

A Construção do Ministério Público: Da Ditadura à Operação Lava Jato

The Making of the Public Prosecutor's Office: From Dictatorship to the Operation Car Wash

*Eduardo Ramos¹ 

Resumo

O artigo analisa o processo histórico que ocorre há décadas em que o Ministério Público e seus membros atuaram na construção de uma instituição autônoma, com forte interlocução política e social. Ao restabelecer diferentes momentos em que a instituição optou por ações mais ou menos alinhadas a interesses políticos, corporativos e demandas sociais, compreendemos que seu papel crescente de judicialização da política brasileira é resultado de um projeto ainda em curso.

Palavras-chave: Ministério Público; sistema de justiça; redemocratização; judicialização.

Abstract

The paper analyzes the historical process that has been taking place for decades, in which the Public Prosecutor's Office and its members have been involved in building an autonomous institution with strong political and social influence. By examining various moments in which the institution chose actions that were more or less aligned with political interests, corporate interests, and social demands, we understand that its increasing role in the judicialization of Brazilian politics is the result of an ongoing project.

Keywords: Public Prosecutor's Office; justice system; democratization; judicialization.

Apresentação

Antes de compreender os efeitos da operação Lava Jato na vida social brasileira é fundamental dar um passo atrás e entender como o Ministério Público (MP) assumiu a forma singular que borrou os limites do sistema de justiça e possibilitou que ele antagonizasse com os poderes constituídos. O artigo constrói um panorama historiográfico da transformação institucional do Ministério Público, da ditadura até o surgimento da operação Lava Jato.

¹ Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais (PPCIS-UERJ, Rio de Janeiro, RJ, Brasil). ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9016-7418>.

Sem negligenciar as eventuais contradições decorrentes da autonomia funcional dos membros, assim como as diferenças de interesse entre as ramificações do MP², é possível, com o devido afastamento temporal, indicar quais movimentos foram mais significativos. A escolha de quatro momentos distintos: Ditadura, Assembleia Constituinte, Redemocratização e Surgimento da Lava Jato, ilustrados com seus respectivos contextos políticos, estratégias adotadas pelo Parquet e ganhos para a instituição demonstram que o papel do Ministério Público segue em transformação.

A tática metodológica adotada conciliou revisão da literatura, análise normativa e documental para ilustrar as diferentes estratégias mobilizadas pelos membros do MP considerando o desenvolvimento da instituição quanto à especialização temática, evolução orçamentária, independência, criação e atuação de órgãos administrativos, etc. Iluminando tais aspectos, deslindam-se as raízes do crescente papel do MP na judicialização da política brasileira.

O Ministério Público pré-Constituinte

Historicamente o Ministério Público brasileiro teve suas atribuições relacionadas à persecução penal. Na consagrada tripartição entre investigação, acusação e julgamento coube ao MP o monopólio quase exclusivo³ da titularidade da Ação Penal (ARANTES, 2002; SADEK, 1997). Como acusador, cabe a ele avaliar a procedência dos fatos auferidos na investigação, optando por demandar ou não punição diante da autoridade judiciária.

Até o golpe militar de 1964, o Ministério Público integrava a estrutura do Poder Executivo, sendo sua responsabilidade limitada, basicamente, à ação na esfera penal e na defesa dos interesses do Estado. Promulgada em meio à ditadura militar, a Constituição de 1967 foi aprovada por uma base parlamentar amplamente controlada pelo regime, ampliando sobremaneira o poder do Executivo federal (BARBOSA, 2018). A nova lei maior colocava o Ministério Público como parte do Poder Judiciário, concedia aos promotores e procuradores de Justiça vencimentos e condições de aposentadoria análogos aos dos juízes, bem como assegurava a inamovibilidade do cargo após dois anos.

Essa situação estabeleceu uma tensão entre o Parquet e os magistrados. Nenhuma normativa restringia a atuação de membros do Ministério Público como advogados em questões que não fossem relacionadas à sua função ministerial. Deste modo, os membros do MP tinham vantagens sobre os demais advogados e sobre magistrados, pois poderiam auferir rendimentos muito superiores uma vez que estes estavam impedidos de advogar (COMPLOIER, 2015).

A competência jurisdicional da instituição pouco foi modificada, e o MP continuava responsável pelas ações penais, além de representar os interesses da União em litígios. A escolha do procurador-geral deixou de ser atribuição do Senado e se tornou ato de ofício do presidente da República. O artigo 139 desta Constituição

² O Ministério Público Estadual (MPE) e o Ministério Público Federal (MPF) são instituições autônomas que atuam em esferas distintas. Ao MP estadual compete a defesa dos interesses da sociedade no âmbito estadual e municipal, enquanto o MPF concentra-se na proteção dos interesses coletivos em âmbito federal. Ambos têm como objetivo primordial fiscalizar o cumprimento da lei, preservar a ordem jurídica e salvaguardar os direitos coletivos e individuais, mas cada um dentro da sua área de atuação específica.

³ Exceções previstas nos artigos 268 a 273 do Código de Processo Penal (CPP).

deixava a cargo dos estados a organização dos MPs estaduais, o que contribuiu para o estreitamento das organizações ministeriais locais (GARCIA, 2012; KERCHE, 2009).

O endurecimento do sistema político chegou ao ápice com a edição do Ato Institucional nº 5 em 1968. Neste processo foi promulgada a Emenda Constitucional nº 1, que praticamente reescrevia a Constituição, limitava garantias individuais e ampliava sobremaneira os poderes do Executivo frente à sociedade e às demais estruturas estatais. O MP foi fragilizado pelo novo texto constitucional, pois voltou a integrar o Poder Executivo, o que implicava, entre outras coisas, a perda da paridade de direito com os magistrados. Além disso, o presidente poderia por decreto suspender a estabilidade funcional, vitaliciedade e demais benefícios dos magistrados e membros de Ministério Público em todas as instâncias, o que neutralizava qualquer iniciativa que destoasse dos interesses do regime. Nesse contexto de forte intromissão do Executivo, as atribuições do procurador-geral da República e do Ministério Público da União foram ampliadas (MAZZILLI, 2008).

Os MPs estaduais, gozando de parcial autonomia para se estruturar, e menos expostos aos interesses e intervenção do governo federal, organizaram-se politicamente. A interlocução junto aos poderes locais contribuiu para que suas reivindicações fossem ponderadas pelos legisladores ao modelar a instituição nos estados. Além disso, o diálogo com atores políticos servia para mobilizar os representantes federais nos momentos-chave. Ainda que não se possa falar em harmonia de interesses entre os MPs estaduais, é notável o fato de que apresentavam entre si um grau de concordância maior do que com o MP nacional⁴ (ARANTES, 2002; MAZZILLI, 1998).

No campo civil, a atribuição do MP estava condicionada à garantia dos direitos individuais indisponíveis e à tutela dos indivíduos considerados incapazes de manifestar formalmente sua vontade em questões legais, como crianças, idosos em idade avançada, portadores de doenças que afetam a tomada de decisão, dentre outros. O Código de Processo Civil de 1973, no artigo 82, inovou ao conceder ao MP a atribuição de “Defesa do Interesse Público” em “todas as demais causas em que há interesse público, evidenciado pela natureza da lide ou qualidade da parte” (BRASIL, 1973).

Essa nova faculdade trazia consigo uma contradição potencial: como conciliar simultaneamente a responsabilidade de resguardar os interesses do Estado e o interesse público, visto que muitas vezes estes interesses são antagônicos? Internamente muitos membros ministeriais passaram a advogar a separação de atribuições, pois atuar adequadamente em ambas as frentes parecia ser uma tarefa irrealizável (MAZZILLI, 1998).

