



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA  
CURSO DE MESTRADO EM CIÊNCIA POLÍTICA

**VICENTE DE PAULO TAVARES NORONHA FILHO**

**TRANSFORMAÇÃO INSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO:  
DA DEFESA DO ESTADO À DEFESA DA SOCIEDADE**

Belém, PA  
2014

**VICENTE DE PAULO TAVARES NORONHA FILHO**

**TRANSFORMAÇÃO INSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO:  
DA DEFESA DO ESTADO À DEFESA DA SOCIEDADE**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Pará, como parte dos requisitos para obtenção do Título de Mestre em Ciência Política.

Orientador. Prof. Dr. Edir Veiga Siqueira.

Belém, PA  
2014

**Dados Internacionais de Catalogação na publicação (CIP)**  
**Biblioteca de Pós-Graduação do IFCH/UFPa**

---

Noronha Filho, Vicente de Paulo Tavares

Transformação institucional do Ministério Público: da defesa do Estado à defesa da sociedade/Vicente de Paulo Tavares Noronha Filho; Orientador, Edir Veiga Siqueira. - 2014.

78 f. : il. ; 29 cm

Inclui bibliografias

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Belém, 2014.

1. Transformação Institucional. 2. Brasil – Ministério Público. 3. Democracia. 4. Poderes. I. Siqueira, Edir Veiga, orientador. II. Título.

---

CDD – 22 ed. 341.41

---

**VICENTE DE PAULO TAVARES NORONHA FILHO**

**TRANSFORMAÇÃO INSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO:  
DA DEFESA DO ESTADO À DEFESA DA SOCIEDADE**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Pará, como parte dos requisitos para obtenção do Título de Mestre em Ciência Política.

Orientador. Prof. Dr. Edir Veiga Siqueira.

**Aprovada em:** / / 2014

**Banca Examinadora:**

Prof. Dr. Edir Veiga Siqueira  
Orientador – PPGCP/IFCH/UFPA

Prof. Dr. Manoel Alves de Lima  
Examinador Externo – IFCH/PPGPC/UFPA

Prof. Dr. Carlos Augusto Silva Souza  
Examinador Interno – PPGE/UFPA

Belém, PA  
2014

Para Vicente,

Marília,

Victor

e Renata Noronha.

Alegria de meu viver.

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente a Deus, meu sincero reconhecimento de amor.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Pará-UFGPA, pelos conhecimentos compartilhados.

Ao professor Edir Veiga Siqueira, meu especial agradecimento e consideração pela orientação, paciência e disponibilidade para a realização deste estudo.

Ao professor Carlos Eduardo de Souza Siqueira, pelas sugestões e conselhos que me foram muito úteis.

Aos meus pais e aos meus irmãos, que sempre estiveram ao meu lado, incentivando-me e proporcionando o apoio fundamental para a realização deste sonho.

*A alegria está na luta, na tentativa, no sofrimento envolvido e não na vitória propriamente dita.*

(Mahatma Gandhi).

## RESUMO

Esta dissertação elucidou a transformação institucional do Ministério Público Brasileiro (MPB), mais especificamente o Ministério Público Federal (MPF). O problema que orienta a presente pesquisa foi: em que circunstâncias houve a transformação do Ministério Público Brasileiro de defensor do Estado para defensor da sociedade. Para atingir tais metas foram realizadas pesquisas bibliográficas e empíricas em torno da história e do desenvolvimento do Ministério Público Federal. Ao final concluímos que fatores de ordem histórica e sócio-políticos foram fundamentais para que no curso da redemocratização brasileira emergisse uma nova instituição com poderes e legitimidade para o ajuizamento de ações civis públicas, que transformaram esta instituição em núcleo republicano no combate ao patrimonialismo e a improbidade administrativa no Brasil.

Palavras-chave: Transformação Institucional. Ministério Público Brasileiro. Redemocratização. Nova Instituição. Poderes.



## **ABSTRACT**

This work elucidated the institutional transformation of the Brazilian Public Ministry (MPB), more specifically the Federal Public Ministry (MPF). The problem guiding this research was: Under what circumstances was the transformation of the Brazilian Public Ministry of the State defender to defender of society. To achieve these goals bibliographic and empirical research has been done around the history and development of the Federal Public Ministry. At the end we concluded that the historical order and socio- political factors were essential for the course of Brazilian democracy emerged a new institution empowered and entitled to the filing of civil lawsuits, which transformed this institution Republican core combat patrimonialism and misconduct administrative in Brazil.

**Keywords:** Institutional Transformation. Brazilian Public Ministry. Democratization. New Institution. Powers.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1-	Evolução do Ministério Público no Brasil de 1808-1988.....	32
Figura 2-	Evolução incremental do Ministério Público por períodos.....	34
Quadro 1-	Ações conduzidas em parceria entre Ministério Público e Polícia Federal com grandes repercussões.....	40
Quadro 2 -	Atuação do Ministério Público/Polícia Federal.....	41

## LISTA DE SIGLAS

BB	Banco do Brasil
CF	Constituição Federal
CNA	Confederação Nacional da Agricultura
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CNPQ	Conselho Nacional de Pesquisa
ECT	Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos
MP	Ministério Público
MPF	Ministério Público Federal
MPU	Ministério Público da União
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONGS	<b>Organizações não governamentais</b>
ONU	<b>Organização das Nações Unidas</b>
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PL	Partido Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
STF	Supremo Tribunal Federal

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	12
2	O MINISTERIO PÚBLICO NA DEFESA DO ESTADO.....	18
2.1	O Ministério Público após a independência do Brasil.....	20
3	A CONSTITUIÇÃO DE 1988 – O MINISTÉRIO PÚBLICO NA DEFESA DA SOCIEDADE.....	26
4	ACCOUNTABILITY E AUTONOMIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO BRASIL PÓS 1988.....	35
4.1	A construção de <i>accountability</i> .....	35
4.2	Autonomia do Ministério Público no Brasil.....	36
4.3	O protagonismo do Ministério Público Brasileiro.....	39
5	MINISTÉRIO PÚBLICO, PARTICIPAÇÃO E ACCOUNTABILITY	46
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	65
	REFERÊNCIAS.....	68
	ANEXOS.....	72

## 1 INTRODUÇÃO

Esta dissertação tem como objeto a transformação institucional do Ministério Público Brasileiro<sup>1</sup>. Esta temática assumiu relevância institucional e política no Brasil do “mensalão”<sup>2</sup> e dos grandes escândalos de corrupção envolvendo a tecnoburocracia pública, os políticos e o mundo empresarial.

Neste contexto político do Brasil democrático, emergiu o Ministério Público como ator pivotal dos interesses republicanos de uma sociedade que clamava por moralidade no trato da coisa pública. Podemos entendê-lo como verdadeiro mecanismo de controle público na medida em que aciona os agentes públicos quando estes se desviam do dever ser da *res pública*.

Vários autores da grande área das ciências sociais aplicadas, em especial da ciência política, se debruçaram nas 2 (duas) últimas décadas sobre o estudo dos fatores endógenos e exógenos responsáveis pela mudança do desenho institucional e dos parâmetros políticos e jurídicos de atuação do Ministério Público no Brasil. Temas tais como a emergência de novos direitos na seara internacional e nacional, sobretudo no campo dos direitos difusos, individuais e coletivos, o fenômeno da judicialização da política e politização da justiça, do ativismo político, a consagração de um Estado Democrático de Direito instituído pelo advento da Constituição da República Federativa do Brasil com a formação de novas arenas judiciais de solução de conflitos políticos e de novos atores de fiscalização das atividades governamentais e da sociedade civil organizada, em especial das instituições políticas-jurídicas, foram as principais responsáveis pelo grau evolutivo percorrido pela instituição Ministério Público.

No entanto, tal sucessão encadeada de fatos históricos, políticos, jurídicos, econômicos sociais e culturais deu-se de modo lento, contínuo, constante e gradual, refletindo mudanças incrementais na instituição ministerial, objeto de estudo analítico-explicativo da corrente neoinstitucionalista histórica.

---

<sup>1</sup> De acordo com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, o Ministério Público Brasileiro abrange: o Ministério Público da União, que compreende o MP Federal, MP do Trabalho, MP Militar e o MP do Distrito Federal e Territórios e; por sua vez, o Ministério Público dos Estados (artigo 129).

<sup>2</sup> Ação Penal nº. 470 que denunciou altos dirigentes políticos e empresários em esquema de desvio de recursos públicos, apelidada desta forma, segundo o deputado Roberto Jefferson (PTB), porque deputados recebiam valores mensais para apoiar o governo petista. Interessante estudo sobre a temática pode ser encontrado na obra de Paulo Moreira Leite denominada: A outra história do mensalão - as contradições de um julgamento político, pela editora geração.

A atuação ministerial, antes restrita a esfera acusatória criminal, a dizer, a atuação típica do Ministério Público como o titular do direito de punir (*jus puniendi*) por meio da propositura de ações penais públicas, posteriormente se estendeu sobre a esfera ambiental, do controle da moralidade e probidade administrativas, se espraiando sobre os direitos sociais e individuais indisponíveis, de conteúdo vago e impreciso, o que conferiu vasto campo de atuação e poderes ao *Parquet*<sup>3</sup>.

Isto gera discussões sobre o controle administrativo e jurisdicional no que tange a atuação profissional dos membros não eleitos da instituição (burocracia estatal). Existiriam para alguns elevados índices (ou doses) de autonomia e de discricionariedade (uma espécie de autoautonomia e *quasi*-abdicação), com baixos índices de *accountability* vertical, horizontal e social.

A seguir veremos alguns dos principais estudiosos sobre o tema da evolução do desenho institucional do Ministério Público no Brasil.

Arantes (1999), em sua obra *Direito e Política: O Ministério Público e a Defesa dos Direitos Coletivos*, apresenta 2 (dois) critérios explicativos do novo desenho institucional (nova roupagem) do Ministério Público no Brasil, a dizer: o jurídico e o político. O referido autor aponta que no transcorrer da década de 1980 importantes avanços legislativos fizeram com que o Ministério Público Brasileiro fosse o agente representativo mais importante do fenômeno do alargamento do sistema de justiça no Brasil (arena judiciária), viabilizada pelo advento de normas atinentes ao meio ambiente, patrimônio histórico e cultural, direitos do consumidor e, posteriormente, com o advento de leis sobre moralidade e probidade administrativas, que, por sua vez, conferiu amplos poderes de atuação do *Parquet*. O instrumento processual regulatório para orientar a aplicação de tais normas foi instituído pela Lei da Ação Civil Pública (Lei nº. 7.347/85).

Do ponto de vista político, o empoderamento do Ministério Público como instituição de fiscalização e de controle da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência de atos políticos deu-se também em razão do contexto de abertura democrática e do anseio da população brasileira por liberdades e direitos individuais frente ao Estado, cuja ordem jurídica anterior era eminentemente autoritária e ditatorial, sufocando o exercício de direitos e liberdades individuais.

A Constituição Federal foi o marco político e jurídico consolidador do fenômeno da judicialização da política e politização da justiça, conferindo vasto campo de atuação ao

---

<sup>3</sup> Expressão de origem francesa aqui utilizada para designar a instituição Ministério Público e/ou seus membros integrantes, a dizer, procuradores e promotores.

Órgão Ministerial, ao erigir o Ministério Público como o defensor da ordem jurídica, do regime democrático e dos direitos e interesses sociais e individuais indisponíveis (descrição meramente exemplificativa e não taxativa do rol de competências e atribuições dos membros da citada instituição<sup>4</sup>).

Seu modelo explicativo versa eminentemente sobre fatores endógenos relacionados ao voluntarismo político dos membros da instituição em erigí-la como defensora dos direitos e interesses da população.

Kerche (2007), no artigo autonomia e discricionariedade do Ministério Público no Brasil, aduz que antes do advento da atual Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 o Ministério Público era uma instituição diretamente ligada ao poder executivo do Estado. Com o advento de tal Constituição Política o Ministério Público passou a ser dotado de poderes amplos, de contornos muitas vezes vagos e imprecisos, com poucos ou mínimos instrumentos de *accountability* sobre a atuação funcional dos membros não eleitos da instituição, de modo que o Ministério Público se diferenciada das demais instituições de controle por possuir simultaneamente elementos de autonomia legislativos, institucionais e políticos, instrumentos de atuação discricionários e amplo campo de atuação. Conclui no sentido de que o Ministério Público é uma instituição *sui generis* no Estado Brasileiro, por ser um órgão estatal com amplos poderes, altas doses de autonomia e discricionariedade e poucos instrumentos de controle (*accountability*), havendo uma *quasi*-abdicação.

Sua análise confere ênfase aos fatores institucionais de relacionamento do Ministério Público com os poderes executivo e legislativo do Estado Brasileiro para explicar o elevado grau de autonomia e dose de discricionariedade, recorrendo a "engenharia institucional" para explicar tal fenômeno.

Carvalho e Leitão (2010), em artigo científico versando sobre o novo desenho institucional do Ministério Público e o processo de judicialização da política (2010) afirma que embora tenha havido uma espécie de *quasi*-abdicação, como afirmou Kerche (2007), o parlamento brasileiro pode emendar a Constituição Federal e/ou propor alterações legislativas para mitigar os poderes e elevadas doses de discricionariedade do Ministério Público, em uma espécie de *accountability* horizontal. Além disso, o controle orçamentário seria um entrave indireto a atuação e prestação funcional dos membros da instituição.

---

<sup>4</sup> Neste sentido, dispõe o artigo 129, IX, da Constituição da República de 1988, serem funções institucionais do Ministério Público o exercício de outras funções que lhes forem atribuídas, desde que compatíveis com sua finalidade.

Mazzilli (2001), procurador de justiça aposentado e um dos pioneiros no estudo científico sobre o Ministério Público no Brasil, em artigo intitulado Ministério Público e a Cidadania, traçou esboço sucinto e preciso sobre a evolução da instituição em nosso país, ao salientar que o *Parquet* começou como defensor do rei, passou a defensor do Estado, depois defensor a sociedade e, hoje, nos temos do perfil que lhe traçou a Constituição de 1988, passou a ser defensor de uma sociedade democrática (MAZZILLI, 2001, p. 2).

Acrescentou ainda que o Ministério Público Brasileiro possui como instrumentos de atuação o exercício da titularidade da ação penal pública; o inquérito civil, de natureza administrativa e extrajudicial, a fim de investigar lesões a interesses metaindividuais; a legitimidade ativa para o ajuizamento de ações civis públicas e; também age como ouvidoria e ativista política na solução de conflitos (ombudsman)<sup>5</sup>.

Por sua vez, Silva (2001) em interessante estudo científico empírico sobre a atuação de promotores de justiça na defesa dos interesses sociais e coletivos no interior e na capital do Estado de São Paulo, observa que desde a década de 1980 o Ministério Público reivindicou para si o papel de guardião dos interesses da sociedade, sendo que o advento da Constituição Republicana de 1988 atribuiu prerrogativas semelhantes às asseguradas a magistratura. Destacando o ativismo político dos membros do Ministério Público de São Paulo para a feitura de normas jurídicas e de instrumentos de atuação na esfera dos interesses metaindividuais (difusos, coletivos e individuais homogêneos), o Ministério Público porta-se como ator político *sui generis* na defesa de grupos e segmentos sociais.

Segundo a referida autora, no interior de São Paulo os promotores assumem a função de defensores dos fracos e oprimidos, em uma relação de proximidade com a população local. Os meios extrajudiciais para a solução de conflitos e controvérsias é largamente utilizado pelos membros do *Parquet* para mitigar conflitos. Por sua vez, os promotores da capital São Paulo receberiam denúncias de associações, conselhos participativos, partidos políticos e demais instituições civis, tendo em vista a maior complexidade do entorno citadino.

No que concerne ao modo de atuação de promotores de justiça, com o advento de novos direitos e interesses transindividuais, tais *modus operandi* podem ser simbolizados pela figura do promotor de fato e do promotor de gabinete. O primeiro agiria como importante articulador e intermediador de interesses políticos para a solução de contendas, mobilizando e

---

<sup>5</sup> Neste sentido, ver alguns exemplos: Código de Processo Penal Brasileiro (Decreto-Lei nº. 3.689/41, artigo 24); Lei da Ação Civil Pública (Lei nº. 7.347/85, artigo 5º, I); Código de Defesa do Consumidor (Lei nº. 8.078/90, artigo 81, III); Lei do Meio Ambiente (Lei nº. 9.605/98, artigo 26); Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei nº. 8.625/93, artigos 25, 26 e 27) e; Lei Complementar do Ministério Público da União (LC nº. 75/93).



atuando diretamente com instituições governamentais e não governamentais para a consecução de seus objetivos, com a utilização larga e maciça de instrumentos extrajudiciais tais como o inquérito civil e a utilização de diligências investigatórias em procedimentos administrativos, em verdadeiro proativismo político. O promotor de fatos daria importância a tais mecanismos extrajudiciais para a resolução de conflitos, sem desprezar os meios judiciais.

Por outro lado, o promotor de gabinete<sup>6-7</sup>, ainda que se utilize de mecanismos extrajudiciais para a solução de conflitos, confere especial preponderância a sua atuação judicial, em verdadeiro proativismo jurídico.

É importante a compreensão desta evolução do Ministério Público Brasileiro, não só como regra institucional referenciada nos estudos neoinstitucionalistas, mas como verdadeiro instrumento de *accountability* horizontal, aplicando os freios e contrapesos republicanos e ao mesmo tempo exigido a demonstrar os devidos resultados efetivos desta inserção junto aos temas que implicam seu protagonismo.

O comportamento *accountable* por parte do MP Brasileiro constitui uma característica determinante de instituições de democracia avançada, os outros 2 (dois) são a representação e a participação. Essa qualidade prima por garantir que a vontade popular possa ter suas aspirações soberanas garantidas, uma vez que a representação política tem limitações em prover o alargamento da participação cidadã. Diante desse cenário de limitações, tanto da participação como da representação, com ligeira vantagem da representação, pois esta está investida a tomar decisões, urge acionar os devidos freios e contrapesos (*checks and balances* federalista) para que os mandatários do povo não venham a extrapolar suas devidas competências.

A Constituição Federal (CF) de 1988 veio trazer luzes à democracia brasileira, no sentido de completar a tríade qualitativa democrática com o mecanismo de controle público ou *accountability*, sob competência deste MP. Assim percebe-se em momentos diferenciados, configurados numa correlação de forças e arenas diversas, é que podemos entender seu atual *status* de ator protagonista da tecnoburocracia (não eleitos) e participe da política como ela se apresenta: temas diversos e interesses antagônicos. Entendemos que nesse aspecto, este estudo

---

<sup>6</sup> Segundo Silva (2001), o promotor de gabinete, ao considerar a abrangência de suas funções e a indefinição decorrente da possibilidade de atuar fora do processo, busca evitar lançar mão sistematicamente de procedimentos administrativos ou extrajudiciais, por temer o desvirtuamento da sua função prioritária de instaurar inquéritos, propor ações e fiscalizar o cumprimento da lei.

<sup>7</sup> Por sua vez, os promotores de fato lançam mão sistematicamente de procedimentos administrativos para a resolução de conflitos, coma utilização de diligências investigatórias, reuniões com órgãos e atores sociais, orientações, mobilização de atores institucionais e políticos, chegando inclusive a participar da execução de campanhas e de fundações de organizações de caráter não governamental, articulando forças locais e mobilizando recursos da comunidade.

será de grande relevância para a Ciência Política por trazer à tona um tema singular para compreensão do comportamento das instituições no Brasil, sendo este o móvel que nos trouxe até aqui, e dessa forma apresentamos o nosso caminho-guia.

O problema central que anima esta dissertação é explicitado da seguinte forma: Em que circunstância houve transformação do Ministério Público brasileiro de uma função de defensor do governo para defender a sociedade civil?

Desta forma, para atingir os objetivos traçados em resposta ao problema apresentado, procedemos ao exame detalhado das Constituições Brasileiras, desde 1824 até a Constituição de 1988, abordando inclusive as leis infraconstitucionais que versaram sobre o tema.

