNJ n. 07, de 18.10.05. Requerente: Associação dos Magistrados Brasileiros. Relator: Min. Carlos Ayres Britto, 20 de agosto de 2008. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=606840>. Acesso em: 25 jul. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução CNMP n. 84/2011**, de 19 de julho de 2011. Dispõe sobre a aplicação do controle da atuação da gestão de pessoas, da Tecnologia da Informação, da gestão estrutural, da gestão orçamentária do Ministério Público, bem como da atuação funcional de seus Membros. Disponível em <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resoluo-0742.pdf> Acesso em 07 jan 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Parecer do Relator Fábio Trad à PEC 37/2011**. Brasília, DF. Disponível em https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1044684&filename=Tramitacao-PEC%2037/2011. Dez./2012. Acesso em 17 set 2023.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Enunciado n. 6, de 28 de abril de 2009**. Disponível em <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Enunciados/Enunciado-006.pdf> Acesso em 04 set 2023.

BRASIL. Ministério Público Militar. **Memória história do Ministério Público Militar**. Brasília: MPM, 2012.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Ata da 5ª Sessão Ordinária do Conselho Nacional do Ministério Público, realizada em 24 de abril de 2013. 2013. **Diário Oficial da União. Seção 1**. Brasília, n. 106, 5 de junho de 2013, p. 76-77.

BRASIL. **Relatório da Comissão Nacional da Verdade**, v. 1. Recurso eletrônico. Brasília: CNV, 2014a.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução n. 118, de 1º de dezembro de 2014**. Dispõe sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público e dá outras providências. BRASIL: CNMP, 2014b.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.943/DF**. Art. 5º, inc. II, da Lei n. 7.347/1985, alterado pelo art. 2º da Lei n. 11.448/2007. Requerente: Associação Nacional dos membros do Ministério Público (CONAMP). Relator: Min. Cármen Lúcia, 7 de maio de 2015a. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6315635>. Acesso em: 5 set. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Recurso Extraordinário n. 593727/MG**. Relator par o acórdão: Min. Gilmar Mendes. 14 de maio de 2015b. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9336233>. Acesso em: 5 set. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Recomendação n. 34, de 5 de abril de 2016**. Dispõe sobre a atividade do Ministério Público como interveniente no processo civil. Brasília: CNMP, 2016.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Carta de Brasília**. 7º Congresso de Gestão do CNMP, 22 de setembro de 2016b. Brasília, DF. Disponível em <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CARTA_DE_BRAS%C3%8DLIA.pdf> Acesso 08 abr 2023.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução n. 146**, de 21 de junho de 2016c. Dispõe sobre as diretrizes administrativas para a formação de Membros e servidores do Ministério Público. Cria no âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público, a Unidade Nacional de Capacitação do Ministério Público. Brasília, DF. Disponível em https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Resolucoes/RESOLUO_146_assinado.pdf Acesso em 28 fev 2023.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução n. 147**, de 21 de junho de 2016d. Dispõe sobre o planejamento estratégico nacional do Ministério Público, estabelece diretrizes para o planejamento estratégico do Conselho Nacional do Ministério Público, das unidades e ramos do Ministério Público e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Resolucoes/Resolucao_147.pdf Acesso em 28 fev 2023.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Recomendação n. 42**, de 5 de setembro de 2016e. Recomenda a criação de estruturas especializadas no Ministério Público para a otimização enfrentamento à corrupção, com atribuição cível e criminal. Brasília: CNMP, 2016.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Recomendação n. 54, de 28 de março de 2017**. Dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro. Brasília: CNMP, 2017a.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Recomendação n. 61, de 21 de julho de 2017**. Recomenda às unidades e ramos do Ministério Público brasileiro a realização de encontros e diálogos com os movimentos sociais. Brasília: CNMP, 2017b.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Recomendação n. 158, de 31 de janeiro de 2017**. Institui o Plano Nacional de Gestão de Documentos e Memória do Ministério Público – PLANAME e seus instrumentos. Brasília: CNMP, 2017c.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Recomendação n. 164, de 28 de março de 2017**. Recomenda às unidades e ramos do Ministério Público brasileiro a realização de encontros e diálogos com os movimentos sociais. Brasília: CNMP, 2017d.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.318/BA**. Art. 6º, I e art. 50, VI da Lei n. 11.370/2009 da Bahia. Requerente: Associação Nacional dos membros do Ministério Público (CONAMP). Relator: Min. Cármen Lúcia, 01 de agosto de 2018. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=3778097>. Acesso em: 8 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ações Diretas de Inconstitucionalidade n. 7.042 e 7.043/DF**. Art. 17, §§ 6º-A e 10-C, § 20 e art. 17-B, §§ 5º e 7º, da Lei n. 8.429/92, alterada pela Lei n. 14.230/21. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 31 de agosto de 2022. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9058261>. Acesso em: 5 nov. 2019.

BRASIL. Declaração à imprensa do senhor Porta-Voz, general Otávio Rêgo Barros – Brasília/DF. 25 de março de 2019a. Disponível em <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/porta-voz/2019/declaracao-a-imprensa-do-senhor-porta-voz-general-otavio-rego-barros-brasilia-df-25-de-marco-de-2019-brasilia-df> Acesso em 16 ago. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Catálogo de Memoriais do Ministério Público brasileiro**. Brasília: CNMP, 2019b.

BRASIL. Ministério Público Federal. **MPF denuncia seis ex-agentes da ditadura pelo assassinato de Vladimir Herzog**. 2020a. Disponível em <https://www.mpf.mp.br/sp/sala-de-imprensa/noticias-sp/mpf-denuncia-seis-ex-agentes-da-ditadura-pelo-assassinato-de-vladimir-herzogL>. Acesso em 12 dez 2022.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Voto da Conselheira Relatora Fernanda Marinela de Sousa Santos no Pedido de Providências PP n. 1.00104/2020-66**. Brasília, DF, 24 de novembro de 2020b. Disponível em <http://elo.cnmp.mp.br> Acesso em 3 jan 2023.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução n. 92**, de 13 de março de 2013. Institui o Regimento Interno do Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília, DF, 2020c. Disponível em https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Regimento_Interno/Regimento_Interno_do_CNMP_2020_agosto.pdf Acesso em 20 abr 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição n. 05/2021**. Altera o art. 130-A da Constituição Federal e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2021a. Disponível em https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1981273&filename=Tramitacao-PEC%205/2021 Acesso em 14 jan 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Parecer de Plenário à Proposta de Emenda à Constituição n. 5, de 2021**. Altera o art. 130-A da Constituição Federal e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2021b. Disponível em <https://www.conjur.com.br/dl/parecer-pec-cnmp.pdf> Acesso em 14 jan 2023.

BRASIL. Museu do Tribunal de Contas da União. **Alfredo Valladão**. 2021c. Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/centro-cultural-tcu/museu-do-tribunal-de-contas-da-uniao/tcu-a-evolucao-do-controle/min-alfredo-de-vilhena-valladao-1915-1935.htm> Acesso em 8 mar 2022.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Ministério Público: um retrato 2019-2021**. Brasília, DF, 2021d. Disponível em <https://www.cnmp.mp.br/portal/relatoriosbi/mp-um-retrato-2021> Acesso em 08 mai 2022.

BRASIL. Ministério Público Federal. **GAECO**. 2021e. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/gaeco>. Acesso em: 27 maio 2021.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Levantamento da Corregedoria Nacional demonstra efetividade do CNMP no julgamento de PADs nos últimos 15 anos. 24 de março de 2021f. Disponível em <https://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/14067-levantamento-da-corregedoria-nacional-demonstra-efetividade-do-cnmp-no-julgamento-de-pads-nos-ultimos-15-anos> Acesso em 10 jan 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados O que é a ENCCLA? Brasília, DF, 2022. Disponível em <http://enccla.camara.leg.br/quem-somos> Acesso em 17 jan 2023.

BRASIL. Ministério Público da União. Dúvidas frequentes. 2023a. Disponível em <https://www.mpu.mp.br/institucional/duvidas-frequentes> Acesso 12 fev. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Estatísticas do Poder Judiciário**. 2023b. Disponível em <https://painel-estatistica.stg.cloud.cnj.jus.br/estatisticas.html> Acesso em 08 mar 2023.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Recomendação n. 01, de 15 de março de 2023c**. Recomenda a elaboração de Plano de Atuação e Gestão das Promotorias, Procuradorias, Ofício, Centros de Apoio e Órgãos Congêneres das Unidades e Ramos ministeriais como parâmetro para indicador de resolutividade. Brasília, DF. Disponível em https://www.cnmp.mp.br/portal/images/noticias/2023/mar%C3%A7o/Recomendacao_01-2023_-_plano_de_atuacao_e_gestao_PAG_-_versao_final.pdf Acesso 20 abr 2023.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução n. 261, de 11 de abril de 2023d. Institui o Código de Ética do Ministério Público brasileiro. Brasília, DF. Disponível em https://www.cnmp.mp.br/portal/images/2023/abril/codigo_etica.pdf Acesso 20 abr 2023.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Histórico**. 2023e. Disponível em <https://www.gov.br/cgu/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/historico/historico-2#:~:text=Em%202003%2C%20a%20lei%20de,a%20defesa%20do%20pa- trim%C3%B4nio%20p%C3%ABlico> Acesso em 18 abr 2023.

BRASIL. Rede de Controle da Gestão Pública. **Sobre a Rede**. 2023f. Disponível em <https://www.rededecontrole.gov.br/quem-somos/> Acesso em 18 abr 2023.

BRINKS, Daniel. Informal Institutions and the Rule of Law: The Judicial Response to State Killings in Buenos Aires and São Paulo in the 1990s. **Comparative Politics**, v. 36, n. 1, p. 1-19, 2003.

BRINKS, Daniel M.; LEVITSKY, Steven; MURILLO, Maria Victoria (org.) **Understanding Institutional Weakness**. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.

BRINKS, Daniel M.; LEVITSKY, Steven; MURILLO, María Victoria. The Politics of Institutional Weakness. In: BRINKS, Daniel M.; LEVITSKY, Steven; MURILLO, María Victoria (org.). **The Politics of Institutional Weakness in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 2020.

BRITTO, Carlos Ayres. O problema da vigência dos atos complementares posteriores à edição do AI-5. **Revista de Direito da Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro**, n. 32, p. 1-18, 1977.

CABRAL, J. Bernardo. Os 20 anos da Constituição Federal de 1988 – Avanços e Retrocessos. In SOUZA NETO, Cláudio Pereira e outros (org). **Vinte anos de Constituição Federal de 1988**, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009

CABRAL NETTO, Joaquim. **CONAMP-CAEMP: uma história sem fim**. Porto Alegre: Speed, 2009.

CABRAL NETTO, Joaquim. **Os Congressos Nacionais do Ministério Público: uma história sem fim**. Porto Alegre: Magister, 2016.

CAMPOS, Benedicto de. **O Ministério Público e o novo Código de Processo Civil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1976.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Dimensões do ativismo judicial do Supremo Tribunal Federal**. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

CAMPOS, Hélio Cavalcante de Siqueira. O controle externo do Poder Judiciário brasileiro e a atuação do Conselho Nacional de Justiça nos estados da Federação: as propostas atuais de gestão em Pernambuco e em outros Estados. **Gestão Pública**, v. II, n. 4, Recife: jun./2011.

CÂMARA, Francisco Gomes. **Ministério Público e Cidadania**. 2008. Disponível em <https://acmp-ce.org.br/2008/12/2370/>. Acesso em 25 nov. 2022.

CÂMARA, Heloisa Fernandes. **Estado de exceção entre o direito e a vida: soberania, biopolítica e campos**. Dissertação (Mestrado em Direito). Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2010.

CÂMARA, Heloísa Fernandes. **STF na ditadura militar brasileira: um tribunal adaptável?** Tese (Doutorado em Direito) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017.

CAPOCCIA, Giovanni. Critical Junctures. In: FIORETOS, Orfeo; FALLETI, Tulia G.; SHEINGATE, Adam (org). **The Oxford Handbook of Historical Institutionalism**. Oxford: Oxford University Press, 2016.

CAPOCCIA, Giovanni; KELEMAN, R. Daniel. The Study of Critical Junctures. Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism. **World Politics**, v 59, abr/2007, pp, 341-369.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988.
 CARMINES, Edward G.; HUCKFELDT, Robert. Political Behavior: An Overview. In: GOODIN, Robert E.; KINGLEMANN, Hans-Dieter. **A New Handbook of Political Science**. Oxford: Oxford University Press, 1998.

