

Dossiê Ministério Público

FLÁVIA SANTIAGO LIMA¹

Professora Adjunta de Teoria Política do Estado (Universidade de Pernambuco), Líder do Grupo de Pesquisa JUSPOLÍTICA - Diálogos, Historicidades e Judicialização de Políticas (Direito/UPE).

IGOR SUZANO MACHADO²

Professor Associado da Universidade Federal do Espírito Santo. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Departamento de Ciências Sociais.

CARTA DE APRESENTAÇÃO DO DOSSIÊ

INTRODUÇÃO: O “NOVO MINISTÉRIO PÚBLICO” COMEÇA A ENVELHECER

É lugar comum nos textos, acadêmicos ou não, sobre o Ministério Público brasileiro a referência ao “novo Ministério Público” que surge com a Constituição de 1988. Como é amplamente conhecido, com a nova Carta, o Ministério Público (MP) passou a contar com atribuições e garantias que o levaram a um novo *status* na República brasileira. Ao conjugar múltiplas funções, que iam muito além da titularidade da ação penal pública, e lograr inédita independência do Poder Executivo, desacompanhada de subordinação ao Poder Judiciário, o novo MP emergente da ordem constitucional democrática consolidou-se como um agente institucional de poderes inéditos não só na nossa história política, mas sem precedentes no cenário internacional. Aliás, a singularidade do MP brasileiro é outro lugar comum na literatura, que destaca sua excepcionalidade no direito comparado, pois aglomera atribuições que, alhures, estão distribuídas entre MP, Advocacia Pública, Defensoria Pública, Poder Judiciário, ouvidorias públicas, etc.

A referência ao “novo MP” perdura até os dias atuais, a despeito dos quase 35 anos de experiência institucional, que deveriam fazer com que estívéssemos mais familiarizados com seu ineditismo. De fato, hoje já contamos com estudos sobre os diversos MPs – nos Estados e da União (MP Federal, do Distrito Federal e Territórios, do Trabalho e Ministério Público

1 Orcid: <http://orcid.org/0000-0002-6995-0982>.

2 Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4843-9664>.

Militar) – que desnudam suas principais virtudes e problemas. Ainda assim, resta muito a ser analisado e descoberto no resgate e acompanhamento de suas importantes mudanças institucionais, tanto formais quanto informais. Além disso, as constantes transformações e alterações de contexto vivenciadas pelo País no período certamente repercutiram no órgão, em especial o recente quadro de instabilidade econômica, política e social.

Tendo isso em vista, os artigos que compõem o presente dossiê visam lançar luz sobre uma instituição que chamava muita atenção pela inovação que trouxera ao ordenamento jurídico e à institucionalidade republicana brasileira, e passou a ser uma velha conhecida, que todavia que mantém seus mistérios. Como tem envelhecido o “novo” MP? Ao retratar sua trajetória de consolidação e amadurecimento, o que podemos dizer da imagem que aparece se analisamos sua fotografia atual? Que fatores transformaram nosso MP e a percepção que temos sobre o órgão e seu legado? E, no mesmo período, como o MP transformou o ambiente institucional que o rodeia? Como acontece com as pessoas, há algo na indumentária do nosso MP que já não veste tão bem sua imagem como há 30 anos?

Essas são as questões que nortearam a criação do presente dossiê. Antes de adentrarmos nos artigos que o compõem, é necessário retomar o que se sabe sobre o MP, para compreender como os textos publicados podem contribuir para fornecer respostas e apresentar novas questões sobre esse quadro.

1 DE ONDE PARTIMOS?

A promulgação da Constituição de 1988 (CRFB), que moldou a arquitetura institucional atual do nosso MP, deu-se em período histórico bastante peculiar para o mundo do direito. O processo de transição à democracia, que teve seu marco jurídico na Constituição, se inseria em um contexto mais amplo de redemocratização de diversos países sob a influência do modelo político norte-americano, no qual as instituições de justiça ocupam posição de destaque, como alicerces dos direitos e dos procedimentos democráticos. A “onda” de redemocratização foi acompanhada por outra onda: a de ampliação do acesso à justiça (CAPPELLETTI, 1988). Inserido nessa tendência ocidental, o Brasil experimentou mudanças institucionais importantes em seu sistema de justiça, que, nos anos seguintes, deram origem a uma “explosão de litigiosidade” (CAPPELLETTI, 1993) e asseguraram ao País seu lugar no mapa da “expansão global do poder dos juízes” (TATE; VALLINDER, 1995).