Após as pesquisas bibliográficas sobre a temática, procedemos à pesquisa teórica sobre a teoria do neoinstitucionalismo, que nos forneceu as ferramentas necessárias para oferecermos uma explicação sobre a transformação incremental que sofreu o Ministério Público Brasileiro atual, que tem amplos poderes investigatórios sobre o Estado e seus agentes públicos.

Realizamos também uma pesquisa sobre a teoria dos mecanismos de controle público concretamente; são os freios e contrapesos<sup>8</sup> realizados pelos poderes que republicanos. Constitui a teoria de *accountability* e seus tipos elaborados por Guillermo ‘O Donnell: *accountability* horizontal e vertical. Assim procuramos evidenciar o papel republicano que o Ministério Público vem protagonizando na sociedade brasileira, mais precisamente no combate à corrupção governamental e com a propositura de ações de improbidade administrativa contra agentes públicos, incluindo políticos dos poderes legislativos, executivos e da tecnocracia do Estado.

E finalmente, realizamos pesquisa empírica sobre os resultados objetivos, em números e percentuais, sobre ações interpeladas pelo MP nos últimos anos.

A presente dissertação está organizada em 3 (três) capítulos:

Na introdução faço uma revisão da literatura sobre os estudos do MP na perspectiva de levantar o estado da arte sobre este constructo. Na seção 2 verifico sua evolução, diferenciação, empoderamento e controle horizontal. Na seção 3 recupero a história do MP, e em especial o brasileiro, nela detecto os momentos constitucionais e infraconstitucionais que foram decisivos para a transformação do MP em uma Instituição pró ativa no exercício de *accountability* horizontal no Brasil.

---

<sup>8</sup> Teoria da governabilidade esboçada por Montesquieu, em seu clássico: do espírito das leis.

Na seção 4, apresento uma pesquisa teórica e empírica sobre controle horizontal que o MPF realizou sobre as instituições públicas brasileiras.

Logo em seguida, encerrando este estudo, apresento as considerações finais sobre a problemática em questão.

## 2 O MINISTERIO PÚBLICO NA DEFESA DO ESTADO

Na história brasileira, os traços preambulares do Ministério Público devem ser demarcados a partir de uma análise retrospectiva à própria origem e formação do Estado Brasileiro, desde o período pré-colonial até os dias atuais.

De acordo com os ensinamentos do cientista político e jurista brasileiro Bonavides (2012), o Estado é um ente abstrato, estabelecido em determinado território e submetido a um poder soberano que lhe confere unidade orgânica.

Os seus elementos constitutivos, na visão de um Estado Moderno, seriam 4 (quatro), a dizer: o elemento humano - população (conceito de caráter quantitativo que engloba a totalidade dos indivíduos que vivem dentro das fronteiras de um determinado país - este, por sua vez, espaço natural físico-ambiental); o elemento físico - território (em suas variadas formas, tais como, o solo, o subsolo, o mar territorial e o espaço aéreo correspondente); o elemento político - soberania (poder absoluto e incondicionado que não encontra limitações na ordem interna estatal, mas que na ordem externa ou internacional está em condições de igualdade e cooperação com as demais soberanias estatais. Dito isto, podemos aduzir que existe no plano interior ao Estado verdadeira relação de subordinação entre a soberania deste ente e os seus súditos, sendo que no plano exterior ou internacional existe verdadeira relação de coordenação - inexistência de hierarquia).

Segundo o estudo sobre a história do Ministério Público no Brasil no período pré-colonial, disponível no sítio do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP, 2013), a Colônia Brasileira de Portugal, dependente que era da metrópole portuguesa politicamente e juridicamente, adotava os procedimentos ordenados por Portugal.

Desta feita, o primeiro vestígio nacional do Ministério Público remete ao período pré-colonial do Brasil, fruto das ordenações manuelinas de 1521, que aludiam a figura do promotor público como sendo o responsável por fiscalizar e alegar tudo o que fosse necessário para a busca e a conservação da justiça. Nota-se dessa forma uma clara evolução do Ministério Público no Brasil, quando da chegada do Estado português transfere-se concomitantemente todas suas instituições, e principalmente toma lugar àquelas que garantiam o Estado absoluto e patrimonial que foi este Estado. O Ministério Público surge dessa forma como vestígio, e vinculado à coroa portuguesa numa clara alusão de garantia da justiça e conseqüente a extensão do poder real que se dá pelo controle das regras.

Posteriormente, em 1603 as ordenações filipinas passaram a prever, além do Promotor da Casa de Suplicação, designação esta dada ao Tribunal Supremo de Portugal, órgão

jurisdicional com competência para a análise de causas cíveis e criminais, o chamado Procurador dos Feitos da Coroa, o Procurador dos Feitos da Fazenda e a o Solicitador da Justiça da Casa da Suplicação, funções estas atualmente exercidas pelo Ministério Público tal qual o conhecemos. Porém, encontraremos um claro desdobramento deste MP com a criação desses 3 (três) novos institutos - claro arranjo demonstrador da necessidade de aperfeiçoamento desta instituição para cumprir os desígnios do poder do El rei, conforme escritos de Faoro (1958).

O rei, visto como autoridade humana com poderes divinos e senhor absoluto dos destinos humanos, exercia livremente o poder de escolha dos solicitadores de justiça. O solicitador de justiça da casa de suplicação era livremente escolhido pelo rei e tinha por atribuições a fiscalização do fiel cumprimento das disposições legais e a propositura de acusações criminais. É importante observar que ainda persiste até hoje uma forte vinculação do Ministério Público com o poder central. Em uma linha histórica da colônia a República, passa-se da ordenança do Rei no Império ao primeiro veto *player* da república - o presidente. A diferença entre um e outro se dá e principalmente pelo advento da democracia, no primeiro, extensão do poder real, no outro, instituição reconhecida do Estado democrático de direito.

No período colonial, o Ministério Público continuou a não existir como instituição, sendo que até o início de 1609 (marco de criação) funcionava no Brasil apenas a justiça de primeira instância.

Os processos criminais eram iniciados pelo particular, pelo ofendido ou pelo próprio juiz e o recurso cabível era interposto para a relação de Lisboa, em Portugal.

Segundo consta em registros históricos, foi no mês de março do ano de 1609 que surgiu pela primeira vez a figura do chamado promotor de justiça, quando da criação do Tribunal da Relação da Bahia, figura esta posteriormente instituída também quando da criação do Tribunal de Relação do Rio de Janeiro, em 1751 (cria-se o instituto do promotor de justiça).

Com a transferência da capital da corte da Bahia para a cidade do Rio de Janeiro, o Tribunal de Relação do Rio de Janeiro foi transformado em Casa de Suplicação<sup>9</sup> do Brasil.

No ano da chegada da família real portuguesa ao Brasil, em 1808, a Casa de Suplicação passa a julgar os recursos oriundos de decisões do Tribunal de Relação da Bahia. Neste novo tribunal os cargos de promotor de Justiça e o de procurador dos Feitos da Coroa e Fazenda foram unificados e passaram a ser ocupados por 2 (dois) titulares. Podemos entender

---

<sup>9</sup> Instituição brasileira criada no período pré-colonial, competente para analisar e julgar processos em última instância.

a partir da evolução ou desdobramento institucional do Ministério Público Brasileiro de acordo com de Taylor e Hall (2003) ao indagarem sobre as instituições em comentários sobre as versões do neoinstitucionalismo:

Como os teóricos do institucionalismo histórico definem instituição? De modo global, como os procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política. Isso se estende das regras de uma ordem constitucional ou dos procedimentos habituais de funcionamento de uma organização até às convenções que governam o comportamento dos sindicatos ou as relações entre bancos e empresas. Em geral, esses teóricos têm a tendência a associar as instituições às organizações e às regras ou convenções editadas pelas organizações formais, (TAYLOR; HALL, 2003, p. 196).

## 2.1 O Ministério Público após a independência do Brasil

Após tecermos estes breves comentários embrionários sobre o que atualmente veio a se tornar o Ministério Público no Brasil, passaremos a análise do Ministério Público após a independência do Brasil. Portanto, é o que faremos a seguir.

No início da história do constitucionalismo brasileiro, consubstanciada no processo de elaboração e instituição da Constituição Brasileira de 1824, os esboços do órgão ministerial no cenário político-jurídico-constitucional foram inexistentes.

Consoante os ensinamentos do cientista político e constitucionalista português Canotilho (2009) não existe um constitucionalismo, mas sim movimentos constitucionalistas ou constitucionais, sendo mais correto utilizarmos esta expressão no plural<sup>10</sup>.

O constitucionalismo, modernamente falando, representa uma técnica específica de limitação do poder político com fins garantísticos, implementada através da adoção de leis constitucionais escritas para limitar os eventuais abusos e/ou desvios de poder perpetrados por seus detentores.

Essa assertiva pode ter sido influenciada pela visão aristotélica de que seria injusto e perigoso atribuir-se a um homem vastos e concentrados poderes, pois este homem tenderia a utilizá-los de forma abusiva e nefasta.

Posteriormente, tal visão foi aprimorada na feitura do Estado Moderno de Direito com Montesquieu e sua teoria da tripartição de poderes ou funções estatais e com a obra "Os Federalistas", dos autores Thomas Madison, Alexander Hamilton e John Jay.

---

<sup>10</sup> Canotilho, na obra: Direito Constitucional e Teoria da Constituição analisa os movimentos constitucionalistas antigos e os modernos, em verdadeiro estudo comparativo, ao apresentar similitudes e dessemelhanças vivenciadas por cada realidade econômica, política, social e cultural no caminhar de sua organização jurídica.

Em 1824, a Constituição não se referia ao Ministério Público, mas estabelecia que nos juízos de crimes, cuja acusação não pertencesse à Câmara dos Deputados, a acusação ficaria sob a responsabilidade do Procurador da Coroa e Soberania Nacional.

Apenas em nível infraconstitucional ao ordenamento jurídico-constitucional imperial brasileiro é que podemos precisamente encontrar parca e incipiente referência a tal instituição, ao se compulsar no Código Criminal do Império de 1832 e se constatar a expressão promotor como a figura pública de acusação de alguns tipos de crimes disciplinados pelo citado diploma criminal da época.

Segundo a escola do neoinstitucionalismo histórico enfatizada por Taylor e Hall (2003), em análise podemos inferir que esse arranjo infraconstitucional, decorre das relações entre instituições e o comportamento dos indivíduos e elas enfatizam as assimetrias de poder associadas ao funcionamento e ao desenvolvimento das instituições<sup>11</sup>. Decorre que embora este MP possa ser observável, percebemos um alto de subordinação ao ordenamento vigente naquele período.

De acordo com o artigo 312 do Código Criminal do Império Brasileiro, a acusação por parte da Justiça continuará em todos os crimes que a admitiam, sendo que nos de abuso da liberdade de comunicar os pensamentos, acusará o promotor nos casos declarados nos artigos constitucionais noventa, noventa e nove, cento e dezenove, duzentos quarenta e dois, duzentos quarenta e quatro, duzentos setenta e sete, duzentos setenta e oito, e duzentos setenta e nove.

O advento da Lei nº. 261, de 03 de dezembro de 1841, que reformou o Código Criminal do Império, fez com que fosse disciplinada em Capítulo próprio a figura dos Promotores Públicos. Tais agentes do Estado eram nomeados e demitidos pelo Imperador (Chefe do Poder Executivo e Titular do Poder Moderador - chave de toda a organização política), materializando sinais do ganho de importância de tal figura para a busca, fiscalização, tutela e realização da justiça, mas ainda sobre o controle do chefe do poder executivo e titular do poder moderador, assim denominado constitucionalmente de imperador constitucional e defensor perpétuo do Brasil.

Percebe-se que este formato de arranjo institucional do Ministério Público “amarrado” ao executivo tem continuado formalmente, porém a perspectiva calculadora da atualidade tem tornado este MP mais robusto. Supondo a existência de demandas internas e históricas de promotores e procuradores em ação coletiva junto aos tomadores de decisão- torna-se difícil a

---

<sup>11</sup> Interessante estudo sobre os novos institucionalismos (neoinstitucionalismo histórico, neoinstitucionalismo da escolha racional e neoinstitucionalismo sociológico) pode ser encontrado no artigo de Hall; Taylor (2003) denominado "as três versões do neoinstitucionalismo".

dissolução ou demissão desses atores. Em perspectiva calculadora (*rational choice*) poderíamos entender dessa forma:

A perspectiva calculadora sugere que as instituições se mantêm porque elas realizam algo da ordem de um equilíbrio de Nash. Em outros termos, os indivíduos aderem a esses modelos de comportamento porque o indivíduo perderá mais ao evitá-los do que ao aderir a eles. Segue-se disso que, quanto mais uma instituição contribui para resolver dilemas relativos à ação coletiva, ou quanto mais ela torna possíveis os ganhos resultantes de trocas, mais ela será robusta. (TAYLOR; HALL, 2003, p. 198).

Segue-se que diferentemente do ordenamento legal do império, onde o poder de nomear e demitir pertencia ao Imperador e a lógica deste ato naquele período caracterizado pelo patrimonialismo se dava em rito sumário tanto em nomeação quanto em demissão, hoje embora seja de livre nomeação do procurador do MP pelo presidente, um ato republicano, ao contrário sua demissão é um ato complexo que envolve o Congresso Nacional que participa com a aprovação deste, ou seja, a demissão na República é um grande custo para seu executivo. Assim observaremos melhor o progresso desta instituição com a chegada da República e ao mesmo tempo em que o Brasil se desvencilha da família real portuguesa.

Segundo estudos históricos, a chamada Lei do Ventre Livre (Lei nº. 2.040, de 28 de setembro de 1871), conferiu atribuição para o promotor de justiça proteger os fracos e indefesos filhos livres de mulheres escravas, incumbindo-lhes de função fiscalizadora do registro destes CNMP, Ministério Público da União (MPU), artigo Ministério Público: aspectos históricos, de Victor Roberto Corrêa de Souza<sup>12</sup>). Talvez essa vinculação ao que seria o povo brasileiro, desse maior poder ao Ministério Público em formação, desta feita a CF de 1988 veio apenas ratificar esta atribuição histórica.

Com o aproximar do advento da primeira Constituição Brasileira Republicana, de 1891, a instituição ministerial em âmbito federal, a dizer, o Ministério Público Federal, começou a ser regulamentado, o que foi feito pelo Decreto nº. 848, de 11 de outubro de 1890, que, por sua vez, ao disciplinar sobre a justiça federal, versou sobre a estrutura e atribuições do órgão ministerial em âmbito federal.

Segundo tal decreto, o membro do Supremo Tribunal Federal que fosse nomeado procurador-geral da república<sup>13</sup> deixaria de tomar parte nos julgamentos e decisões, e, uma vez nomeado, conservar-se-ia vitaliciamente nesse cargo. Em comparação com os dias de

<sup>12</sup> Antigo procurador federal e atualmente magistrado da 3ª vara federal do Estado do Rio de Janeiro.

<sup>13</sup> Chefe do Ministério Público da União, do [Ministério Público Federal](#) e [Procurador-Geral Eleitoral](#).



hoje membros do Ministério Público tomam assento em processos de julgamento, essa dimensão constitui mais um grau de empoderamento rumo à diferenciação e autonomia.

As competências do Procurador-Geral da República estavam disciplinadas no artigo 22 do referido diploma legal, destacando-se o exercício de ação penal pública nas causas de competência do Supremo Tribunal, o zelo e a fiscalização das leis decretos e regulamentos, a dizer, das espécies normativas aplicadas pelos juízes federais, a representação da União e a atuação como espécie de órgão consultivo dos procuradores seccionais em matérias concernentes ao exercício da justiça federal.

No que se refere às normas constitucionais, a primeira Constituição da República Brasileira versou brevemente sobre o órgão ministerial ao mencionar que o procurador-geral da república seria designado pelo presidente da república.

Neste sentido é que o artigo 58 da referida Constituição Brasileira dispunha que o chefe do poder executivo (Presidente da República) designaria o Procurador-Geral da República, escolhido dentre os membros integrantes do Supremo Tribunal Federal, e cujas atribuições seriam regulamentadas em nível de legislação infraconstitucional.

Na Constituição de 1934, o Ministério Público é mais detalhadamente referenciado no capítulo que versa sobre os órgãos de cooperação nas atividades governamentais.

Segundo o disposto no artigo 95 do citado Diploma Constitucional, o Ministério Público seria organizado na União, no Distrito Federal e nos Territórios por lei federal, e, nos Estados, pelas leis locais, sendo que o procurador-geral da república seria o chefe do Ministério Público Federal nos juízos comuns, sendo nomeado pelo Presidente da República após aprovação do Senado Federal.

Tal cargo deveria ser ocupado dentre cidadãos com os requisitos estabelecidos para os Ministros da Corte Suprema, com os mesmos vencimentos, podendo ser demitidos a qualquer tempo (*ad nutum*), o que não acontecia com os membros da referida instituição, como em seguida passamos a ver.

A chefia do Ministério Público no Distrito Federal e nos Territórios era de livre nomeação por parte do Presidente da República dentre juristas de notável saber e reputação ilibada, alistados eleitores e maiores de 30 (trinta) anos, com os vencimentos dos Desembargadores.

Os membros do Ministério Público Federal que atuavam nos Juízos comuns eram nomeados pelo critério da "meritocracia", mediante processo seletivo de escolha intelectual dos mais aptos a exercerem o cargo- concurso, só perdendo o cargo mediante sentença

judiciária ou processo administrativo em que lhes fossem asseguradas ampla defesa, sendo tais procedimentos regulados em nível infraconstitucional.

Era vedado o exercício de outras funções públicas por parte dos chefes do Ministério Público na União e nos Estados, salvo o magistério, havendo compatibilidade de horários, sob pena de perda do cargo.

A estrutura, organização, composição, poderes, deveres, competências, funções e atribuições do Ministério Público atuante perante as Justiças Militar e Eleitoral ficava a cargo de normatização por leis especiais.

O Código Civil de 1917, os Códigos de Processo Civil de 1939 e de 1973, o Código Penal de 1940 e o Código de Processo Penal de 1941 passaram a atribuir diversas funções à instituição.

A Constituição de 1937, apelidada de Polaca (BRASILESCOLA, 2013, não paginado), por ter sido influenciada pela Constituição autoritária ditatorial do Estado da Polônia, não versou expressa e especificamente sobre o Ministério Público, apenas descrevendo sobre a atuação do procurador geral da república e a regra do quinto constitucional.

A Constituição de 1946 se refere expressamente ao Ministério Público em seus artigos 125 a 128, não vinculando tal instituição aos poderes de Estado.

Em 1967, a Constituição faz referência expressa ao Ministério Público no capítulo destinado ao Poder Judiciário. Já em 1969, a Emenda constitucional nº. 1 se refere ao Ministério Público no capítulo destinado ao Poder Executivo. É interessante notar na CF de 1946 e 1967 forte recuperação de espaço deste MP, em que pese esses 2 (dois) períodos distintos, democrático e depois ditatorial.

Em 1981, normas gerais organizatórias do Ministério Público Estadual são formalizadas pela Lei Complementar nº. 40/81, que instituiu princípios (unidade, indivisibilidade e autonomia funcional). Dentre as funções institucionais do Ministério Público estava à promoção da ação civil pública, o que representou um forte traço de voluntarismo e influência política dos membros da instituição, que, por sua vez, conseguiram importante avanço legislativo.

Taylor e Hall (2003) cita Victoria C. Hattam que, por sua vez, afirma que o poder estabelecido do poder judiciário conduziu o movimento trabalhista norte-americano a abandonar estratégias que corriam o risco de serem derrubadas pela revisão judicial.

Entretanto, como numerosos teóricos dessa escola, ela vai mais longe ao examinar o modo como as diferenças do contexto institucional nos Estados Unidos e na Grã Bretanha

suscitaram movimentos trabalhistas ligados a visões de mundo muito diferentes. Esse tipo de análise sugere que as estratégias induzidas por um contexto institucional dado podem fossilizar-se ao longo do tempo e tornarem-se visões de mundo, que são propagadas por organizações oficiais e terminam por moldar a imagem de si e as preferências dos interessados.