CARNEIRO, Cláudia. Primeira medida da CPI é bloqueio de bens. **O Estado de São Paulo**. 15 de abril de 1999, p. A4.

CARVALHO, Ernani Rodrigues de. Em busca da judicialização da política no Brasil: apontamentos para uma nova abordagem. **Revista de Sociologia e Política**, n. 23, nov./2004, p. 115-126.

CARVALHO, Ernani. O controle externo do Poder Judiciário: o Brasil e as experiências dos Conselhos de Justiça na Europa do Sul. **Revista de Informação Legislativa: RIL**, Brasília, DF, a. 42, n. 170, p. 99-109, abr./jun. 2006.

CARVALHO, Ernani; LEITÃO, Natália. O novo desenho institucional do Ministério Público e o processo de judicialização da política. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 6, n. 2, p. 399-421, jul./dez. 2010. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S1808-24322010000200003>. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-24322010000200003. Acesso em: 16 abr. 2021.

CARVALHO, Ernani; LEITÃO, Natália. Operationalizing and Measuring Prosecutorial Independence: the Brazilian Case. In: INGRAM, Matthew C.; KAPISZEWSKI, Diana (org.). **Beyond High Courts: The Justice Complex in Latin American**. Notre Dame: University of Notre Dame, 2019, p. 51-68.

CARVALHO, Alexandre Douglas Zaidan de. Juscorporativismo: os juízes e o judiciário na Assembleia Nacional Constituinte. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**. Belo Horizonte, n. 114, jan/jun. 2017, p. 31-77.

CARVALHO, José Murilo de. A construção da ordem: a elite política imperial. Teatro das sombras: a política imperial. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

CARVALHO, José Murilo. Passado, presente e futuro da corrupção brasileira. In AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloísa Maria Murgel.

Corrupção: ensaios e críticas. 2 ed. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2012.

CARVALHO, José Murilo de. A formação das almas: o imaginário da República no Brasil Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2017.

CASAGRANDE, Cássio. Ministério Público e a judicialização da política: estudos de casos. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2008.

CASTANHO, William. Chefe da Procuradoria Militar faz lobby para suceder Dodge na PGR. **Folha de São Paulo**, 26 mar. 2019. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/03/chefe-da-procuradoria-militar-faz-lobby-para-suceder-dodge-na-pgr.shtml> Acesso em 02 jun. 2022.

CASTILHO, Ela Wiecko V. de; SADEK, Maria Tereza. **O Ministério Público e a administração da Justiça no Brasil**. São Paulo: Idesp, Sumaré, 1998.

CASTRO, Felipe de Araújo. **Genealogia histórica do campo jurídico nacional: liberalismo conservador, reprodução aristocrática e autoritarismo**. Tese (Doutorado em Direito). Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2018.

CHRISTENSEN, Tom; LÆGREID, Per; RONESS, Paul G.; RØVIK, Kjell Anne. **Organization Theory and the Public Sector**. New York: Routledge, 2007.

CLAYTON, C. W. The Supreme Court and Political Jurisprudence: New and Old Institutionalisms. In: CLAYTON, C. W.; GILLMAN, H. (ed.). **Supreme Court Decision-Making: new institutionalist approaches**. Chicago and London: The University of Chicago Press, 1999.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. Investigação criminal e Ministério Público. **Boletim Científico da Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU)**, Brasília, ano 4, n.16, p. 157-189 - jul./set. 2005

COGAN, Arthur. **César Salgado: o Promotor das Américas**. São Paulo: APMP, 2016.

COLLIER, David. Understanding Process Tracing. **PS: Political Science & Politics**, v. 44, n. 4, out. /2011, p. 823-830. doi:10.1017/S1049096511001429.

CNPG. Conselho Nacional de Procuradores-Gerais. **Quem somos**. 2022. Disponível em <https://www.cnpg.org.br/quem-somos/o-que-e-o-cnpg.html> Acesso em 29 ago 2022.

CONAMP. **Carta de Curitiba**. 1986. Disponível em <http://www.mazzilli.com.br/pages/informa/ccuritiba.pdf> Acesso em 12 mai 2019.

CONAMP; ANPR; ANPT; ANMPM; AMPDFT. Nota pública sobre a PEC 5/2021. 14 de outubro de 2021. Disponível em <https://www.conamp.org.br/publicacoes/notas-publicas/2021/8589-nota-publica-entidades-contra-pec-5.html> Acesso em 08 jan 2023.

CONAMP. **Histórico**. 2022. Disponível em <https://www.conamp.org.br/institucional/historico.html>. Acesso 18 fev 2023.

CONJUR. **Senado rejeita indicados para vaga no CNMP**. 30 de junho de 2009. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2009-jun-30/senado-rejeita-nomes-nicolau-dino-diaulas-costa-ribeiro-cnmp> Acesso em 22 out 2021

CONRAN, James; THELEN, Kathleen. Causality and Time in Historical Institutionalism. In: **The Oxford Handbook of Historical Institutionalism**. Oxford: Oxford University Press, 2016.

COE. **Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime**. Council of Europe. Strasbourg, 1990. Disponível em <https://rm.coe.int/168007bd23> Acesso em 8 dez 2021.

COELHO, Edmundo Campos. **As profissões imperiais: medicina, engenharia e advocacia no Rio de Janeiro (1822-1930)**. Rio de Janeiro: Record, 1999.

CORRÊA, Gustavo Henrique. **O Ministério Público sobre o olhar do outro: uma experiência fundada na alteridade de Emmanuel Levinas**. Tese (Doutorado em Direito). Belo Horizonte: Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, 2016.

COSTA, Alexandre Bernardino; MAGALHÃES, Juliana Neuenschwander; GARCIA, Lusmarina Campos. Justiça autoritária e as bombas da ditadura: para uma compreensão das permanências autoritárias no sistema judiciário brasileiro.

COSTA, Arthur Trindade Maranhão; OLIVEIRA JÚNIOR, Almir de. Novos padrões de investigação policial no Brasil. **Sociedade e Estado**, v. 31, n. 1, p. 147–164, jan. 2016.

COUTO, Cláudio Gonçalves; OLIVEIRA, Vanessa Elias de Politização da Justiça: atores judiciais têm agendas próprias? **Cadernos Adenauer**, [Online], v. XX, n. 1, p. 139-162, 2019.

CUNHA, Luciana Gross; BUENO, Rodrigo de Losso da Silveira; OLIVEIRA, Fabiana Luci de Sampaio; RAMOS, Joelson Oliveira; KLINK, Luciana de Oliveira; CAMPOS, Yuri. **Relatório com os dados da pesquisa Índice de Confiança na Justiça (ICJBrasil) referente ao 4º trimestre de 2012**. São Paulo: FGV, 2013. Disponível em <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/10754>> Acesso em 04 mar 2019.

CUNHA, Eleonora Schettini Marins; ARAÚJO, Carmem E. Leitão. **Process tracing nas ciências sociais: fundamentos e aplicabilidade**. Brasília: Enap, 2018.

D'ÁVILA, Manuel Pascoal Nabuco. Ministério Público aguerrido. Discurso perante a Assembleia Estadual Constituinte. 14 de fevereiro de 1989. In ASMP. **O Promotor: órgão informativo da Associação Sergipana do Ministério Público**, out. 1989, p. 9.

DA ROS, Luciano. Ministério Público e sociedade civil no Brasil contemporâneo: em busca de um padrão de interação. **Política Hoje**, v. 18, n. 1, 2009, p. 29-53.

DA ROS, Luciano. Em que ponto estamos? Agendas de pesquisa sobre o Supremo Tribunal Federal no Brasil e nos Estados Unidos. In: ENGELMANN, Fabiano. **Sociologia política das instituições judiciais**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2017.

DA ROS, Luciano; TAYLOR, Matthew MacLeod. Juízes eficientes, judiciário ineficiente no Brasil pós-1988. In: **BIB - Revista Brasileira De Informação Bibliográfica Em Ciências Sociais**, n. 89, 2019, pp.1–31.

DA ROS, Luciano; INGRAM, Matthew C. Law, courts, and judicial politics. In: AMES, Barry (ed.). **Routledge handbook of Brazilian politics**. New York: Routledge, 2019. p. 339-357.

DAHL, Robert A. **Polyarchy: participation and opposition**. New Haven and London: Yale University, 1971.

DAHL, Robert A. **Dilemmas of Pluralist Democracy: Autonomy vs. Control**. New Haven and London: Yale University Press, 1982.

DAHL, Robert A. Pluralism Revisited. In: **Comparative Politics**, v. 10, n. 2, 1978, p. 191-203.

DAHL, Robert A. **A preface to democratic theory**. Chicago and London: The University of Chicago Press, 2006.

DAHL, Robert A. **Democracy and its critics**. New Haven and London: Yale University Press, 1989.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Trad. Beatriz Sidou. Brasília: UnB, 2001.

DALL'ASTA, Rodrigo Bonatto; CORREIA, Cristiano de Oliveira Viana; ARAÚJO, Diogo Luiz. **A Lei da Anistia e o Ministério Público do Paraná**. Curitiba, 28 set. 2019. Disponível em <<https://site.mppr.mp.br/memorial/Pagina/Lei-da-Anistia-e-o-Ministerio-Publico-do-Parana>> Acesso em 20 jan 2020

DAL POZZO, Antonio Araldo Ferraz. Entrevista. In: BISCHOFF, Alvaro Walmrath; SOUTO, Cíntia Vieira; SCLIAR, Vanessa (org). **Histórias de vida do Ministério Público do Rio Grande do Sul: a Constituinte de 1988 – 20 anos**, vol. 5. Porto Alegre: Procuradoria-Geral de Justiça, 2008, p. 43-78.

DAL-SOTO, Fábio; MONTICELLI, Jefferson Marlon. Coopetition Strategies in the Brazilian Higher Education. **Revista de Administração de Empresas**, v. 57, n. 1, jan-fev., 2017, pp. 65-78.

DIAS, Danilo. PEC 5: É preciso salvar o Ministério Público antes que seja tarde demais. JOTA. 07 de outubro de 2021. Disponível em <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/pec-5-salvar-o-ministerio-publico-07102021> Acesso 8 jan 2023.

DIAS, Mário. **Ministério Público Brasileiro: instituição, atribuições, processo**. 2 vol. 2 ed. Rio da Janeiro: José Konfino, 1955.

DIAS, Paulo Thiago Fernandes; CALLEGARI, André Luiz; ZAGHLOUT, Sara Alacoque Guerra. As operações de combate à corrupção no Brasil e o impacto nas ciências criminais. **Direito Público**, [S.l.], v. 17, n. 93, jul. 2020.

DIDIER Jr., Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da. **Curso de Direito Processual Civil: o processo nos tribunais, recursos, ações de competência originária de tribunal e *querella nullitatis*, incidentes de competência originária de tribunal.** 13 ed. Salvador: Juspodivm, 2016.

DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Field. **American Sociological Review**, v. 48, n. 2, abr./1983, pp. 147-160.

DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. Introduction. In DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. (org.) **The New Institutionalism in organizational analysis.** Chicago: The University of Chicago Press, 1991.

DODGE, Raquel Elias Ferreira. **Discurso de posse no cargo de Procuradora-Geral da República – Biênio 2017/2019.** Disponível em <https://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/DiscursoPGRRaquelDodge.pdf> Acesso em 06 dez. 2020.

DREWRY, Gavin. Political Institutions: Legal Perspectives. In: GOODIN, Robert E.; KINGLEMANN, Hans-Dieter. **A New Handbook of Political Science.** Oxford: Oxford University Press, 1998.

DUBNICK, Melvin J. Accountability as a Cultural Keyword. In: BOVENS, Mark; GOODIN, Robert E. SCHILLEMANS, Thomas (org.). **The Oxford Handbook of Public Accountability.** Oxford: Oxford University Press, 2014. Edição Kindle.

DUTRA, Paula; PALHARES, Marcos. Associação Paulista do Ministério Público. **APMP Revista: A ditadura militar e o Ministério Público.** Ano XVIII, n. 48, mai-ago/2014. Disponível em: https://www.apmp.com.br/wp-content/uploads/2017/05/2014_revista_apmp_maio_agosto.pdf Acesso em 1 jun .2022.