A subordinação do MP ao Poder Executivo durante a ditadura teve uma importância estratégica e simbólica ao amalgamar o autoritarismo do regime, legalidade e questões de interesse social. Visto que competia ao Parquet a ambígua função de conciliar os interesses estatais e a garantia de direitos sociais, a atuação do MP auxiliava a manutenção do regime aliviando pressões sem de fato colocar em risco a ordem vigente.

⁴ A proximidade do *lobby* local com os deputados e governadores nem sempre produzia resultados. Não obstante, a diferença na organização e atuação dos MPs estaduais era muito elevada, havendo estados onde o MP não possuía condições materiais para atuar sistematicamente em outras esferas além da penal (COMPLOIER, 2015).

As alterações nas definições legais da instituição, subjugada pela vontade do Executivo, ao mesmo tempo que tinha sua atuação no campo cível ampliada, tornou o MP uma peça singular no funcionamento do sistema político. Nesta interface, o Ministério Público ficou responsável por mediar os limites da autonomia dos sujeitos organizados que levantassem reivindicações ao Estado, adotando uma perspectiva paternalista segundo a qual qualquer conquista ou revés teria que ser avaliada por seu crivo (ARANTES, 2002; KERCHE, 2009).

Entre avanços e retrocessos, a gradual retomada da democracia conduziu à promulgação da Lei Complementar nº 40 em 1981, a primeira lei orgânica do MP. Nela, temos o retorno das garantias funcionais e a reafirmação da autonomia dos estados em dispor sobre a organização do MP nos limites da lei geral. A aprovação da lei orgânica amplamente favorável ao MP não atendeu plenamente às solicitações dos MPs estaduais, mas, ainda assim, significou uma grande vitória da categoria. Destaco que a equiparação dos vencimentos e benefícios aos dos membros da magistratura não foi concedida⁵. Sadek (1997), Arantes (2002) e Kerche (2009) convergem ao indicar a importância das Associações de membros do Ministério Público que, ao atuarem em sintonia com os Poderes Executivo e Legislativo em todos os níveis, pavimentaram um caminho de interlocução que possibilitou tais garantias institucionais.

A partir da segunda metade da década de 1970, intensificaram-se os debates e reivindicações por direitos sociais, com destaque para questões sobre meio ambiente e cultura. Se em um primeiro momento o debate acontecia no campo político, uma vez reconhecido determinado direito, este deveria ser incorporado agora ao ordenamento jurídico. Para os operadores do direito, as diferenças entre direitos coletivos, difusos, individuais disponíveis e indisponíveis representaram uma enorme celeuma. O entendimento acurado sobre o que cada uma destas categorias significa altera a forma como o interesse é tutelado, implicando a mobilização de diferentes atores do sistema de justiça, bem como todo um ferramental processual próprio.

O direito brasileiro carecia de instrumentos jurídicos para lidar com a emergência de questões sociais, pois, apesar da normativa anterior que obrigava o MP a zelar pelo interesse público, carecia de mecanismos efetivos para agir. O reconhecimento legislativo de uma série de demandas sociais levou à concessão de novos direitos civis indisponíveis⁶. Contraditoriamente, a conquista de novos direitos em áreas anteriormente rarefeitas de atuação legal se deu sob a égide da intervenção estatal por meio do Ministério Público.

Muitas associações de classe do MP pelo país convergiram no entendimento de que, através da defesa dos direitos coletivos, a instituição conseguiria alcançar um papel privilegiado na organização do sistema de justiça e passaram a articular nas instâncias políticas a criação e a exclusividade no uso da Ação Civil Pública (GARCIA, 2012; MAZZILLI, 2008).

Em 1985, a Lei 7.347 criou a Ação Civil Pública. Originalmente este instrumento permitia a proposição de ações judiciais para resguardar os direitos coletivos nas áreas de meio ambiente, direito do consumidor e patrimônio cultural, artístico e histórico.

⁵ O silêncio da lei orgânica sobre a possibilidade de os membros do Parquet advogarem, deixando a carago das legislações estaduais a decisão, agravou o antagonismo entre as associações de classe do sistema de justiça (COMPLOIER, 2015).

⁶ De forma sintética podemos entender os interesses disponíveis como aqueles diretamente relacionados ao que concerne estritamente a questões patrimoniais e de posse de indivíduos ou grupo de indivíduos plenamente capazes de exercer sua vontade diante do Estado (MAZZILLI, 2008).

Contrariando o pleito do MP, ele não obteve monopólio sobre a Ação Civil Pública (ACP), que também podia ser proposta pelos municípios, estados, União, autarquias e empresas públicas. Mesmo compartilhando o uso das ACPs, o expediente normativo privilegiava o MP, pois ele tinha de se manifestar em todos os casos e, na impossibilidade de o autor continuar à frente da ação, a instituição assumiria sua condução⁷.

Posteriormente, o escopo temático de atuação da ACP foi alargado, sendo aplicável a qualquer situação de violação de direito coletivo. Além disso, outros atores, como a Defensoria Pública⁸, passaram a dispor deste recurso. Ainda assim, o Parquet segue sendo o principal utilizador: segundo dados levantados por Kerche (2009), a instituição é responsável por 90% das ACPs⁹.

As transformações na aplicação e uso da ACP¹⁰ influenciaram a criação de outro instrumento: o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC). Por meio dele o Parquet e outros entes podem celebrar acordos extrajudiciais com entes públicos e privados que estejam violando determinado direito coletivo para que estes se adequem dentro de determinado prazo, sob a garantia de que se a meta for cumprida, não haverá ajuizamento de Ação Civil Pública. Atualmente as ACPs e os TACs expandiram seu escopo temático, sendo amplamente utilizados pelos MPs em áreas diversas como segurança pública, trabalho e educação. Sobre isto, Arantes (2002, p. 29) afirma:

O que estamos assistindo no Brasil das últimas décadas é uma evolução institucional em que direitos novos são tomados por indisponíveis e seus titulares tomados por incapazes. Nesse processo, só não é paradoxal a posição do Ministério Público. Pelo contrário, talvez esteja aí a origem de sua força: frente à alegada incapacidade da sociedade, promotores e procuradores encontram legitimidade para agir em defesa dos novos direitos indisponíveis.

Estes novos expedientes elevaram sobremaneira o escopo de atuação do MP, pois uma série de questões antes restritas ao campo político poderiam ser judicializadas. De acordo com Sadek (2009), a ACP faz com que a instituição perca sua natureza estritamente penal e ganhe os contornos singulares que a diferenciam em relação a quaisquer instituições no mundo. Arantes (2002) sinaliza que a criação da ACP e sua posterior ampliação temática são o principal catalisador do processo de judicialização de conflitos políticos e seus desdobramentos, como a politização do sistema judicial.

O MP no início da Assembleia Constituinte era contraditório, pois conciliava o papel de defensor dos interesses do governo e promotor de direitos. A seção seguinte apresenta o desenrolar deste processo durante a Constituinte de 1985.

O Ministério Público na Assembleia Constituinte de 1985

Durante o processo de redemocratização o papel do Ministério Público continuou em debate. A segunda metade da década de 1980 é compreendida por muitos como um marco na ampliação da atuação das Associações de membros do sistema de justiça. Magistrados, delegados, membros do Ministério Público, dentre

⁷ Art. 5º da lei 7.347 de 1985.

⁸ Por efeito da Lei nº 11.448, de 15 de janeiro de 2007, que altera a redação da Lei 7.347/85.

⁹ O Autor não informa a fonte da informação e tampouco o recorte temporal.