Desta maneira acreditamos que a musculatura deste MP foi moldada a esta maneira; ações políticas que fizeram fossilizar posições destas instituições que desafiam um dos centros de empoderamento, o poder executivo.

### 3 A CONSTITUIÇÃO DE 1988 – O MINISTÉRIO PÚBLICO NA DEFESA DA SOCIEDADE

Em 1985, a área de atuação do *Parquet* foi ampliada com a Lei nº. 7.347 (que disciplinou a ação civil pública), ampliando a atuação do Órgão Ministerial na função de defesa dos interesses difusos e coletivos.

Em 1988, a Constituição faz referência expressa ao Ministério Público no capítulo ‘Das funções essenciais à Justiça’, definindo as funções institucionais, as garantias e as vedações de seus membros.

Com a Constituição de 88, na área cível, o Ministério Público adquiriu novas funções, destacando a sua atuação na tutela dos interesses difusos e coletivos, como meio ambiente, consumidor, patrimônio histórico, turístico e paisagístico; pessoa portadora de deficiência; criança e adolescente, comunidades indígenas e minorias étnico-sociais. Atribuições que ampliaram a evidência do Ministério Público na sociedade, transformando a instituição num braço da população brasileira (ampliação definitiva do MP).

Além disso, não podemos esquecer que o Ministério Público atua diretamente no controle de constitucionalidade das leis e dos atos normativos, o que é levado a cabo, em nível federal, pela atuação do Procurador-Geral da República, chefe do Ministério Público da União.

A atual Constituição Política da República Federativa do Brasil inaugurou uma nova ordem jurídica e um novo Estado Democrático de Direito, conferindo ao Ministério Público poderes, competências, prerrogativas, funções, atribuições e direitos-deveres dificilmente identificados em instituições políticas de controle da atuação do Estado e dos desígnios da própria estrutura política, econômica, social e cultural da sociedade brasileira.

Se formos perquirir analiticamente no bojo da atual Carta Política de 1988, veremos que a instituição Ministério Público assume papel de destaque na tutela dos princípios, direitos individuais, sociais e garantias fundamentais, contra as ingerências inconstitucionais, ilegais, ilegítimas e imorais dos governantes e exercentes do poder político do Estado Nacional.

A alocação do Ministério Público no articulado normativo constitucional está disposta da seguinte forma: Título IV - Da Organização dos Poderes; Capítulo IV - Das Funções Essenciais à Justiça; Seção I - Do Ministério Público<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Ver: artigo 127 à 130-A da Constituição Política de 1988.

Daí porque alguns, cientes dos amplos poderes de que dispõe o Ministério Público, chegaram a denominá-lo de quarto poder da república, devendo ser entendido no sentido de vasto campo de atuação e de influência do órgão ministerial. Porém tal ideia não pode ser interpretada no sentido da existência de uma quatripartição dos poderes, em moldes semelhantes a que foi instituída por influência das ideias de Benjamin Constant<sup>15</sup> na feitura da Constituição Brasileira de 1824, que previa a existência do poder legislativo, executivo judiciário e moderador, já que cláusula pétrea insculpida no artigo 2º da Constituição da República asseverou serem 3 (três) os poderes da República, a dizer, o executivo, o legislativo e o judiciário, independentes e harmônicos entre si.

Portanto, temos a seguinte evolução dos poderes do Ministério Público no Brasil deuse da seguinte maneira: primeiramente, o Ministério Público era diretamente atrelado à chefia do poder executivo, tendo por função a de acusação de crimes contra a coroa.

A Constituição de 1891 versou brevemente sobre o procurador-geral da república nomeado pelo presidente, sendo que este poderia interpor revisão criminal de ofício.

A Constituição de 1934 alocou o Ministério Público em capítulo próprio, inserindo tal instituição como órgão de cooperação nas atividades governamentais, o que representou e nível constitucional um distanciamento em relação ao poder executivo.

A Constituição de 1937 representa um retrocesso na atuação do Ministério Público diante da preponderância do autoritarismo centralizador do chefe do poder executivo, sendo disciplinada esparsamente no texto constitucional, a exemplo da atuação do procurador geral da república e a regra do quinto constitucional.

A Constituição de 1946, segundo Sauwen Filho<sup>16</sup> (1999, p. 148), representou a independência do Ministério Público perante os demais poderes do estado e órgãos governamentais, ao zelar pela autonomia dos entes federativos, Estados e Municípios, e assegurar competências e garantias para os poderes legislativo e judiciário, enfraquecido pelo regime jurídico constitucional ditatorial anterior.

O Título III da Constituição de 1946 disciplinou mais detalhadamente a instituição Ministério Público, ao frisar que seria regulamentada em nível infraconstitucional a organização do Ministério Público da União, tendo, por sua vez, como chefe o procurador-geral da república, retomando as garantias da estabilidade e inamovibilidade de seus membros, não prevista pela Constituição Anterior de 1937.

---

<sup>15</sup> Renomado pensador e político francês.

<sup>16</sup> [http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=7977](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7977)

A Constituição de 1967 enfraqueceu o Ministério Público e o submeteu no plano realístico a uma instituição sufocada e subserviente ao poder executivo.

Em 1988, com o advento do Estado Democrático de Direito Brasileiro, inaugurado pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, o Ministério público assumiu papel de destaque no cenário político e jurídico nacional, como instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado e tendo por incumbência a defesa dos direitos e interesses individuais e sociais, difusos e coletivos.

A evolução do Ministério Público e a tendência a uma alta autonomia constitui uma evidência concreta, mas apesar do arranjo constituído ao longo do tempo, e a CF de 1988 que mantém a subordinação ao poder central - o comportamento dos membros em participar do processo político faz com que esse arranjo seja mera formalidade, ritos da regra, dessa forma acreditamos que segundo a abordagem neoinstitucionalista esse atores assim agem:

Os teóricos do institucionalismo histórico prestaram atenção, sobretudo ao modo como as instituições repartem o poder de maneira desigual entre os grupos sociais. Assim, ao invés de basear seus cenários sobre a liberdade dos indivíduos de firmar contratos, eles preferem postular um mundo onde as instituições conferem a certos grupos ou interesses um acesso desproporcional ao processo de decisão. Além disso, ao invés de investigar em que medida uma situação dada beneficia a todos, eles tendem a insistir no fato de que certos grupos sociais revelam-se perdedores, enquanto outros são ganhadores, (TAYLOR; HALL, 2003, p. 200).

Um exemplo revelador desse jogo assimétrico, e que dá nova face ao Ministério Público Brasileiro, ocorre primeiro quando de sua vinculação às demandas da sociedade em diversos temas, a outra constitui inserir-se no jogo entre o Poder Executivo (Presidência da República) e o Congresso Nacional (Senado). Quando este tentou através de emenda à constituição (PEC-37<sup>17</sup>) retirar algumas prerrogativas deste MP, decorrente da luta dos policiais federais em disputa com promotores e procuradores, a perspectiva para aprovação era dada como certa, porém coincidiu com períodos de levantes públicos com diversas agendas de reivindicação junto aos governos, assim neste cenário tal proposta não encontrou ecos e nem clima para ser levada adiante.

Taylor e Hall (2003), no que diz respeito a essa escola neoinstitucionalista, assim demonstra o embasamento teórico de análise institucional - Os adeptos do institucionalismo histórico também se vinculam estreitamente a uma concepção particular do desenvolvimento histórico. Tornaram-se ardentes defensores de uma causalidade social dependente da trajetória

---

<sup>17</sup> Projeto de Emenda a Constituição nº. 37, proposto em 2011 pelo Deputado Federal e Delegado de Polícia do Estado do Maranhão Lourival Mendes (PTdoB-MA), sob a justificativa de que o poder investigatório do Ministério Público afronta a Constituição de 1988.

percorrida, *path dependent*, ao rejeitarem o postulado tradicional de que as mesmas forças ativas produzem em todo lugar os mesmos resultados em favor de uma concepção segundo a qual essas forças são modificadas pelas propriedades de cada contexto local, propriedades essas herdadas do passado.

Como seria de se esperar, as mais importantes dessas propriedades são consideradas como de natureza institucional. As instituições aparecem como integrantes relativamente permanentes da paisagem da história, ao mesmo tempo que um dos principais fatores que mantêm o desenvolvimento histórico sobre um conjunto de “trajetos”. Esse excerto desta escola nos oferece um campo fértil para entendimento da influência da instituição Ministério Público na dinâmica do jogo político brasileiro. Tal assertiva demonstra a importância desta instituição na modificação do cenário, tão evidente em nossos tempos.

Numerosos teóricos dessa escola tendem a distinguir no fluxo dos eventos históricos períodos de continuidade e “situações críticas”, vale dizer, momentos nos quais mudanças institucionais importantes se produzem, criando desse modo “bifurcações” que conduzem o desenvolvimento por um novo trajeto. O principal problema consiste evidentemente em explicar o que provoca as situações críticas, e em geral os teóricos insistem no impacto das crises econômicas e dos conflitos militares, (TAYLOR; HALL, 2003). Diferentemente dessa conclusão de crises e conflitos (econômicas e militares), entendemos que para gerar esse fortalecimento rumo à autonomia os membros do Ministério Público operam como verdadeiros grupos de interesse pressionando os atores políticos nas arenas decisórias, participando do *policy making process*. Daí o resultado de ganho positivo neste entrelaçamento institucional.

Seguindo esse caminho Douglass North (1993) nos diz que as instituições reduzem as incertezas pelo fato de que proporciona uma estrutura a vida diária. E estas incluem todo tipo de limitação tanto formal quanto informal. As instituições podem ser criadas como são criadas as constituições políticas dos Estados, e evoluem no tempo da mesma forma que evolui o direito consuetudinário. Instituições são totalmente análogas ao jogo de esportes competitivos em equipes, isso consiste em normas escritas e não escritas<sup>18</sup> que subjazem e complementam as regras formais e que muitas vezes estas regras são violadas, embora essa violação possa ser punida, o custo da aplicação da punição pode ser oneroso. Ainda em analogia ao esporte, tomada em conjunto as regras formais e informais, sua eficácia obrigatória determina a

---

<sup>18</sup> Normas não escritas denominadas por alguns como política invisível.

natureza total do jogo. Como consequência, algumas equipes tem êxito em violar continuamente as normas.

Assim sendo, e pensando nos postulados da evolução das instituições em North (1993), podemos dizer que o Ministério Público pós CF de 1988 a partir de seus membros agindo como grupo de pressão e em analogia ao jogo de equipe tem se saído muito bem, na medida em que limita informalmente a ação dos outros 2 (dois) atores importantes que regulam a ascensão deste MP.

Salienta North (1993, p. 15):

[...] conceitualmente, o que devemos diferenciar com clareza são as regras e os jogadores. O propósito das regras é definir a forma em que o jogo se desenvolverá. Porém o objetivo da equipe dentro do conjunto de regras é ganhar o jogo através de uma combinação de atitudes, estratégias e coordenação; mediante intervenções limpas e às vezes sujas.

Desta forma, quando falamos em evolução institucional do MP Brasileiro, estamos falando de mudanças perceptíveis, mesmo não conhecendo as entrelinhas destes avanços em períodos pretéritos, mas a teoria neoinstitucionalista, das escolas histórica, do cálculo racional<sup>19</sup> e sociológica, podem nos subsidiar para melhor entendimento do caminho percorrido por esta instituição.

O período que demarca a robustez do MP Brasileiro, a partir de 1988, demonstra a arena de jogo, os jogadores e os grupos de interesses que se entrelaçam a estas instituições, bem como as regras do jogo. Se conectarmos ao modelo analógico de North (1993), saberemos que a Carta Constitucional de 1988 constitui o marco constitucional (a regra do jogo), a Presidência da República e o Senado Federal são os outros 2 (dois) jogadores, diríamos a primeira vista concordando com North (1993) os donos da bola ressalvado cada um sua importância, formando uma única equipe, do outro lado a equipe “adversária” conhecedora da regra e com capacidade de mobilizá-la a seu favor e mesmo sendo jogadores não eleitos pelo povo, são capazes de imiscuir-se em processos não pertencentes a sua seara (*policy making*) na arena das trocas políticas, o Congresso Nacional, desconfiamos quando North fala em regras limpas e sujas do jogo, estaria se referindo as regras republicanas em primeiro plano, e as sujas sejam as regras de trocas clientelísticas ocorridas entre os atores que fazem a política como de fato a conhecemos, ou seja, o *pork barry* (trocas sujas).

Assim, percebemos um alto grau de incrementação do MP Brasileiro decorrente de uma trajetória, do entrelaçamento de interesses junto às instituições do poder executivo e a

---

<sup>19</sup> Também chamada escolha racional.



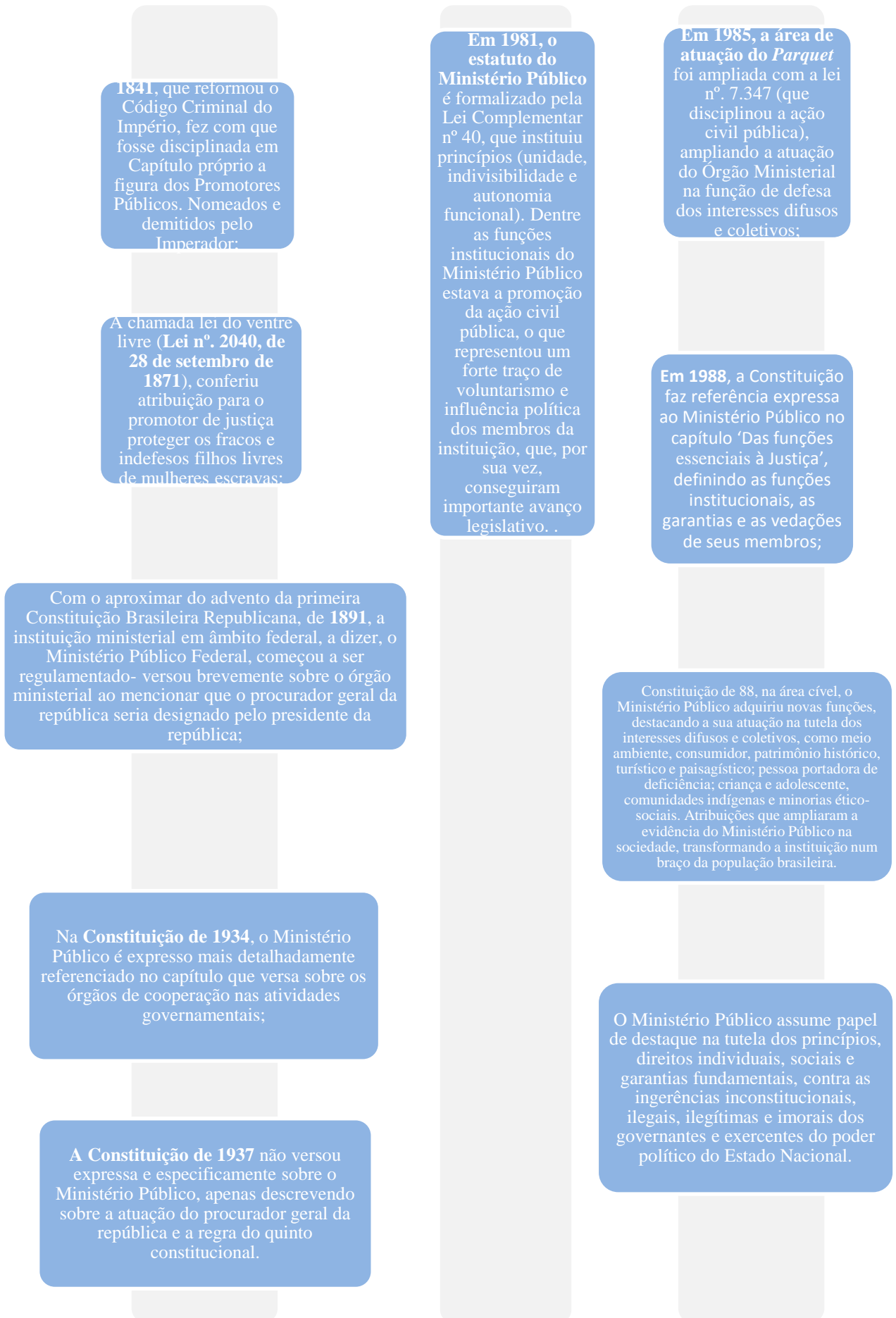
partir dos corpos políticos e sociais, cujo resultado é a própria mudança institucional que reflete num alto grau de empoderamento deste MP.

O cenário constituído para esse grau de empoderamento é o desvelamento e a percepção da fortuna por este ator, de acordo com Maquiavel no seu príncipe, para quem a fortuna é como um rio impetuoso e os homens virtuosos devem estar preparados com diques e barragens.

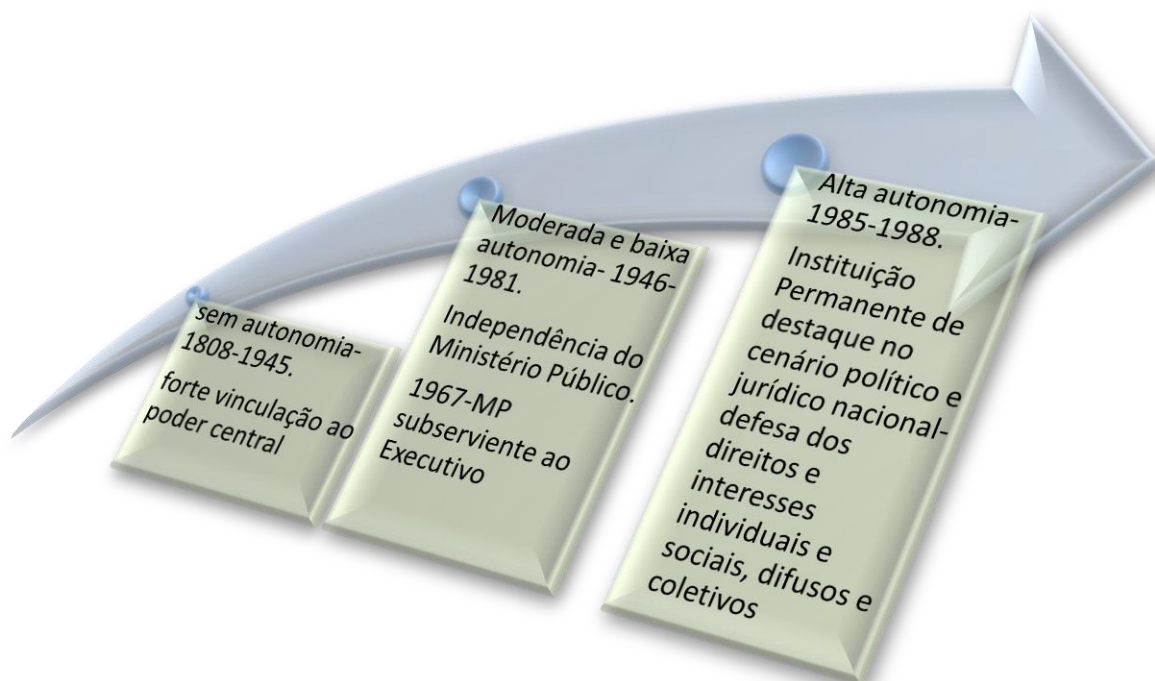
É assim que este MP encontra a sua fortuna, o momento onde a classe política está desgastada, pois a corrupção é a dimensão que baila sobre suas cabeças, uma vez descoberto este segredo fica quase impossível atentar contra aqueles que guardam a justiça-o Ministério Público.

**Figura 1-** Evolução do ministério público no Brasil de 1808- 1988





**Figura 2-** Evolução incremental do ministério público por períodos



**Fonte:** Autoria própria (2013).

Apresentamos tabela e gráfico para ilustrar o incrementalismo do Ministério Público Brasileiro rumo à autonomia com grande poder de representação junto a outros poderes dentro do mecanismo *checks and balances*<sup>20</sup>, produzindo o *accountability* horizontal e sendo sensibilizado pelas demandas dos corpos sociais à agir quando for necessário. Desta forma para melhor entendimento de sua função, é importante atentar para os processos históricos e os arranjos institucionais que evoluíram para o atual estágio.