ENCCLA. **ENCCLA: 10 anos de organização do Estado brasileiro contra o Crime organizado.** Brasília: Ministério da Justiça, 2012.

ENCCLA. **Estrutura. 2023.** Disponível em <http://enccla.camara.leg.br/quem-somos/estrutura> Acesso em 18 abr 2023.

ENGELMANN, Fabiano. Para uma sociologia política das instituições judiciais. In: ENGELMANN, Fabiano. **Sociologia política das instituições judiciais.** Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2017.

ENGELMANN, Fabiano Movimentos internacionais anticorrupção, lutas políticas e judiciais no espaço nacional. In: ENGELMANN, F.; PILAU, L.S.B. **Justiça e poder político: elites jurídicas, internacionalização e lutas anticorrupção.** Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2021.

ESPANHA. **Constitución Española.** 2011. Disponível em <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229> Acesso em 12 de jan 2022

ESPANHA. Ley Orgánica 6/1985, de 1 julio, del Poder Judicial. 2022. Disponível <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-12666> Acesso em 12 jan 2022.

ESTADÃO. As associações e a prepotência estatal. **O Estado de São Paulo**, 23 de julho de 1984.

ESTADÃO. Ousada proposta de reforma. Editorial. **O Estado de São Paulo**, 28 fev. 1994.

ESTADÃO. Incompreensão sobre o Ministério Público. Editorial. Estadão, 16 out. 2021. Disponível em <https://www.estadao.com.br/opiniaio/incompreensao-sobre-o-ministerio-publico/> Acesso em 12 jan 2023.

ESTADÃO. **Acervo Estadão**. 2023. Disponível em <https://acervo.estadao.com.br/procura/> Acesso em 18 jan 2023.

ESTEVAM, Dora; PALHARES, Marcos (org.). **APMP: 80 anos de história e luta**. São Paulo: APMP, 2018.

EPSTEIN, Lee; KNIGHT, JACK. **The Choices Justices Makes**. Washington: CQ Press, 1998.

FARIA, José Eduardo. A PEC do retrocesso institucional. JOTA. 24 de outubro de 2021. Disponível em <https://www.jota.info/opiniaio-e-analise/artigos/pec-cnmp-2410202> Acesso em 8 jan 2023.

FAVERI, Diego de; PEREIRA, Carlos, GOLDSZMIDT, Rafael. Cachorro Grande Precisa de Coleira Forte: Determinantes do Ativismo dos Ministérios Públicos Estaduais no Brasil. XXXVIII Encontro da ANPAD. **Anais Digitais**. Rio de Janeiro, 2014. Disponível em http://anpad.com.br/pt_br/article_search/archive?search%5Bq%5D=Ca-chorro%20Grande&search%5Bsubmit%5D= Acesso em 01 dez 2021.

FÉLIX, Loiva Otero. **História de vida do Ministério Público do Rio Grande do Sul**, vol. 1. Porto Alegre: Procuradoria-Geral de Justiça, Projeto Memória, 2001a.

FÉLIX, Loiva Otero. **História de vida do Ministério Público do Rio Grande do Sul**, vol. 2. Porto Alegre: Procuradoria-Geral de Justiça, Projeto Memória, 2001b.

FIORETOS, Orfeo; FALLETI, Tulia G.; SHEINGATE, Adam. Historical Institutionalism in Political Science. In FIORETOS, Orfeo; FALLETI, Tulia G.; SHEINGATE, Adam (org). **The Oxford Handbook of Historical Institutionalism**. Oxford: Oxford University Press, 2016.

FEIJÓ, Marcelo Martins; MARTINS, Simone; OLIVEIRA, Adriel Rodrigues de; SOARES, Jéferson Boechat Soares. Conselhos Municipais de Políticas Públicas: uma análise exploratória. **Revista de Serviço Público**. Brasília, n. 59, a. 2, abr./jun. 2008, p. 151-185.

FEREJOHN, John A.; KRAMER, Larry D. Independent Judges, Dependent Judiciary: Institutionalizing Judicial Restraint. **New York University Law Review**, v. 77, 2002, p. 962-1039.

FERES JÚNIOR, João; SASSARA, Luna de Oliveira. Corrupção, escândalos e a cobertura midiática da política. **Novos Estudos Cebrap**. São Paulo, v. 35, n. 2, jul./2016, p. 205-225.

- FERRAZ, Antônio Augusto Mello de Camargo; MILARÉ, Edis; NERY JÚNIOR, Nelson. **A ação civil pública e a tutela jurisdicional dos interesses difusos**. São Paulo: Saraiva, 1984.
- FERREIRA, Sérgio de Andréa. **Princípios institucionais do Ministério Público**. 2 ed. Rio de Janeiro, 1983.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **A democracia possível**. São Paulo: Saraiva, 1978.
- FILGUEIRAS, Fernando. **Corrupção, democracia e legitimidade**. Belo Horizonte, UFMG, 2008.
- FILGUEIRAS, Fernando; ARANHA, Ana L. M. Controle da corrupção e burocracia da linha de frente: regras, discricionariedade e reformas no Brasil. **Dados**, v. 54, n. 2, p. 349-387, 2011.
- FLEURY FILHO, Luiz Antônio. Entrevista. In: ESTEVAM, Dora; PALHARES, Marcos (org.). **APMP: 80 anos de história e luta**. São Paulo: APMP, 2018, p. 213-230.
- FLEURY FILHO, Luiz Antônio. Registros de uma lei com destino transcendental. In: MILARÉ, Edis. **Ação Civil Pública – Lei n. 7.347/85 15 anos**. 2 ed. São Paulo: RT, 2002.
- FRIEDMAN, Jonathan. Myth, History, and Political Identity. **Cultural Anthropology**, v. 7, n. 2, mai./1992, p. 194-210.
- FOLHA DE SÃO PAULO. Interesses Difusos. **Folha de São Paulo**, cad. Opinião. 22 de julho de 1985.
- FOLHA DE SÃO PAULO. *Lobby* marca estratégia do Ministério Público. **Folha de São Paulo**, cad. A. 23 de agosto de 1987.
- FOLHA DE SÃO PAULO. Reforma sim, CPI não. Editorial. **Folha de São Paulo**, 21 de março de 1999, cad. Brasil, p. 2.
- FOLHA DE SÃO PAULO. Acervo Folha. 2023. Disponível em <<https://acervo.folha.com.br/index.do>> Acesso em 18 jan 2023.
- FONTAINHA, Fernando de Castro; SILVA, Angela Moreira Domingues de; NUÑEZ, Izabel Saenger. Entrevista com o ministro Sepúlveda Pertence (1ª sessão). In: FONTAINHA, Fernando de Castro; SILVA, Angela Moreira Domingues de; NUÑEZ, Izabel Saenger (org.). **História oral do Supremo** (1988-2013), v. 3: Sepúlveda Pertence. Rio de Janeiro: FGV, 2015.
- FONTAINHA, Fernando de CASTRO; JORGE, Thiago Filippo Silva; SATO, Leonardo Seiichi Sassada. Os três poderes da elite jurídica: a trajetória político-partidária dos ministros do STF (1988-2013). **Revista de Ciências Sociais**, v. 49, n. 2., jul./out. 2018, p. 93-131.
- FREITAS, Silvana de; ULHÔA, Raquel. Ministro do TST e ACM trocam ofensas. **Folha de São Paulo**, 3 de março de 1999, caderno Brasil, p. 8.
- FRIEDMAN, Barry. Taking Law Seriously. **Perspectives on Politics**, vol. 4, n. 2, jun./2006,

pp. 261-276.

FRONTINI, Paulo Salvador. Ministério Público, Estado e Constituição: pela explicitação cosntitucional das atribuições próprias do Ministério Público. **Justitia**. São Paulo, n. 60 (ed. Especial), 1999, p. 622-630.

GABARDO, Eduardo; REZENDE, Maurício Corrêa de Moura. O conceito de interesse público no direito administrativo brasileiro. **Revista de Estudos Políticos**. Belo Horizonte, n. 115, jul./dez. 2017, p. 267-318.

GALVÃO, Enéas de Arrochellas. **Organização⁷¹⁹ judiciária: estudo de legislação comparada**. Rio de Janeiro: Officina das Obras do Jornal do Brasil, 1896.

GANZIN, Max; GEPHART, Robert P.; SUDDABY, Roy. Narrative and the Construction of Myths in Organizations. In COOREN, F.; VAARA, E.; LANGLEY, A., TSOUKAS, H. (org.). **Language and communication at work: discourse, narrativity and organizing**. Oxford: Oxford University Press, 2014, p. 219-260

GARCIA, Emerson. Ministério Público: essência e limites da independência funcional. **Revista do Ministério Público**, n. 35. Rio de Janeiro: MPRJ, jan./mar., 2010.

GARCIA, Emerson. Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2017. Edição Kindle.

GARCIA, Emerson. Ministério Público e controle de constitucionalidade. In: CAMBI, Eduardo; ALMEIDA, Gregório Assagra de; MOREIRA, Jairo Cruz (org.) **30 anos da Constituição de 1988 e o Ministério Público: avanços, retrocessos e os novos desafios**. 1 ed. Belo Horizonte: D'Plácido, 2018, p. 289-322.

GAVRONSKI, Alexandre; MENDONÇA, Andrey Borges de. **Manual do Procurador da República: Teoria e Prática**. Salvador: Juspodium, 2015.

GEDDES, Barbara. O que sabemos sobre democratização depois de vinte anos?. In: **Opinião Pública**, v. 7, n. 2. Campinas, nov. 2001.

GIDDENS, Anthony. **As conseqüências da modernidade**. São Paulo: UNESP, 1991.

GINSBURG, Tom. **Judicial Review in New Democracies: Constitutional Courts in Asian Cases**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

GOMES, Luiz Flávio. **A questão do controle externo do Poder Judiciário: natureza e limites da independência judicial no Estado democrático de direito**. São Paulo: RT, 1993.

GOULART, Marcelo Pedroso; MACHADO, Antônio Alberto. **Ministério Público e direito alternativo**. São Paulo: Acadêmica, 1992.

GOULART, Marcelo Pedroso. Lineamentos do Ministério Público Resolutivo. In: SILVA,

⁷¹⁹ Manteve-se a terminologia original da época.

Marco Antônio Chaves da (org.) **Por um Ministério Público Resolutivo**. Coletânea dos trabalhos expostos no III Seminário de Orientação Funcional do Ministério Público do Estado da Bahia, jul./2017, p. 25-41.

GOULART, Marcelo Pedroso. **Elementos para uma teoria geral do Ministério Público**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2020.

GREIF, Avner. **Institutions and the path to the modern economy**. New York: Cambridge University Press, 2006.

GRINBERG, Rosana; PEREIRA NETO, Ildefonso; NORONHA, Itamar Dias; ALMEIDA, José Gildo de. Ministério Público na Constituição Federal. Organização básica. Impedimentos, garantias e competências constitucionais do Ministério Público. **Justitia**. São Paulo, 47 (131), set./1985, p. 124-135.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Novas tendências na tutela jurisdicional dos interesses difusos. **Revista Da Faculdade De Direito**. São Paulo: Universidade De São Paulo, n. 79, 283-307, 1984.

GUANABARA. **Ministério Público do estado da Guanabara**. Associação do Ministério Público do Brasil inaugura retratos. *Revista de Direito do Ministério Público do estado da Guanabara*, ano VI, n. 16, v. 16, jun./dez., 1972, p. 157-158.

GUILHOT, Nicolas; SCHMITTER, Philippe C. De la transition à la consolidation: une lecture rétrospective des democratization studies. **Revue Française de Science Politique**, v. 50., n. 4-5. Paris, ago/out, 2000.

GUIMARÃES, Bernardo; SHEEDY Kevin. D. Guarding the Guardians. **Economic Journal**. London, Royal Economic Society, v. 127(606), nov./2017, p. 2441-2477.

GUIMARÃES, Ulysses. **Discurso do Presidente da Assembleia Nacional Constituinte**, Dr. Ulisses Guimarães. Rádio Câmara, 06 de novembro de 2006. Disponível em <https://www.camara.leg.br/radio/programas/277285-integra-do-discurso-presidente-da-assembleia-nacional-constituente-dr-ulysses-guimaraes-10-23/> Acesso 9 nov 2020.

GUR, Furkan Amil. **The Formation and Implementation of Interorganizational Relations in the Experiences of Managers**. Tese (Doutorado em Filosofia) – The Rucks Department os Management. LSU Doctoral Dissertations, 614, 2016.