¹⁰ Originalmente o Termo de Ajustamento de Conduta foi previsto no § 6º do art. 5º da Lei 7.347/85

outras corporações de classes, passaram a articular ativamente com agentes políticos e sociais prerrogativas e benesses que entendiam serem interessantes para sua adequada atuação durante e depois da transição democrática (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011; GARCIA, 2012; KERCHE, 2009).

A existência de instâncias bem articuladas com a mídia e o poder público em nível estadual não assegurava uma identidade coesa do Ministério Público pelo país. Outra distinção importante nesse momento se refere à atuação temática dos MPs. A impossibilidade de imiscuir-se na esfera criminal fez com que essa atividade fosse desenvolvida em todos os níveis da instituição, contudo, as prerrogativas cíveis quase não eram observadas nos estados fora das Regiões Sul e Sudeste, visto que as condições materiais para tal dependiam de um orçamento maior para a instituição, que ainda estava submetida ao Poder Executivo (COMPLOIER, 2015).

Além disso, a prerrogativa de o membro ministerial advogar como particular era variável em cada unidade federativa. Não obstante, a concessão de benefícios como a equiparação de vencimentos com os da magistratura era uma realidade em alguns estados onde o *lobby* do Parquet era mais articulado. Outro aspecto que dificultava a organização dos MPs estaduais era a diversidade de critérios para a escolha do procurador-geral, que sofria influência direta do Poder Executivo, não havendo sequer a restrição a membros da carreira. Destaca-se também a vinculação da instituição à Secretaria/Ministério da Justiça, à qual cabia determinar o orçamento e editar as promoções dos membros. Segundo Plínio de Arruda Sampaio, o Ministério Público era, na verdade, “*um apêndice do Poder Executivo*”¹¹ (KERCHE, 2002; MAZZILLI, 2008).

Outra questão prioritária que mobilizava as Associações era sobre qual papel a instituição deveria buscar seguir frente à iminente redemocratização. Não havia consenso, tampouco corrente hegemônica, tendo em vista que diversas teses eram defendidas no âmbito de cada MP. As disputas permeavam quase a totalidade das atribuições: manutenção do papel de procurador dos interesses da União e dos estados; ser parte do Poder Judiciário, Executivo, Legislativo ou autônomo; atuar estritamente no controle de constitucionalidade ou na defesa difusa da ordem democrática; concentrar sua atuação na parte penal; monopólio da recente ação civil pública; etc. (KERCHE, 2009; MAZZILLI, 1998).

Na tentativa de criar uma identidade nacional, a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP) promoveu um *survey* com aproximadamente 6.000 membros de MPs de todo o país, que teve como principais resultados: 1. o MP deveria ser colocado em um capítulo da Constituição separado dos três poderes; 2. autonomia administrativa; 3. a escolha do procurador-geral se daria por eleição direta entre os membros do Parquet e não estaria sujeita a confirmação por nenhum poder; e 4. autonomia funcional para os membros que gozariam de vitaliciedade, inamovibilidade e demais privilégios análogos aos da magistratura (MAZZILLI, 2008). Este resultado indica a necessidade de construir um consenso sobre o papel da instituição. O entendimento sobre o que o Ministério Público deveria se tornar avançou com a comissão promovida pelo governo federal para elaborar diretrizes para a nova Constituição¹². O então procurador-geral da República, Sepúlveda Pertence, fez um

¹¹ Como pode ser visto na entrevista concedida por Plínio de Arruda Sampaio para o Memorial do Ministério Público do Estado de São Paulo, disponível em: [mms://media.mp.sp.gov.br/Publico/Memorial/Plinio Soares de Arruda Sampaio.wmv](https://mms://media.mp.sp.gov.br/Publico/Memorial/Plinio%20Soares%20de%20Arruda%20Sampaio.wmv)

¹² A Comissão de Estudos Constitucionais Afonso Arinos.

encaminhamento de texto que centrava a atuação do órgão na “defesa do regime democrático”, afastando os entendimentos que o condicionariam a zelar pelos interesses de Estado ou governo.

Conciliando a proposta encabeçada pelo procurador-geral com os resultados do *survey*, uma comissão escolhida pelo CONAMP modificou alguns pontos e elaborou um texto preliminar que seria debatido em uma reunião nacional. Deste encontro saiu a proposta que ficou conhecida como a “Carta de Curitiba”, que serviu de ponto de partida para o texto que seria debatido pela Assembleia Constituinte de 1985 (ARANTES, 2002).

Em síntese, a Carta de Curitiba definia o Ministério Público como instituição permanente de Estado, responsável pela defesa do regime democrático e do interesse do público, à qual cabe zelar pela observância da Constituição e da ordem jurídica” (BRASIL, 1993). Dentre os pontos de forte apoio pelos MPs estão: 1. a manutenção do monopólio da ação penal; 2. a possibilidade de edição de normas gerais que tratassem da própria instituição; 3. independência administrativa e orçamentária; e 4. inamovibilidade do cargo e autonomia funcional aos membros. Por outro lado, entre os aspectos menos pacificados entre membros do Parquet que foram encaminhados pela proposta destacam-se a proibição de os membros advogarem e a escolha do procurador-geral pelos Poderes Executivo e Legislativo dentre indivíduos possuidores de notório saber jurídico e que não obrigatoriamente fizessem parte da carreira ministerial (MAZZILLI, 2008).

Os próprios membros ministeriais que defendiam a Carta de Curitiba acreditavam que ela era “ousada” e que, portanto, dificilmente seria acolhida em sua essência. Entretanto, a Constituição de 1988 não apenas legitimou as ambições dos promotores e procuradores, como foi muito mais generosa.

O texto final da Constituição de 1988 é muito semelhante ao defendido pela Carta de Curitiba em diversos aspectos, especialmente no tocante à atuação do MP como responsável pela tutela e defesa da ordem democrática. A versão constituinte concedeu mais do que o esperado na delimitação das atribuições-base da instituição ao colocar neste rol “a defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (BRASIL, 1988, Art. 127). Isso possibilitou que o MP se agigantasse, alavancando seu alcance de atuação para esferas que os articuladores da Carta de Curitiba não esperavam (MAZZILLI, 1998).

Um ponto de convergência entre a Constituição e a Carta de Curitiba foi que cada Ministério Público do país seria autônomo, tendo sua administração conduzida por um Conselho Superior próprio. Do mesmo modo, foram asseguradas a independência orçamentária da instituição e a possibilidade de encaminhar projetos de lei que tratassem das matérias restritas à sua organização. Pela Constituição, a indicação do procurador-geral da União é atribuição do presidente, devendo ser confirmada pelo Senado, contudo, está restrita aos membros de carreira e o mandato tem duração de dois anos, sendo permitida a recondução por mais dois.

O Novo Ministério Público

Em nível nacional, as arenas políticas são palcos de debates entre agentes coletivos sobre a condução da coisa pública. Nesses confrontos reivindicam-se objetivamente a garantia e o reconhecimento de direitos e, subjetivamente, a construção de um projeto histórico. Jürgen Habermas (2002) entende que os Estados modernos têm na Constituição os direitos necessários para regular de maneira positiva as relações entre

seus cidadãos, assegurando pressupostos de direito individual e instrumentos garantidores do funcionamento democrático da arena política. Sob esse prisma, a elaboração de uma nova Constituição implica um momento privilegiado para se analisar as disputas dos inúmeros grupos de interesse e vislumbrar seus projetos para o país.

Reconhecendo o peso da atuação dos *lobbies* no desenho final da Constituição, Kerche (2009) recomenda cautela numa análise centrada prioritariamente na pressão das corporações sobre os políticos, especialmente o projeto do novo Ministério Público. Não obstante, o sucesso de um *lobby* está intrinsecamente associado à sua capacidade de conferir vantagens de alguma ordem a outra parte, e um MP fortalecido não resultaria em ganhos diretos, eleitorais ou de qualquer outra natureza, aos deputados constituintes.