Tais mudanças chamaram atenção dos analistas de nossas instituições políticas e jurídicas. Em um primeiro momento, a inédita ascensão do controle de constitucionalidade no âmbito do Supremo Tribunal Federal (STF) brasileiro ganhou destaque, sendo avaliada como manifestação de “judicialização da política” (VIANNA *et al.*, 1999). O MP, por meio do Procurador-Geral da República (PGR), participa ativamente desse processo, pois é dos principais e mais bem-sucedidos proponentes dessas ações no País (HARTMAN *et al.*, 2016), embora suas demandas não estejam necessariamente voltadas aos direitos e às garantias fundamentais (OLIVEIRA, 2015). A novidade, porém, não estava na presença do PGR, que detinha o monopólio para o ajuizamento das ações diretas de inconstitucionalidade na ordem anterior, mas na conquistada independência frente ao Poder Executivo e nas possibilidades abertas pelo alargamento do rol de legitimados ativos para provocação do STF.

Entretanto, a judicialização da política no âmbito do STF era apenas uma das facetas da emergente democracia constitucional e, logo, outras dimensões da transformação do nosso sistema de justiça e suas repercussões para o exercício da cidadania tornaram-se objeto de estudos. Entre essas tem destaque a *tutela* de direitos transindividuais (difusos, coletivos e individuais homogêneos), universo em que a atuação do MP é central para a judicialização da política e das relações sociais (CASAGRANDE, 2008), já que pode fomentar a juridificação sem judicialização, com amplo potencial de controle das políticas públicas. Diversos fatores normativos concorrem para esse quadro. No caso, o MP já chegara ao contexto de 1988 como um dos legitimados hegemônicos para a propositura das ações civis públicas (ACPs), diante dos diversos instrumentos que lhe foram assegurados na Lei nº 7.347/1985. Posteriormente, foi atribuída a ele a possibilidade de celebração dos chamados Termos de Ajustamento de Conduta (TAC), que permitem a solução de questões sem o recurso à via judicial. A CRFB, por sua vez, conferiu ampla proteção aos interesses transindividuais, que ganharam nova ordem de relevância, mas também ao próprio MP, que alcançou novo patamar de autonomia e independência, além das prerrogativas aos seus membros. Esse protagonismo na tutela coletiva, de acordo com a literatura sobre a instituição, foi um dos motores para o fortalecimento do MP na Constituição (ARANTES, 2002) e nos anos posteriores (CARVALHO; LEITÃO, 2010), tendo relevante papel para marcar suas diferenças com outras instituições e suas funções (v.g., a representação judicial da União) (LIMA; LAMENHA, 2021).

Além de sua presença no âmbito de ações de interesse coletivo, na jurisdição ordinária e no STF, o MP atual também tem destaque na proteção de direitos indisponíveis, funcionando como “fiscal da lei” – o famoso *custos legis*, na terminologia tradicional em latim –, principalmente em ações em que estão presentes grupos vulneráveis como menores de idade e idosos, constituindo-se essa atuação como mais um necessário campo de estudos sobre o comportamento de promotores e procuradores de justiça. Cumpre destacar, no entanto, que, apesar da importância e das transformações que geraram ou foram geradas por esses novos âmbitos de atuação do MP, sua função mais tradicional nas ações penais públicas continua tendo destaque e mesmo centralidade na atuação dos membros da corporação (LEMGRUBER *et al.*, 2016).

Sobre esse ponto, o contexto nacional também deve ser destacado, já que o País, ao mesmo tempo que se democratizava, na década de 80, convivia com um contexto de “acumulação social da violência” (MISSE, 2009) que colocava o combate à criminalidade no centro do debate público, fazendo da segurança pública e do direito penal temas centrais ao País. Consequentemente, a inevitável presença do MP nessas áreas torna sua função tradicional de titular da ação penal um tema de análise tão fundamental quanto suas novas e mais politizadas funções. Cumpre destacar ainda que, na miríade de temas relacionados à segurança pública, o MP ganhara nova função igualmente relevante que consiste no controle externo da atividade policial, função que poderia ganhar mais destaque, dada a impressionante letalidade da polícia brasileira.