HACKER, Jacob S.; PIERSON, Paul; THELEN, Kathleen. Drift and Conversion: Hidden faces of institucional change. In J. Mahoney & K. Thelen (Eds.), **Advances in Comparative-Historical Analysis** (Strategies for Social Inquiry, pp. 180-208). Cambridge: Cambridge University Press.

HALL, Peter A. Politics as Structured in Space and Time. In: **The Oxford Handbook of Historical Institutionalism**. Oxford: Oxford University Press, 2016.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. Political science and the three new institutionalisms. *Political Studies*, [s. l.], v. 44, n. 5, p. 936-957, dez./2006.

HALLETT, Tim; VENTRESCA, Marc. J. Inhabited Institutions: Social Interactions and Organizational Forms in Gouldner's "Patterns of Industrial Bureaucracy". **Theory and Society**, v. 35, n. 2, abr./2006, p. 213-236.

HAMILTON, James. The independence of Judges and Prosecutors: Perspectives and Challenges. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission). Estrasburgo, 15 de março de 2011. Disponível em [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-UDT\(2011\)008-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-UDT(2011)008-e) Acesso em 18 dez 2022.

HARLOW, Carol. Accountability and Constitutional Law. In: BOVENS, Mark; GOODIN, Robert E. SCHILLEMANS, Thomas (org.). **The Oxford Handbook of Public Accountability**. Oxford: Oxford University Press, 2014. Edição Kindle.

HART, Herbert. L. A. **O Conceito de Direito**. 3 ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbekian, 2001.

HAY, Colin. **Political Analysis: a critical introduction**. London: Palgrave, 2002.

HELMKE, Gretchen. **Institutions on the Edge: the Origins and Consequences of Inter-Branch Crises in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

HELMKE, Gretchen; LEVITSKY, Steven. Introduction. In: HELMKE, Gretchen; LEVITSKY, Steven (org.) **Informal Institutions & Democracy: Lessons from Latin America**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2006, p. 1-32.

HERMET, Guy. As transições democráticas no século XX: comparação entre América Latina e Leste Europeu. In: **Transição em fragmentos: desafios da democracia no final do século XX**. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

HINDMOOR, Andrew; TAYLOR, Brad. Rational Choice. In: LOWNDES, Vivien; MARSH, David; STOKER, Gerry (org.). **Theory and Methods in Political Science**. 4 ed. London: Palgrave, 2018, p. 39-74.

HIRSCHL, Ran. **Towards Juristocracy: The Origins and Consequences of the New Constitutionalism**. Cambridge: Harvard University Press, 2004.

HUNTINGTON, Samuel P. **A terceira onda: a democratização no final do século XX**. Tradução de Sergio Goes de Paula. São Paulo: Ática, 1994.

HUNTINGTON, Samuel P. **Political Order in Changing Societies**. New Haven: Yale University Press, 1973.

ICJ. **A independência e responsabilidade dos juízes, advogados e promotores: guia para profissionais**, n. 1. Genebra: ICJ, 2017. Disponível em <https://icj2.wpenginpowered.com/wp-content/uploads/2017/03/Universal-PG-N%C2%B01-Portugues-Publications-Practitioners-Guide-series-2017-POR.pdf> Acesso em 17 fev 2023.

ICJ. **Vision, mission and statutes**. 2023. Disponível em <https://www.icj.org/about/vision-mission-and-statutes/> Acesso em 12 fev 2023.

IMMERGUT, Ellen M. The Theoretical Core of the New Institutionalism. **Politics & Society**, v. 26, n.1, p. 5-34, mar. 1998.

INACARATO, Márcio Antônio. O Ministério Público na ordem constitucional. **Revista de Informação Legislativa**: RIL, Brasília, v. 8, n. 29, p. 35-86, jan./mar. 1971, p. 35-86.

INGRAM, Matthew C. Judicial Power in Latin America. **Latin American Research Review**, v. 50, n. 1, p. 250-260, 2015.

INGRAM, Matthew C.; KAPISZEWSKI, Diana. Introduction: Beyond High Courts. In: INGRAM, Matthew C.; KAPISZEWSKI, Diana (org.). **Beyond High Courts: The Justice Complex in Latin American**. Notre Dame: University of Notre Dame, 2019.

JOBIM, Marco Félix; OLIVEIRA JÚNIOR, Zulmar Duarte de. Ativismo judicial e suas múltiplas definições. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, v. 22, n. 3, p. 710-731, 2021.

JUNQUEIRA FILHO, Manuel Octaviano. Ministério Público e Estado. **Arquivos do Ministério da Justiça**. Brasília, DF, ano XXIX, n. 123, 1972, p. 109-118.

KARL, Terry Lynn; SCHMITTER, Philippe C. Modos de transición en América Latina, Europa del Sur y Europa del Este. In: **Revista Internacional de Ciencias Sociales**, n. 128, Paris, jun, 1991.

KARPIK, Lucien; HALLIDAY, Terence C. The Legal Complex. **Annual Review of Law and Social Sciences**, v. 7, p. 217-236, 2011.

KATZNELSON, Ira. Structure and Configuration in Comparative Politics. In: LICHBACH, Mark Irving; ZUCKERMAN, Alan S. **Comparative Politics: Rationality, Culture and Structure**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

KERCHE, Fábio. Autonomia e Discricionariedade do Ministério Público do Brasil. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 2, 2007, p. 259-79.

KERCHE, Fábio. **Virtude e limites: autonomia e atribuições do Ministério Público no Brasil**. São Paulo: Edusp, 2009.

KERCHE, Fábio. Conselho Nacional do Ministério Público e Accountability In: Encontro da ANPOCS, 42., Caxambu. **Anais [...]** Caxambu, 2018a.

KERCHE, Fábio. Independência, Poder Judiciário e Ministério Público. **Caderno CRH**, v. 31, n. 84, p. 567-580, dez. 2018b.

KERCHE, Fábio. **Rejeição à PEC 5 revela ‘campanha de desinformação’** [out. 2021]. Youtube. Entrevistador: Glaucio Faria. Rede TVT. São Paulo, 2021. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=Alv8YxJTSPA> Acesso em 12 dez 2022.

KERCHE, Fábio; MARONA, Marjorie. O Ministério Público na Operação Lava Jato: como eles chegaram até aqui? In: KERCHE, Fábio; FERES JÚNIOR, João (org.). **Operação Lava Jato e a democracia brasileira**. São Paulo: Contracorrente, 2018.

KERCHE, Fábio; MARONA, Marjorie. **A política no banco dos réus: a Operação Lava Jato e a erosão da democracia no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 2022. Edição Kindle.

KERCHE, Fábio; OLIVEIRA, Vanessa Elias de; COUTO, Cláudio Gonçalves. Os Conselhos Nacionais de Justiça e do Ministério Público no Brasil: instrumentos de accountability? **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 5, set./out. 2020, p. 1334-1360.

KERCHE, Fábio; VIEGAS, Rafael Rodrigues. O Ministério Público: de defensor de direitos a combate da corrupção. *In: Encontro da ABCP*, 12., 2020. Anais [...] 2020.

KERCHE, Fábio; VIEGAS, Rafael Rodrigues. Promotores, procuradores e anjos. UOL. 13 de outubro de 2021. Disponível em <https://noticias.uol.com.br/colunas/a-cara-da-democracia/2021/10/13/promotores-procuradores-e-anjos.htm> Acesso em 8 jan 2023.

KHALIL, Elias L. Organizations Versus Institutions. **Journal of Institutional and Theoretical Economics**, v. 151, n. 3, p. 445-466, set. 1995.

KLAFKE, Guilherme Forma. **Continuidade e mudanças no atual modelo de acórdãos do STF: a prática, as razões para sua manutenção e os caminhos para aperfeiçoamento**. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

KOERNER, Andrei. Uma análise política do processo de representação de inconstitucionalidade pós-64. *In: DUARTE, Fernanda; KOERNER, Andrei. Revista da Escola da Magistratura Regional Federal - Cadernos Temáticos: Justiça Constitucional no Brasil: Política e Direito*. Rio de Janeiro: EMARF/TRF2, dez./2010, p. 299-328.

KOERNER, Andrei. Política, direito e judiciário: centralidade e ambivalências do jurídico na ordem constitucional de 1988. *In: HOLLANDA, Cristina Buarque de; VEIGA, Luciana Fernandes; AMARAL, Oswaldo E. do (org.). A Constituição de 88: trinta anos depois*. Curitiba: Ed. UFPR, 2018. p. 305-328. (Série Pesquisa, n. 340).

KOSELLECK, Reinhart. **Futuro passado: contribuição à semântica dos tempos históricos**. Rio de Janeiro: Contraponto, PUC-Rio, 2006.

KRASNER, Stephen D. Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics. **Comparative Politics**, v.16, n. 2, jan./1984, pp. 223-246.

LAMENHA, Bruno. A tarefa de defesa do regime democrático confiada ao Ministério Público brasileiro na Nova República: perspectivas a partir da noção de “contrademocracia” de Pierre Rosanvallon. *In: Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas*, 4., 2019, Porto Alegre. [Anais]. [S. l.: s. n.], 2019. Disponível em: https://pdpp2019.sinteseeventos.com.br/simposio/view?ID_SIMPOSIO=19. Acesso em 16 abr. 2021.

LAMENHA, Bruno; LIMA, Flávia Danielle Santiago. Quem defenderá a sociedade? Trajetórias e competição institucional em torno da tutela coletiva entre ministério público e defensoria no pós-1988. **Espaço Jurídico Journal of Law [EJL]**, [S. l.], v. 22, n. 1, p. 73–104, 2021. DOI: 10.18593/ejl.26652. Disponível em: <https://portalperiodicos.unoesc.edu.br/espacojuridico/article/view/26652>. Acesso em 31 mai.

2022.

LAMOUNIER, Bolívar; MARREY, Luiz Antônio; GRINOVER, Ada Pellegrini; BENEDITI, Sidnei; PAZZAGLINI FILHO, Marino. Primeira Sessão: o papel do Ministério Público entre as Instituições que compõem o Sistema Brasileiro de Justiça. In: SADEK, Maria Tereza (org.) *O Ministério Público e a Justiça no Brasil*. São Paulo: IDESP, Sumaré, 1996.

LANGSTON, Joy. The Birth and Transformation of the *Dedazo* in Mexico. In: HELMKE, Gretchen; LEVITSKY, Steven (org.) **Informal Institutions & Democracy: Lessons from Latin America**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2006, p. 143-159.

LAVALLE, Adrian Gurza; BÜLOW, Marisa von. Sociedade civil e institucionalização da intermediação: *Brokers* diferentes, dilemas semelhantes. **Política e Sociedade**. Florianópolis, v. 13, n. 28, set./dez., 2014, p. 125-165.

LAVER, Roberto. The World Bank and Judicial Reform: Overcoming “Blind Spots” in the Approach to Judicial Independence. **Duke Journal of Comparative & International Law**, v. 22, p. 183-238, 2012.

LEITE, Ruano Fernando da Silva. **O que move o Ministério Público? Análise do processo de desenvolvimento de uma identidade institucional no enfrentamento da corrupção**. Dissertação (Mestrado em Segurança Pública, Justiça e Cidadania). Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2020.

LEMGRUBER, Julita; RIBEIRO, Ludmila; MUSUMECI, Leonarda; DUARTE, Thais. **Ministério Público: guardião da democracia brasileira?** Rio de Janeiro: CESeC, 2016. Disponível em: <https://cesecseguranca.com.br/livro/ministerio-publico-guardiao-da-democracia-brasileira>. Acesso em: 16 abr. 2020.

LEON, Flávia de. Para Supremo, CPI provoca risco de desobediência civil. **Folha de São Paulo**, 23 de março de 1999, cad. Brasil, p.4.

LIMA, Flávia Danielle Santiago. **Jurisdição e política: ativismo e autocontenção no STF**. Curitiba: Juruá, 2014.

LIMA, Flávia Danielle Santiago. Revisitando os pressupostos da juristocracia à brasileira: mobilização judicial na Assembleia Constituinte e o fortalecimento do Supremo Tribunal Federal. **Revista da Faculdade de Direito - UFPR**. Curitiba, vol. 63, n. 2, maio/ago. 2018, p. 145-167.