Segundo Kerche (2009), a ação dos órgãos associativos do Ministério Público apresentava muitas dissidências; por exemplo, os membros do Ministério Público Federal até o último momento foram contrários à perda da prerrogativa de defesa dos interesses da União. Além disso, havia forte objeção da Associação de Magistrados e, especialmente, de delegados à ampliação do escopo de atuação do MP. Este propósito passaria a se sobrepor e esvaziar a competência dos órgãos em diversas frentes, como a prerrogativa de investigação e de controle externo da atividade das forças policiais.

Além dos embates entre os *lobbies* de classe associados ao sistema de justiça, muitos atores políticos temiam pelo risco que o novo desenho do Ministério Público representaria ao sistema político. Isso porque ele gozaria de autonomia suficiente para interferir intensamente na atuação política dos representantes eleitos em questões que não necessariamente estariam relacionadas a transgressões e abusos. Temia-se que o trabalho constituinte pudesse estar criando um quarto poder, que não estaria sujeito a pressão política e, apesar de manter uma intrínseca relação com o Poder Judiciário, estenderia sua atuação a outros campos (ARANTES, 2002). A imagem 1 demonstra o teor das críticas à época.

Imagem 1 - Panfleto sem autoria que circulava pela Assembleia Nacional Constituinte

A MÁFIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO SERÁ OS CALCANHARES DE AQUILES NAS PRÓXIMAS ELEIÇÕES.



UM INSTRUMENTO NAZISTA ESTÁ PRESTES A SER LEGALIZADO PELA CONSTITUINTE.

M.P. 4.º PODER QUE AMEAÇA A SOCIEDADE BRASILEIRA.



UM ALERTA AOS CONSTITUINTES

Fonte: Pondé (2008 *apud* COMPLOIER, 2015).

A busca do convencimento dos deputados constituintes era norteadada pela promessa de uma instituição voltada à defesa da cidadania, das instituições e das liberdades, temas sensíveis à parte dos constituintes que sofreram por décadas de ditadura. Parte do *lobby* do MP buscava uma conscientização sobre a importância da instituição além da alçada criminal, e em ações corpo a corpo distribuía cartilhas aos

legisladores e exercia pressão junto às bases locais. Alegava-se que as atribuições que reivindicava eram necessárias para atuar de forma eficiente em temas sensíveis, como a defesa do meio ambiente e o combate à corrupção. Para se alcançar esses fins seria necessário assegurar a autonomia funcional de promotores e procuradores, além de reforçar os principais instrumentos legais de que a instituição dispunha para agir nessas searas, a Ação Civil Pública e o Inquérito Penal (COMPLOIER, 2015).

Em Brasília, os diversos Ministérios Públicos Estaduais se faziam presentes. Ficávamos direto lá, 24 horas por dia, todos os dias da semana. Desde a abertura dos trabalhos da Constituinte até mesmo depois da promulgação da Constituição de 1988, havia membros do Ministério Público, de praticamente todos os estados, acompanhando os trabalhos parlamentares em Brasília (MAZZILLI, 2002, p. 16).

A ideia de um “ombudsman” foi defendida por muitos atores políticos, com especial destaque à Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB). Nessa linha, a instituição deveria ser independente dos demais poderes e focar sua atuação na defesa dos interesses da população. Parte dessa proposta foi vencedora, e o MP recebeu a autonomia necessária e atribuições para atuar como ouvidor e fiscal dos interesses sociais em uma infinidade de temas. Ainda assim, o fato de ele ter recebido competência para acusar e investigar produziu algo muito diferente do que se espera de um órgão fiscalizador (ISMAIL FILHO, 2015).

Argumenta-se que, dada a natureza *sui generis* da atividade-fim do Ministério Público, muitas vezes caberá a ele assumir um papel de antagonista em relação às práticas governamentais. Logo, os legisladores constituintes acreditavam que ele só conseguiria atuar adequadamente, livre de freios semelhantes aos dos demais órgãos da estrutura estatal, se mantivesse como elemento basilar a proteção da autonomia funcional plena (MELLO, 2009). Uma vez que a instituição só atua no limite estipulado pelo ordenamento jurídico e a efetividade de seus atos dependem de aprovação judicial, a harmonização de sua performance junto aos demais membros constitutivos da estrutura estatal estaria sujeita somente ao limite da legalidade, e não do político.

No final da ditadura militar e coincidindo com a ascensão dos chamados “novos movimentos sociais”, de forte conotação anti-Estado, o Ministério Público conseguiu uma segunda grande vitória: canalizar para si uma das mais radicais transformações do Direito brasileiro – a introdução dos direitos difusos e coletivos no ordenamento jurídico e dos instrumentos destinados à sua tutela jurisdicional – enquanto o debate jurídico e político que alimentava essa mudança preconizava o fortalecimento da sociedade civil e nutria profunda desconfiança em relação a instituições estatais como o Ministério Público. [...] essa paradoxal ascensão do Ministério Público num contexto marcado por ideologias anti-Estado só ocorreu porque, no curso da redemocratização do país, o Ministério Público lutou para se desvincular do Poder Executivo e para reconstruir a imagem de agente da sociedade na fiscalização dos poderes políticos. Nesse sentido, por mais contraditória que pareça, o Ministério Público soube captar o sentido da mudança nos anos 1980 e, na virada da redemocratização, posicionou-se ao lado da sociedade e de costas para o Estado, apesar de ser parte dele (ARANTES, 2002, p. 24).

O que fez o Parlamento constituinte aprovar um Ministério Público tão diferenciado, quase sem mecanismos de controle externos e internos que pouquíssimo remetia ao papel acusatório tradicional da instituição? O MP não oferecia nenhuma condição amplamente favorável que justificasse suas vitórias. A mudança na instituição se deu, em parte, pelo voluntarismo dos membros, manifesto na atuação do CONAMP junto às instâncias de poder principalmente pela proposição de um ente fortalecido e resguardado de intervenções políticas, voltado a defesas e garantias num oportuno momento histórico do país, que por muito tempo careceu de regulação nos poderes políticos (ARANTES, 2002; COMPLOIER, 2015).

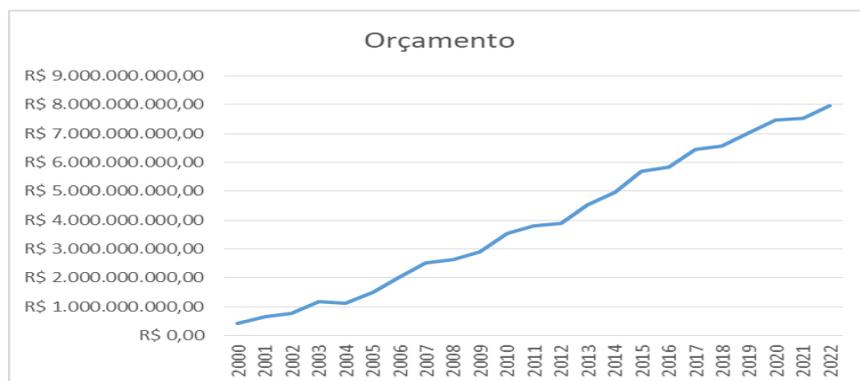
Expansão e Especialização

Werneck Vianna (2008) entende que o fortalecimento das instituições foi a maneira escolhida para que os novos direitos constitucionais fossem efetivamente validados, evitando que ficassem somente no plano simbólico. Tal opção implicou a ascensão do sistema de justiça, pois ele passou a gozar do instrumental necessário para garantir direitos em termos bem gerais, como os previstos no artigo 5º da Constituição, o que fragilizaria os demais poderes. Ilustrando essa possibilidade, podemos pensar nas ACPs, que abrem caminho para que os direitos coletivos ganhem legitimidade no Poder Judiciário, esvaziando a arena política.