2 AONDE CHEGAMOS?

O contexto de mudanças em escala global que os sistemas de justiça do mundo ocidental experimentaram entre os anos 70 e 90, no qual se inserem transformações do sistema de justiça brasileiro que nos legaram nosso “novo MP”, fez com que Antoine Garapon considerasse os juízes desses sistemas judiciais em mutação “guardiões das promessas” (GARAPON, 1999). Caberia a eles a salvaguarda das promessas de uma política democrática e constitucional em que direitos individuais e coletivos são mobilizados pelos cidadãos como forma de proteção contra abusos tanto do Poder Público quanto de empresas privadas. No caso específico do Brasil, seria importante ampliar tal alcunha a nossos promotores e procuradores de justiça. Como visto na seção anterior, uma série de responsabilidades e, juntamente, poderes e prerrogativas foi repassada ao nosso MP para que lhe

coubesse a guarda da nossa democracia e proteção dos nossos cidadãos. Contudo, como tem se saído o MP no cumprimento dessa sua relevante missão institucional? O arcabouço institucional pensado para a realização de suas funções tem servido a contento? Como ele tem se relacionado com outras instituições de justiça, a sociedade civil e o poder político? Quais reformas foram pensadas e implementadas com o intuito de auxiliar o MP brasileiro no cumprimento de suas funções?

Quando analisamos a trajetória da instituição ao longo desses quase 35 anos desde a promulgação da Constituição que lhe deu as feições atuais, não faltam polêmicas sobre sua atuação. Imediatamente, podemos destacar como a última das suas funções ressaltadas na seção anterior, o controle externo das atividades policiais, malgrado a centralidade que deveria possuir em um País como o Brasil, ainda é amplamente negligenciada (LEMGRUBER *et al.*, 2016). Outra dimensão de atuação do MP relacionada à segurança pública eivada de polêmicas diz respeito a seus poderes de investigação criminal. Há um evidente conflito de atribuições entre MP e polícia no que tange à investigação criminal que teve como um de seus principais capítulos a rejeição da PEC 37, que buscava deixar claro que a atribuição de investigação criminal era da polícia e não do MP. Em meio à onda de protestos de rua no Brasil, que ficou conhecida como as Jornadas de Junho de 2013, a mobilização contra a PEC, apelidada de “PEC da impunidade”, deixou claro que o MP não queria renunciar a seus poderes de investigação. Todavia, há quem critique o avanço do MP sobre as investigações criminais, pois o poder requerido pelo MP não seria a obrigatoriedade de investigação, tal como aparece para as polícias, mas a possibilidade de investigação, o que já traz à tona duas críticas recorrentes ao trabalho do MP criado pela Constituição de 1988, que perpassam não só a relação do MP com a investigação criminal, mas também a forma com que a instituição lida com suas responsabilidades no direito civil e na tutela de direitos coletivos.

A primeira delas seria a crítica ao excessivo “personalismo” e “voluntarismo” que a atuação do MP ganhara. Em busca de uma saudável autonomia, o novo MP teria se deslocado de uma independência da instituição MP perante outros poderes para uma independência dos promotores e procuradores perante a própria instituição. O princípio da independência, assim, passaria a contrariar o princípio da unicidade, não sendo possível avaliar a atuação do MP enquanto instituição, mas apenas a de seus membros, cujo voluntarismo individual seria mais responsável pelas feições dessa atuação. No lugar de diretrizes gerais da instituição sobre quais deveriam ser as áreas

prioritárias de atuação do MP, ou os procedimentos que seus membros deveriam seguir em cada caso, prevaleceriam os interesses de cada promotor em sua atuação. Dessa forma, o *modus operandi* do MP dependeria de quem são os promotores atuando no caso, sendo possível traçar perfis de atuação dos membros da instituição que não são perfis institucionais, mas pessoais (SILVA, 2001; KERCHÉ, 2014; LEMGRUBER *et al.*, 2016).

A crítica anterior está intrinsicamente relacionada a outra crítica que tem sido posta em destaque na atuação do MP brasileiro: seu déficit de *accountability* (KERCHÉ, 2014). Segundo os críticos, faltaria ao nosso MP mecanismos de publicidade e controle de seu trabalho. Seria pernicioso à democracia do País conceder tantos poderes a uma instituição e não garantir aos cidadãos instrumentos de controle do exercício desses poderes. Conforme salienta Fabio Kerche (2014, p. 116),

geralmente, a instituição responsável pela condução da ação penal, o ponto em comum do Ministério Público no Brasil com agências de outros países democráticos, é ligada ao Ministério da Justiça. Ou seja, é o governo, por meio de seu ministro, que elenca as prioridades e é *accountable* das ações realizadas pelos promotores. Esse não é o modelo brasileiro. A autonomia em relação aos atores externos é agravada pelo baixo grau de *accountability*. O Ministério Público, além de disponibilizar poucos dados sobre sua atuação, como demonstrado por pesquisa recente, não garante instrumentos eficientes para que punições ocorram de forma sistemática e ágil, assegurando uma quase imputabilidade ao promotor e procurador.