LIMA, Flávia Danielle Santiago; LAMENHA, Bruno. Mobilizando a agenda dos direitos coletivos, assegurando espaço institucional: Ministério Público e Defensoria Pública na transição democrática. **Revista de Informação Legislativa: RIL**, Brasília, DF, v. 58, n. 231, p. 87-108, jul./set. 2021.

LIMA, Flávia Danielle Santiago; MACHADO, Igor Suzano. Carta da apresentação do dossiê. **Revista de Direito Público**, 19, n. 101, jan./mar 2022, p. 5-19.

LIMA, Flávia Danielle Santiago; VASCONCELOS, Flávia Petronilo de Oliveira. Da ditadura militar ao Estado de direito: o papel da OAB na transição à democracia e no fortalecimento

das instituições jurídicas na Constituição de 1988. **Revista Jurídica da Seção Judiciária de Pernambuco**, n. 7, set./2014b.

LINZ, Juan J. The future of an authoritarian situation. In STEPAN, Alfred (org.) **Authoritarian Brazil**. 3 ed. New Haven and London: Yale University Press, 1977

LINZ, Juan J.; STEPAN, Alfred. **A transição e consolidação da democracia**: a experiência do Sul da Europa e da América do Sul. Trad. Patrícia de Queiroz Carvalho Zimbres. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

LIZIERO, Leonam Baesso da Silva; CARVALHO, Fabrício. Federalismo e centralização no Brasil: contrastes na construção da Federação Brasileira / Federalism and centralization in Brazil: contrasts in the construction of the Brazilian Federation. **Revista de Direito da Cidade**, [S.l.], v. 10, n. 3, p. 1483-1503, ago. 2018

LONDERO, Daiane. **O desenvolvimento de capacidades institucionais do Ministério Público Federal no combate à corrupção**. Tese (Doutorado em Políticas Públicas). Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2021.

LOPES, Júlio Aurélio Vianna. **Democracia e cidadania**: o novo Ministério Público brasileiro. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

LOPES, Júlio Aurélio Vianna. **A Carta da Democracia**: o processo constituinte da ordem pública de 1988. Rio de Janeiro: Topbooks, 2008.

LOWNDES, Vivien; ROBERTS, Mark. **Why Institutions Matter**: The New Institutionalism in Political Science. Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2013.

LOWNDES, Vivien. Institutionalism. In: LOWNDES, Vivien; MARSH, David; STOKER, Gerry (org.). **Theory and Methods in Political Science**. 4 ed. London: Palgrave, 2018, p. 54-91.

LÖWY, Michael. **As aventuras de Karl Marx contra o Barão de Münchhausen**. 9 ed. São Paulo: Cortez, 2007.

LYRA, Roberto. **Teoria e prática da promotoria pública**. 2 ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1989.

LYNCH, Christian Edward Cyril. Ascensão, fastígio e declínio na Revolução Judiciária. **Insight Inteligência**, n. 79. p.158-168. 2017. Disponível em: <https://insightinteligencia.com.br/ascensao-fastigio-e-declinio-da-revolucao-judiciaria/>. Acesso em: 29 abr. 2022.

LYNCH, Christian Edward Cyril. Cartografia do pensamento político brasileiro: conceito, história, abordagens. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 19. Brasília: jan./abr. 2016, p. 75-119.

MACÊDO, Marcus Paulo Queiroz. **A teoria crítica, o uso emancipatório do direito e o Ministério Público brasileiro**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2020.

MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto. A evolução institucional do ministério público brasileiro. In: SADEK, Maria Tereza (org.) **Uma introdução ao estudo da Justiça**. São Paulo: Sumaré, 1995.

MACIEL, Débora Alves; KOERNER, Andrei. Sentidos da judicialização da política: duas análises. **Lua Nova**, São Paulo, n. 57, p. 113-134, 2002.

MACIEL, Débora Alves; KOERNER, Andrei. O processo de reconstrução do Ministério Público na transição política (1974-1985). **Debates**, Porto Alegre, v. 8, n. 3, p. 97-117, 2014.

MADEIRA, Lígia Mori. Institutionalisation, Reform and Independence of the Public Defender's Office in Brazil. **Bras. Political Sci. Rev.**, São Paulo, v. 8, n. 2, p. 48-69, 2014.

MACHADO, Bruno Amaral. **Ministério Público: organização, representações e trajetórias**. Curitiba: Juruá, 2007.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Entrevista. In: ESTEVAM, Dora; PALHARES, Marcos (org.). **APMP: 80 anos de história e luta**. São Paulo: APMP, 2018, p. 213-230.

MAHONEY, James. Path Dependence in Historical Sociology. **Theory and Society**, v. 29, n. 4, ago. /2000, p. 507-548.

MAHONEY, James. The Logic of Process Tracing Tests in the Social Sciences. In **Sociological Methods & Research**, v. 41, n. 4, out. /2012, p. 570-597.

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. A theory of gradual institutional change. In: MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. (ed.). **Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power**. New York: Cambridge University Press, 2010. p. 1-37.

MAHONEY, James; MOHAMEDALI, Khairunnisa; NGUYEN, Christoph. Causality and Time in Historical Institutionalism. In: **The Oxford Handbook of Historical Institutionalism**. Oxford: Oxford University Press, 2016.

MAINWARING, Scott. Introduction: Democratic Accountability in Latin America. In: MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher. **Democratic Accountability in Latin America**. Oxford: Oxford University Press, p. 2003.

MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. **American Political Science Review**, v. 78, n. 3, p. 734-749, set. 1984.

MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. **Rediscovering institutions: the organizational basis of politics**. New York: The Free Press, 1989.

MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. The logic of appropriateness. In GOODIN, Robert E. (org.). **The Oxford Handbook of Political Science**. Oxford: Oxford University Press, 2009, edição Kindle, Cap. 24.

MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. Elaborating "New Institutionalism". **The Oxford Handbook of Political Institutions**. Oxford: Oxford University Press, 2006, p. 3-22.

MARENCO, André. Cinco décadas de ciência política no Brasil: institucionalização e pluralismo. In: AVRITZER, Leonardo; MILANI, Carlos R.S.; BRAGA, Maria do Socorro (org.). **A ciência política no Brasil: 1960-2015**. Rio de Janeiro: FGV, 2016.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Teoria Geral do Processo**. 5 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MARONA, Marjorie. Defensorias públicas. In: AVRITZER, Leonardo *et al.* (org.) **Dimensões políticas da justiça** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

MARONA, Marjorie; KERCHÉ, Fábio. From the Banestado Case to Operation Car Wash: Building an Anti-Corruption Institutional Framework in Brazil. **Dados**, v. 64, n. 3, p. 1-37, 2021.

MARQUES, Eduardo Cesar. Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. **BIB - Revista Brasileira De Informação Bibliográfica Em Ciências Sociais**, n. 43, 1997, pp. 67-102.

MARQUES, Hugo. Renan avisa CPI que considera iniciativa da Procuradoria ilegal. **O Estado de São Paulo**, 17 de abril de 1999, p. A4.

MARQUES, J. B. de Azevedo. **Direito e democracia: o papel do Ministério Público**. São Paulo: Cortez, 1984.

MARTINS, Adelino. Controle externo e *drift* institucional na Primeira República. **Revista de Administração Pública**, v. 56, n. 2, mar-abr/2022, pp. 275-290.

MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira. **Controle concentrado de constitucionalidade: comentários à Lei n. 9.868, de 10-11-1998**. São Paulo: Saraiva, 2005.

MATTOS, Luciano. **Discurso de posse no cargo de Procurador-Geral de Justiça- biênio 2021/2013**. 15 de janeiro de 2021. Disponível em https://www.mprj.mp.br/documents/20184/832341/discurso_posse_pgj_luciano_mattos.pdf Acesso em 20 out 2022.

MATTEUCCI, Nicola. Constitucionalismo. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Brasília: UnB, 1998, p. 246-258.

MAXIMILIANO, Carlos. **Comentários à Constituição brasileira de 1891**. Ed. Fac-símile. Brasília: Senado Federal, 2005.

MAZZILLI, Hugo Nigro. Dia Estadual do Ministério Público. **O Estado de São Paulo**, 12 de fevereiro de 1984. São Paulo, p. 47. Disponível em <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/19840212-33419-nac-0047-999-47-not> Acesso em 4 mar 2023.

MAZZILLI, Hugo Nigro. O Ministério Público e Constituinte. **Justitia**. São Paulo, n. 60 (ed. Especial), 1999, p. 989-992.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Regime Jurídico do Ministério Público**: análise da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, instituída pela Lei n. 8.625, de 12 de fevereiro de 1993. São Paulo: Saraiva, 1993.

MAZZILLI, Hugo Nigro. Entrevista. In: BISCHOFF, Alvaro Walmrath; AXT, Gunther; SEELIG, Ricardo Vaz. **Histórias de vida do Ministério Público do Rio Grande do Sul**: a Constituinte de 1988, vol. 4. Porto Alegre: Procuradoria-Geral de Justiça, 2006, p. 73-118.

MAZZILLI, Hugo Nigro; PASSOS, Darcy Paulillo dos. **Ministério Público na ditadura e na transição democrática**. Revista Jurídica ESMP-SP, v.6, p. 209-242, 2014.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Introdução ao Ministério Público**. 9 ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MCCOY, Jennifer L.; HECKEL, Heather. The emergence of global anti-corruption norm. **International Politics**, v. 38, p. 65-90, Mar. 2001.

MEIRELES, José Dilermando. O Ministério Público na Constituição: proposta de enquadramento. **Revista de Informação Legislativa**: RIL, Brasília, DF, v. 23, n. 93, p. 117-138, jan./mar. 1987

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**, 16ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. A noção jurídica de “interesse público”. **Grandes Temas de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2009.

MELLO, J. Soares de. **O Ministério Público Paulista: sugestões para sua reforma**. São Paulo: São Paulo Editora, 1930.

MELLO FILHO, André. Entrevista. In: AXT, Gunter (org). **Histórias de vida: volume II**. Florianópolis, 2013, p. 215-230.

MEYER, John W.; ROWAN, Brian. Institutionalized Organizatins: Formal Structure as Myth and Ceremony. In: DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. (org.) **The New Institutionalism in organizational analysis**. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.

MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro. O Brasil e o combate à internacional à corrupção. **Revista de Informação Legislativa**: RIL, Brasília, DF, a. 46, n. 181, p. 187-194, jan./mar. 1999.

MILLER, Warren E. Political Behavior, Old and New. In: GOODIN, Robert E.; KINGLEMANN, Hans-Dieter. **A New Handbook of Political Science**. Oxford: Oxford University Press, 1998, p. 294-308.

MINAS GERAIS. Ministério Público do estado de Minas Gerais. **Manual de Atuação Funcional do Ministério Público do Estado de Minas Gerais**. 2 ed. Belo Horizonte: Procuradoria-Geral de Justiça do Estado de Minas Gerais, 2010.

MINAS GERAIS. Ministério Público do estado de Minas Gerais. **MPMG recomenda revogação de lei municipal que possibilita expansão urbana inadequada em Paracatu, no Noroeste do estado**. Disponível em

<https://www.mpmg.mp.br/portal/menu/comunicacao/noticias/mpmg-recomenda-revogacao-de-lei-municipal-que-possibilita-expansao-urbana-inadequada-em-paracatu-no-noroeste-do-estado-8A94806782EF291601836C0E417F462F-00.shtml> Acesso em 13 jan 2023.

MORAES, Alexandre de. Controle externo do Poder Judiciário — inconstitucionalidade. **Revista de Informação Legislativa: RIL**, Brasília, DF, a. 35, n. 140, p. 59-64, out./dez. 1998.

MORAES, Voltaire Lima. **Discurso de posse com Presidente da AMPRGS**. Dezembro de 1988. Disponível em <http://www.amprs.org.br/75anos/> Acesso em 30 out 2021.

MORAES JÚNIOR, Flávio Queiroz de. Da estrutura filosófica do Ministério Público. **Justitia**, v. 45, n. 123, out./dez., 1983, p. 25039.

MOREIRA, Thiago de Miranda Queiroz. **A criação da Defensoria Pública nos Estados: conflitos institucionais e corporativos no processo de uniformização do acesso à justiça**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

MOISÉS, José Álvaro. Dilemas da consolidação democrática no Brasil. **Lua Nova**. São Paulo, n. 16, 1989, p. 47-86.