No vasto e difuso rol dos temas pelos quais o MP deve zelar estão: preservação ambiental, eleições, relações de consumo, educação, saúde, povos indígenas, patrimônio histórico, sistema penitenciário, segurança, controle externo da atividade policial, fiscalização dos representantes políticos, etc. Sendo assim, o Ministério Público ascende a uma posição de destaque na organização do Estado brasileiro. Diante de sua abrangência e autonomia em relação aos demais poderes, ele pode até mesmo ser encarado como um “quarto poder” (ARANTES, 1999).

Para assegurar que os ganhos de funções da instituição produzissem efeitos, eles foram acompanhados do aumento dos recursos destinados ao funcionamento do MP. Como podemos observar no gráfico 1, há uma elevação significativa no orçamento destinado às atividades da instituição ao longo dos anos¹³.

Gráfico 1 - Evolução do orçamento do Ministério Público da União, MPU, 2000 a 2022



Fonte: SIOP-Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo. Elaboração própria.

¹³ O mesmo comportamento pode ser esperado dos MPs estaduais, visto o previsto na Constituição e na Lei nº 8.625 de 12 de fevereiro de 1993 em seu artigo 4º.

Esse aumento no financiamento resultou em um efetivo maior de promotores, procuradores e demais servidores para atender ao protagonismo constitucional do Ministério Público na organização do Estado brasileiro. Vale destacar que a tendência de aumento no orçamento do MP também é observada no Poder Judiciário, ao contrário do Poder Executivo, que tem seu orçamento flutuante devido às condições econômicas que impactarem diretamente na arrecadação.

Rogério Arantes (2002) destaca a importância do Código de Defesa do Consumidor¹⁴ no processo de ampliação do escopo de atuação do Ministério Público após a promulgação da Constituição de 1988. A partir dos artigos 81 e 82 desta nova lei, o MP passou a ter atribuição para atuar concorrentemente às demais instituições competentes sobre direitos individuais homogêneos, não mais apenas sobre os coletivos e individuais indisponíveis. Moreira (2006) explica o que essa nova faculdade significa para o campo jurídico:

O que ocorre no direito individual homogêneo, é que o interesse de um indivíduo é semelhante ao de vários outros, inclusive, com origem comum. Nesse momento é que se estabelece o ponto de contato entre indivíduos que integram aquele agrupamento social. A partir dessa origem comum é que surge a extensão social do direito, pois, se diversas pessoas se encontram na mesma situação jurídica, automaticamente aquela situação passa a produzir efeitos numa coletividade, obrigando o ordenamento jurídico a tutelar o direito como coletivo *lato sensu*. Uma vez coletivamente tutelado o direito, torna-se indisponível em razão da extensão social, o que não ocorreria no caso do direito individual, o que é disponível. Com base neste raciocínio, percebe-se que em sede de direitos individuais homogêneos existe uma relação coletiva comum a todos os membros da classe e que se sobrepõe a eventuais questões individuais (MOREIRA, 2006, p. 25).

Em suma, isso significava que, em nome do interesse público, o MP poderia agir sem ser motivado, limitado apenas pelo princípio do promotor natural. Essa atuação contemplaria até mesmo questões individuais que pudessem escalar se tornando risco para direitos coletivos (ZAVASCKI, 1993).

A ampliação das possibilidades de “instrumentalidade do processo” possibilita uma atuação no mérito das questões objetivas, mas, principalmente, por meio de artifícios processuais em inúmeras instâncias. Criou-se uma espécie de subsistema jurídico, onde as instituições e atores do sistema de justiça, com destaque ao MP, passaram a poder incidir sobre diversas questões que mantinham uma conexão ínfima com os aspectos objetivos que as motivaram, tornando quase todos os aspectos da vida social passíveis de tutela do MP (ABBOUD; OLIVEIRA, 2008).

A evolução do Ministério Público também pode ser vista através da ampliação de seus órgãos internos voltados a atuações temáticas. Visto que os membros do Ministério Público, uma vez investidos de seus cargos, são aptos a atuar sem distinção em todos os temas que forem do alcance de suas promotorias, é razoável supor que eles necessitem de algum apoio para tratar de matérias que lhes são menos familiares. Os Centro de Apoio Operacional (CAOs) são previstos no artigo 8º da Lei Orgânica do Ministério Público¹⁵.

¹⁴ Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.

¹⁵ Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993.

Os CAOs não possuem atribuição para exercer a atividade-fim, ou seja, não são responsáveis por ajuizar as ações. Os Centros têm o papel de fornecer todo o subsídio técnico com resoluções, estudos, peças jurídicas e afins que o membro responsável por uma ação temática em um órgão de execução solicitar.

Outros órgãos internos focados na especialização temática são os Grupos de Ação Especializada (GAEs). Além do suporte jurídico, eles podem assumir a titularidade da ação quando o membro responsável solicitar. Os GAEs têm também o papel de diluir o risco que os membros podem assumir ao contrariar determinados interesses, tendo em vista a transferência da titularidade da ação do promotor para o Grupo. Essa transferência descaracteriza a ação pessoalizada, atenuando os riscos contra sua integridade pessoal.

Destaco que, ao contrário da promotoria, onde a titularidade se dá por concurso interno e a remoção se dá exclusivamente por manifestação do membro, os responsáveis pelos órgãos administrativos são nomeados pelo procurador-geral, que, a qualquer momento, pode afastá-los do cargo. Posto que muitas promotorias não são especializadas¹⁶ e determinados processos demandam um conhecimento muito específico, a articulação dos CAOs e GAEs com os promotores da ponta tem um papel estratégico para o desempenho do MP. Cabe ainda destacar as disputas políticas internas entre membros, com perspectivas distintas, para comandar os órgãos administrativos e barganhar recursos para suas áreas.

Posto que cada Ministério Público é autônomo para decidir como organiza suas promotorias e órgãos internos, e que a documentação necessária para estabelecer o percurso de criação dos CAOs e GAEs não se encontra disponível em todos os *sites* dos MPs, tomo como exemplo o Ministério Público do Rio de Janeiro (MPRJ).

Quadro 1 - Criação dos Centros de Apoio Especializado no MPRJ

Órgão especializado	Criação	Resolução
CAO Criminal	1993	art. 33 da Lei nº 8.625
CAO Cível	1993	art. 33 da Lei nº 8.625
CAO Infância e Juventude	1998	Resolução nº 813
CAO Eleitoral	1998	Resolução nº 813
CAO Cidadania	1998	Resolução nº 813
CAO Consumidor e Contribuinte	1998	Resolução nº 813
CAO Meio Ambiente e Patrimônio Cultural	1998	Resolução nº 813
CAO Execução Penal	1998	Resolução nº 813
GAEDEST – Grupo de Atuação Especializada do Desporto e Defesa do Torcedor	1998	Resolução nº 813
GATE – Grupo de Apoio Técnico Especializado	2001	Resolução nº 974
GNCOC – Grupo Nacional de Combate às Organizações Criminosas	2002	Ação conjunta dos MPs em resposta ao assassinato de um membro
GAEMA – Grupo de Atuação Especializada em Meio Ambiente	2002	Resolução nº 1.744
NAC – Núcleo de Apuração Criminal	2009	Resolução nº 1.499
GAECO – Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado	2010	Resolução nº 1.570
GPRD – Grupo Especial de Apoio à Atuação dos Promotores de Justiça para a Prevenção e Resposta a Situações de Emergência ou Estado de Calamidade devido à Ocorrência de Desastres	2011	Resolução nº 1.693

¹⁶ As promotorias sem tema específico são chamadas pelos membros informalmente de “clínica geral”.