<sup>20</sup> Famosa expressão que designa a teoria política dos freios e contrapesos cunhada da obra: os federalistas, de [John Jay](#), [Alexander Hamilton](#) e Thomas Jefferson.

## 4 ACCOUNTABILITY E AUTONOMIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO BRASIL PÓS 1988

### 4.1 A construção de *accountability*

O estudo teórico sobre o controle público está consagrado no desenho do Estado Moderno, desde Montesquieu com a separação dos poderes, ao Federalista com o mecanismo *checks and balances* (freios e contrapesos). Na modernidade coube ao cientista político Guillermo O'Donnell (2002) o estudo pormenorizado do funcionamento deste dispositivo - *accountability*<sup>21</sup>. O'Donnell (2002) irá estabelecer em seus estudos os diversos tipos de controle exercido intra e extra poder do Estado. Em sua configuração podemos encontrar 2 (dois) tipos que este autor convencionou chamar de *accountability* horizontal e *accountability* vertical. O primeiro são os poderes do Estado estabelecendo o devido controle entre si. O poder legislativo fiscalizando e controlando os atos do poder executivo, e controlando e sendo controlado pelo poder judiciário. O segundo tipo, o *accountability* vertical exercido pela sociedade civil sobre as ações do Estado. Este tipo de *accountability* tem o poder de sancionar simbolicamente os agentes públicos que incorram em algum desvio de conduta, porém esse tipo de sanção não tem o poder de punição efetiva, mas cria vários constrangimentos para esses agentes públicos e para demais representações institucionais, sensibilizando o Estado à ação na perspectiva de estabelecer o devido processo e punição desses agentes públicos.

O *accountability* horizontal constitui os freios e contrapesos entre os poderes, com caráter punitivo e com resultados concretos. As ações do poder legislativo e dos tribunais em todos os níveis que envolvem as diversas questões é o melhor exemplo desse tipo de mecanismo. O *accountability* horizontal consiste nas formas de controle através das quais as próprias instituições do Estado fiscalizam suas atividades.

O sistema de *checks and balances* é uma das formas de *accountability* horizontal, no qual o controle é exercido mutuamente entre instituições que se superpõem no desempenho das suas funções e nas suas autoridades. Outro mecanismo de *accountability* horizontal é a existência de agências independentes e autônomas que produzam informações e estatísticas sobre a conduta dos agentes do Estado e das demais instituições e que, em alguns casos, têm o direito e poder legal de impor sanções administrativas, instaurar inquéritos e mesmo iniciar

---

<sup>21</sup> A esse respeito, ver artigo sobre: O viés majoritário na política comparada: responsabilização, desenho institucional e qualidade democrática, de Melo (2006).

ações penais e civis contra atos ilegais de agentes ou demais agências do Estado (CUNHA, 2000).

Segundo Cunha (2000), a existência de *accountability* horizontal envolve princípios liberais e republicanos: ao impor limites às ações do Estado, garante as liberdades individuais e os direitos civis; ao fazer com que as autoridades e instituições estatais se sujeitem à lei e exerçam suas funções orientados pelos interesses públicos, garante o princípio do *rule of law* e do Estado de Direito.

Numa ótica diversa, o controle das instituições do Estado e dos seus agentes compreende 2 (duas) questões centrais: uma que diz respeito ao princípio liberal de limitação do poder e de seus possíveis abusos; outra está ligada à questão administrativa do melhor uso dos recursos públicos. Sob esta perspectiva surgem temas como qualidade, eficiência, bom desempenho e capacidade de gerenciamento. Diante destas questões, torna-se importante não somente a presença de *accountability* nos regimes que se pretendem democráticos, como também a análise da eficácia e efetividade destes mecanismos.

Desta feita o *accountability* horizontal constitui a ação direta do Estado sobre os desvios decorrentes do comportamento institucional dos agentes públicos que de certa forma usaram em seu benefício a coisa pública gerida pelo Estado em detrimento do conjunto social e fizeram do Estado extensão de sua vida privada (patrimonialismo), ou usaram os poderes do Estado em seu favor. Um exemplo importante e atual é a ação do Ministério Público no Brasil. Com a Constituição Federal de 1988, o Ministério Público se torna uma instituição com grande poder de ação.

Diante disso O'Donnell (1998) é enfático quanto à noção de *accountability* horizontal ao apontar para a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até de *impeachment* contra ações ou omissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas. A *accountability* horizontal é decorrente das agências do próprio Estado, sendo o Ministério Público constitui um exemplo interessante desta modalidade de controle.

## **4.2 Autonomia do Ministério Público no Brasil**

Segundo Maciel e Koerner (2002), a partir da transição política (ditadura de 1964 para a Democracia pós 1985), verifica-se a presença de instituições judiciais com seus procedimentos e seus agentes na vida democrática brasileira. Analisando as obras angulares

de Arantes e Vianna, "Ministério Público e Política no Brasil", e "A Democracia e os três Poderes no Brasil", destaca-se nessas obras as apropriações dissonantes da ideia de judicialização da política<sup>22</sup>.

A judicialização da política requer que operadores da lei prefiram participar da *policy-making* a deixá-la ao critério de políticos e administradores e, em sua dinâmica, ela própria implicaria papel político mais positivo da decisão judicial do que aquele envolvido em uma não decisão. Daí que a ideia de judicialização envolve tanto a dimensão procedimental quanto substantiva do exercício das funções judiciais. Destacamos dessa forma a amplificação da instituição Ministério Público.

Em estudos sobre o Ministério Público a partir da Constituição de 1988, Kerche (2007) manifesta o entendimento de que:

O Ministério Público no Brasil, até a Constituição de 1988, era uma instituição ligada ao Poder Executivo, como é o modelo na maioria das democracias consolidadas. Embora sua previsão constitucional tenha ocupado diferentes seções e capítulos das diversas cartas magnas republicanas, instrumentos institucionais, tais como a indicação e destituição pelo presidente do procurador-geral da República, comprovavam sua ligação com o governo. Os constituintes de 1987/88, contudo, decidiram garantir mais autonomia à Instituição, não somente do ponto de vista formal, fazendo-a constar de capítulo à parte do Poder Executivo, como também criando mecanismos que protegem consideravelmente o Ministério Público dos estados e da União contra ingerências por parte dos governantes em particular e dos políticos de uma maneira geral. Essa autonomia, entretanto, não foi acompanhada por significativos instrumentos de *accountability*.

Dessa forma, Kerche (2007) segue expondo tal arranjo, e diz que não é somente a autonomia que transforma promotores e procuradores em importantes atores políticos. Autonomia sem instrumentos de ação não seria suficiente para que as notícias sobre a atuação do Ministério Público migrassem dos cadernos policiais para os espaços destinados à política nos jornais. O inverso também é verdadeiro: somente instrumentos de ação, tais como ação penal pública, ação civil pública e o inquérito civil, sem autonomia transformariam o Ministério Público em instituição do Poder Executivo e executora de decisões e orientações governamentais.

---

<sup>22</sup>A expressão passou a compor o repertório da ciência social e do direito a partir do projeto de C. N. Tate e T. Vallinder (1996), em que foram formuladas de linhas de análise comuns para a pesquisa empírica comparada do Poder Judiciário em diferentes países. "Judicialização da política" e "politização da justiça" seriam expressões correlatas, que indicariam os efeitos da expansão do Poder Judiciário no processo decisório das democracias contemporâneas. Judicializar a política, segundo esses autores, é valer-se dos métodos típicos da decisão judicial na resolução de disputas e demandas nas arenas políticas em dois contextos. 2 O primeiro resultaria da ampliação das áreas de atuação dos tribunais pela via do poder de revisão judicial de ações legislativas e executivas, baseado na constitucionalização de direitos e dos mecanismos de *checks and balances*. O segundo contexto, mais difuso, seria constituído pela introdução ou expansão de *staff* judicial ou de procedimentos judiciais no Executivo (como nos casos de tribunais e/ou juízes administrativos) e no Legislativo (como é o caso das Comissões Parlamentares de Inquérito) Maciel e Koerner (2002).

Para este autor o leque de atribuições do Ministério Público é extenso, permitindo afirmar que há poucos assuntos referentes à sociedade brasileira que não possam ser transformados pela instituição em uma questão judicial. De um crime passional ao desvio de dinheiro por parte de um burocrata, passando pela poluição de um rio ou pelo direito de um político se candidatar em uma eleição, quase todos os assuntos podem ser judicializados pela instituição.

A constituição do atual Ministério Público obedece ao seguinte arranjo explicativo capaz de fornecer o melhor entendimento de sua autonomia e atuação, já que os constituintes brasileiros de 1987/88 retiraram o Ministério Público de sua ligação direta com o Poder Executivo sem colocá-lo subordinado ao Poder Legislativo ou ao Judiciário. A autonomia em relação aos poderes de Estado, entretanto, não precisaria significar necessariamente a independência de qualquer tipo de *accountability* político. A questão é descobrir se há instrumentos, mesmo com a autonomia da instituição, capazes de garantir que promotores e procuradores de justiça prestem contas de suas ações, se são responsáveis<sup>23</sup> a um ator externo à organização e se os integrantes do Ministério Público podem ser responsabilizados por seus atos quando identificados desvios.

O número de sanções aplicadas pelos políticos, o número de comissões parlamentares responsáveis por fiscalizar uma instituição, a exigência de relatórios anuais de atividade, dentre outros, são os indicadores mais evidentes para avaliar o grau de interferência externa sobre uma organização. Se o único parâmetro fosse esse tipo de fiscalização *a posteriori*, conhecida como patrulha de polícia, a conclusão seria que há total ausência de *accountability* e que os constituintes abriram mão de qualquer tipo de interferência sobre os rumos do Ministério Público no Brasil, ocorrendo uma abdicação por parte dos políticos em relação à instituição. As sanções diretas não ocorrem, inclusive porque não existem instrumentos para que os políticos as façam. Embora seja prevista uma fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial pelo Parlamento, esta se restringe a questões de responsabilidade do Tribunal de Contas e não se traduz no acompanhamento das atividades propriamente processuais do Ministério Público. Nesse sentido, os políticos seriam incapazes de reverter a atuação dos integrantes do Ministério Público pela ausência de instrumentos diretos para esse fim (KERCHE, 2007).

---

<sup>23</sup> Atendimento de expectativas de atores externos ao Ministério Público no que tange ao *modus operandi* dos membros deste órgão. Tal conceito envolve noções de receptividade, cooperação e responsabilidade.



Podemos, a partir desse novo desenho institucional, compreender como se conduz o Ministério Público brasileiro, concebido como uma instituição de *accountability* horizontal em reforço ao ativismo<sup>24</sup> jurídico que se desenrola no Brasil contemporâneo.

### 4.3 O protagonismo do Ministério Público Brasileiro

Kerche (2007) observa que no processo da pretensa autonomia do Ministério Público, estabelecida pela relação *agent e principal*, (burocracia estatal e corpo político), os políticos não delegam e nem abdicam de seus mecanismos de controle sobre esta instituição, mas verifica-se uma *quasi-abdicação* (alto grau de autonomia), uma vez que existe alguma forma de controlar este *agent*, porém não o fazem pelo custo da transação. Esta *quasi*-abdicação, embora pouco comum ao princípio de que em uma democracia o poder soberano é exercido pelos cidadãos por meio de seus representantes eleitos, é identificável em alguns casos, não sendo exclusividade do Ministério Público no Brasil.

Em alguns casos, altas doses de independência podem até ser, se não desejáveis do ponto de vista do sistema baseado na soberania popular, pelo menos aceitáveis; seja porque garantem liberdade aos atores para agirem contrariamente aos interesses políticos partidários momentâneos; porque garantem aos compromissos políticos maior credibilidade, não aparecendo como consequência direta do desejo de algum grupo político partidário localizado; ou ainda porque diminuem os custos de transação do Legislativo.

Observamos dessa forma, para além de seu papel clássico (propor ação penal pública) o Ministério Público Brasileiro tem se destacado em outras funções principais, quais sejam, a fiscalização de políticos e burocratas, e a fiscalização de cumprimento da lei pelos governos e por particulares. Interessa dessa forma a verificação dos procedimentos sobre políticos e burocratas, pois esta função tem sido explorada nos últimos anos e evidencia seu protagonismo e faz desse Ministério Público uma instituição singular conforme já destacado anteriormente.

Vejamos então algumas ações que comprovam tal protagonismo, mediante ações conduzidas em parceria e com repercussão nacional, conforme quadro a seguir:

---

<sup>24</sup> Engajamento para participação e efetiva atuação.

**Quadro 1-** Ações conduzidas em parceria entre ministério público e polícia federal com grandes repercussões

OPERAÇÃO <sup>25</sup>	ANO	ÂMBITO	RESULTADO
<sup>26</sup> Ação Penal- 470 (Mensalão)	2005-2013	União	Prisão dos principais dirigentes do Partidos dos Trabalhadores
Monte Carlo	2011	União	Prendeu o bicheiro Carlinhos Cachoeira por esquema de exploração de jogos ilegais
Satiagraha	2009	União	Prendeu o banqueiro Daniel Dantas por suspeita de crimes financeiros
Caixa de Pandora	2009	Distrito Federal	Levou à saída do governador do DF, José Roberto Arruda, do cargo após denúncias de fraude
Hurricane	2007	União	Levou à aposentadoria do ministro do STJ Paulo Medida por envolvimento em esquema de venda de sentenças
Navalha	2007	União	Investigou fraudes em obras do PAC e prendeu prefeitos e empreiteiros
Sanguessugas	2006	União	Descobriu esquema de venda de emendas parlamentares na área da saúde para compra irregular de ambulâncias. Levou à uma CPI, mas nenhum deputado foi cassado
Anaconda	2003	União	Levou à prisão de magistrados por venda de sentenças judiciais

Fonte: Banco de dados do autor (2013).

<sup>25</sup> <http://g1.globo.com/politica/pec-37-investigacao/platb/>

<sup>26</sup> Acreditamos que seja a ação mais emblemática na qual o Ministério Público envolveu-se até aqui. Em 2007, o STF aceitou denúncia contra os 40 (quarenta) suspeitos de envolvimento no suposto esquema denunciado em 2005 pelo então deputado federal Roberto Jefferson (PTB) e que ficou conhecido como mensalão. Segundo ele, parlamentares da base aliada recebiam pagamentos periódicos para votar de acordo com os interesses do governo Luiz Inácio Lula da Silva. Após o escândalo, o deputado federal José Dirceu deixou o cargo de chefe da Casa Civil e retornou à Câmara. Acabou sendo cassado pelos colegas e perdeu o direito de concorrer a cargos públicos até 2015.

No dia 17 de dezembro de 2012, após mais de quatro meses de trabalho, os ministros do STF encerraram o julgamento do mensalão. Dos 37 (trinta e sete) réus, 25 (vinte e cinco) foram condenados, entre eles Marcos Valério (40 anos e 2 meses), José Dirceu (10 anos e 10 meses), José Genoino (6 anos e 11 meses) e Delúbio Soares (8 anos e 11 meses). A Suprema Corte ainda precisa publicar o acórdão do processo e julgar os recursos que devem ser impetrados pelas defesas dos réus. Só depois de transitado em julgado os condenados devem ser presos. <http://noticias.terra.com.br/brasil/politica/julgamento-do-mensalao/gurgel-sem-investigacao-do-mp-acao-do-mensalao-nao-teria-existido,d3b5f2532da5d310VgnVCM5000009ccceb0aRCRD.html>

**Quadro 2 - Atuação do Ministério Público/Polícia Federal**

Operações realizadas <sup>27</sup> sob supervisão do MP	Presos em Operações-	Investigações Criminais Próprias-	Atuação em Investigações Policiais-
88 (dados de 04/06/2013)	513	7.068 (dados de 10/06/2013)	135. 641

**Fonte:** Banco de dados do autor (2014).

A relação estabelecida entre os políticos e os burocratas (*principals e agents*), poder executivo, poder legislativo e o ministério público obedece a uma equação complexa que, de certa forma, gera maior autonomia para este *agent (quasi-abdicação)*, vista de forma intermediária entre a abdicação e delegação de poderes que advém do *principal*. Essa autonomia é de difícil rompimento uma vez estabelecida, pois sua autorização flutua dentro de um processo decisório<sup>29</sup> que envolve o poder executivo e o legislativo representado na figura do senado, e encontra um alto custo para ser desfeito.

Outro fator importante é que dentro da burocracia interna do Ministério Público os atores gozam de um relativo grau de autonomia, isso lhes dar uma margem de manobra no qual vocalizam suas opiniões que encontram eco junto a outros atores não diretamente envolvidos dentro nessa relação de escolha e autorização como a imprensa. A exposição das questões levantadas pelo Ministério Público pela imprensa gera grandes estímulos junto à opinião pública no qual o próprio beneficiado é o Ministério Público. O resultado disso é a ampliação dos seus poderes. Evidenciamos dessa forma na tabela 01 e 02, operações de grandes repercussões que enfatizam a capacidade de *accountability* horizontal deste MP, e o quanto é de difícil reversão o novo arranjo desta instituição pós Constituição de 1988.

Destacamos da tabela 01 um evento de grande envergadura que causou grande constrangimento ao maior partido da esquerda brasileira e atual partido incumbente, o PT, através da ação penal nº. 470, conhecida como mensalão petista, pois segundo seu denunciante, o deputado presidente do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) Roberto Jefferson “aliado” do governo, seria um esquema de desvio de recursos públicos para beneficiar a base aliada, uma espécie de compra de apoio parlamentar no Congresso Nacional pelo governo

<sup>27</sup> <http://g1.globo.com/politica/pec-37-investigacao/platb/>

<sup>28</sup> <http://g1.globo.com/politica/pec-37-investigacao/platb/>

<sup>29</sup> Acerca das noções que envolvem as fases do processo decisório, veja esclarecedor artigo sobre: Políticas Públicas: uma revisão de literatura, de Souza (2006), ao tecer comentários sobre o modelo tipológico de ciclos ou fases de tais políticas.

visando à diminuição do custo de transação em matéria de difícil aprovação como a Reforma da Previdência.

A revista Retratos do Brasil, em sua edição nº. 77 de dezembro de 2013, demonstra em quatro atos o desenrolar desse episódio que teve a militância exaustiva do MP Brasileiro, que o colocou definitivamente na vida da República como jogador importante diante da Presidência da República e do Congresso Nacional, vejamos:

1) Já no segundo turno da eleição presidencial de 2002, que elegeu o metalúrgico Luiz Inácio Lula da Silva, o PT, antes, de modo geral, execrado pelos homens do dinheiro, tornou-se o preferido dos financiadores da campanha e arrecadou mais do que seu adversário de então, o PSDB de José Serra.

2) Entre o início de 2003 e meados de 2005, dois pequenos bancos mineiros, Rural e BMG, emprestaram à SMP&B, uma grande agência de publicidade de Belo Horizonte, 56 milhões de reais para serem transferidos ao PT. A agência, por sua vez, por ordens do comando petista, repassou os 56 milhões a pessoas do próprio partido, a Duda Mendonça, o marqueteiro da campanha de Lula, e a alguns de seus aliados, especialmente o *Partido Liberal* (PL), do então vice-presidente da República, José Alencar.

3) Em junho de 2005, Roberto Jefferson, deputado federal e presidente do PTB, ao ser acusado pela revista Veja numa história de corrupção existente na estatal Correios, denunciou a distribuição do dinheiro emprestado à SMP&B, operação que ele, de algum modo, conhecia por seu partido ter sido um dos beneficiários do esquema petista. Jefferson, no entanto, espertamente batizou a distribuição dos recursos de “mensalão” – como se fosse uma espécie de mesada para comprar votos de parlamentares –, que seria realizada sob o comando de José Dirceu, então chefe da Casa Civil do presidente Lula. Jefferson apontou o publicitário Marcos Valério, um dos diretores da SMP&B, como a figura-chave na distribuição do dinheiro. Em 14 de julho, por iniciativa do próprio advogado de Valério, Marcelo Leonardo, toda a lista de beneficiários dos 56 milhões de reais distribuídos foi entregue ao então procurador-geral da república, Antonio Fernando de Souza, e, logo depois, divulgada pela imprensa.