MOUFFE, Chantal. **O regresso do político**. Trad. Ana Cecília Simões. Lisboa: Gradiva, 1996.

MOURA JÚNIOR, Durval Ayrton. In: AXT, Gunter (org.). **Histórias de vida** – Ministério Público Militar, v. 1. Brasília: MPM, 2016.

MURILLO, María Victoria; LEVITSKY, Steven; BRINKS, Daniel. **La ley y la trampa em América Latina**: por qué optar por el debilitamiento institucional puede ser uma estrategia política. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2021.

MURRIETA, Manoel. O desafio do Ministério Público em potencializar sua atuação para alcançar aos diferentes setores sociais e atender uma população dividida sobre a pandemia. In **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, n. 79, jan./mar. 2021, pp. 139-141.

NOBRE, Marcos. Apontamentos sobre a pesquisa em direito no Brasil. **Novos Estudos**, n. 66, jul./2003 p.145-154.

NOBRE, Marcos; RODRIGUEZ, José Rodrigo. “Judicialização da política”: déficits explicativos e bloqueios normativistas. **Novos Estudos**, n. 91, nov./2011, p. 5-20.

NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt. **Entre o Brasil formal e o Brasil real: Ministério Público no Brasil, instituição para o fortalecimento do Estado de direito?** Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2007.

NORTH, Douglass C. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

NORTH, Douglass C. **Institutional Competition**. München: Ludwig-Maximilians-Universität München. Working Paper. Economic History, n. 9411001
Disponível em < <https://EconPapers.repec.org/RePEc:wpa:wuwpeh:9411001>>. Acesso em 09 jan 2023.

NORTH, Douglass C. Transaction Costs, Institutions and Economic Performance. **Occasional Papers**, n. 30. San Francisco: ICS Press, 1992.

NORTH, Douglass C. **Understanding the Process of Economic Change**. Princeton: Princeton University Press, 2005.

NORTH, Douglass C.; WALLIS, John Joseph; WEINGAST, Barry R. **A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History**. Cambridge: NBER Working Paper Series n. 12795, dez. 2006.

NORTH, Douglass C.; WALLIS, John Joseph; WEINGAST, Barry R. **Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

NUCCI, Guilherme de Souza. A investigação criminal e a atuação do Ministério Público. **Revista dos Tribunais**. São Paulo, v.93, n.827, p. 491-495, set. 2004.

NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. 3 ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2003.

NUNES, Walter. Procuradores assinam manifesto por obrigatoriedade da lista tríplice para escolha de PGR. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 28 mai 2020. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/05/procuradores-assinam-manifesto-por-obrigatoriedade-da-lista-triplice-para-escolha-de-pgr.shtml> Acesso em 02 mar 2021.

OCDE. The OECD Working Group on Bribery. **Abuse of authority provisions adopted by the Senate raise concerns over Brazil's capacity to ensure independence of prosecutors and judges in fighting corruption**. 2021. Disponível em <https://www.oecd.org/brazil/abuse-of-authority-provisions-adopted-by-the-senate-raise-concerns-over-brazil-s-capacity-to-ensure-independence-of-prosecutors-and-judges-in-fighting-corruption.htm> Acesso em 12 jan 2023.

O'DONNELL, Guillermo. Transições, continuidades e alguns paradoxos. In REIS, Fábio Wanderley; O'DONNELL, Guillermo (org.). **A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas**. São Paulo: Vértice, 1988.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova [online]**, n. 44. São Paulo: 1998.

O'DONNELL, Guillermo. On the state, democratization e some conceptual problems: a Latin American view with Glances at some postcommunist countries. **World Development**, vol 21,

n. 08, 1993.

O'DONNELL, Guillermo. Uma outra institucionalização: América Latina e alhures. **Lua Nova [online]**, n.37, 1996.

O'DONNELL, Guillermo. What rule of law matters? **Journal of Democracy**. vol. 15, n. 5. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2004.

O GLOBO. Acervo Digital. 2023. Disponível em <https://acervo.oglobo.globo.com/> Acesso 22 jan 2023.

OLIVEIRA, Luciano Moreira. O Ministério Público brasileiro e a implementação de políticas públicas. . **Revista de Informação Legislativa: RIL**, Brasília, DF, v. 50, n. 198, p. 225-240, abr./jun. 2013.

OLIVEIRA, Mariana. Para MPF, comemoração do golpe de 1964 merece 'repúdio' e pode configurar improbidade. G1. 26 de março de 2019. Disponível em <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/03/26/para-mpf-comemoracao-do-golpe-de-1964-merece-repudio-e-pode-configurar-improbidade.ghtml> Acesso em 25 jun 2020

OLIVEIRA, Vanessa Elias de; LOTTA, Gabriela; VASCONCELOS, Natália Pires de. Ministério Público, autonomia funcional e discricionariedade: ampla atuação em políticas públicas, baixa accountability. *Revista de Estudos Empíricos em Direito: REED*, São Paulo, SP, v.7., n. 1., p. 181-195, abr. 2020.

ONOMA, Ato Kwamena. The Contradictory Potential of Institutions: The Rise and Decline of Land Documentation in Kenya. In: MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. (ed.). **Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power**. New York: Cambridge University Press, 2010. p. 64-93.

OLIVEIRA, Ricardo Costa de; MONTEIRO, José Marciano; GOULART, Mônica Helena Harich Silva; VANALI, Ana Crhistina. Proposopografia Familiar da Operação Lava-Jato e do Ministério Temer. **Revista NEP-UFPR**. Curitiba, v.3, n. 3, ago./2017, p. 1-28.

OLSON, Mancur. **The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups**. Cambridge: Harvard University Press, 1971.

ORREN, Karen; SKOWRONEK, Stephen. **The Search for American Political Development**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

OSTROM, Elinor. An agenda for the study of institutions? **Public Choice**, v. 48, n. 1, p. 3-25, 1986.

OSTROM, Elinor. **Governing the Commons: The Evolution of Institutions of Collective Action**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

OXFORD. **Oxford Handbooks**. 2022. Disponível em <https://global.oup.com/academic/content/series/o/oxford-handbooks-ohbk/?cc=us&lang=en&> Acesso em 08 mar. 2022.

PAES, José Eduardo Sabo. Controle externo do Poder Judiciário. **Revista de Informação Legislativa**: RIL, Brasília, v. 30, n. 118, abr./jun. 1993, p. 167-174.

PAES, José Eduardo Sabo. O Ministério Público perante os Poderes Judiciário, Executivo e Legislativo: análise da sua posição institucional. **Revista de Informação Legislativa**: RIL, Brasília, v. 40, n. 159, jul./set. 2003, p. 199-217.

PAGANINE, Joseana. Há 40 anos, ditadura impunha Pacote de Abril e adiava abertura política. **Senado Notícias**. 31 de março de 2017. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/03/31/ha-40-anos-ditadura-impunha-pacote-de-abril-e-adiava-abertura-politica> Acesso em 21 mar 2022.

PAIVA, Grazielle de Albuquerque Moura. Reforma do Judiciário no Brasil: o jogo político e a tramitação da Emenda 45. Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, 8., 01 a 04 ago. 2012, Gramado, RS, Anais... 2012. Disponível em <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/39015> Acesso em 14 nov 2022.

PALUDO, Januário (coord.). **Forças-tarefas**: direito comparado e legislação aplicável. Brasília: ESMPU, 2011.

PARANÁ. Ministério Público do estado do Paraná. **Constituição Federal de 1988 – nasce um novo Ministério Público**. 2018.

PARANÁ. Ministério Público do estado do Paraná. **GAECO – Histórico**. Disponível em: <https://gaeco.mppr.mp.br/pagina-5.html>. 2021. Acesso em: 27 maio 2021

PAULA, Edylcéa Tavares Nogueira de. O Ministério Público e o seu posicionamento no Estado de direito. **Revista de Informação Legislativa**: RIL, Brasília, a. 18, n. 72, out./dez. 1981, p. 81-100.

PENNA, Luciana Rodrigues. Novos padrões na formação das elites de Estado: educação jurídica corporativa e o caso do Ministério Público. In: ENGELMANN, F. *et al.* **Justiça e poder político**: elites jurídicas, internacionalização e lutas anticorrupção. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2021.

PEREIRA, Anthony W. **Ditadura e repressão**: o autoritarismo e o estado de direito no Brasil, no Chile e na Argentina. Trad. Patrícia de Queiroz Carvalho Zimbres. São Paulo: Paz e Terra, 2010.

PERTENCE, José Paulo Sepúlveda. **Discurso de posse como Procurador-Geral da República**. Brasília: 1985, *mimeo*.

PERTENCE, José Paulo Sepúlveda. **Projeto História Oral: Memória do Ministério Público Federal** [Entrevista concedida a José Walter Nunes]. Brasília: 2005.

PERTENCE, José Paulo Sepúlveda. "Os excessos deste momento deveriam servir para rever papel do MP e da Justiça". Entrevista concedida a Pedro Canário e Marcello Galli. **CONJUR**, 13 jul 2016. Disponível em <https://bit.ly/2lwIiZE> Acesso em 20 set. 2019.

PESSANHA, Charles. Controle do Judiciário: o Conselho Nacional de Justiça. IN:

AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; FILGUEIRAS, Fernando; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloísa (org.). **Dimensões políticas da justiça**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

PETERS, B. Guy. Accountability in Public Administration. In: BOVENS, Mark; GOODIN, Robert E. SCHILLEMANS, Thomas (org.). **The Oxford Handbook of Public Accountability**. Oxford: Oxford University Press, 2014. Edição Kindle.

PETERS, B. Guy. **Institutional Theory in Political Science**. Chaltenham: Edward Elgar, 2019.

PIAUÍ. Ministério Público do Piauí. **Operação Cerrados: GAECO/MPPI realiza operação contra desvios de recursos públicos no município de Uruçuí**. 20 de março de 2023. Disponível em [https://www.mppi.mp.br/internet/2023/03/operacao-cerrados-gaeco-mppi-realiza-operacao-contra-desvios-de-recursos-publicos-no-municipio-de-urucuí/](https://www.mppi.mp.br/internet/2023/03/operacao-cerrados-gaeco-mppi-realiza-operacao-contra-desvios-de-recursos-publicos-no-municipio-de-urucu/) Acesso em 04 abr 2023.

PIERSON, Paul. Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. **The American Political Science Review**, v. 93, n.2, jan. /2000, pp. 251-267.

PIERSON, Paul. **Politics in time: history, institutions, and social analysis**. Princeton: Princeton University Press, 2004.

PILLATI, Adriano. **A Constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

PIMENTA BUENO, José Antônio. **Direito Público brasileiro e analyse da Constituição do Império**. Rio de Janeiro: J. Villeneuve E.C., 1857.

PINHEIRO, Ibsen. Entrevista. In: BISCHOFF, Alvaro Walmrath; AXT, Gunther; SEELIG, Ricardo Vaz. **Histórias de vida do Ministério Público do Rio Grande do Sul: a Constituinte de 1988**, vol. 4. Porto Alegre: Procuradoria-Geral de Justiça, 2006, p. 119-140.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. Transição política e não-Estado de direito na República. In: SACHS, Ignacy; WILHEIM, Jorge; PINHEIRO, Paulo Sérgio (org.). **Brasil: um século de transformações**. São Paulo: Companhia das Letras, 2001. p. 260-305.

PORTUGAL. Regimento Interno do Conselho Superior da Magistratura. Diário da República, 2ª s., n. 2016, 10 de novembro de 2016. Disponível em <<https://www.csm.org.pt/wp-content/uploads/2017/02/Novo-Regulamento-Interno-do-Conselho-Superior-da-Magistratura.pdf>> Acesso em 08 mar 2022.

PORTUGAL. Constituição da República Portuguesa [1976]. 2023a. Disponível em <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/decreto-aprovacao-constituicao/1976-34520775> Acesso em 08 mar 2022.

PORTUGAL. Lei n. 62/2013. Lei de Organização do Sistema Judiciário. 2023b. Disponível em <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/lei/2013-34581275> Acesso em 08 mar 2022.

RÁDIO CÂMARA. **Diretas Já**: rejeição da Emenda Dante de Oliveira marca história do País.

22 de abril de 2014. Disponível em <https://www.camara.leg.br/radio/programas/431737-direitas-ja-rejeicao-da-emenda-dante-de-oliveira-marca-a-historia-do-pais/> 13 de abr 2022.