CAO Idoso e Pessoa com Deficiência	2012	Resolução nº 1.766
CAO Violência Doméstica e Núcleo de Gênero	2012	Resolução nº 1.727
CAO Saúde	2013	Resolução nº 1.804
CAO Educação	2013	Resolução nº 1.804
COESUB – Comissão Permanente Multidisciplinar de Erradicação do Sub-Registro Civil de Nascimento e Ampliação do Acesso à Documentação Básica	2014	Resolução nº 1.931
GAESP – Grupo de Atuação Especializada em Segurança Pública	2015	Resolução nº 2.021
NAI – Núcleo de Articulação e Integração	2016	Resolução nº 2.047
GAECC – Grupo de Atuação Especializada no Combate à Corrupção	2016	Resolução nº 2.074
GAEDUC – Grupo de Atuação Especializada em Educação	2016	Resolução nº 2.026
GECOHM – Grupo Especial de Combate a Homicídios de Mulheres	2016	Resolução nº 2.072
ADHM – Assessoria de Direitos Humanos e Minorias	2017	Resolução nº 2.080
GECEAC – Grupo Especial de Atuação perante a Central de Audiência de Custódia	2017	Resolução nº 2.098
CEMEAR – Centro de Mediação, Métodos Autocompositivos e Sistema Restaurativo	2017	Resolução nº 2.106
GAESF – Grupo de Atuação Especializado no Combate à Sonegação Fiscal e aos Ilícitos contra a Ordem Tributária	2017	Resolução nº 2.100

Fonte: Sistematização do autor a partir de dados do Ministério Público do Rio de Janeiro.

No quadro 1, podemos observar a estratégia de efetivação das promessas constitucionais. Diante das condições materiais e legais para a instituição se organizar, vemos que em três décadas o Ministério Público estendeu sua especialização da díade temática original, “civil e criminal”, a uma formidável gama de órgãos que lidam com questões específicas como violência doméstica, educação, desastres e calamidades públicas, etc. Cada vez mais, os membros passam a gozar de uma estrutura técnica para encampar qualquer disputa.

Cabe destacar que esta estrutura possibilitou que o MP seja ativo também em questões extrajudiciais, atuando no fomento de conselhos comunitários, auxiliando na execução de políticas públicas, etc. Ainda assim, cabe questionar em que medida a instituição de fato é influenciável pelos interesses sociais. Diante do ingresso por concurso e da inamovibilidade de que os membros gozam em suas promotorias temáticas, onde, exceto para questões típicas, a ação do MP é compulsória, se o promotor responsável resolver agir/não agir em determinado caso, o cidadão não teria outra figura pública a quem recorrer. Ainda é cedo para compreender os efeitos da concentração de atribuições tão díspares como a tutela da cidadania e a acusação criminal em uma instituição blindada à ação política e popular.

Controle Externo

Décadas após a promulgação da Constituição Federal, a expansão do Ministério Público para cumprir seu papel continua. A abrangência do texto constitucional frente à realidade social gera inúmeros conflitos entre o MP e outros entes públicos. Ainda se discute a necessidade de mecanismos de controle para restringir a competência do Parquet (ARANTES, 2002; SOUZA, 2017).

O ganho de funções e autonomia do Ministério Público não veio acompanhado na mesma medida de *accountability* e demandas de justificação que limitem sua atuação. A criação de uma forma de *accountability* externa ao Ministério Público, voltada à fiscalização administrativa, financeira e disciplinar de seus membros bem como autonomia para expedir atos regulamentares, só foi estabelecida pela Emenda Constitucional 42/2004 (ARANTES; MOREIRA, 2019).

A partir desta normativa, criou-se o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), presidido pelo procurador-geral da República e com uma plenária composta por 14 membros eleitos para mandatos de 2 anos: quatro integrantes do Ministério Público da União, três membros oriundos do Ministério Público Estadual, dois magistrados – um indicado pelo Supremo Tribunal Federal e outro pelo Superior Tribunal de Justiça –, dois advogados, indicados pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, e dois cidadãos possuidores de notável saber jurídico e reputação ilibada – indicados um e outro pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, respectivamente.

No mecanismo de controle externo, observa-se a baixa presença de agentes estranhos ao MP, deixando o comando do CNMP passível de influência corporativa. Ademais, tendo em vista as garantias constitucionais à atuação dos membros, o órgão acaba tendo uma função limitada no que tange a questões disciplinares. A ausência de uma identidade nacional da instituição, que permeava o Ministério Público antes mesmo da constituinte de 1988, muda com o CNMP, que se esforça para padronizar as ações e tornar a instituição mais reconhecida e legitimada.

Por suas deliberações não possuírem caráter vinculante, o CNMP depende da boa relação e interesse dos MPs para fomentar a uniformização das atividades ministeriais. Aquilo que é acordado nos diversos grupos temáticos tem caráter de recomendação, sendo os MPs livres para acatar ou não, bem como realizar ajustes no que desejarem executar.

Ainda no escopo de atuação do CNMP, uma racionalidade administrativa, voltada à entrega de resultados e à antecipação de questões se intensifica. O entendimento é que a instituição não pode mais ser demandista, ou seja, aguardar a atuação dos poderes estatais ou os problemas eclodirem para só então se posicionar. Os membros ministeriais podem dispor suas prerrogativas e garantias funcionais para cumprir um plano estratégico preventivo em diversas frentes. Para este fim, o MP tem que se colocar ao lado da sociedade, fomentando a criação de conselhos comunitários e canais de interlocução entre ela e o poder público, para garantir o bom funcionamento do projeto constitucional (CAMBI; VARGAS, 2017, p. 7).

Cambi e Vargas (2017) classificam os membros distinguindo “membros de fato” de “membros de gabinete” para demonstrar a diferença entre a atuação “tradicional”, voltada a resoluções judicializadas, e o membro de fato, que mobiliza as esferas políticas e sociais para buscar o interesse social.

Os “membros de fato” seriam os principais responsáveis pelas conquistas político-institucionais do MP. Entretanto, a atividade de “articulador político” sinaliza para a normalização da judicialização da política no cotidiano esperado dos membros do Parquet. A inovação dos constituintes parece ainda estar se desenvolvendo, não apenas como um “quarto poder”, como diz Arantes (2002), mas como um corpo técnico que restringe e direciona a vida social exercendo o poder político em forçosa relação de simbiose com os agentes eleitos.

Capacidade de Investigação

Uma das principais lacunas deixadas na Constituição sobre o papel do MP diz respeito à sua competência investigativa. Não havia clareza sobre os limites e de que forma esta se relacionava com a capacidade investigativa prioritária da polícia judiciária. Por décadas conflitos específicos foram levados ao Supremo Tribunal Federal (STF) e ao Superior Tribunal de Justiça (STJ), que davam decisões pontuais sem de fato solucionar o problema.

Visando principalmente a restrição da capacidade investigativa do MP, o Projeto de Emenda Constitucional 37 de 2011¹⁷ propunha a exclusividade da capacidade investigativa para as forças policiais. Os defensores da PEC 37 acusavam o MP de estar suprimindo o papel da polícia.

A PEC foi entendida pelo MP como uma retaliação ao trabalho sistemático que vinha sendo executado, que desagradava parte do poder político. Ciente de que sem pressão popular o poder político acabaria restringindo essa prerrogativa, o Parquet se mobilizou. Iniciou-se um trabalho de divulgação dos resultados, em especial do combate à corrupção, que só foram possíveis graças à atribuição investigativa.

Imagem 2 - MP contra a PEC37



Fonte: MPF.