4) O caso, que era o de uma típica distribuição clandestina de dinheiro para campanhas eleitorais, mudou radicalmente com a descoberta, logo a seguir, em 3 de agosto, de que o diretor de Marketing do Banco do Brasil (BB), o petista Henrique Pizzolato, tinha sido o

receptador de cerca de 300 mil reais do dinheiro distribuído. O BB tinha contrato de publicidade com a DNA, outra empresa com a participação de Valério. A DNA aplicara em publicidade 73,8 milhões de reais do BB, vindos de um fundo chamado Visanet, formado pelas comissões obtidas com a venda de cartões da bandeira Visa. E logo surgiu o que é basicamente a tese central, o pilar da acusação contra os petistas: os 300 mil reais recebidos por Pizzolato eram uma propina, e não dinheiro repassado por ele ao PT, como o diretor do BB alegou. Essa propina teria sido dada a ele por Valério para a compra do apartamento em que morava. Os 73,8 milhões do fundo Visanet não tinham pagado publicidade alguma. A DNA usara esse dinheiro para simular a existência dos 56 milhões de empréstimos dos bancos mineiros repassados ao PT. Ou seja, em palavras mais simples: os empréstimos dos bancos eram o disfarce para um grande desvio de dinheiro público, o dinheiro roubado pelo PT do Banco do Brasil. Estes são os pontos centrais defendidos pelo Ministério Público na figura de seu Procurador à época Antônio Fernando de Souza e pelo seu sucessor Roberto Gurgel que incriminaria dirigentes partidários, empresários e banqueiros, principalmente o núcleo político do PT.

Algumas falas são bem elucidativas do papel singular que o MP assumiu no Brasil contemporâneo. Antônio Fernando Souza, então procurador da república, assim ofereceu denúncia ao Supremo Tribunal Federal. Diz Souza “Acuado, pois o esquema de corrupção e desvio de dinheiro público estava focado, em um primeiro momento, em dirigentes da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) indicados pelo PTB, resultado de sua composição política com integrantes do Governo, o ex Deputado Federal Roberto Jefferson, então Presidente do PTB, divulgou, inicialmente pela imprensa, detalhes do esquema de corrupção de parlamentares, do qual fazia parte, esclarecendo que parlamentares que compunham a chamada "base aliada" recebiam, periodicamente, recursos do Partido dos Trabalhadores em razão do seu apoio ao Governo Federal, constituindo o que se denominou como "mensalão"<sup>30</sup>.

Roberto Gurgel procurador deste MP, assim se referiu no Supremo Tribunal Federal (STF) sobre a ação penal nº. 470 (mensalão): o “mais atrevido e escandaloso” crime de corrupção da história do Brasil foi perpetrado por três “quadrilhas”.

Souza e Gurgel formaram a dupla de procuradores que evidenciaram o mensalão ao arbitrar que existiu uma engenharia criminosa dividida em 3 (três) núcleos: um político, um publicitário e um financeiro. Gurgel, disse que foi graças ao trabalho do Ministério Público

---

<sup>30</sup>[http://noticias.pgr.mpf.mp.br/noticias/noticias-do-site/copy\\_of\\_pdfs/INQ%202245%20%20denuncia%20mensalao.pdf/view](http://noticias.pgr.mpf.mp.br/noticias/noticias-do-site/copy_of_pdfs/INQ%202245%20%20denuncia%20mensalao.pdf/view)

que as investigações sobre o mensalão resultaram na condenação de 25 (vinte e cinco) envolvidos no esquema de desvio de dinheiro público. A afirmação foi feita em defesa da manutenção do poder de investigação da instituição, sob ataque desde o julgamento. "Houve trabalho da Polícia Federal? Claro que houve. Agora, diria que a maior parte da investigação foi conduzida pelo Ministério Público. A polícia estava fazendo sua parte no trabalho, mas o Ministério Público teve melhores condições de levar adiante esse trabalho de uma forma que a instituição policial provavelmente não teria. Era uma investigação complexa, que envolvia o partido do governo", defendeu Gurgel<sup>31</sup>.

É importante observar um fato semelhante ocorrido antes do mensalão petista há 16 (dezesseis) anos, a dizer, o chamado "mensalão tucano"<sup>32</sup>, que ocorreu em 1998, quando Eduardo Azeredo concorreu à reeleição, em Minas, e foi derrotado por Itamar Franco.

Como o caso não foi julgado até hoje, e também foi remetido à primeira instância, ao contrário da Ação Penal nº. 470, ninguém foi julgado e condenado. O caminho certo é a prescrição. Essa questão não deixa de ter o protagonismo do MP, porém podemos entender como aumento do poder discricionário, bem como o caráter seletivo assumido por esta instituição, configurando uma deficiência de *accountability*.

Este MP controla o legislativo e o executivo, mas não existe um arranjo suficiente que possa controlá-lo, diante de todos esses fatos, do caminho traçado pós 1988, verificamos um alto grau de autonomia institucional de difícil reversão, uma que o custo político é alto, e o investimento desta instituição de não eleitos em participar do jogo político como grupo de pressão junto ao Estado.

Embora o *principal* (Executivo e Legislativo) tenha o controle político e orçamentário sobre o Ministério Público (*agent*), o poder legislativo brasileiro apresentou uma proposta de emenda constitucional que ficou conhecida como Projeto de Emenda Constitucional nº. 37<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup><http://noticias.terra.com.br/brasil/politica/julgamento-do-mensalao/gurgel-sem-investigacao-do-mp-acao-do-mensalao-nao-teria-existido,d3b5f2532da5d310VgnVCM5000009ccceb0aRCRD.html>

<sup>32</sup> <http://www.brasil247.com/pt/247/minas247/136570/Mensal%C3%A3o-tucano-prescreve-para-tesoureiro-do-PSDB.htm>

<sup>33</sup> A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº. 37 dá poder exclusivo à polícia para realizar investigações criminais, retirando essa possibilidade do Ministério Público. Para valer, precisa ser aprovada em regime especial pelo Congresso. A emenda foi apresentada em 2011 pelo deputado Lourival Mendes (PTdoB-MA), com argumento de que investigações próprias do MP ferem os direitos dos investigado por não terem regras claras e porque os investigados não têm acesso aos autos.

A eventual aprovação nesta terça-feira (25) de uma das propostas mais polêmicas em discussão no Congresso Nacional, a PEC/37, levará à transferência para as polícias Federal e Civil de 7 mil investigações criminais de iniciativa do Ministério Público, mostram dados da Procuradoria Geral da República. Com isso, caberá às polícias decidir pela continuidade ou pelo arquivamento das apurações.

A Proposta de Emenda à Constituição 37 dá poder exclusivo às polícias para realizar investigações criminais, retirando essa possibilidade do Ministério Público. A Câmara dos Deputados colocou o assunto em pauta nesta terça depois que a PEC virou tema de protestos pelo Brasil nos últimos dias.

que retirava o poder de investigação criminal do MP, tal proposta não prosperou devido as grandes manifestações ocorrida Brasil não encontrando ambiente favorável para relativizar a autonomia adquirida.

No conjunto da relação estabelecida entre *principals* e *agents* - políticos e Ministério Público no Brasil, observamos grande capacidade de *accountability* horizontal por parte do segundo demonstrado por grandes ações impactantes sobre o Estado e a opinião pública, e uma certa incapacidade política dos eleitos na medida em que não conseguiram implementar suas vontades através do artifício das PECs- consequentemente não há um remédio constitucional legal que possa limitar tal poder erigido da Constituição de 1988, pelo menos até aqui.

## 5 MINISTÉRIO PÚBLICO, PARTICIPAÇÃO E *ACCOUNTABILITY*

Preliminarmente, faz-se necessário ressaltar que o conhecimento é um só, é uno, indivisível e indecomponível, havendo, por questões didático-pedagógicas e de mera conveniência acadêmica o seu fracionamento em vários ramos da sapiência humana tendo em vista o escopo científico de conhecer o todo pelo estudo particularizado de seus elementos constitutivos Lenza (2013).

Feita esta admoestação prologolar, iremos tecer ideais sobre assunto típico de uma sociedade pluralista, eclética, sincrética, típica de um mundo marcado pela integração informacional.

No Brasil percebemos a diversificação dos espaços de participação da sociedade civil, cujo objetivo maior é interferir na gestão do Estado opinando e muitas das vezes deliberando sobre a feitura de políticas públicas. O marco histórico institucional é a Constituição de 1988, que inaugurou uma nova forma de relação entre Estado e sociedade civil, a partir de uma série de normas constitucionais que ampliaram as possibilidades de participação dos cidadãos nos processos decisórios nas distintas esferas de governo, (FARIA, 2008). Ainda segundo Faria, sobre as políticas públicas, esta mesma Constituição, previu a criação de órgãos colegiados, visando à inclusão política dos diferentes segmentos sociais, na formulação, gestão e controle das mesmas.

A década de 90, constituiu o marco de implementação prática destas normas, bem como a produção teórica da efetividade democrática decorrente das inovações institucionais. Neste cenário constituído, podemos verificar o aumento das possibilidades práticas de exercício da soberania popular a partir de mecanismos de participação<sup>34</sup>, tais como: referendos, plebiscitos, iniciativas populares de leis, audiências públicas, orçamentos participativos, conselhos de políticas, conselhos temáticos (FARIA, 2008).

A garantia de participação destes atores sociais em função do espaço, a presença de novos grupos sociais, organizado e autônomo, demonstra a complexificação do espaço público brasileiro. Percebe-se uma mudança no padrão de ação dos atores sociais, de uma negação da institucionalidade para uma postura mais dialogal, com participação significativa nos diversos espaços democráticos. Isso mudou os limites do sistema político brasileiro que se expandiu, a partir de espaços construídos na interface governo e sociedade civil.

---

<sup>34</sup> Importante considerar o binômio participação/informação, já que ambas as noções, embora representem ideias diferentes, complementam-se em sua eficácia.



A participação levou a outro atributo da democracia, qual seja, o mecanismo de *accountability*. Termo que a teoria Política contemporânea entende como a capacidade da sociedade civil a partir dos movimentos sociais de controlar seus representantes e os agentes públicos do Estado. De acordo com Anastasia e Inácio (2009), *accountability* pode ser entendido como controle, responsabilização, contabilidade política. Dos 3 (três) atributos democráticos, é o mais recente em discussão (os outros dois são a estabilidade política e a representatividade).

Esse atributo está relacionado a possibilidade e/ou a efetividade com que eleitores controlam a atuação dos seus representantes (*accountability* vertical), ou com que os poderes políticos constituídos (Legislativo, Executivo e Judiciário) se auto fiscalizam (*accountability* horizontal).

Os diversos arranjos institucionais de controle público estão intrinsecamente ligados às dinâmicas históricas dos movimentos sociais, bem como a emergência de novos atores configurando uma ampliação e uma nova qualidade desse movimento social. Esse processo evolutivo da democracia engloba novos atores institucionais, gera novos procedimentos e cria espaços de participação mais efetivos.

Segundo Smulovtz e Peruzzoti (2002), esses conjuntos de atores: **Organizações não governamentais** (ONGS), movimentos sociais, associações civis ou mídia independente, tem a preocupação comum em melhorar a transparência e *accountability* da ação governamental, foi o que se convencionou chamar pelos autores de *accountability* social.

Esses atores dos mais diversos perfis se diferenciam em suas ações, mas convergem no objetivo de controlar a ação de funcionários e agências públicas, denunciando as infrações por parte dos agentes públicos, bem como exercendo pressões suficientes para que as agências de controle exerçam sua função, estabelecendo as sanções necessárias sobre os atos que venham violar a administração pública e os interesses de seus cidadãos. Essas iniciativas desse conjunto de atores sociais se somam a instrumentos já conhecidos, como os eleitorais e legais de controle sobre os atos de governo.

É importante ressaltar que estamos experimentando um processo de redefinição dos termos do contrato democrático<sup>35</sup> representativo em direção a um modelo de prestação de contas, característica importante do processo democrático latino americano. Observamos que os atores societários já não aceitam ter um comportamento passivo diante da relação representante/representado e assumem um papel de acompanhamento permanente, para que os

---

<sup>35</sup> Obras indispensáveis dos grandes contratualistas políticos: *Leviatã*, de Hobbes; *Segundo Tratado sobre o Governo Civil*, de Locke e; *do Contrato Social*, de Rousseau.

representantes investidos na função política observem suas responsabilidades, que geram legitimidade para o papel de representante.

Esse novo papel do representado estabelece uma interpretação do contrato representativo, a partir de mecanismos de controle sobre os atos praticados pelos representantes políticos. Esse estabelecimento de mecanismo de controle público se dá pelo fato de que os agentes políticos não gozam de autorização *ad infinitum*, que poderiam gerar ações discricionárias. Mas existem limites, e estes quando ultrapassam esses limites serão acionados pelos mecanismos de controle estabelecidos.

Esse conjunto de mecanismos de controle, uma vez combinados, potencializam as ações dos atores sociais, e fortalece o controle sobre as ações dos agentes públicos, então há uma combinação de controle societário (*accountability* social) e controle administrativo-horizontal (*accountability* horizontal) este último formulado a partir de estudos de Guillermo O'Donnell (1998), que se realiza pelo monitoramento institucional dos atos dos agentes públicos, isto é, pela separação de poderes, de freios e contrapesos, do devido processo, e pela função disciplinadora que implica a existência de eleições periódicas e competitivas, segundo o autor em questão. Há assim uma diminuição dos riscos a partir de mecanismos de controle decorrentes da delegação do poder.

Como podemos observar, há um processo sendo construído com a criação de mecanismos de controle formal e informal, porém há uma diferenciação quanto a sua eficácia, nos países desenvolvidos onde existe uma burocracia eficiente, esses mecanismos funcionam de forma adequada, enquanto em países em desenvolvimento, principalmente na América Latina, esses mecanismos não funcionam a contento, por conta dos déficits institucionais, ou seja, as burocracias estatais são deficitárias, lentas e ineficientes.

Segundo Peruzzoti (2002) em estudos de O'Donnell (1998), afirma que nas novas poliarquias, o processo de delegação de autoridade política não está sendo complementado com mecanismos efetivos de *accountability*<sup>36</sup>. Não há um arranjo eficiente de mecanismos de controle para sancionar os atos de autoridades que incorram em irregularidades, e arremata, este déficit é precisamente a lacuna central desta nova geração de ativismo cívico.

Um olhar apurado sobre essa nova institucionalidade nos revela um conjunto de atores mais ativos e conscientes de suas missões, esse processo de ocupação dos espaços de participação demonstra uma ampla rede de organizações da sociedade civil voltadas a exercer o controle público. Esse empoderamento, a partir de mecanismos de controle, faz com que a

---

<sup>36</sup> A dizer, elevadas doses de direitos e liberdades e baixos instrumentos de controle, limitação e responsabilização.

sociedade civil exerça um controle vertical sobre as ações dos agentes públicos, o interessante é que esse mecanismo constitui um instrumento que nasce na base da sociedade, ou seja, de baixo para cima, um paradoxo, uma vez que essa nomenclatura dizia respeito ao Estado sobre a sociedade e o termo controle social refletia essa condição.

Esse controle vertical, segundo Peruzzoti (2002) é a própria *accountability* social, que faz referência a um conjunto diverso de ações e iniciativas civis guiadas por demandas de *accountability* legal. Esta nova forma traz consigo variedades de ações coletivas, característicos da sociedade civil e suas organizações militantes, o objetivo que guia essas ações é a melhoria do funcionamento das instituições públicas, a partir do fortalecimento dos mecanismos de controle da legalidade dos agentes públicos.

Dentro dessa dinâmica interativa de criação e melhora da eficácia dos mecanismos de controle público, destacam-se 2 (dois) atores cruciais para política de *accountability*: os movimentos sociais conjunturais de setores sociais diretamente afetados pelos atos discricionários por parte de agentes públicos; as associações civis altamente profissionalizadas e de caráter permanente. Ambos os atores cumprem um papel importante para a política de *accountability* na perspectiva de melhoria do desempenho institucional das novas democracias, segundo Peruzzoti (2002).

O outro setor importante é constituído pelo jornalismo independente que desempenha um papel de receber e dá visibilidade a denúncias<sup>37</sup>, e muitas vezes constitui-se como próprio protagonista da política de *accountability* social, uma vez que dá origem a própria denúncia, a partir de uma rede de contatos estabelecidos com fontes de governo, o que constitui os chamados vazamentos (*off the record*).

Um exemplo importante do processo de *accountability* social, uma das formas mais acionadas pela sociedade civil, constituída por uma ampla rede de organizações social, formatada por ONGs, movimentos sociais, foi a mobilização em torno da medida provisória nº. 458, que se configurava em um processo de regularização fundiária, mas que na leitura dos atores envolvidos, traria grande prejuízo para as políticas ambientais e de reforma agrária.

Desse processo resultou uma ampla aliança da sociedade civil denominada campo/floresta. Essa aliança fez uma grande mobilização de diversos atores sociais, do congresso nacional e da imprensa, que serviram de *loci* de denúncia culminando com o congestionamento dos telefones da Presidência da República. Ficaram estabelecidos dois campos: os movimentos sociais e os grandes proprietários de terra na Amazônia. O resultado

---

<sup>37</sup> Neste sentido, importantes são as contribuições de obras sobre mídia e política, poder midiático e *marketing* político.

desse processo foi o veto pelo Presidente dos dois pontos mais polêmicos, relativos à venda de terras para terceiros e a compra dessas terras por empresas. Esta medida provisória ficou conhecida como medida provisória da grilagem por incluir na legalização o latifúndio, outro ato simbólico foi eleger a presidente da Confederação Nacional da Agricultura (CNA), a “rainha” do desmatamento na Amazônia, a senadora do Democratas Kátia Abreu, hoje no Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB).

Como podemos observar, a rede de organizações da sociedade civil estão atentas a medidas que visem gerar descompassos em políticas públicas avançadas, como é o caso das políticas ambientais, mas também o não aceite da discricionariedade por parte do Estado como foi o caso da Medida Provisória nº. 458. Dessa forma sempre serão acionados os mecanismos de controle público, aqui o *accountability* social com o peso de suas sanções simbólicas, mas que causam desqualificação dos agentes políticos envolvidos perante a opinião pública.

O exemplo posto e sua leitura corroboram na prática para a congruência teórica posta por Peruzzoti (2002) de incrementar a transparência do exercício do poder político e de estabelecer mecanismos efetivos de monitoramento cidadão dos organismos do Estado e de seus funcionários. O resultado desse processo da política de *accountability* social para o efetivo controle dos atos discricionários do Estado é a produção de fontes de informação autônomas capazes de confrontar dados oficiais do Estado, acionando-os a dar respostas às eventuais discrepâncias decorrentes do exercício do poder político. Concomitante a esse arranjo mais especializado da sociedade civil, observamos um leque de movimentos sociais pontuais principalmente no que diz respeito à justiça e garantia de direitos, esses atores se diferem dos primeiros porque estão mobilizados em torno de uma demanda concreta e particular, geralmente e segundo O’Donnel (1998) esses setores são provenientes de áreas mais populares (áreas marrons) que se veem afetados diretamente pelo poder discricionário do Estado.

Somando-se ao processo da política de *accountability* social, outro ator fundamental é o jornalismo independente, desempenhando sua função de mídia aliado aos atores sociais, dando visibilidade às reivindicações ou como jornalismo de denúncia ou de investigação, como dito anteriormente, muitas vezes como fonte da própria denúncia. É primordial ter esse ator como aliado, uma vez que se produzem os ecos necessários para que os fatos possam ser averiguados e se obtenham resposta dos atos de Estado. Outro fator importante é a capacidade de mobilização junto à sociedade gerando uma opinião pública favorável aos mecanismos de controle público para que se reverbere as ações de *accountability* sobre os atos de governo.