RAMOS, Graciliano. Conversas com Graciliano Ramos, Joel Silveira, 1938. In: LEBENSZTAYN, Ieda; SALLA, Thiago Mio. **Conversas: Graciliano Ramos**. Rio de Janeiro: Record, 2020. Edição Kindle.

RAMOS, José Saulo Pereira. **Não presta nem o que é bom**. Folha de São Paulo, 9 de junho de 1999, caderno Opinião, p. 3.

RAMOS, José Saulo Pereira. **Arquivos da Ditadura**. Folha de São Paulo, 12 de dez. 2004. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz1212200408.htm> Acesso em 01 jun. 2022.

RAMOS, Luciana Oliveira; CUNHA, Luciana Gross; BUENO, Rodrigo de Losso da Silveira; OLIVEIRA, Fabiana Luci de Sampaio; RAMOS, Joelson Oliveira; ÚBIDA, Giovanna. **Relatório com os dados da pesquisa Índice de Confiança na Justiça (ICJBrasil) referente ao 1º semestre de 2017**. São Paulo: FGV, 2013. Disponível em <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/19034> Acesso em 04 mar 2019.

REIS, LUCIANA SILVA. **A modernização crítica do pensamento jurídico brasileiro no século XX: ciência do direito, ensino e pesquisa**. Tese (Doutorado em Direito). Universidade de São Paulo, 2018.

REZENDE, Flávio da Cunha As instituições mudam endogenamente: Limites e Possibilidades da Mudança Institucional Endógena na Teoria Institucional Contemporânea. **BIB - Revista Brasileira De Informação Bibliográfica Em Ciências Sociais**, n. 76, 2º sem. 2013 (publicada em jul./2015), p. 33-61.

RHODES, R.A.W. **Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability**. London: Open University Press, 1997.

RHODES, R.A.W. Old Institutionalisms. In: RHODES, R. A. W.; BINDER, Sarah A.; ROCKMAN, Bert A. **The Oxford Handbook of Political Institutions**. Oxford: Oxford University Press, 2006, p. 90-108.

RIBEIRO, Ludmila Mendonça Lopes. Ministério Público: velha instituição com novas funções? **Revista Crítica de Ciências Sociais**, [Coimbra], n. 113, p. 51-81, set. 2017. DOI: <https://doi.org/10.4000/rccs.6654>. Disponível em: <https://journals.openedition.org/rccs/6654>. Acesso em: 16 abr. 2021.

RIO DE JANEIRO. Ministério Público do Rio de Janeiro. **Há algo novo**. Rio de Janeiro: MPRJ, 2020.

RÍOS-FIGUEROA, Julio; STATON, Jeffrey K. A Evaluation of Cross-National Measures of Judicial Independence. **The Journal of Law, Economics, and Organization**, v. 30, n. 1. Oxford, 2012, p. 104-137.

ROCHA, Clóvis Paulo. Perspectivas do Ministério Público. **Conferência no IV Congresso Fluminense do Ministério Público**. Friburgo, 4 jul. 1972. Disponível em

https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1758698/Clovis_Paulo_Da_Rocha.pdf Acesso em 19 set 2022.

ROCHA, Célio Erthal. **Um olhar sobre o Ministério Público Fluminense**. 2 ed. Niterói: Nitpress, 2015.

ROLLEMBERG, Denise. Memória, Opinião, Cultura Política: a Ordem dos Advogados do Brasil sob a Ditadura. In REIS, Daniel Aarão; ROLLAND, Denis (org.). **Modernidades Alternativas**. Rio de Janeiro: FGV, 2008, p. 57-96.

ROSANVALLON, Pierre. **A democracia inacabada**. São Paulo: Alameda, 2018.

ROSANVALLON, Pierre. **Counter-democracy**: politics in na age of distrust. Trad. Arthur Goldhammer. Cambridge: Cambridge University Press, 2008, Edição Kindle.

ROSANVALLON, Pierre. **Democratic legitimacy**: impartiality, reflexivity, proximity. Trad. Arthur Goldhammer. Princeton: Princeton University Press, 2011, Edição Kindle.

ROSE-ACKERMAN, Susan; PALIFKA, Bonnie J. **Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform**. 2 ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.

ROSSI, Clóvis. FHC critica ‘invasão’ e ‘volta do arbítrio’. Folha de São Paulo. 18 de abril de 1999, cad. Brasil, p. 18.

ROTHSTEIN, Bo. Labor-market institutions and working class strength. In: STEINMO, Sven; THELEN, Kathleen; LONGSTRETH, Frank (org.). **Structuring Politics**: Historical institutionalism in comparative analysis. Cambridge: Cambridge University Press, 1992, p. 33-56.

SABELLA, Walter Paulo; DAL POZZO, Antônio Araldo Ferraz; BURLE FILHO, José Emmanuel. Memórias das lutas pela obtenção do texto do Ministério Público na Constituição de 1988. In: SABELLA, Walter Paulo; DAL POZZO, Antônio Araldo Ferraz; BURLE FILHO, José Emmanuel (coord.). **Ministério Público**: vinte e cinco anos do novo perfil constitucional. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 21-181

SADEK, Maria Tereza. **O Ministério Público e a Justiça no Brasil**. São Paulo: Idesp, Sumaré, 1997.

SADEK, Maria Tereza. Cidadania e Ministério Público. In SADEK, Maria Tereza (org.). **Justiça e cidadania no Brasil**. São Paulo: Idesp: Sumaré, 2000. Edição Kindle.

SADEK, Maria Tereza. O sistema de justiça. In: SADEK, Maria Tereza (org.). **O sistema de justiça** [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010. Disponível em SciELO Books <http://books.scielo.org>. Acesso em 8 dez 2020.

SADEK, Maria Tereza. Ministério Público: a construção de uma nova instituição. In: OLIVEN, Ruben George; RIDENTE, Marcelo; BRANDÃO, Gildo Marçal (org.). **A Constituição de 1988 na vida brasileira**. São Paulo: Aderaldo & Rothschild, 2008.

SAFE COELHO, Diva; PINTO COELHO, Saulo de Oliveira; DINIZ, Ricardo Martins Spín-dola. Direitos Fundamentais, dignidade humana e jurisdição constitucional entre laudatórias e inefetividades: paradoxos da experiência constitucional e sua auto-descrição crítica no Brasil. **Revista do Direito**, n. 59, p. 59-87, 9 abr. 2020.

SALGADO, J.A. César. Campos Sales, precursor da independência do Ministério Público. **O Estado de São Paulo**. 21 de maio de 1961, p. 72. Disponível em <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/19610521-26402-nac-0072-999-72-not/busca/patrono> Acesso em 8 dez 2022.

SALGADO, J.A. César. Histórico dos Congressos Interamericanos do Ministério Público. **Discurso proferido na sessão de encerramento do IV Congresso Interamericano do Ministério Público**. Brasília, 25 mai. 1972. Disponível em https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1758698/J_A_Cesar_Salgado.pdf Acesso em 18 dez 2022.

SALLES, Carlos Alberto de. Entre a razão e a utopia: a formação histórica do Ministério Público. In: VIGLIAR, José Marcelo Menezes; MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto (org.). **Ministério Público II – democracia**. São Paulo: Atlas, 1999.

SAMPAIO, Marianna. Ministério Público: a independência funcional impede uma política institucional? **Opinião Pública**, v. 28, n. 1º. Campinas, jan./abr. 2022, p. 200-236.

SAMPAIO, Marianna; VIEGAS, Rafael Rodrigues. **Ministério Público: de fiscal a elaborador de políticas públicas**. In: Encontro da ANPOCS, 43., Caxambu. Anais [...] Caxambu, 2019.

SANDERS, David. Behavioural Analysis. In: LOWNDES, Vivien; MARSH, David; STOKER, Gerry (org.). **Theory and Methods in Political Science**. 4 ed. London: Palgrave, 2018, pp. 20-38.

SANDERS, Elizabeth. Historical Institutionalism. In: RHODES, R. A. W.; BINDER, Sarah A.; ROCKMAN, Bert A. **The Oxford Handbook of Political Institutions**. Oxford: Oxford University Press, 2006, p. 39-55.

SANTA CATARINA. Ministério Público de Santa Catarina. Promotoria de Justiça de Correia Pinto recomenda revogação de lei municipal que permite compra de cestas natalinas para funcionários públicos. 2022.

SANTOS, Manoel Leonardo. Teoria e Possibilidades Analíticas para o Estudo dos Grupos de Interesse: uma Introdução ao Tema. **Política Hoje**. Recife, v. 28, n. 1, 2019, p. 395-424.

SANTOS, Paulo dos. A PEC 5/2021 e o controle externo do Ministério Público. Brasil de Fato. 29 de outubro de 2021. Disponível em <https://www.brasildefato.com.br/2021/10/29/analise-a-pec-5-2021-e-o-controle-externo-do-ministerio-publico> Acesso em 12 jan 2023.

SANTOS, Roberto Monteiro Gurgel. **Discurso de posse para o cargo de Procurador-Geral da República – biênio 2009/2011**. Brasília: MPF, 2009.

SANTIAGO, Milena Brentini. O Ministério Público Federal e sua “vocação” de combate à corrupção: conflitos sociais e ideologia institucional. *Revista de Ciências Sociais – Fortaleza*, v. 53, n. 2, jul./out., 2022, p. 107-152

SÃO PAULO. **Anais do 1º Congresso Interamericano do Ministério Público**: de 21 a 27 de novembro de 1954, v.1. São Paulo: Secretaria de Segurança Pública, 1956.

SÃO PAULO. Ministério Público de São Paulo. **Anais do I Congresso do Ministério Público do Estado de São Paulo**, v.1. **Justitia**. São Paulo, 1971.

SÃO PAULO. Ministério Público de São Paulo. **Gaeco e Corregedoria miram corrupção policial em Osasco com Operação Haalapenz**. 03 jun 2022. Disponível em <https://www.mpsp.mp.br/w/com-opera%C3%A7%C3%A3o-haalapenz-gaeco-e-corregedoria-miram-corrup%C3%A7%C3%A3o-policial-em-osasco>. Acesso em 08 jan 2023.

SARMENTO, Daniel. **Por um Constitucionalismo Inclusivo**: história constitucional brasileira, teoria da constituição e direitos fundamentais. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

SAUWEN FILHO, João Francisco. **O Ministério Público brasileiro e o Estado democrático de Direito**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

SCHEID-COOK, Teresa L. Mitigation Organizational Contradictions: The Role of Mediator Myths. **Journal of Applied Behavioral Science**, v. 24, n 2, 198, p. 161-171.

SCHMIDT, Vivien. Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. **Annu. Rev. Polit. Sci.**, n. 11, jan./2008, p. 303-326.

SCHMIDT, Flávia de Holanda. **Presença de militares em cargos e funções comissionadas do Executivo federal**. Brasília: DIEST/IPEA, 2022.

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, socialismo e democracia**. São Paulo: Unesp, 2017.

SCOTT, W. Richard. **Organizations**: Rational, Natural, and Open Systems. 5 ed. New Jersey: Prentice Hall, 2003.

SCOTT, W. Richard. **Institutions and Organizations**: Ideas, Interests, and Identities. Fourth Edition. Thousand Oaks: SAGE, 2014.

SEGAL, Jeffrey A. Judicial Behavior. In: WHITTINGTON, Keith F.; KELEMEN, R. DANIEL; CALDEIRA, Gregory A (org.). **The Oxford Handbook of Law and Politics**. Oxford: Oxford University Press, 2008, p 19-33.

SEGAL, Jeffrey A.; SPAETH, Harold J. **The Supreme Court and the attitudinal model revisited**. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

SHAPIRO, Martin. Judicial independence: new challenges in established nations. **Indiana Journal of Global Legal Studies**, v. 20, n. 1, 2013, p. 253-277.

SIMON, Herbert A. **Administrative Behaviour**. 4 ed. New York: The Free Press, 1997.

SILVA, Cátia Aida. **Justiça em Jogo**. São Paulo: Edusp, 2001.

SILVA, José Afonso da. Em face da Constituição Federal de 1988, o Ministério Público pode realizar e/ou presidir investigação criminal, diretamente? In: **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, ano 12, n. 49, p. 368-388, jul.-set. 2004, p. 376-377.

SILVA, Leonardo Assis. Ministério Público estadual e combate à corrupção: padrão Lava Jato? Anais. 44º Encontro Anual da ANPOCS. 2020.