Além disso, no âmbito de diversos MPs estaduais e de associações de membros foram promovidos eventos, palestras, material de divulgação, entre outras medidas para conscientizar a população da importância de investigação do MP¹⁸.

A resolução desta disputa se deu mediante forte participação da sociedade civil. Nas manifestações que tomaram o país em 2013, uma das bandeiras recorrentes era a recusa da PEC 37 ou, como ficou conhecida à época, da “PEC da Impunidade” ou “PEC da Corrupção”. No entendimento popular, esta manobra política serviria para minar a capacidade de punição dos corruptos, visto que os casos de corrupção são prioritariamente conduzidos pelo MP (SANTOS, 2014). Levada a votação no dia 25 de julho de 2013, a matéria foi rejeitada pela esmagadora maioria dos deputados federais, que sinalizavam estar em consenso com a vontade dos manifestantes.

No caso relatado vemos que a população percebia o Ministério Público como uma força necessária no combate ao crime, especialmente àqueles associados à conduta ilícita de agentes públicos. Curiosamente, em uma pesquisa nacional aplicada nos anos de 2008 e 2009 pelo instituto Vox Populi interessada na percepção da população sobre quais eram as principais instituições atuantes no combate à corrupção, o Ministério Público sequer figurava no rol das opções (FILGUEIRAS, 2011).

¹⁷ Todo o conteúdo da proposta de emenda constitucional bem como os detalhes de sua tramitação podem ser vistos em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=507965>.

¹⁸ Detalhes das medidas em: <http://www.amperj.org/blog/2018/06/25/nao-a-pec-37-5-anos-da-vitoria-da-democracia-brasileira/>

Independentemente do desfecho favorável ao MP na disputa sobre a capacidade de investigação¹⁹, o que se observa é que, além do enorme poder discricionário, a instituição também pode pressionar a sociedade para atender suas demandas. Portanto, seu papel não se limita a receber as demandas sociais e operacionalizar as normas na defesa da “ordem democrática”; o MP se entende como apto a direcionar a sociedade e a política.

Combate à Corrupção e a Lava Jato

E, em março de 2014, se inicia aquilo que se tornaria a Lava Jato, em uma operação para apurar movimentação de recursos de origem ilícita em um posto de combustíveis em Brasília que possuía um lava-jato automotivo²⁰ utilizado pelos investigados, que se desdobrou em uma gigantesca e sofisticada rede de corrupção. Seus desdobramentos apresentam ramificações em diversos países bem como a participação de empresários, políticos, funcionários públicos, agentes financeiros, etc.

Posto que boa parte dos agentes envolvidos nestas práticas está relacionado direta ou indiretamente ao campo político, um relacionamento próximo com a imprensa, com vazamentos estratégicos de informações, poderia ser de grande valia para gerar pressão popular ao colocar a opinião pública contra os investigados (ARANTES, 2009). O tom que os agentes públicos responsáveis imprimem à cruzada anticorrupção tem um caráter messiânico; eles pretendem passar o “país a limpo”, modificar a “forma de se fazer política” e mudar a “relação criminosa entre público e privado” (DALLAGNOL, 2017).

Parte das descobertas no curso das investigações se deve à utilização em larga escala da colaboração premiada. Esse expediente possibilita que, em princípio, indivíduos por livre e espontânea vontade ou já envoltos nas diligências do MP ou da PF celebrem acordos em que forneçam provas de outros crimes e da participação de personagens ainda ocultos em troca de facilidades processuais e penas mais brandas. Esse recurso legal foi inserido no ordenamento brasileiro há muitos anos através da Lei 8.072/90, que tratava de crimes hediondos. Contudo, seu escopo de atuação era restrito a dois tipos penais: extorsão mediante sequestro e formação de quadrilha ou bando.

A redação atual, dada pela normativa que trata das organizações criminosas, possibilita ampla discricionariedade por parte do MP na utilização do dispositivo, e seu uso alargou enormemente o alcance das investigações. Todavia, sua utilização não se restringe aos trâmites processuais; partes convenientes à acusação que ainda carecem de confirmação se tornam públicas por meio de vazamentos e ou publicização, estabelecendo um ambiente de condenação prévia (LIMA; MOUZINHO, 2016).

Em um *survey* realizado pelo Centro de Estudos em Segurança Pública e Cidadania (LEMGRUBER; RIBEIRO; MUSUMECI, 2016) com promotores e procuradores do Ministério Público, o “combate à corrupção” lidera as indicações como área de atuação prioritária do órgão, sendo citado por 62% dos entrevistados. Neste sentido, a atuação do Ministério Público apresenta uma tendência geral de aumento no enfrentamento à corrupção em suas várias configurações criminais. Mesmo nos casos em que os dados objetivos não indicam crescimento, os valores se conservam em um patamar elevado.

¹⁹ Chamo a atenção para o fato de a questão não ter sido resolvida com uma emenda constitucional que garanta explicitamente a capacidade de investigação penal do MP e demais órgãos.

²⁰ O nome oficial, sem hífen, foi dado pela delegada federal Érika Marena.

A despeito da informação acurada, a percepção geral é de que nunca tantos casos relacionados à corrupção foram descobertos e processados (SOUZA, 2017). A percepção da corrupção endêmica sob toda a máquina pública que começou a ser combatida de forma heroica contra todo o sistema viciado é reforçada e mobilizada pelo MP, em especial pela operação Lava Jato.

Como venho construindo ao longo deste artigo, essa situação só foi possível devido à ação dos governos democráticos pós-1988, com especial ênfase na era petista, para fortalecer o MP como instituição autônoma e às alterações legislativas que ampliaram o instrumental à disposição do Parquet.

Foi exatamente essa definição de independência funcional que emergiu da Constituição de 1988, graças a um conjunto espetacular de garantias ao exercício da função e que tem permitido, desde então, a cada membro do Ministério Público transformar-se numa espécie de agente político da lei rigorosamente independente, livre de constrangimentos significativos, exceto os colocados por sua própria consciência. Evidentemente, a expressão “agente político da lei” é um jogo de palavras que tem a intenção de mostrar o paradoxo criado em 1988: um agente com independência típica dos órgãos judiciais inertes e neutros, porém destinado à ação política e defesa dos interesses da sociedade, num quadro em que a lei, como o céu, é o limite (KERCHE, 2002, p. 80).

Neste cenário, o Ministério Público Federal estabeleceu metas para que no decênio 2010-2020 sua atuação pudesse “Ser reconhecida, nacional e internacionalmente, pela excelência na promoção de justiça, cidadania e no combate ao crime e à corrupção” (BRASIL, 2011). Visando este fim, foram adotadas medidas internas para aprimorar a transparência, a integração e, principalmente, o diálogo do órgão com a sociedade civil, focando em estratégias diversas de divulgação a fim de assegurar uma atuação alinhada aos anseios populares para fiscalizar e propor pautas legislativas que fortaleçam o regime democrático.

Imagem 3 - Mapa estratégico do Ministério Público Federal 2010-2020



Fonte: Brasil (2011).

Considerações finais

O objetivo da recuperação deste processo histórico foi apresentar como o Ministério Público assumiu uma posição privilegiada desde a ditadura militar. Os acontecimentos jurídicos demonstram como os membros dos diferentes ramos do Ministério Público participaram para o fortalecimento da posição desta instituição como um agente de acesso à justiça, assumindo uma posição estratégica entre o Estado e a sociedade.