Podemos verificar as seguintes tipologia de *accountability*, o já discutido acima em nossa introdução do tema que constitui o *accountability* social, que está referenciado e exercido nas redes de atores sociais, enfatizado por O'Donnell (1998), Peruzzoti e Smolovitz (2002) cuja a definição é de que constitui-se como mecanismo não eleitoral, que mobiliza ferramentas institucionais e não institucional, fundamentado nas ações amplas e diversas das associações de cidadãos, movimentos sociais conjunturais, e a mídia independente, objetivando expor os desvios dos agentes públicos investidos em cargos do Estado, demonstrando suas falhas, erros, e trazer para agenda pública novas questões, exercendo seu poder de pressão influenciando os tomadores de decisão.

A política de *accountability* social impõe sanções simbólicas que determinam o destino eleitoral ou laboral dos representantes ou de funcionários que incorreram em desvios de conduta e suas ações acabaram por prejudicar o Estado e o melhor interesse do cidadão, dever ser do Estado. Constitui um mecanismo de controle vertical.

Segundo O'Donnell (1998), a noção de *accountability* horizontal aponta para a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até de *impeachment* contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas. A *accountability* horizontal é decorrente de das agências do próprio Estado, sendo o Ministério Público exemplo interessante desta modalidade de controle. Constitui o controle das instituições administrativas umas sobre as outras, nessa questão esse mecanismo de controle é horizontal.

Um exemplo interessante que teve um papel militante do Ministério Público foi a condução da Ação Penal nº. 470<sup>38</sup>, conhecido como “mensalão petista” no qual grande parte dos envolvidos foram condenados, dito pela imprensa tradicional como maior julgamento da história do país. Outro esquema de corrupção que veio à tona é o “mensalão do PSDB”. Este existe a mais tempo do que o processo dos petistas, mas só agora chega as barras dos tribunais. Independente dos seus resultados, políticos desse partido já estão a renunciar a seus mandatos, mitigando os eventuais efeitos negativos que possam gerar a seus partidos. Tudo isso com a ação direta do Ministério Público, caracterizando um típico caso de *accountability* horizontal.

E por fim, um instrumento clássico de controle são os mecanismos de eleição e do voto, constituindo-se em exercício permanente de *accountability* vertical, mas são

---

<sup>38</sup> Alvo de cizânia sobre o teor político e não estritamente técnico-jurídico do julgamento.

insuficientes para o controle da ação governamental. Essa insuficiência se dá pelos limites do voto para induzir a atuação dos governantes no sentido do melhor interesse do cidadão, segundo Przerworski, citado por Carneiro e Costa (2001). Assim para corrigir esse déficit de *accountability* eleitoral, deve-se recorrer ao controle societário e administrativo, a partir das agências, para que esse arranjo possa ser potencializado e ser eficaz para os objetivos propostos, que é o controle sobre os atos discricionários do Estado e seus agentes públicos.

Sem sombra de dúvida, a criação de mecanismo de controle público constitui algo inovador. Esses instrumentos geram condições para que os atores societários possam ser coparticipes da gestão pública exercendo a fiscalização e produção de políticas públicas necessárias para que a administração pública possa de fato representar o melhor interesse do cidadão.

Dessa forma, entendemos que, quando há essa efetividade dos mecanismos de controle público, podemos observar que as políticas e atos da administração estão mais enraizadas na base da sociedade. Obviamente que as burocracias estatais têm que ser mais eficazes para que o arranjo posto possa ter a efetividade que se espera. Um governante, agente público ou a representação não tem que se sentir constrangido quando esses mecanismos são acionados, ao contrário a capacidade de resposta (*answerability*) simultânea pode revelar a transparência dos atos desse governante e ao mesmo tempo gerar credibilidade política.

Os mecanismos de controle (*accountability*) cumprem a função que se espera, que é controlar os atos dos agentes governamentais a partir de um conjunto de mecanismos, através das agências, dos tribunais nas 3 (três) instâncias de poder, e a partir do Ministério Público. Quando esse arranjo de controle é observado pode construir um círculo virtuoso e melhorar a qualidade institucional.

No Brasil temos um histórico de mecanismos de controle a partir da era Vargas com o Conselho Nacional de Pesquisa (CNPQ), tendo um momento mais militante durante a década de 70, com os conselhos populares, se destacando aí os movimentos de saúde. A década de 90 do século passado constituiu o marco institucional ou legal, com a institucionalização da participação popular em conselhos gestores, consagrado na Carta Magna de 1988. O fato de sua criação constitui um avanço significativo para o controle de atos de governo e contribuição para feitura de políticas públicas no Brasil.

É importante ressaltar que esses mecanismos de controle ainda estão longe de exercer o seu dever ser, mas há setores mais qualificados da sociedade, que mesmo com grandes dificuldades ainda conseguem vocalizar seus interesses e influenciar os tomadores de decisão.

Assim a eficácia dos mecanismos de controle ainda precisa transpor os obstáculos das jovens democracias, que ainda estão constituindo procedimentos, estão amalgamando arranjos partidários, e estar por se consolidar um etos substancial no seio da sociedade.

Por tudo isso está estabelecido este desafio: dos organismos da sociedade civil estarem mais coesos a partir de pautas que gerem a unificação do movimento social, políticas de qualificação permanente a partir da própria vivência no movimento social num processo de conversação permanente à maneira da ágora grega, e um processo informacional para que se continue a auscultar os eventuais desvios por conta dos atos da autoridade governamental, acionando os mais importantes instrumentos de *accountability* a exemplo do Ministério Público.

A melhora da democracia, a partir do mecanismo de controle público, nos revela uma convergência entre sociedade e Estado, isso se dá como bem disse *Claus Offe*, citado por Peruzzoti (2002), confiança é o resíduo que permanece depois que a propensão a desconfiar se demonstra infundada. Isso significa que é preciso gerar constrangimentos junto aos atores governamentais: funcionários e representantes para que sejam desvelados os atos governamentais, sejam eles discricionários ou não. E é nesse sentido de gerar transparência<sup>39</sup>, de visualizar intenções dos agentes públicos, que podemos verificar que os mecanismos de controle público têm um papel determinante para que haja melhorias na qualidade das instituições e condutas de agentes públicos e conseqüentemente a democratização da gestão pública, uma vez que a sociedade através de suas amplas redes de organizações estarão sempre acionando esses mecanismos e os potencializando para que estejam mais próximos das ações governamentais.

Nesse sentido, trouxemos o estudo de *accountability*, tendo o Ministério Público como ator relevante para o fortalecimento institucional, bem como a transparência dos atos de governo e melhoramento da democracia. Entendemos que este atributo democrático constitui um princípio fundamental da Administração do Estado, e que o Ministério Público revelado por este estudo constitui um instrumento importante para gerar os melhores resultados de prestação de contas da burocracia estatal e do comportamento político da representação.

O Brasil tem passado por profundas mudanças no trato para com a gestão pública, por meio do aprimoramento de procedimentos e mecanismos investigatórios e de controle da legalidade, impessoalidade, moralidade, eticidade, boa-fé objetiva, publicidade e eficiência na

---

<sup>39</sup> Nesse sentido, vemos cada vez mais a transparência ser erigida como uma necessidade imperiosa no trato para com a *res* pública, exigência de uma sociedade democrática e que quer ver as suas constitucionais, legais, legítimas e éticas expectativas atendidas. Temos como exemplos o portal transparência do governo federal e de órgãos públicos em seus sítios eletrônicos.

feitura, implementação e gestão de políticas públicas por parte de instituições oficiais do próprio Estado e da sociedade civil organizada, com vistas ao combate da corrupção governamental (FILGUEIRAS; ARANHA, 2011).

O ambiente público de atuação do Estado Brasileiro está marcado desde a sua fundação por profundas desigualdades econômicas e sociais, e a propalação midiática corriqueira de escândalos políticos repercute negativamente para a afirmação legítima do Estado enquanto organização política.

Manchetes de empresas de radiofusão sonora e de sons e imagens, como rádios e programas televisivos, bem como jornais escritos, nos dão conta da dimensão do problema a ser enfrentado. Todos os dias vivenciamos várias infrações a bens jurídicos fundamentais que deveriam ser tutelados pelo Estado. A criminalidade no país é retratada pelos diversos meios de informação em ritmo frenético. Crimes contra o sistema financeiro, fraudes, abusos de poder político e econômico, crimes de colarinho branco, recebimento indevido de verbas públicas (enriquecimento ilícito), sonegações fiscais-tributárias, abusos de autoridade, peculatos, furtos, roubos e homicídios, bem como outros são praticados em larga escala, seja do primeiro ao último escalão da estrutura governamental do Estado.

É importante que sempre tenhamos a consciência de que o Estado é fruto do gênio e do criacionismo humano, utilizando o direito como instrumento de pacificação e de equilíbrio social, com vistas a regular as relações humanas interpessoais operantes no meio social, tendo em vista o bem comum, que bem pode ser entendido como sendo o conjunto de todas as condições de vida individual e social que consintam e favoreçam o desenvolvimento integral da personalidade humana.

O direito, em sua concepção dominante, qual seja, a do normativismo jurídico (HERVADA, 2006), pode ser definido como sendo o ramo do conhecimento humano constituído de um conjunto e normas jurídicas que tem por objetivo, escopo e finalidade a pacificação das relações sociais.

Porém, não basta que o direito seja normativo, ele deve ser concreto, de modo que de nada adianta existir inúmeras normas jurídicas para regular e disciplinar sobre o combate da criminalidade em nosso país, pois deverá ser implantada uma política pública baseada no controle e na vigilância a fim de que os delitos graves não sejam perpetrados contra bens públicos, considerados fundamentais para a existência do homem e para o seu convívio em sociedade.



Sabemos que a sociedade é um agrupamento de homens, caracterizada pela presença de um poder social, por suas manifestações de conjunto ordenadas e pela existência de uma finalidade social<sup>40</sup>.

Nesse ambiente é que o Ministério Público Brasileiro, que como instituição passou e está passando por um processo longo, lento, contínuo e gradual de mudança e reconstrução institucional, utiliza-se de todo um instrumental preventivo e repressivo, seja enquanto titular de ações penais, seja como fiscal da lei, seja como fomentador e apaziguador de práticas atentatórias a bens consumeristas, ambientais e ao patrimônio público tutelado por meio da legislação brasileira.

Fato este já verificado por Arantes (1999), ao frisar que tal órgão integrante do sistema de justiça no Brasil resta caracterizado como o agente político mais importante na tutela, proteção e defesa dos direitos e interesses difusos e coletivos, o que levou a um alargamento no sistema de acesso a justiça em nosso país, sendo tutelados direitos de índole transindividual e de natureza coletiva, de todos e de cada um, a dizer, os direitos de terceira geração ou dimensão (BOBBIO, 2004).

O Código de Processo Penal Brasileiro confere titularidade ao Ministério Público para a propositura de ações penais públicas, com poderes investigatórios de persecução penal. O Código de Processo Civil prevê a atuação do Ministério Público como promovente de determinadas ações de natureza civil e como custos *legis* (fiscal da lei), e que, portanto, deve ser ouvido em processos e causas de interesse público relevante.

O Código de Defesa do Consumidor foi o instrumento jurídico-legal que conceituou os direitos públicos indisponíveis de natureza transindividual, caracterizado pela duplicidade de interesses envolvendo, de um lado, o interesse de particular ou de particulares na solução da contenda e, de outro, o interesse do Estado em pacificar com justiça, conferindo legitimidade ao Ministério Público para atuar. A defesa coletiva pode ser exercida em juízo mediante a utilização de 3 (três) categorias de direitos transindividuais difusos, coletivos e individuais homogêneos. Os direitos difusos seriam os transindividuais de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato; os coletivos teriam o diferencial em relação aos destinatários, por serem grupos, categoria ou classe de pessoas vinculadas entre si ou com terceiros por uma relação jurídica. E, por fim, os individuais homogêneos, que seriam os direitos ou interesses de origem comum.

---

<sup>40</sup> Maluf (2013), em sua obra: Teoria Geral do Estado.

O Ministério Público participa ativamente no controle de constitucionalidade das leis e dos atos normativos emanados do Estado e de órgãos e instituições particulares, já que o chefe do Ministério Público da União - o Procurador-Geral da República pode propor ações diretas de inconstitucionalidade, ações declaratórias de constitucionalidade e arguição de descumprimento de preceito fundamental (Lei nº. 9.882/99). Ademais, o procurador-geral da república deve ser ouvido previamente sobre tais ações e em todos os feitos de competência do Supremo Tribunal federal.

A utilização de termos de ajustamento de conduta (instrumento processual administrativo que visa a resolução de conflitos e infrações a ordem jurídica) pode ser utilizada e vem sendo na defesa de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos.

De acordo com o artigo 129 da Constituição da República vigente, compete ao Ministério Público, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei; o zelo pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia; a promoção do 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; a promoção da ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição; a defesa judicial dos direitos e interesses das populações indígenas; a expedição de notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva; o exercício do controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior; a requisição de diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais e; o exercício de 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.

Isso confere ao Ministério Público poderes e campos de atuação nunca antes vistos no campo da política e do direito.

Estamos vivenciando uma era marcada pela complexificação das inter-relações humanas operantes do meio (seio) social, fazendo com que a tutela de bens, entendida como sendo tudo aquilo que tem a aptidão ou capacidade de satisfazer a uma necessidade humana, como os bens ambientais, de valor histórico, artístico, estético, turístico, paisagístico, a moralidade e probidade administrativa no trato para com a *res* pública, os direitos dos consumidores, os direitos de crianças e adolescentes, jovens e idosos, os direitos das pessoas

com deficiência (visual, auditiva, olfativa, tátil, móvel e mental), passem a ser regulados juridicamente e controlados politicamente.

Diante disso é que o ordenamento jurídico pátrio resta caracterizado no âmbito do chamado neoconstitucionalismo, constitucionalismo pós-moderno ou pós-positivismo típico dos dias atuais (século XXI) como sendo uma práxis e vivência do direito a partir dos valores axiomáticos constitucionais que servem de linhas mestras e balizas para a atuação dos agentes públicos, dos particulares e do Estado Brasileiro, de modo que a Constituição é o norte interpretativo de atuação do Estado Democrático de Direito e da sociedade civil.

Neste novo constitucionalismo a Constituição, vista como um documento solene e formal dotado de supremacia normativa e rigidez para a alteração de suas normas, é vista como o cerne e centro do sistema jurídico, sendo o texto normativo constitucional dotado de imperatividade e superioridade (dentro de uma análise normativista do direito dominante - ordenamento jurídico, com sua verticalidade e hierarquia normativa, sendo que as normas de natureza constitucional se constituem em fundamento de existência, validade e regularidade das leis infraconstitucionais), com alta carga valorativa - dignidade da pessoa humana e direitos e garantias fundamentais, buscando concretizar valores que o Poder Constituinte almejou, e assim garantir o mínimo ético irreduzível ou mínimo existencial.

É impressionante como o direito normativo tem espreado as suas regras jurídicas por searas e áreas da vida humana nunca antes reguladas. Neste sentido, podemos dizer que a vigente República Federativa do Brasil é um Estado caracterizado pela riqueza e avanço legislativos de proteção de direitos e interesses em diversas arenas político-sociais, protagonizadas por variados, múltiplos, plúrimos e diversificados atores sociais, representados por uma série de instituições que ditam as regras formais do jogo e informais (política invisível).

Assim, temos o importante papel exercido pelos órgãos não oficiais e oficiais de defesa dos interesses de grupos e categorias de pessoas, como os sindicatos de categorias profissionais e econômicas, associações civis, conselhos representativos de órgãos profissionais de classe e de interesse dos mais variados tipos, como meio ambiente, saúde, educação, trabalho, assistência social, segurança, mobilidade urbana, em níveis federais, estaduais, distrital e municipais.

Diante disso é que a regulamentação de audiências públicas e a figura do *amicus curie* na Corte Brasileira - Supremo Tribunal Federal, em questões extremamente polêmicas que

foram levadas a apreciação no Judiciário Brasileiro<sup>41</sup>, tais como a definição política, ética, médica e legal do que vem a ser a vida humana, o seu início e término; a viabilidade da pesquisa científica e da utilização de células tronco embrionárias com o fito de tratar males, doenças, síndromes e moléstias incuráveis pela tratamento e técnicas utilizadas pela medicina tradicional, são exemplos de audiências públicas.

Segundo informações disponibilizadas no site do Ministério Público Federal, tais audiências constituem instrumento extrajudicial de atuação do Ministério Público Federal, convocada pelo procurador da república com o objetivo de colher e reunir informações necessárias para o ajuizamento e a instrução de procedimentos administrativos, judiciais e inquéritos civis públicos. Diversos membros da comunidade de especialistas sobre o assunto a ser tratado se reúnem numa espécie de explicação sobre um determinado assunto, a exemplo do que ocorreu no julgamento de ações que versavam sobre a interrupção da gravidez em casos de anencefalia, onde estiveram presentes membros da igreja, médicos, cientistas e demais profissionais da área da saúde para debater sobre o tema e assim influir no deslinde da causa.

A previsão de audiências públicas no âmbito da administração federal está disciplinada pela Lei nº. 9.784/99.

No que diz respeito ao processo e julgamento de ações diretas de inconstitucionalidade, ações declaratórias de constitucionalidade e a arguição de descumprimento de preceito fundamental no âmbito do Poder Judiciário, ações judiciais que visam o controle de constitucionalidade das espécies normativas perante a Constituição Política (emendas à constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções, englobando os atos administrativos infralegais ou sublegais de conteúdo legístico), foram editadas as Leis nº. 9.868/99 e 9.882/99 - Poder Judiciário e; perante o Supremo Tribunal Federal no Regimento interno do STF - perante esta corte - artigos 13, XVII, e 21, XVII - podendo a audiência pública ser convocada pelo Presidente do STF ou pelo Relator do processo *sub judice*.

A aludida lei ordinária menciona que o relator poderá utilizar da audiência pública para ouvir depoimentos de pessoas com experiência e autoridade na matéria objeto de litígio.

O que podemos perceber é que diante do mosaico e estratificação de inúmeros interesses, sejam semelhantes ou antagônicos, temos uma tendência a um resultado político

---

<sup>41</sup> Informações sobre audiências públicas no judiciário brasileiro encontram-se disponíveis no site do STF.

decisório fruto de intenso debate, discussão, deliberação, com a participação de atores sociais com interesses diretos e até mesmo indiretos na solução da demanda.

A política pública, visando colocar o governo em ação na seara legislativa ou não, nacional, regional, setorial ou local, passaria por uma série de fases ou ciclos, com a inerente cogitação, preparação, discussão, deliberação, execução, consumação e análise - modelo tipológico dos ciclos porque perpassam as políticas públicas (SOUZA, 2006).

O sistema de justiça no Brasil está cada vez mais ramificado com a canalização para a arena judicial de direitos e interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos (ARANTES, 1999), e o Ministério Público tem sido indubitavelmente o maior promotor na defesa dos interesses da sociedade civil brasileira, seja por fatores internos (endógenos) e por fatores externos (exógenos) ao *Parquet* ou Órgão Ministerial<sup>42</sup>.

Tal revolução paradigmática no trato da política está imbricada com o advento da terceira revolução industrial, técnica-científica e informacional fez com que a vida humana, social e proveniente do mundo dos valores (axiomas) sofresse uma inédita e nunca antes sequer imaginada mudança de paradigmas. Hodiernamente existem diversos e variados direitos regulados juridicamente frente ao vasto e vultoso mercado de consumo.

A sociedade da informação é resultante do rompimento e superação de obstáculos físicos, espaço-temporais entre povos e Estados Nacionais. As barreiras físicas de comunicação entre as pessoas foram superadas pelo advento da internet e da tecnologia da informação, o que fez com que todo o globo terrestre ficasse interligado. As cidades globais (resultantes do fenômeno da informatização e da globalização das economias) são pontos de chegada, acesso, difusão e saída de um imensurável número de informações para o resto dos países.