SILVA, PHILIPPE; ARAÚJO, Mateus Moraes; RIBEIRO, Ludmila; MARONA, Marjorie. O Ministério Público no contexto atual: de protagonista a ombudsman? In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 41., 2017, Caxambu. Anais [...] Caxambu, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2AgtOlj>; Acesso em: 30 set. 2018.

SKOCPOL, Theda. Bringing the the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. In EVANS, Peter B.; SKOCPOL, Theda; RUESCHEMEYER, Dietrich (org.). **Bringing the State Back In**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

SKOCPOL, Theda. Why I Am an Historical Institucionalist. **Polity**, v. 28, n. 1, 1995, pp. 103-106.

SKOCPOL, Theda; PIERSON, Paul. “Historical Institutionalism in Contemporary Political Science”. In: KATNELSON, Ira; MILNER, Helen V. (org). **Political Science: State of the Discipline**. New York: W.W. Norton, 2002, pp. 693-721.

SMITH, Roger. Political Jurisprudence, the “New Institutionalism” and the Future of Public Law. **American Political Science Review**, v. 82, n. 1, p. 89-108, mar. 1988.

SMITH, Roger. Historical Institutionalism and The Study of Law. In: WHITTINGTON, Keith F.; KELEMEN, R. DANIEL; CALDEIRA, Gregory A. **The Oxford Handbook of Law and Politics**. Oxford: Oxford University Press, 2008, p. 46-62.

SOARES, Luiz Eduardo. **Legalidade Libertária**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

SOUZA, Antonio Fernando de. **Discurso de posse para o cargo de Procurador-Geral da República – biênio 2005/2007**. Brasília: MPF, 2005.

SOUZA, Alexander de Araújo. **O Ministério Público como instituição de garantia: as funções essenciais do *Parquet* nas modernas democracias**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

SPECK, Bruno Wilhelm. O controle da corrupção como desafio transnacional. In SPECK, Bruno Wilhelm (org.), **Caminhos da Transparência**. Campinas: Unicamp. Disponível em <https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/Tbrasil%20SPECK%20ORG%202002.pdf> Acesso em 27 jan 2023.

STEPAN, Alfren. **The State and Society: Peru in Comparative Perspective**. New Jersey: Princeton University Press, 1978.

STEPAN, Alfred. State Power and the Strength of Civil Society in the Southern Cone of Latin America. In: EVANS, Peter *et al.* **Bringing State Back In**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

STEPAN, Alfred. **Os militares**: da abertura à Nova República. São Paulo: Paz e Terra, 1986.

STREECK, Wolfgang; THELEN, Kathleen. Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies. In: STREECK, Wolfgang; THELEN, Kathleen (org.). **Institutional Change in Advanced Political Economies**. Oxford: Oxford University Press, 2005, p. 1-39.

STINCHCOMBE, Arthur L. **Construction Social Theories**. New York: Harcourt, Brace & World, 1968.

SUZART, Janilson Antonio da Silva A; MARCELINO, Carolina Venturini; ROCHA, Joseilton Silveira da. As Instituições Brasileiras de Controladoria Pública – Teoria versus Prática. **Contabilidade Gestão e Governança**, Brasília-DF, v. 14, n. 1, 2011. Disponível em: <https://revistacgg.org/index.php/contabil/article/view/265>. Acesso em: 5 maio. 2023.

SZNICK, Valdir. Da conceituação doutrinária do Ministério Público. **Arquivos do Ministério da Justiça**. Brasília, DF, ano XXIX, n. 123, 1972, p. 75-84.

TATE, C. Neal; VALLINDER, Torbjörn. The Global Expansion of Judicial Power: The Judicialization of Politics. In: TATE, C. Neal; VALLINDER, Torbjörn (org.) **The global expansion of Judicial Power**. New York: New York University Press, 1995, p. 10-16.

TAYLOR, Matthew M. O Judiciário e as Políticas Públicas no Brasil. **Dados**, v. 50, n. 2, 2007, pp. 229-257.

THELEN, Kathleen; STEINMO, Steven. Historical institutionalism in comparative politics. In: STEINMO, Sven; THELEN, Kathleen; LONGSTRETH, Frank (org.). **Structuring Politics**: Historical institutionalism in comparative analysis. Cambridge: Cambridge University Press, 1992, p. 1-32.

THELEN, Kathleen. Historical Institutionalism in Comparative Politics. **Annu. Rev. Politic. Sci.**, v. 2, p. 369-404, 1999.

TOLEDO, Carlos José Teixeira de. O neoinstitucionalismo histórico como método de análise jurídica de políticas públicas: o estudo da trajetória da política de carreira docente. **Revista de Estudos Institucionais**, v. 5, n. 3, set./dez. 2019, p. 977-1002.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas; ROBL FILHO, Ilton Norberto. Accountability e independência judiciais: uma análise da competência do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Sociologia e Política**, v. 21, n. 45, p. 29-46, mar./2013.

TONRY, Michael. Prosecutors and Politics in Comparative Perspective. In: TONRY, Michael (org.). **Prosecutors and Politics**: A Comparative Perspective. Chicago: The University of Chicago Press, 2012.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. **Brazil: Setbacks in the Legal and Institutional**

Anti-Corruption Frameworks. 2019. Disponível em
<<https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/brazil-setbacks-2019>> Acesso em 14 jan 2023

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. **Brazil: Setbacks in the Legal and Institutional Anti-Corruption Frameworks:** 2021 update. 2021. Disponível em
<<https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/brazil-setbacks-2021>> Acesso em 14 jan 2023

TRIBOLI, Pierre. Câmara rejeita PEC 37; texto será arquivado. Câmara dos Deputados. Brasília, DF. 25 de junho de 2013. Disponível em <https://www.camara.leg.br/noticias/407780-camara-rejeita-pec-37-texto-sera-arquivado/> Acesso em 09 mai 2022.

ULHÔA, Humberto Adjuto. Discurso de Posse no cargo de Procurador-Geral de Justiça do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. In: MPDFT. Boletim do Ministério Público do DF e Territórios, ano 1, n. 1, ago/1996. Disponível em
<<https://sempre.mpdft.mp.br/index.php/image-01-89>> Acesso em 25 nov 2022.

ULHÔA, Raquel. ACM quer CPI para investigar Judiciário. **Folha de São Paulo**, 13 de março de 1999, cad. Brasil, p. 5.

UNES, Wolkey; PONDÉ, Roberta (org.). **Memória do Ministério Público em Goiás.** Goiânia: Instituto Centro-Brasileiro de Cultura, 2008.

UNODC. Group Judicial Integrity Network. About. 2023. Disponível em
<https://www.unodc.org/ji/en/about.html> Acesso em 18 abr 2023.

VALLADÃO, Alfredo. **O Ministério Público, quarto poder do Estado e outros estudos jurídicos.** Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1973.

VAN AAKEN, Anna; FELD, Lars. P.; VOIGT, Stefan. Do Independent Prosecutors Deter Political Corruption? An Empirical Evaluation across Seventy-eight Countries. **American Law and Economics Review**, vol. 12 (1), p. 204-244, 2010.

VAUCHEZ, Antoine. O Poder Judiciário, um objeto central da ciência política. In: ENGELMANN, Fabiano. **Sociologia política das instituições judiciais.** Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2017, p. 39-56.

VAZ, Getúlio. **A declaração de inconstitucionalidade e seus efeitos para os atos administrativos.** Revista de Informação Legislativa: RIL. Brasília, DF, v. 44, n. 173, p. 101-115, jan./mar. 2007

VERONESE, Alexandre. A judicialização da política na América Latina: panorama do debate teórico contemporâneo. **Escritos: Revista da Fundação Casa de Rui Barbosa**, [s. l.], ano 3, n. 3, p. 249-281, 2009. Disponível em:
<http://www.casaruibarbosa.gov.br/escritos/numero03/artigo13.php>. Acesso em: 19 abr. 2021.

VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. **Revista Direito GV** [online]., v. 4, n. 2, p. 441-463, 2008.

VIANNA, Luiz Werneck. O terceiro poder na carta de 1988 e a tradição republicana: mudança e conservação. In: OLIVEN, Ridenti et. al. (Org.). **A Constituição de 1988 na vida brasileira**. 1 ed. São Paulo: Hucitec, 2008.

VIANNA, Marcelo. **Os homens do Parquet: trajetórias e processo de institucionalização do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul (1930-1964)**. Dissertação de Mestrado em História) – Programa de Pós-Graduação em História da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

VIANNA, L. W.; BURGOS, M. B. Entre princípios e regras: cinco estudos de caso de Ação Civil Pública. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, 2005, p. 777-843.

VIECILI, Jerusa B. **Lava Jato e modernização da investigação criminal no Brasil**. Brasília, DF: Associação Nacional de Procuradores da República. 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2r2HD4A>. Acesso em: 29 out. 2019.

VIEGAS, Rafael Rodrigues. Governabilidade e lógica de designações no Ministério Público Federal: os “procuradores políticos profissionais”. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 33, 2020, p. 1-51.

VIEGAS, R. R.; LOUREIRO, M. R. *A Lava Jato como ponto de inflexão sobre o Estado de Direito e a democracia no Brasil*. Congreso Internacional de Ciencia Política de la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas, 7. Anais [...] Guadalajara, 2020. Disponível em <https://bit.ly/2Ur0Wnb>. Acesso em 8 abr. 2021.

VIEGAS, Rafael Rodrigues; BERLATTO, Fabia; MONGELÓS, Silvia Avelina Arias; LIMA, Débora Dossati de. O espaço formal de ação do Ministério Público entre 1989 e 2016: mudanças incrementais e ativação estratégica. **Revista de Direito Público**, 19, n. 101, p. 428-449, jan./mar 2022.

VOIGT, Stefan. How (not) to measure institutions. **Journal of Institutional Economics**, v. 9, p. 1-26, 2013.

VOIGT, Stefan. How to measure institutions. **Journal of Institutional Economics**, v. 14, n. 1 p. 1-22, 2018.

VOIGT, Stefan. **Institutional Economics: an Introduction**. Cambridge: Cambridge University Press, 2019.

VROMEN, Ariadne. Qualitative Methods. In: LOWNDES, Vivien; MARSH, David; STOKER, Gerry (org.). **Theory and Methods in Political Science**. 4 ed. London: Palgrave, 2018, pp. 237-253.

WARREN, Mark. E. Accountability and Democracy. In: BOVENS, Mark; GOODIN, Robert E. SCHILLEMANS, Thomas (org.). **The Oxford Handbook of Public Accountability**. Oxford: Oxford University Press, 2014. Edição Kindle.

WEIR, Margaret. Ideas and politics of bounded innovation. In STEINMO, Sven; THELEN, Kathleen; LONGSTRETH, Frank (org.). **Structuring Politics: Historical institutionalism in comparative analysis**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992, p. 188-216.

WEINGAST, Barry R. Political Institutions: Rational Choice Perspectives. In: GOODIN, Robert E.; KINGLEMANN, Hans-Dieter. **A New Handbook of Political Science**. Oxford: Oxford University Press, 1998.

WEISS, Richard M.; MILLER, Lynn E. The oncept of ideology in organizational analisys: the sociology of knowledge or the social psychology of beliefs? **The Academy of Management Review**, v. 12, n. 1, jan.1987, p. 104-116.

WHITTINGTON, Keith F.; KELEMEN, R. DANIEL; CALDEIRA, Gregory A. The Study of Law and Politics. In: WHITTINGTON, Keith F.; KELEMEN, R. DANIEL; CALDEIRA, Gregory A. **The Oxford Handbook of Law and Politics**. Oxford: Oxford University Press, 2008, p. 3-18.

WILLIAMSON, O.E., “The new institutional economics: Taking stock, looking ahead,” **Journal of Economic Literature**, 38, 595–613, 2000.

XAVIER, Luiz Gustavo. **Para Lira, mudanças no Conselho do Ministério representam fim da impunidade**. Agência Câmara, 13 de outubro de 2021. Disponível em <https://www.camara.leg.br/noticias/815838-para-lira-mudancas-no-conselho-do-ministerio-publico-representam-fim-da-impunidade/> Acesso em 18 dez 2022.

ZAVERUCHA, Jorge. Relações civil-militares: o legado autoritário da Constituição brasileira de 1988. In: TELES, Edson; SAFATLE, Vladimir. **O que resta da ditadura: a exceção brasileira**. São Paulo: Boitempo, 2010