O déficit de *accountability* do MP foi motivador de uma das mais significativas mudanças institucionais do órgão desde a promulgação da Constituição: a criação do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), espelhando uma alteração significativa no Judiciário, que foi a criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Tanto o CNJ quanto o CNMP buscavam ampliar o controle da sociedade civil sobre as instituições de justiça, o que engendrou uma polêmica em torno de se tais conselhos não estariam ferindo a autonomia das instituições que buscavam controlar. Após muita negociação, os conselhos tomaram forma com uma composição majoritariamente formada por membros da corporação, afastando a possibilidade de um controle externo sobre elas. Assim, temos que, no tocante à *accountability* do MP, “a existência de corregedorias ou do Conselho Nacional do Ministério Público ainda são iniciativas tímidas, embora elogiáveis, muito marcadas pela baixa participação de atores externos e com pouca participação daqueles que não fazem parte do mundo do direito” (KERCHÉ, 2014,

p. 116). Dessa forma, não só persiste a crítica de que faltaria ao MP brasileiro mecanismos mais eficazes de *accountability*, como também permanece como um tema importante a discussão quanto à performance da principal instituição capaz de exercer o controle dos membros da corporação: o próprio CNMP.

As polêmicas em torno da relação entre MP e sociedade civil vão para além da falta de controle desta sobre aquele devido à falta de mecanismos de *accountability*. Há quem questione se a tutela de direitos coletivos feitas pelo MP não se aproxima de uma tutela da sociedade que presume estar tal sociedade, no Brasil, sempre na situação de hipossuficiência. Conforme destaca Rogério Bastos Arantes (1999, p. 96),

o argumento é que temos uma sociedade civil fraca, desorganizada e incapaz de defender seus direitos fundamentais. Uma sociedade “hipossuficiente” no jargão jurídico. Além disso, freqüentemente é o próprio poder público quem mais desrespeita esses direitos fundamentais. Dessa equação resulta a proposta, de natureza instrumental, de que “alguém” deve interferir na relação Estado/sociedade em defesa dessa última. Instrumental no sentido de que não é para sempre: pelo menos no plano imediato, *no momento*, “alguém” tem de tutelar os direitos fundamentais do cidadão até que ele mesmo, conscientizado pelo exemplo da ação de seu protetor, desenvolva autonomamente a defesa de seus interesses.

Contudo, não obstante a justa crítica, é impossível desconsiderar o trabalho de proteção de direitos realizado pelo MP. Apenas a pesquisa empírica é capaz de dizer o quanto a instituição tem sido parceira ou tutora da sociedade civil na defesa de seus direitos. O protagonismo que o MP tem nas ações civis públicas não é incompatível com a mobilização de direitos por movimentos sociais, ainda que essa situação comporte sempre uma tensão entre colaboração técnica e tutela antidemocrática. Essa tensão trouxe à tona tensão outra, dessa vez não perante a sociedade civil, mas perante outra instituição jurídica que é a Defensoria Pública. Fruto da demanda de ampliação do acesso à justiça, a Defensoria costuma ser associada à defesa de grupos vulneráveis em processos individuais. No entanto, perante a ampliação em números e importância dos processos de tutela coletiva de direitos, a Defensoria e o Ministério Público têm hoje frequentado um mesmo espaço de intersecção de suas atribuições institucionais na defesa dos direitos coletivos de grupos vulneráveis (LAMENHA; LIMA, 2021).

Além da relação entre MP e sociedade civil e MP e Defensoria Pública, outro foco de tensões é a relação entre MP e política, seja a política

tomada em sentido amplo, seja tomada em sentido estrito, político partidário. No sentido amplo, com a ausência de uma política institucional geral mais clara, dada a ampla liberdade de atuação legada a cada membro, aparece como tema relevante a ser estudado iniciativas como o “MP Pró Sociedade”³, que congrega promotores que compartilham um viés político comum. Se o MP é o que faz dele cada promotor, esse tipo de politização institucional pode se tornar substitutiva de uma verdadeira política institucional. Conforme, mais uma vez, Rogério Bastos Arantes (1999, p. 89):

Se este novo quadro institucional, associado ao voluntarismo dos membros do MP, representa uma possibilidade de judicialização dos conflitos políticos, de outro lado isto tem significado também uma crescente politização da instituição, e em duplo sentido: do ponto de vista do arranjo institucional de poderes, o MP rompeu o isolamento do sistema judicial para se constituir em ator relevante no processo político, interferindo muitas vezes de modo decisivo na dinâmica entre os poderes; internamente, a politização também vem ocorrendo no sentido de um posicionamento ideológico de seus integrantes diante dos desafios de redução de desigualdades sociais e ampliação da cidadania. [...] Independente das indefinições restantes desse novo quadro institucional, o fato é que a politização de suas atribuições e o voluntarismo de seus integrantes transformaram o Ministério Público em um dos agentes principais do processo político no país. Seu combustível, embora reciclado, tem alto poder de explosão: a crença de que a sociedade civil é hipossuficiente, de que os poderes políticos estão degenerados, e alguém precisa fazer alguma coisa.

Diante desse quadro, redes sociais e percepções subjetivas da realidade brasileira podem acabar substituindo uma política pensada para a instituição por intermédio de sua cúpula. Aliás, o que seria a cúpula do MP nacional, a Procuradoria-Geral da República, aparece como mais um foco de tensão entre MP e política. É curioso notar como o sistema de nomeação do PGR é bem diferente do sistema de nomeação dos Procuradores-Gerais de Justiça (PGJ) que chefiam os MPs estaduais. Enquanto nos Estados a instituição tem maior presença nessa nomeação, indicando lista tríplice para escolha dos governadores, o PGR possui indicação mais política e menos corporativa, ao ser indicado pelo Presidente da República e aprovado pelo Senado Federal. Durante os governos do Partido dos Trabalhadores (PT), os presidentes adotaram sistema de indicação simétrico ao dos PGJs para

3 Disponível em: <https://www.mprosociedade.com.br/>. Acesso em: 7 mar. 2022.

indicação dos PGRs, mudança que não chegou a ser institucionalizada e fora prontamente abandonada após o partido deixar o Executivo Nacional. É provável que o próprio PT hoje se ressinta da forma como indicara seus PGRs, abrindo mão de ter no posto alguém mais alinhado ao partido do que à corporação. Tendo em vista as responsabilidades criminais do PGR quanto ao Presidente da República, sua forma de indicação tende a ser um dos temas mais caros à institucionalidade do MP.

De um lado, os críticos do atual modelo sublinham como a proximidade com o Presidente seria deletéria ao melhor exercício do cargo e pregam maior participação da corporação na indicação de sua chefia. Por outro, há quem considere que, responsável pelo direcionamento político da instituição, a função de PGR não possa ser deixada a cargo de uma indicação corporativa. Nesse caso, faria mais sentido o PGR ter uma representação política do que corporativa, inclusive como forma de ampliação de *accountability* do MP de que falamos antes. Afinal, haveria mais controle do público geral sobre a eleição do Presidente e dos senadores do que sobre as demandas corporativas de uma eleição *interna corporis* realizada pelo MP.

Ainda no que diz respeito à tensão entre MP e política, há um tema que congrega alguns dos pontos discutidos anteriormente, que é a luta contra a corrupção. Alçada a grande prioridade da corporação nos últimos anos (LEMGRUBER *et al.*, 2016), o enfrentamento da corrupção levou membros da corporação aos holofotes midiáticos pela forma com que antagonizaram influentes personagens do mundo político brasileiro. O tema da corrupção se tornou uma agenda política não formalizada da corporação e gerou atritos entre ela e o mundo político que, inclusive, amplificaram o debate sobre a independência política do PGR. O combate à corrupção, em especial após a famigerada Operação Lava-Jato, torna-se também um tema central na análise do MP brasileiro (KERCHE, 2018), incluindo as transformações internas que o capacitaram a assumir novo protagonismo no combate à corrupção política, assim como as transformações externas – por exemplo, na política partidária ou na gestão de empresas públicas e privadas – geradas pela sua atuação.

3 PARA ONDE ESTAMOS INDO?

O já ligeiramente envelhecido “novo” MP brasileiro é hoje uma instituição de elite, cuja maioria dos seus membros é homem branco, filho de pais com ensino superior (LEMGRUBER *et al.*, 2018). O que foi discutido

na seção anterior mostra que essa elite é dotada de muitos recursos para agir, para o bem, ou para o mal, de acordo com suas convicções, sujeita a poucos mecanismos de controle internos e externos. O que gera tensões entre o MP e o mundo político, assim como entre o MP e a sociedade civil, e mesmo entre o MP e as outras instituições jurídicas como a Defensoria Pública. Mesmo tensões internas ao MP são comuns, tendo em vista que sua força institucional se relaciona mais com os mecanismos de ação de seus membros do que com os mecanismos de orientação de ação de que dispõe a instituição pensada enquanto uma unidade coesa.