O mundo está interligado, interconectado e o conteúdo cultural de povos e nações está mundializado. Vivemos na era da desterritorialização dos espaços físicos que demarcam soberanias estatais, culminando com o advento de um espaço abstrato e indemarcável, que refletem produtos de culturas dominantes através de seus produtos e serviços. A própria cultura não está mais adstrita a um único Estado Nacional e seu povo constituinte característico, já que os produtos e serviços são industrializados e passam por processos de criação, montagem e acabamento em diversos países do globo terrestre (ORTIZ, 2003).

A economia internacional reflete o desenvolvimento e nível de interdependência entre diferentes Estados com suas inerentes relações interestatais e se mostra cada vez mais

---

<sup>42</sup> Neste trabalho, o termo é utilizado como sinônimo de Ministério Público.

imprescindível para promover o desenvolvimento de nações, países, povos e Estados Nacionais (VIGEVANI, 1994).

O grande perigo de um dos aspectos da globalização da economia e da sociedade da informação é o predomínio de vicissitudes de um determinado Estado Nacional de grande poder econômico e político em todo mundo, como é o caso dos Estados Unidos da América, que deve gerar uma reflexão crítica sobre os modos dominantes de ser, viver, pensar e estar próprios da cultura ocidental, sob pena de se incorrer em um etnocentrismo maléfico ao engrandecimento dos povos (ROCHA, 2006).

O caminhar da humanidade é um marco de revoluções, evoluções e involuções. Isto pode ser observado analisando-se a preponderância de uma determinada categoria de direitos ao longo da história dos povos e das nações. Dos direitos civis e políticos de natureza eminentemente individual e típicos de um Estado liberal minimamente intervencionista na economia e que se resguardava o papel de protetor e promulgador da paz, passando pelo Estado do bem-estar social (Estado providência), eminentemente interventor na seara individual e assentado sobre direitos ditos sociais, econômicos, e culturais.

A relativização das soberanias dos Estados, esse poder uno, indivisível e indecomponível, que manifesta sua superioridade sobre qualquer outro poder no âmbito interno em uma constante relação hierárquica de subordinação e que convive ou pelo menos deve conviver em harmonia com as demais soberanias dos Estados, em uma relação de coordenação (princípio da cooperação internacional entre os Estados para o progresso da humanidade), fez com que a atuação do Ministério Público, visto como função do Estado, seja cada vez mais abrangente diante das novas necessidades da humanidade, tudo isso mediante o norte e princípio fundamental da dignidade humana, do bem comum e do direito a sadia qualidade de vida.

Para alguns a soberania dos Estados Nacionais está em declínio diante da nova ordem política e jurídica internacional (BONAVIDES, 2011), com suas organizações e instituições que muitas vezes, como vimos, compelem os Estados a agirem de acordo com os princípios da democracia e da dignidade humana no tocante a relação com os seus jurisdicionados, havendo alguns que em poder constituinte supranacional e difuso (englobando neste último caso ordens políticas e jurídicas não estatais) - visão dos internacionalistas.

Porém, observa-se que nos tempos presentes, o Estado continua a assumir um papel de destaque no cenário político, já que é a maior arena onde se desenvolvem políticas públicas e onde os direitos e as garantias constitucionais dos homens são resguardadas.

O Estado continua detendo ou pelo menos reivindicando para si o monopólio do uso de meios legítimos de coerção pessoal (a titularidade da ação penal e do *jus puniendi* - direito de punir) para o cumprimento das regras de direito (WEBBER, 2011), sendo o principal ator "protagonista" e o gerenciador de decisões políticas, econômicas, sociais e culturais que ocorrem na sociedade espaço-temporalmente determinada. O gerencialismo público do Estado com políticas públicas que impulsionam a participação de instituições sociais (SOUZA, 2006) abre espaço na era atual e faz com que o Estado seja o árbitro ou o juiz maior que coordena e dirige a atuação dos demais atores, impondo limites em último grau a desvios de condutas contrárias ao interesse do estado.

Neste sentido e no evoluir da história, o Ministério Público assume importante papel de promotor da judicialização dos conflitos políticos e, dialeticamente, de politização da justiça (ARANTES, 1999).

Na sociedade brasileira do século XXI, imperam conflitos de natureza individual, social e coletiva transindividual, produto das vicissitudes políticas, econômicas, sociais e culturais produzidas pela Pós-Modernidade, que fazem com que os Estados não mais sobrevivam sem a ajuda e um intercâmbio econômico-financeiro e cultural internacional.

Para Castells (2002), um novo mundo erigiu-se mais ou menos no fim dos anos 1960 e no início da década de 1970 com o advento de 3 (três) processos históricos diferentes e coincidentes: a revolução da tecnologia da informação; a crise dos modelos econômicos capitalistas de produção e do próprio Estado e seus fins e; o advento de movimento culturais libertárias, feministas, de direitos humanos e ambientalistas. Dessas imbricações surgiu uma nova sociedade e seu *modus operandi* dominante - a sociedade em rede (cidades globais, verdadeiros pontos de acúmulo e difusão de um inquantificável número de informações).

A economia dos países está cada vez mais interligada e informacionalizada, e a cultura predominante e hegemônica é a da virtualidade real, já que os espaços de interação, de difusão de conhecimento e de engendramento de negócios públicos e privados, e atividades laborais estão sendo cada vez mais realizados na arena da informática - a distância e em espaços virtuais.

Desta feita é que atualmente existe uma rede de organismos internacionais que assumem em grande parte dos países de um mundo interdependente legitimidade para atuar como agentes de proteção, defesa, colaboração e consulta em assuntos políticos e jurídicos internos de Estados.

Tais entes possuem até mesmo mecanismos sancionatórios cada vez mais importantes para compelir Estados e particulares a respeitarem valores axiológicos inerentes à dignidade

humana e aos direitos humanos, como os embargos a importações de produtos e a comercialização de serviços nos países membros e signatários de pactos e tratados internacionais e; as ajudas humanitárias organizadas pela **Organização das Nações Unidas** (ONU), pela Organização Mundial da Saúde (**OMS**), **Organização Internacional do Trabalho** (OIT), e demais entes transnacionais e suas normas objeto de estudo do denominado direito internacional público.

O fenômeno da publicização do próprio direito e a conseqüente desprivatização e despatriomonalização do direito (LENZA, 2013) é resultado dos acima aludidos fatores (globalização da economia, interligação informacional entre povos e nações de diversos Estados, criação de organismos internacionais e a emergência de novos direitos), de modo que tem havido uma tendência e se formar microssistemas jurídicos de proteção dos mais variados bens de interesse do homem, a exemplo do Código de Defesa do Consumidor, dos Estatutos - Criança e adolescente; Juventude (Jovem); Idoso; da Igualdade Racial; além da legislação ambiental, e em matéria de crimes contra a probidade administrativa.

Os Estados Nacionais atuais poderiam ser denominados de Estados Pós-sociais de Direito, em que o direito constitucional tem uma influência cada vez maior sobre a interpretação e a aplicação do direito privado, e onde a regra matricial dos direitos fundamentais - a dignidade da pessoa humana<sup>43</sup> constituída por valores axiológicos que qualificam e individualizam o ser humano enquanto tal, fazendo-o merecedor de respeito perante os demais (SARLET, 2012).

A década de 1980 foi marcada pelo desenvolvimento desse fenômeno que culminou com o alargamento do sistema de justiça no Brasil. Num primeiro momento áreas como meio ambiente, patrimônio histórico e cultural e direitos do consumidor. Posteriormente tal evolução normativa foi direcionada a regulação e ao controle da atuação dos agentes públicos sob o prisma dos valores da moralidade, eticidade, boa-fé e justiça, no que diz respeito ao patrimônio público e, num último momento, tal proteção jurídica foi estendida a áreas permeadas por direitos sociais saúde, educação, segurança e lazer (ARANTES, 1999).

Nesse emaranhado de mudanças políticas, sociais, econômicas e culturais é que o Ministério Público assume historicamente desde o período da redemocratização política vivenciada em nosso país, em que a sociedade estava ávida pela proteção a direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, direitos estes sufocados pelo regime ditatorial vigente.

---

<sup>43</sup>Sarlet (2012) entende por dignidade da pessoa humana o valor espiritual e moral inerente ao ser humano e que por isso mesmo o faz merecedor de respeito perante os demais.



Não podemos dizer que o marco do novo desenho institucional do Ministério Público Brasileiro tenha sido traçado pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, promulgada pela assembleia nacional constituinte em 05 de outubro de 1988.

O que diversos estudos científicos credenciados apontam é que o esboço desse atual Ministério Público se deu propedeuticamente em nível infraconstitucional e sob a égide de regime constitucional anterior a atual Constituição Pátria (ARANTES, 1999; KERCHÉ, 2003; CARVALHO; LEITÃO, 2010).

O Ministério Público que goza de amplos poderes políticos jurídicos no Estado Brasileiro e cujos membros se arvoram como defensores da sociedade civil brasileira, dos vulneráveis, fracos e oprimidos historicamente pelo Estado Brasileiro Paternalista e classista, instituição permanente e essencial à defesa dos interesses se deu precipuamente em nível infraconstitucional e sob a égide de regime constitucional anterior.

Se formos ler atentamente o mapa estratégico do Ministério Público Federal disponível em seu sítio eletrônico<sup>44</sup> veremos que são objetivos dos membros da instituição atuar efetivamente em defesa da sociedade por meio do combate a criminalidade e a corrupção, protegendo o regime democrático e os direitos fundamentais, seja preventivamente, seja repressivamente. Isso já é um sinal indicativo do voluntarismo político dos membros não eleitos da instituição em avocar competências, funções e atribuições extremamente vastas (fator endógeno de explicação da mudança estrutural institucional do Ministério Público).

É dito comumente que a Constituição da República de 1988 foi a responsável por conferir ao Ministério público um novo "*layout*", fato este desmistificado quando analisamos que mesmo antes da feitura do atual texto superior, e com menos de 1 (um) ano de governo civil, reinaugurado por José Sarney, os princípios basilares de atuação ministerial já estavam normatizados, tais como os poderes de fiscalização e controle de constitucionalidade das leis e atos normativos, guardião do interesse público desde 1973 e, após a promulgação da lei que instituiu a ação civil pública, o Ministério Público passou ser também o defensor dos interesses transindividuais (ARANTES, apud CARVALHO; LEITÃO, 2010).

A Constituição Federal de 1988 disciplinou de forma até minuciosa a organização, as competências, os princípios e as garantias dos promotores de justiça e procuradores da república, membros que exercem as funções de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos.

---

<sup>44</sup> Portal do Ministério Público Federal disponível em: <http://www.mpf.mp.br/>

Os direitos e garantias fundamentais previstos em nossa Lei Maior estão disciplinados em um rol meramente exemplificativo (*numerus apertus*) e não taxativo (*numerus clausus*) de disposições normativas, das quais se extraem regras de conduta. Tal visão é atualmente corroborada pela noção de bloco de constitucionalidade, de modo que a Constituição Federal de 1988 não é o único documento solene e formal que contém normas de nível hierárquico constitucional. Este é o caso, por exemplo, do Decreto nº. 6.949, que promulgou no âmbito interno do Estado Brasileiro a convenção sobre as pessoas com deficiência e seu protocolo facultativo, assinados na cidade de Nova York.

O catálogo de direitos fundamentais não se limita a análise das normas integrante do chamado direito brasileiro interno-nacional, mas abrangem também as normas de direito internacional a que o estado brasileiro manifestou expressa adesão e depositou seu instrumento de ratificação, estando desse modo, vinculado, as disposições normativas internacionais.

Vimos que diversos fatores, como a globalização da economia, o pan culturalismo interconectado pelo advento de espaços virtuais de trocas de informações, bens e serviços fez com que o mundo do direito alcançasse um novo patamar, cada vez mais público, com o advento da publicização do direito.

O mundo ativo e extremamente mutante sobrecarregou o cidadão com enorme carga de afazeres e fez com que as mentes humanas voltassem o seu interesse em meios políticos e jurídicos de busca e preservação de uma qualidade de vida.

A era da informação e os seus variados canais de comunicação possibilitaram a criação de várias arenas judiciárias de solução de conflitos individuais, coletivos e difusos, com diversos atores e varias instituições, com posição de destaque no cenário político-jurídico nacional ocupada pelo Ministério Público.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Percebemos que o Estado Moderno inaugurado no século passado demandou por novas regras, por novas instituições. Podemos entendê-lo a partir de diversos modelos: institucionalistas, histórico, contratualistas, entre outros. O que importa é que seus elementos constitutivos só terão forma se construírem as instituições, estas sim é que mediarão os interesses do Estado e da sociedade. A instituição Ministério Público evolui dessa forma- de um simples órgão vestigial cuja função era garantir o patrimônio da coroa, para uma instituição capaz de fazer frente aos principais atores da República brasileira, conectando-se diretamente àquele (principal), portador por natureza de soberania, o povo, isso deu força ao seu corpo institucional.

Estudos foram conduzidos sinalizando que a cada período de tempo, em mudanças lentas e incrementais, este MP tornou-se uma instituição robusta- saindo de uma condição subalterna e conseqüentemente ganhando espaço na estrutura do complexo jurídico brasileiro. Através das diversas constituições, começamos a perceber essa envergadura. A Constituição de 1946 deu o corpo jurídico institucional necessário para que pudesse ser percebido enquanto regra de poder concreto, estabelecendo-lhe autonomia. A Constituição de 1967 o reduziu a mero aparato burocrático do período ditatorial, tão característico daqueles tempos, esvaziado, porém dando justificativa para o regime político. Em 1988 com o advento da democracia é que percebemos uma mudança de trajetória, contrariando seu nascedouro de instituição apêndice, sem autonomia, para uma instituição com alto grau de autonomia e até discricionariedade.

Assim percebemos que Ministério Público Brasileiro tem 2 (dois) momentos que parecem bem evidentes, num primeiro momento existe um ator a serviço do Estado. Uma ferramenta institucional para proteger o governante.

Num segundo momento, o Ministério Público, a partir da redemocratização iniciada em 1979, durante o governo Geisel, se transforma num ator institucional ativo e consegue durante a constituição de 1988 com autonomia e poderes, como o de ajuizar ação civil pública, transformando radicalmente a história do MP como agente do controle horizontal dos agentes públicos.

A partir de 1988, abriu-se uma bifurcação na história institucional do MP e uma trajetória se instala, de um lado, regras, construídas nos meandros da constituinte de 1988, e de outro, as associações dos MP's se apoiavam poderosamente nos apelos redemocratizantes que exigem transparência pública e combate vigoroso à corrupção. O MP se apresentou como

um ator que poderia materializar estes anseios e se consolidou no decorrer dos 20 anos seguintes, numa das instituições mais respeitadas no contexto da desmoralização da classe política brasileira.

O que há de novo no Ministério Público Brasileiro no decorrer destes períodos? Porque tal mudança de trajetória se efetuou e fez com que evoluísse e adquirisse autonomia? Em nosso estudo nos debruçamos em verificar as regras que foram constituídas no Brasil colônia e as Constituições republicanas a fim de compreender essa evolução. Vimos então que há uma bifurcação na trajetória dessa instituição e ela se dá com a Constituição de 1988 (retirou o Ministério Público da alçada do Poder Executivo, conferindo-lhe autonomia administrativa e independência funcional, deslocando-o da tarefa de defender o Estado para a condição de fiscal e guardião dos direitos da sociedade). À primeira vista, quase imperceptível, mas as constituições revelam um alto grau de incrementação de acordo com as teorias neoinstitucionalistas.

Outro achado interessante é que, uma vez progredido ao longo dos tempos, e ultrapassado os limites do velho Estado nacional, este MP adquire alto grau de autonomia, fazendo o jogo de acordo com as regras republicanas e ao mesmo tempo agindo como grupo de interesses que participa do processo político. Isso lhe conferiu no pós 1988, um forte grau de *accountability* horizontal, ou seja, como agência com capacidade de ação junto aos outros poderes constituintes da República Brasileira. Sensibilizada pela sociedade no aspecto de *accountability* vertical, e punindo os agentes públicos e políticos que incorreram em desvios de conduta na condução da propriedade pública coletiva (*res pública*) acionando os freios e contrapesos dentro do mecanismo de *accountability* horizontal conferido pelo dever ser de uma instituição republicana que é hoje este Ministério Público.

É inegável que os ventos que sopram hoje no Brasil republicano, são ventos que nos conduzem a um patamar de uma democracia de alta intensidade, onde as instituições precisam prestar contas de seus feitos à sociedade. É neste ambiente pós 1988 que este MP prosperou para o atual desenho. Agente mais importante dos direitos coletivos, difusos e das demais representações da sociedade civil, ao fazer jus a esse dever ser, resumiu assim o seu desenho institucional: visão: até o ano de 2020, ser reconhecido, nacional internacionalmente, pela excelência na promoção da justiça, da cidadania e no combate ao crime e à corrupção; missão: promover a realização da justiça, a bem da sociedade e em defesa do estado democrático de direito; valores: autonomia institucional, compromisso, transparência, ética, independência funcional, unidade, iniciativa e efetividade.

Os resultados advindos deste arranjo do MP Brasileiro ao longo de sua evolução são contundentes, em conjunto com a polícia federal e agindo a partir de sua autonomia foram feitas diversas operações, no qual elencamos neste estudo no total de oito (08) operações de grande envergadura que prendeu políticos, servidores públicos e grandes empresários, totalizando 88 operações (oitenta e oito) e 513 presos ao longo dos últimos dez (10) anos junto com o aparato policial do Estado Brasileiro.

Decorrente desse alto grau de autonomia foram 7.068 ações criminais e 135.641 atuações em investigações policiais. Esses números demonstram duas dimensões importantes decorrentes dessa evolução institucional. Ao estabelecermos uma linha do tempo, já demonstrada em tabelas e gráficos, veremos que este MP migrou de instituição anômala, vestigial, para uma forma definida com graus relativos de autonomia, até chegar ao pós-1988 numa instituição definida quanto ao seu arranjo com alto grau de autonomia, conseqüentemente como uma instituição com capacidade de se impor na regra burocrática e nos processos políticos como grupo de pressão e como mecanismo de *accountability* horizontal.

Eis os resultados da trajetória percorrida até aqui, o que faz dessa instituição ser chamada de quarto poder da República Brasileira, contrariando a visão futurista do Barão de Montesquieu, caracterizado na separação de poderes e nos freios e contrapesos dos Federalistas Americanos.

## REFERÊNCIAS

ARANTES, Rogério Bastos. O **Ministério Público e a defesa dos direitos** coletivos. **RBCS**, v. 14 n. 39, fev. 1999.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **CIÊNCIAPOLÍTICA**. 18. edição. Malheiros, São Paulo. 2011.

BRASIL. Constituição (1824) Constituição Política do Império do Brazil Registrada na Secretaria de Estado dos Negócios do Império do Brazil a fls. 17 do Liv. 4º de Leis, Alvarás e Cartas Imperiaes. Rio de Janeiro em 22 de Abril de 1824. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm)>. Acesso em: 23 maio, 2013.

\_\_\_\_\_. Constituição (1891) Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Sala das Sessões do Congresso Nacional Constituinte. Rio de Janeiro, 24 fev. 1891, 3º da República. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm)>. Acesso em: 23 maio, 2013.

\_\_\_\_\_. Constituição (1934) Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Sala das Sessões da Assembléia Nacional Constituinte, na cidade do Rio de Janeiro, em dezesseis de julho de mil novecentos e trinta e quatro. Rio de Janeiro, 16 jul. 1934.

\_\_\_\_\_. Constituição (1937) Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, 10 nov. 1937. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm)>. Acesso em: 23 maio, 2013.

\_\_\_\_\_. Constituição (1946) Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, 18 set. 1946. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm)>. Acesso em: 23 maio, 2013.

\_\_\_\_\_. Constituição (1967) Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 24 jan. 1967; 146º da Independência e 79º da República. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm)>. Acesso em: 23 maio, 2013.