Demonstro que o Ministério Público, apesar de divergências internas, tem atuado de forma relativamente coesa para conquistar novas atribuições. No período da ditadura o Parquet foi gradualmente se afastando do papel junto ao governo para representar interesses coletivos. Com a redemocratização o poder constituinte confiou ao MP o papel de fiador da República, insubordinado a interesses políticos e ampliando sobremaneira o escopo de sua atuação. A partir da década de 1990 o MP adotou a estratégia da especialização temática e, desde então, segue reforçando seu trabalho não apenas com recursos humanos e financeiros, mas também buscando formas de estreitar sua articulação com a sociedade.

O Ministério Público brasileiro é uma instituição com estrutura autônoma, competência investigativa, acusatória e fiscalizatória, blindada contra perseguições oriundas dos três poderes para que seus membros possam agir livremente contra aquilo que entendem violar a lei e o interesse público. Seu crescente quadro de promotores e procuradores é bem assistido de recursos e profissionais auxiliares para atuar em inúmeras frentes em nome do interesse coletivo. O caso da Lava Jato é exemplar quanto ao poder da instituição, pois ela reuniu prerrogativas capazes de gerar um profundo descompasso no funcionamento dos entes democráticos caso sua agenda seja sistematicamente conflitante com o poder político, pois ela pode tutelar, sob uma perspectiva técnica, questões que são essencialmente políticas.

Referências

- ABBOUD, Georges; OLIVEIRA, Rafael Tomaz de. O dito e o não-dito sobre a instrumentalidade do processo: críticas e projeções a partir de uma exploração hermenêutica da teoria processual. *Revista de Processo*, v. 166, p. 27-70, dez. 2008. Disponível em: <http://www.bvr.com.br/abdpro/wp-content/uploads/2016/03/REPRO-instrumentalidade-do-processo.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2023.
- ARANTES, Rogério Bastos. *Ministério Público e política no Brasil*. São Paulo: Ed. Sumaré, 2002.
- ARANTES, Rogério. Direito e política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 14, n. 39, p. 83-102, 1999.
- ARANTES, Rogério. O ministério público e a corrupção política em São Paulo. In: SADEK, M. T. (org.). *Justiça e cidadania no Brasil*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein, 2009. p. 23-116.
- ARANTES, Rogério; MOREIRA, Thiago. Democracia, instituições de controle e justiça sob a ótica do pluralismo estatal. *Opinião Pública*, Campinas, v. 25, p. 97-135, 2019.
- AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando (org.). *Corrupção e sistema político no Brasil*. Brasília: Ed. Civilização Brasileira, 2011.
- BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. *História constitucional brasileira: mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2018.
- BARROSO, Luís Roberto. Vinte anos da Constituição brasileira de 1988: o Estado a que chegamos. *Cadernos da Escola de Direito*, n. 8, p. 183-225, jan./jul. 2008.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 17 jul. 2023.

BRASIL. *Lei n. 5.869, de 11 de janeiro de 1973*. Institui o Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 1973. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5869.htm#:~:text=%C3%89%20defeso%20%C3%A0s%20partes%20e,Par%C3%A1grafo%20%C3%BAnico. Acesso em: 17 jul. 2023.

BRASIL. *Lei n. 8.625, de 12 de fevereiro de 1993*. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8625.htm. Acesso em: 17 jul. 2023.

BRASIL. Ministério Público Federal. *Missão, visão e valores*. Brasília, DF: MFP, 2011. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/servicos/carta-de-servicos-ao-cidadao/missao-visao-e-valores>. Acesso em: 24 out. 2019.

CAMBI, Eduardo; VARGAS, Marcos Fogaça. Ministério Público resolutivo: o modelo contemporâneo de atuação institucional. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 982, p. 107-134, 2017.

COMPLOIER, Mylene. O Ministério Público e Assembleia Nacional Constituinte: as origens de um texto inovador. *Meritum*, Belo Horizonte, v. 10, n. 1, p. 275-305, 2015.

DALLAGNOL, Deltan. *A luta contra a corrupção: a Lava Jato e o futuro de um país marcado pela impunidade*. Rio de Janeiro: Ed. Primeira Pessoa, 2017.

FILGUEIRAS, Fernando. Transparência e controle da corrupção no Brasil. In: AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando (org.). *Corrupção e sistema político no Brasil*. Brasília: Ed. Civilização Brasileira, 2011. p. 133-162.

GARCIA, Monique Julien. A origem do Ministério Público e sua atuação no direito comparado. *Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo*, São Paulo, v. 2, p. 131-155, 2012.

HABERMAS, Jürgen. *Inclusão do outro*. São Paulo: Edições Loyola, 2002.

ISMAIL FILHO, Salomão. A importância da atuação preventiva do Ministério Público em prol da boa administração, no combate à improbidade administrativa. *Revista do CNMP*, Brasília, n. 5, p. 102-128, 2015.

KERCHE, Fábio. *O Ministério Público no Brasil: autonomia, organização e atribuições*. 2003. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

KERCHE, Fábio. *Virtudes e limites: autonomia e atribuições do Ministério Público no Brasil*. São Paulo: EDUSP, 2009.

LEMGRUBER, Julita; RIBEIRO, Ludmila; MUSUMECI, Leonarda. *Ministério Público: guardião da democracia brasileira?* Rio de Janeiro: CESeC, 2016.

LIMA, Roberto Kant de; MOUZINHO, Glaucia Maria Pontes. Produção e reprodução da tradição inquisitorial no Brasil: entre delações e confissões premiadas. *Dilemas*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 505-529, 2016.

MAZZILLI, Hugo Nigro. [Estudo sobre o Ministério Público do Rio Grande do Sul]. [Entrevista concedida a] Gunter Axt. São Paulo, jun. 2002.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *A Carta de Curitiba e a constituinte*. [S.l., s.n.], 2016.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *Introdução ao Ministério Público*. São Paulo: Saraiva, 2008.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *O acesso à justiça e o Ministério Público*. São Paulo: Saraiva, 1998.

MELLO, Myrian de Fátima Correia. *Judicialização e representatividade: a representação funcional na percepção dos representantes políticos da sociedade brasileira*. 2009. Tese (Doutorado em Ciência Política) – IUPERJ, Rio de Janeiro, 2009.

MOREIRA, Ana Selma. O direito individual homogêneo e sua contribuição aos interesses de massa. *Revista eletrônica Direito e Política*, Itajaí, v. 1, n. 1, p. 21-34, 2006.

SADEK, Maria Tereza. Cidadania e Ministério Público. In: SADEK, M. T. (org.). *Justiça e cidadania no Brasil*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein, 2009. p. 4-22.

- SADEK, Maria Tereza. *O Ministério Público e a justiça no Brasil*. São Paulo: Idesp; Sumaré, 1997.
- SANTOS, Eduardo Heleno. Crise de representação política no Brasil e os protestos de junho de 2013. *Liinc em Revista*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 86-95, 2014.
- SCHILLING, Flávia. Corrupção, crime organizado e democracia. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 36, p. 1.980-1.992, 2001.
- SOUZA, Jessé. *A elite do atraso: da escravidão à Lava Jato*. Rio de Janeiro: Leya, 2017.
- VIANNA, Luiz Werneck. O terceiro poder na carta de 1988 e a tradição republicana: mudança e conservação. In: OLIVEN, Ruben George; RIDENTI, Marcelo; BRANDÃO, Gildo Marçal (org.). *A Constituição de 1988 na vida brasileira*. São Paulo: Editora Hucitec, 2008. v. 1, p. 91-109.
- ZAVASCKI, Teori Albino. O Ministério Público e a defesa de direitos individuais homogêneos. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 30, p. 173-186, 1993.

*Minicurrículo do Autor:

Eduardo Ramos. Mestre em Sociologia pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (2019). Doutorando em Ciências Sociais pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Pesquisa financiada pela CAPES (Processo nº 88887.480016/2020-00). E-mail: 88ramosjr@gmail.com.