Há ainda muito a se aprender sobre a atuação do nosso MP em suas diversas frentes de ação: jurisdição penal, controle da polícia, controle de constitucionalidade das leis via PGR, ações coletivas, defesa de direitos sociais, organização institucional, etc. Os artigos a seguir ajudam neste aprendizado, inclusive pelo recurso a reflexões sobre contextos de fora do Brasil para nos ajudar a pensar melhor a situação dentro do País. No texto *“Les choix thérapeutiques sous le prisme du juge constitutionnel italien”*, a autora Ines Ciolli aborda uma questão fundamental do processo de interferência do direito e suas instituições, no aprofundamento do contexto geral de juridificação/judicialização não apenas da vida, mas das escolhas individuais inerentes à afirmação da personalidade na iminência de seu fim. Submetidos aos tribunais, sempre dependentes da canalização dessas demandas pelos atores jurídicos, referidos temas apontam para a complexificação da regulação jurídica, pressuposto das transformações institucionais experimentadas nos mais diversos sistemas, a despeito das dinâmicas políticas e sociais específicas.

Outra contribuição internacional do dossiê reflete um olhar externo sobre a atuação do MP em uma das dimensões mais delicadas de sua proteção a direitos difusos: a proteção ao meio ambiente. Em um sistema de justiça erigido sobre ideias de proteção e punição que se aplicam a indivíduos, a proteção do meio ambiente e punição de megacorporações responsáveis pelos impactos ambientais mais dramaticamente sentidos se constituem sempre em grandes desafios ao mundo do direito. Esse desafio impacta diretamente o MP, que, conforme vimos, ocupa posição de destaque na proteção de direitos coletivos no Brasil. O artigo *“A atuação do Ministério Público na defesa do meio ambiente: análise sobre o necessário acompanhamento dos impactos socioambientais decorrentes de megaprojetos a partir da experiência da transposição do Rio São Francisco”*, do Professor Dr. Francisco Rubén Sandoval Vázquez (Facultad de Estudios Su-

periores de Cuautla – UAEM), da Professora Dra. Clarissa Marques (UPE) e da autora Anne Gabriele Alves Guimarães (UPE/Fiocruz/UFCG), debruça-se sobre o tema, pondo em destaque que

a discussão sobre a repercussão futura de impactos/danos ambientais relaciona-se com a temática aqui enfrentada, tendo em vista que os impactos socioambientais decorrentes dos megaempreendimentos, em grande parte dos casos, manifestam-se tempos após as obras, o que pode ser identificado nos exemplos trazidos ao longo do texto. Como consequência dessas implicações temporais tem-se a necessidade de acompanhamento dos (possíveis) danos por parte do MP nas três esferas do tempo: antes das obras (licença prévia), durante a execução (instalação das obras) e também ao longo da operação da atividade licenciada.

Nos artigos nacionais, um conjunto de análises empíricas sobre a atuação do MP lança luz sobre o que efetivamente têm feito nossos promotores e procuradores de justiça. A tradicional função de oferecimento de denúncia no processo penal é abordada pelo artigo “As políticas de Denúncia: uma análise da formação da *opinio delicti* nos casos de embriaguez ao volante do Ministério Público do Estado do Pará”, da Professora Dra. Luiza Barçante Sanandres (UFRJ) e do Professor Dr. Pedro Heitor Barros Geraldo (UFRJ). Observando o cotidiano do *Parquet*, o artigo mostra como a excessiva independência na atuação dos promotores redundava em escolhas discricionárias que impedem que os cidadãos recebam um tratamento igualitário por parte do Estado:

A percepção sobre fatos e crimes é administrada institucionalmente e definida pelas práticas dos atores que atuam em cada etapa procedimental. O princípio jurídico da independência funcional possibilita que os membros do Ministério Público tomem posicionamentos divergentes em sua atuação, e fundamenta esta atuação em que coexistem diversos “entendimentos” e práticas que produzem prejuízos e restrições diversas a direitos e liberdades individuais, uma vez que são os promotores de justiça que escolhem se denunciam ou não, baseados em regras particularizadas de trabalho.

Já, no artigo “Ministério Público do Estado de São Paulo: instituição do sistema de justiça ou litigante habitual?”, da Professora Dra. Susana Henriques da Costa (USP) e da Me. Ananda Palazzin de Almeida (USP), volta sua empiria para a atuação MP de São Paulo com base nos conceitos desenvolvidos por Marc Galanter para tentar responder à pergunta do título. O diagnóstico do artigo aponta em direção semelhante à do artigo anterior, vaticinando que

vê-se que ao menos parcela dos integrantes do Ministério Público de São Paulo nutrem a percepção de que atributos como a independência funcional, a ampla gama de funções e os princípios do promotor natural e da obrigatoriedade, acabam por marcar a atuação do Parquet nessa seara como tendencialmente passiva, eis que absorvida pelo desempenho de inúmeras e diferentes funções, pautada pelas demandas que são levadas pela sociedade e definida por iniciativas e condutas individuais dos seus membros, em detrimento de estabelecida pelo diálogo ativo com a sociedade e entre os seus integrantes e pelo planejamento coeso da instituição, voltado a atingir a consecução de finalidades determinadas, de modo tal que o *Parquet* figure como um litigante habitual ou uma unidade coesa que organiza e tutela interesses tendencialmente sub-representados.

A citação *supra* mostra que segue atual o diagnóstico de que falta coesão institucional e meios de controle democrático sobre a ação do MP. Mas já começam a aparecer dados empíricos que contradizem a intuição de que a tutela do MP sobre uma sociedade hipossuficiente geraria um ciclo vicioso em que uma sociedade hipossuficiente recorre a um MP forte, cuja força, por sua vez, impede maior autonomia dessa mesma sociedade. Nesse sentido, o artigo “A presença da sociedade civil organizada e do Ministério Público nas ações civis públicas de consumo julgadas em Curitiba entre 2000 e 2020”, da Professora Dra. Violeta Sarti Caldeira (Universidade Positivo – PR) e de Lucas Vasco Garcia (Unicuritiba), põe em destaque como as ações de defesa de direitos consumeristas em Curitiba têm migrado das mãos do MP para as mãos da sociedade civil. De acordo com o artigo:

[...] observou-se que o Ministério Público tem litigado mais pela ampliação de direitos sociais, aumento do controle sobre a Administração Pública e defesa do meio ambiente, do que para pleitear interesses do consumidor. Uma das hipóteses da ausência do Ministério Público nessa área talvez esteja no fato de que os consumidores têm defendido seus interesses individualmente no sistema dos Juizados Especiais e nos meios alternativos de resolução de conflitos, como os Procons. Outra hipótese, bastante sustentada nas evidências colhidas pela pesquisa, é que, na área do consumidor, a sociedade civil organizada tem-se feito mais atuante no cenário das ações civis públicas.

Entre os artigos que compõem o dossiê, o trabalho “Especialização do Ministério Público nos Estados na temática educação: extensão, características e dinâmica institucional”, do Professor Dr. Salomão Barros Ximenes (UFABC), da Professora Dra. Carolina Gabas Stuchi (UFABC), da Professora Dra. Carolina Martins Marinho (UFABC), da Me. Barbara Cristina Hanauer Taporosky (UFPR) e de André Barreto Jurkstas (UFABC), dirige seu foco à

atuação especializada do MP no que tange a um importante direito social: a educação. Para isso, faz uso de orientações do CNMP e do Conselho Nacional do Procuradores Gerais (CNPG), que moldaram a organização institucional interna dos MPs estaduais. Contudo, o que aparece no estudo são questões ainda a serem respondidas sobre essa complexa interação entre as recomendações gerais e a autonomia e discricionariedade dos diferentes MPs estaduais ou mesmo de seus diferentes procuradores:

Nesse sentido, ainda que seja possível identificar algumas diretrizes nacionais de especialização temática que chegaram a induzir algumas reformas institucionais rumo à maior especialização, características típicas da instituição Ministério Público, como a autonomia e a independência funcional de seus membros fazem com que tais orientações sejam incorporadas, quando isto ocorre, em ritmos e desenhos diversos, resultando em diferentes arranjos institucionais para lidar com uma mesma temática, um direito fundamental cujo grau de proteção uniforme na Constituição passa a contrastar com a diversidade de arranjos, agendas e alcances encontrados. Mostra disso, como vimos, é que somente em 5 (cinco) estados os MP cumpriam inteiramente a orientação de especialização emanada do CNPG (2013).

Por fim, a trajetória de aumento do espaço de atuação do MP ao longo dos anos posteriores à Constituição de 1988 é retomada no artigo “O espaço formal de ação do Ministério Público entre 1989 e 2016: mudanças incrementais de ativação estratégica”, do Me. Rafael Rodrigues Viegas (FGV – EAESP), da Professora Dra. Fabia Berlatto (FGV – EAESP), da Me. Silvia Avelina Arias Mongelós (UFPR) e da Mestranda Débora Dossiatti de Lima (FGV – EAESP). Da ampliação das áreas de atuação do MP para além do direito penal, até o foco recente da instituição no combate à corrupção, o artigo analisa como o MP ganhou poderes e recursos que o permitiram saltar ao primeiro plano da vida republicana brasileira. Nesse sentido, o trabalho conclui que

a possibilidade de articulação da defesa de direitos com o monopólio da persecução criminal é o diferencial do MP. Isso dá a possibilidade de instrumentalização desse espaço por seus integrantes, projetando-os para o protagonismo, seja judicial, seja político.

Não se trata de um mesmo poder que se aplicaria às demais instituições que realizam controle sobre a Administração Pública e a defesa de direitos, como o TCU, a AGU, a PF e a Defensoria Pública. Soma-se a esse poder o fato de não haver esfera pública da vida em sociedade que não possa ser alvo da instituição.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As contribuições trazidas ao conhecimento do MP brasileiro nos artigos deste dossiê ajudam na construção do quadro que vem sendo desenhado pelos estudos anteriores sobre a instituição, entre os quais aqueles citados nesta apresentação. A amplitude de funções assumidas pela instituição faz desse quadro um mosaico ou mesmo um caleidoscópio que tenta apreender alguns dos *frames* de uma instituição em movimentos constantes e mutações próprias. Mais do que uma inovadora instituição trazida à tona pela nova ordem constitucional brasileira, trata-se de uma pluralidade de agentes e instituições que combinam suas novas e antigas funções em diferentes ordens de importância, diferentes graus de transparência e diversos índices e possibilidades de sucesso. Mais que uma figura fixa, trata-se de uma rica história que pensou para seu protagonista um destino heroico que a realidade não permitiu que se concretizasse por inteiro. Afinal, trata-se, antes de tudo, da história de um personagem complexo da nossa República, que se apresenta em um destino tanto heroico quanto trágico, que possui momentos de poder superlativo, mas também de impotência, e que acumula tantos sucessos quanto fracassos. Um enigma a ser desvendado por mais e mais estudos das ciências sociais e do Direito brasileiro a seu respeito e que convida a nossa criatividade institucional e os agentes públicos a pensar em que MP queremos, tendo em vista o que sabemos hoje sobre o MP que já temos.

REFERÊNCIAS

- ARANTES, R. B. Direito e política: o Ministério Público e a defesa de direitos coletivos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 14, n. 39, p. 83-102, fev. 1999.
- ARANTES, R. B. *Ministério Público e política no Brasil*. São Paulo: Educ/Sumaré, 2002.
- CAPPELLETTI, M. *Acesso à justiça*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.
- CAPPELLETTI, M. *Juizes legisladores?* Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1993.
- CARVALHO, E.; LEITÃO, N. O novo desenho institucional do Ministério Público e o processo de judicialização da política. *Revista Direito GV*, v. 6, n. 2, p. 399-421, jul./dez. 2010.
- CASAGRANDE, C. *O Ministério Público e a judicialização da política: estudos de caso*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2008.

GOMES, K. de O. *Em defesa da sociedade? A atuação da Procuradoria Geral da República em controle concentrado de constitucionalidade (1988-2012)*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília. Brasília, 2015.

HARTMANN, I. A. M.; FERREIRA, L. da S.; REGO, B. D. da S. Deferência ao fiscal da lei? A probabilidade de sucesso do PGR nas ações diretas de inconstitucionalidade. *Revista de Estudos Empíricos em Direito*, v. 3, n. 1, p. 160-171, jan. 2016.

KERCHE, F. Ministério Público no Brasil: relevância, características e uma agenda para o futuro. *Revista USP*, n. 101, p. 113-120, mar./maio 2014.

KERCHE, F. Ministério Público, Lava-Jato e mãos limpas: uma abordagem institucional. *Lua Nova*, n. 105, p. 255-286, set./dez. 2018.

LAMENHA, B.; LIMA, F. S. Quem defenderá a sociedade? Trajetórias e competição institucional em torno da tutela coletiva entre Ministério Público e Defensoria no pós-1988. *Revista Espaço Jurídico*, v. 22, n. 1, p. 73-104, jan./jun. 2021.

LEMGRUBER, J.; RIBEIRO, L.; MUSUMECI, L.; DUARTE, T. *Ministério Público: guardião da democracia brasileira?* Rio de Janeiro: CESeC, 2016.

LIMA, F. D. S.; LAMENHA, B. Mobilizando a agenda dos direitos coletivos, assegurando espaço institucional: Ministério Público e Defensoria Pública na transição democrática. *Revista de Informação Legislativa*, v. 58, n. 231, p. 87-108, jul./set. 2021.

MISSE, M. Sobre a acumulação social da violência no Rio de Janeiro. *Civitas – Revista de Ciências Sociais*, v. 8, n. 3, p. 371-385, 2009.

SILVA, C. A. Promotores de justiça e novas formas de atuação em defesa de interesses sociais e coletivos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 16, n. 45, p. 127-144, fev. 2001.

TATE, C. N.; VALLINDER, T. (ed.). *The global expansion of Judicial Power*. New York: New York University Press, 1995.

VIANNA, L. W. V.; CARVALHO, M. A. R. de; MELO, M. P. C.; BURGOS, M. B. *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1999.