\_\_\_\_\_. Constituição (1981) Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Sala das Sessões do Congresso Nacional Constituinte, na Cidade do Rio de Janeiro, em 24 de fevereiro de 1891, 3º da República. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm)>. Acesso em: 27 maio, 2013.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988) Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 27 maio, 2013.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional n. 1, de 17 out. 1969. Brasília, DF 17 out. 1969; 148º da Independência e 81º da República. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/.../emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/.../emc01-69.htm)>. 23 maio, 2013.

BRASILESCOLA. Disponível em: < <http://www.brasilescola.com/historiab/vargas.htm>>. Acesso em: 23 maio, 2013.

CARNEIRO, Carla. COSTA, Bruno. Inovação institucional e accountability: o caso dos conselhos setoriais. In: CONGRESSO DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINSTRACION PÚBLICA, 6., 2001, Buenos Aires, Argentina. **Anais...** 5-9 nov. 2001.

CARVALHO, Ernani. LEITAO, Natália. O novo desenho institucional do Ministério Público e o processo de judicialização da política. **Rev. Direito GV** [online]. v. 6, n. 2, p. 399-422,

CASTELLS, Manuel. **A Era da Informação: economia, sociedade e cultura**, v. 3, São Paulo: Paz e terra, 2002.

CATÁLOGO "Ministério Público do Rio Grande do Sul - Da Colônia aos Nossos Dias".. Texto de divulgação a respeito da história do Ministério Público no Brasil desde o período colonial até os dias atuais. Disponível em: <<http://www.mprs.mp.br/memorial/noticias/id5425.htm>>. Acesso em: 17 mar. 2014.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - CNMP. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/component/content/article/94-institucional/ministerio-publico/128-a-historia-do-ministerio-publico-no-brasil>>. Acesso em: 3 set. 2013.

CUNHA, Luciana Gross Siqueira. Ouvidoria: mecanismo de controle democrático. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS - GT 12 - POLITICA E ECONOMIA, 24., 2000, Rio de Janeiro, Petrópolis,. **Encontro...** Rio de Janeiro, Petrópolis, 2000.

FILGUEIRAS, Fernando; ARANHA, Ana Luiza Melo. Controle da corrupção e burocracia da linha de frente: regras, discricionariedade e reformas no Brasil. *Dados* [online]. 2011, v. 54, n. 2, p. 349-387. Disponível em: < <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582011000200005>>. Acesso em: 17 mar. 2014

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, n. 58, p. 193-223. 2003. [online]. Disponível em: < <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452003000100010>>. Acesso em: 17 mar. 2014.

HERVADA, Javier. **O que é o direito? a moderna resposta do realismo jurídico**. São Paulo: WMF M. Fontes, 2006.

KERCHE, Fábio. Autonomia e discricionariedade do Ministério Público no Brasil. **Dados**, v. 50, n. 2, p. 259-279. 2007. [online]. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582007000200002>>. Acesso em: 17 mar. 2014.

LEITE, Paulo Moreira. **A outra história do mensalão. As contradições de um julgamento político**. São Paulo: Geração editorial, 2013.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 17. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Método, 2013.

LIMA, Ana Maria Bourguignon de. A FORMAÇÃO HISTÓRICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO: Origens do Ministério Público na França, em Portugal e no Brasil. REVISTA ELETRÔNICA DE CIÊNCIAS JURÍDICAS. 2007.

MACIEL, Débora Alves and KOERNER, Andrei. Sentidos da judicialização da política: duas análises. **Lua Nova**, n. 57, p. 113-133, 2002. [online]. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452002000200006>>. Acesso em: 12 mar. 2014.

MARTINS, KLEBER. **A origem histórica do Ministério Público**. 11 abr. 2009. Disponível em: <<http://www.prpb.mpf.mp.br/artigos/artigos-procuradores/a-origem-historica-do-ministerio-publico>>. Acesso em: 13 maio, 2014.

MAZZILLI, Hugo Nigro. Ministério Público e Cidadania. Disponível em: <[www.justitia.com.br/artigos/32abca.pdf](http://www.justitia.com.br/artigos/32abca.pdf)>. Acesso em: 13 maio, 2014.

MELO, Marcus André. **Reformas constitucionais no Brasil**: instituições políticas e processo decisório. Rio de Janeiro: Revan, 2002. 240 p.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, n. 44, pp. 27-54 1998 [online]. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451998000200003>>. Acesso em: 12 mar. 2014.

ORTIZ, R. **Mundialização e cultura**. São Paulo: Brasiliense, 2003.

PERUZZOTI, Enrique. **A política de accountability social na América Latina**. 2002. Disponível em: <<http://sureco.grude.ufmg.br/moodle>>. Acesso em: 27 nov. 2013.

PLANALTO. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm)>. Acesso em: 23 nov. 2014.

LEIDIRETO. Disponível em: <<http://www.leidireto.com.br/medidaprovisoria-458.html>>. Acesso em: 23 nov. 2014.

PLANALTO. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3689compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689compilado.htm)>. Acesso em: 23 nov. 2014.

\_\_\_\_\_. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/15869compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15869compilada.htm)>. Acesso em: 23 nov. 2014.

\_\_\_\_\_. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18078.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078.htm). >. Acesso em: 21 ago. 2014.

\_\_\_\_\_. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm)>. Acesso em: 21 ago. 2014.

\_\_\_\_\_. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19882.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19882.htm)>. Acesso em: 21 ago. 2014.



PORTUGUESE. Disponível em: <[http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2009/06/090623\\_mp458\\_fa\\_cq.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2009/06/090623_mp458_fa_cq.shtml)>. Acesso em: 15 out. 2014.

POWER, Timothy J.; GONZALEZ, Júlio. Cultura política, capital social e percepções sobre corrupção: uma investigação quantitativa em nível mundial. **Rev. Sociol. Polit**, n. 21, p. 51-69, 2003. [online]. Disponível em: < <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782003000200005>>. Acesso em: 3 fev. 2014.

REVISTA DE CULTURA E POLÍTICA, São Paulo, CEDEC, n. 44, p. 27-103, 1998.

\_\_\_\_\_. São Paulo, CEDEC, n. 55-56, p. 85-103, 2002.

REVISTA RETRATO DO BRASIL. Mensalão: a desconstrução da tese oficial promovida pela grande mídia conservadora, n 77, dez. 2013. Disponível em: < [www.retratobrasil.com.br](http://www.retratobrasil.com.br)>. Acesso em: 6 dez. 2013.

ROCHA, Everardo. **O que é etnocentrismo**. São Paulo: Brasiliense, 2006.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. Porto Alegre. Livraria do Advogado, 2002.

SCHILLING, Flávia. O estado do mal-estar: corrupção e violência. **Perspec**, São Paulo, 1999. [online]. v. 13, n. 3, p. 47-55. Disponível em: < <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-88391999000300007>>. Acesso em: 23 set. 2014.

SILVA, Cátia Aida. Promotores de justiça e novas formas de atuação em defesa de interesses sociais e coletivos. **Rev. bras. Ci. Soc.** v. 16, n. 45, p. 127-144, 2001. [online].

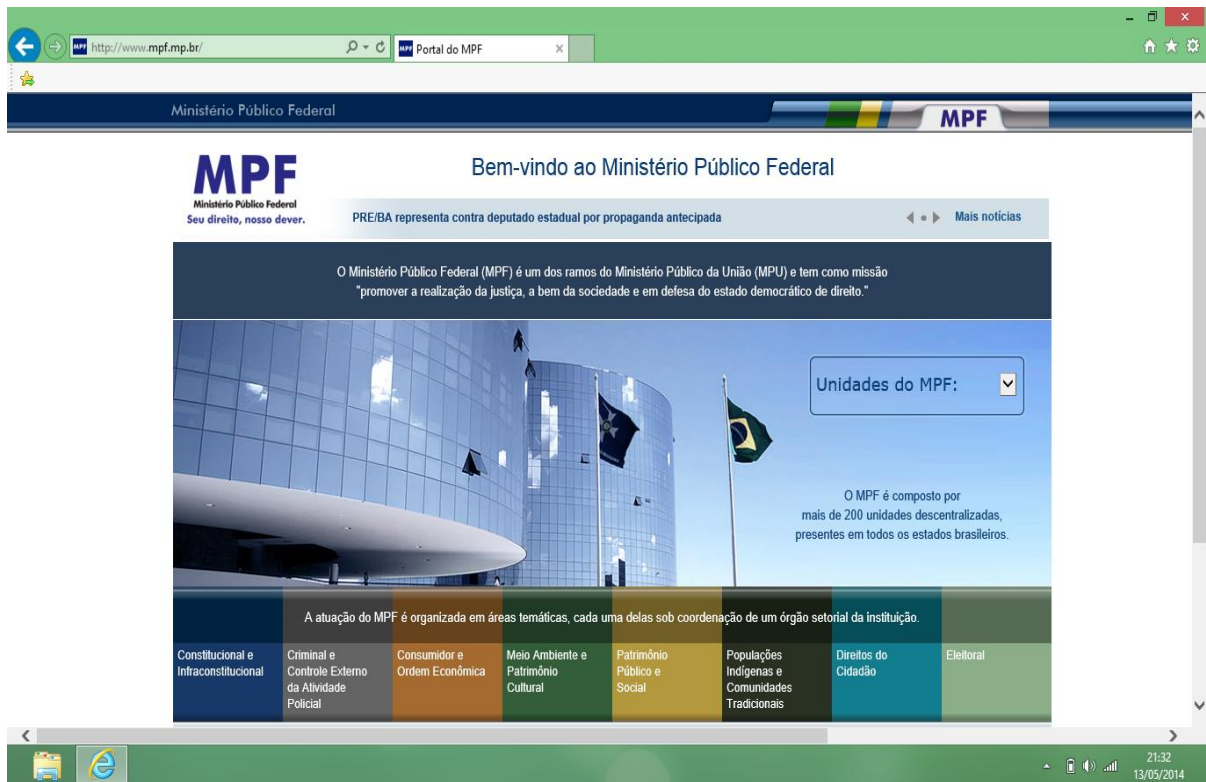
SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, dez. 2006. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1517-45222006000200003&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 19 maio, 2014.

VIGEVANI, Tullo. **Terceiro Mundo**: conceito e história. São Paulo: Ática, 1990. Disponível em:< [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)>. Acesso em: 19 maio, 2014.

WEBBER Max. **Ciências e políticas**: duas vocações, São Paulo: Cultrix, 1969.

# **ANEXOS**

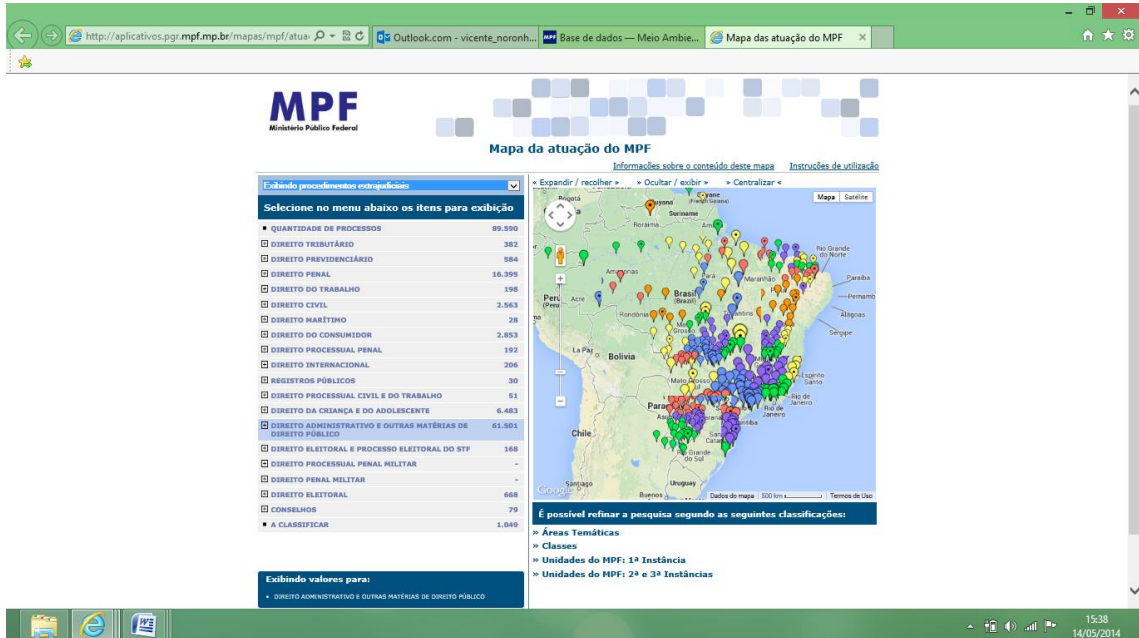
## ANEXO A - SÍTIO ELETRÔNICO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF) - PÁGINA INICIAL



The image shows a screenshot of the website for the Ministério Público Federal (MPF). The browser address bar shows the URL <http://www.mpf.mp.br/>. The page header includes the text "Ministério Público Federal" and the MPF logo. The main content area features a large banner with a photograph of a modern building and the text: "Bem-vindo ao Ministério Público Federal", "MPF Ministério Público Federal Seu direito, nosso dever.", "PRE/BA representa contra deputado estadual por propaganda antecipada", and "O Ministério Público Federal (MPF) é um dos ramos do Ministério Público da União (MPU) e tem como missão 'promover a realização da justiça, a bem da sociedade e em defesa do estado democrático de direito.'" Below the banner is a navigation menu with the following categories: "Constitucional e Infraconstitucional", "Criminal e Controle Externo da Atividade Policial", "Consumidor e Ordem Econômica", "Meio Ambiente e Patrimônio Cultural", "Patrimônio Público e Social", "Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais", "Direitos do Cidadão", and "Eleitoral". The page footer shows the date and time: "21:32 13/05/2014".

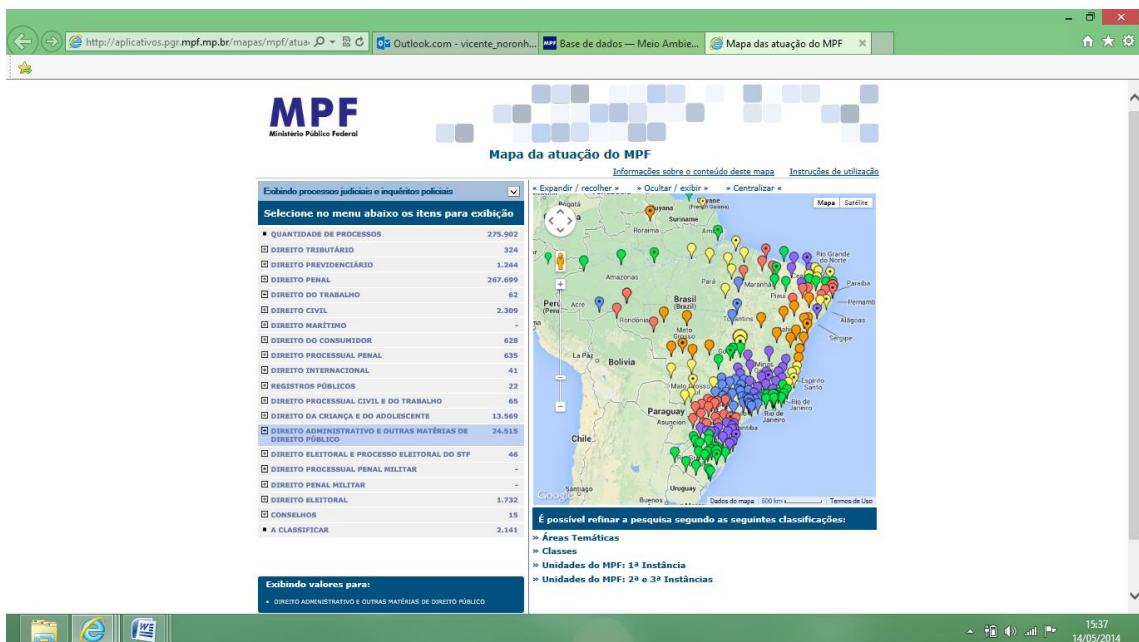
Fonte: <http://www.mpf.mp.br/>

## ANEXO B - ATUAÇÃO EXTRAJUDICIAL - ÁREAS DO DIREITO



Fonte: <http://aplicativos.pgr.mpf.br//mapas/mpf>

## ANEXO C - ATUAÇÃO JUDICIAL - ÁREAS DO DIREITO



**ANEXO D - ATUAÇÃO EXTRAJUDICIAL - QUANTITATIVO POR ÁREAS TEMÁTICAS - ÓRGÃOS SETORIAIS (ESPECIALIZADOS), UNIDADES DO MPF NO BRASIL POR ESTADO DA FEDERAÇÃO - 1ª, 2ª E 3ª INSTÂNCIAS**

The screenshot displays a web application interface for the Ministério Público Federal (MPF). The browser address bar shows the URL: <http://aplicativos.pgr.mpf.mp.br/mapas/mpf/atuacao>. The interface is divided into several sections:

- Sidebar (Left):**
  - DIREITO PENAL MILITAR: -
  - DIREITO ELEITORAL: 668
  - CONSELHOS: 79
  - A CLASSIFICAR: 1.049
- Main Content Area:**
  - Header:** "É possível refinar a pesquisa segundo as seguintes classificações:"
  - Áreas Temáticas:**

1ª CCR	2ª CCR	3ª CCR	4ª CCR	5ª CCR
3.967	749	681	10.249	29.836
6ª CCR	PFDC	ELEITORAL	A/C	
4.015	10.574	-	137	
  - Classes:**

ACIA	ACP	AP	IC	IPL	NF	PA	PIC	PP	TC
-	-	-	41.796	-	4.882	2.176	238	11.002	-
  - Unidades do MPF: 1ª Instância:**

Estado	AL	AM	AP	BA	CE	DF
Espirito Santo	155	961	2.222	682	3.456	1.125
ES	GO	MA	MG	MS	MT	PA
620	1.290	1.219	3.737	1.371	2.114	3.335
PB	PE	PI	PR	RJ	RN	RO
1.416	2.153	475	2.330	4.902	2.045	1.613
RR	RS	SC	SE	SP	TO	
622	4.073	2.877	475	4.167	784	
  - Unidades do MPF: 2ª e 3ª Instâncias:**

PGR	PRR-1	PRR-2	PRR-3	PRR-4	PRR-5
6.239	1.003	284	107	354	98

The Windows taskbar at the bottom shows the system clock as 15:43 on 14/05/2014.

## ANEXO E - ATUAÇÃO JUDICIAL - QUANTITATIVO POR ÁREAS TEMÁTICAS - ÓRGÃOS SETORIAIS (ESPECIALIZADOS), UNIDADES DO MPF NO BRASIL POR ESTADO DA FEDERAÇÃO - 1ª, 2ª E 3ª INSTÂNCIAS

É possível refinar a pesquisa segundo as seguintes classificações:

» Áreas Temáticas

1ª CCR	2ª CCR	3ª CCR	4ª CCR	5ª CCR
3.169	194	482	5.302	13.224
6ª CCR	PFDC	ELEITORAL	A/C	
333	2.226	-	-	-

» Classes

ACIA	ACP	AP	IC	IPL	NF	PA	PIC	PP	TC
8.880	11.513	1.209	-	1.244	-	-	-	-	306

» Unidades do MPF: 1ª Instância

AC	AL	AM	AP	BA	CE	DF
138	466	602	169	1.770	874	641
ES	GO	MA	MG	MS	MT	PA
241	450	1.336	2.631	271	534	1.557
PB	PE	PI	PR	RJ	RN	RO
806	725	652	727	1.295	744	308
RR	RS	SC	SE	SP	TO	
210	652	2.515	389	1.840	535	

» Unidades do MPF: 2ª e 3ª Instâncias

PGR	PRR-1	PRR-2	PRR-3	PRR-4	PRR-5
19	14	7	4	9	21

Exibindo valores para:  
• DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

## ANEXO E - ORGANOGRAMA - MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO

