

**CENTRO DE ESTUDOS E APERFEIÇOAMENTO FUNCIONAL DO MINISTÉRIO
PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PÓS-GRADUAÇÃO**

Thalles Henrique Rocha Claves

**DISCRICIONARIEDADE CONTIDA: UM RETRATO DA AUTONOMIA E DA
INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL NO MINISTÉRIO PÚBLICO CONTEMPORÂNEO**

Belo Horizonte

2021

Thalles Henrique Rocha Claves

**DISCRICIONARIEDADE CONTIDA: UM RETRATO DA AUTONOMIA E DA
INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL NO MINISTÉRIO PÚBLICO CONTEMPORÂNEO**

Monografia apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Divisão de Poderes, Ministério Público e Judicialização do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público do Estado de Minas Gerais.

Belo Horizonte

2021

CENTRO DE ESTUDOS E APERFEIÇOAMENTO FUNCIONAL DO MINISTÉRIO
PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Thalles Henrique Rocha Claves

**DISCRICIONARIEDADE CONTIDA: UM RETRATO DA AUTONOMIA E DA
INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL NO MINISTÉRIO PÚBLICO CONTEMPORÂNEO**

Aprovado em ____/____/____

Prof. Dr. Fábio Kerche

Nota: ____

Belo Horizonte

2021

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, que com maestria conduziu o presente curso. Agradeço aos meus professores, em especial, ao meu orientador, Prof. Dr. Fábio Kerche, por ensinarem a analisar as Instituições políticas não como obras acabadas do Divino, mas, porque inacabadas, aptas ao constante aprimoramento. Agradeço também aos meus colegas de classe pelos intensos e valorosos debates que a mim muito engradeceram.

EPÍGRAFE

Entre todos os ofícios judiciários, o mais árduo parece-me o do acusador público, o qual, como sustentador da acusação, deveria ser tão parcial quanto um advogado e, como guardião da lei, tão imparcial quanto o juiz. (PIERO CALAMANDREI in Eles is Juízes vistos por um advogado. Ed. Martins Fontes, 1995, p. 58).

RESUMO

O presente trabalho objetiva estudar como ocorre o exercício da discricionariedade do Ministério Público brasileiro. Argumenta-se que a instituição possui discricionariedade de conformação de agenda e de atuação, de maneira a possibilitar que seus membros direcionem sua concentração, seus esforços e seus recursos (pessoal; técnico, etc) para temas considerados, a seu critério, mais importantes. Essa é uma afirmação convincente que a maioria dos estudiosos e interessados na área poderão concordar sem necessidade de maiores digressões analíticas ou exames minuciosos do modelo institucional constitucionalizado. Estudou-se a evolução do órgão no cenário jurídico brasileiro, suas inspirações e rol de atribuições. Pesquisou-se sobre a criação do Conselho Nacional do Ministério Público e como se dá o controle exercido por tal órgão. Verificou-se que majoritariamente o controle exercido é normativo, forma também adotada pelos respectivos Ministérios Públicos. Notou-se que a atuação do Ministério Público foi amplamente normatizada, máxime, após a consolidação do Conselho Nacional do Ministério Público. Verificou-se que a ampliação da normatização, associada à facilidade de acesso ao órgão e de utilização dos instrumentos de controle possibilita contenção da discricionariedade, que, para o presente trabalho, é contida.

Palavras-chave: Ministério Público; Conselho Nacional do Ministério Público; Discricionariedade; *Accountability*.

ABSTRACT

The present work aims to study how the exercise of the discretion of the Brazilian Public Ministry occurs. It is argued that the institution has discretion in shaping its agenda and activities, in order to enable its members to direct their concentration, efforts and resources (personnel, technicians, etc.) to topics considered, at their discretion, more important. This is a convincing statement that most scholars and those interested in the field agree without needing further analytical digressions or scrutinizing the constitutionalized institutional model. The evolution of the agency in the Brazilian legal scene, its inspirations and role of assignments were studied. Research was carried out on the creation of the National Council for the Attorney General's Office and how the control exercised by such a body occurs. It was found that mostly the control exercised is normative, a form also adopted by the respective Public Ministry. It was noted that the work of the Attorney General's Office was largely standardized, after the consolidation of the National Council of the Attorney General's Office. It was found that the expansion of standardization, associated with the ease of access to the use and use of control instruments, allows the containment of discretion, which, for the present work, is contained.

Keywords: attorney general's office; council of the brazilian public prosecutor's office; discretion; accountability.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	9
2. A ARQUITETURA CONSTITUCIONAL E POLÍTICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO.....	14
3. A ORGANIZAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO.....	20
3.1. AS FUNÇÕES DO MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS.....	25
4. O MINISTÉRIO PÚBLICO EM AÇÃO.....	27
5. O CONTROLE EXTERNO NO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO.....	29
5.1. ASPECTOS O CONTROLE NORMATIVO-FUNCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO.....	32
5.2. AS POSSIBILIDADES DE ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO.....	39
5.3. O CONTROLE DA DISCRICIONARIEDADE DA ATUAÇÃO CRIMINAL.....	41
5.4. CONTROLE DA ATUAÇÃO EXTRAPENAL.....	45
5.4.1. AS NORMAS QUE IMPÕEM OBRIGAÇÕES DE ATUAÇÃO.....	46
6. A ACCOUTABILITY E DISCRICIONARIEDADE: COMPATIBILIDADES E BALIZAS.....	49
7. CONCLUSÕES.....	50
 REFERÊNCIAS.....	 54

1. INTRODUÇÃO

O Ministério Público brasileiro possui discricionariedade de conformação de agenda e de atuação, isto é, pode definir suas prioridades e pautar seu campo de atuação sem aquiescência de qualquer autoridade externa à instituição, de maneira a possibilitar que seus membros direcionem seu foco, seus esforços e seus recursos (pessoal; técnico, etc) para temas considerados, a seu critério, mais importantes. Essa é uma afirmação convincente que a maioria dos estudiosos, tais quais ARANTES (2002) e KERCHE (2007) e interessados na área poderão concordar sem necessidade de maiores digressões analíticas ou exames minuciosos do modelo institucional constitucionalizado.

Isso se dá pela própria conformação jurídica do Ministério Público brasileiro e seu local como instituição no sistema de Justiça. A independência funcional, princípio orientador que possibilita uma atuação desimpedida por parte dos agentes ministeriais, aliada à autonomia administrativa e financeira da instituição, garante que o órgão possa exercer suas funções de maneira livre e isenta de captação, seja ela de qualquer ordem, especialmente, política e econômica.

Ademais, a unidade institucional preserva o caráter impessoal da atuação, nos espaços formais de atuação e retira do campo político qualquer que seja a imputação voluntarista das decisões ministeriais, eis que o agente, Promotor ou Procurador, não atua por si e em seu nome, mas representa (ou apresenta) a instituição que carrega seu vínculo.

Ocorre que, mesmo que inquestionáveis e com assento normativo todas as disposições acima, que serão cuidadosamente detalhadas no decorrer do presente trabalho, não são raras e bem debatidas as críticas relativas à atuação do Ministério Público. Não poderia ser diferente, já que toda atuação oficiosa do Ministério Público se dá na política, ou reflete-se nela.

Desde a Constituição Federal, nos idos de 1990, e, contemporaneamente, com as grandes operações de combate à corrupção, como a conhecida “Lava a Jato”, a atuação do órgão se tornou assunto rotineiro nos telejornais e editoriais, saindo das prateleiras acadêmicas, que outrora permaneciam circunscritos nos ensinamentos jurídicos, tornando-se também objeto de análise das mais variadas ciências sociais.

Com isso, a análise dos preceitos institucionais, que eram em sua vasta maioria normativos (isto é, analisava-se o conteúdo jurídico que se extraía ou que poderia ser extraído – alcance da norma – e sua aplicação no ordenamento jurídico) passou-se a ser também crítico-político, no sentido de se entender e questionar quais os reais impactos na ordem social da atuação de uma instituição nos moldes do Ministério Público brasileiro, cuja configuração é Independente, tão ímpar em relação a seus pares espalhados no mundo, cujos modelos: burocrático – vinculados a

algum Poder, geralmente, Executivo e Eleitoral, no qual seus membros são eleitos, formam os modelos institucionais mais praticados.

Nesta feita, atuando nesse cenário de holofotes concentrados, tem-se tornado comum a notoriedade de certos agentes e, com isso, críticas em relação a eles ou às garantias constitucionais, direcionadas aos agentes e aos órgãos. Ocorre que, essa é uma realidade institucional ou pontual? Decorrem da conformação do órgão ou condicionam-se a certas circunstâncias específicas? Essas são perguntas que o presente trabalho buscará desenvolver e responder.

Certo é que ponderações tendem a ser contingenciais, baseadas na atuação de certos membros do Ministério Público e colhidas de dados relacionados às demandas deflagradas por tais agentes. Nesse cenário, o presente trabalho busca examinar o inverso, isto é, como as demandas chegam ao Ministério Público e qual o controle social decorrente, que garante ao requerente ver sua demanda devidamente analisada e solucionada.

Para tanto, será necessário examinar o arcabouço normativo que regulamenta e normatiza a atuação do Ministério Público, que o conforma e, por vezes, limita os princípios constitucionais, sem tolhê-los, buscando padronizar a atuação ministerial, conter excessos e promover responsabilidade e responsividade da instituição e de seus órgãos de execução.

Também será ponto de análise o modo como o Ministério Público toma conhecimento de determinada situação que enseje sua atuação. É que sendo órgão de acesso à justiça, cujo acionamento é extremamente facilitado, a pauta social do Ministério Público, relativa a casos concretos, possui como nascedouro as mais variadas fontes, sendo que a atuação *ex officio*, não provocada, apenas uma delas.

Dessa maneira, buscar-se-á, em estudo de caso, analisar qual o número de demandas recebidas através da ouvidoria. Com tais dados, será possível perscrutar, mesmo que em estudo limitado, o quanto o órgão é demandando e se isso o Ministério Público atuou mais por provocação ou de maneira *ex officio*, isto é, voluntária.

A hipótese levantada é de que ordinariamente, não há ampla discricionariedade de conformação de atuação de membros do Ministério Público Brasileiro. Há, de fato, uma discricionariedade sobre o mérito da provocação, que, todavia, sempre é submetida a espécie de segunda análise, tanto pela revisão interna por órgãos superiores, como pela revisão externa, como ordinariamente ocorre nas postulações perante o Poder Judiciário.

Assim, à exceção de Forças Tarefas criadas com finalidades específicas, bem como, órgãos para auxílio interno, como o Grupo Especial de combate ao Crime Organizado e as

Coordenadorias de Apoio às Promotorias de Justiça, ante o volume de atribuições outorgadas pelo ordenamento jurídico do Ministério Público e ao plexo de normatizações aplicáveis, acredita-se que a atuação ministerial é habitualmente concentrada em demandas provocadas (espaços de atuação), muita das vezes, distantes, em grau de importância, de temáticas que a juízo do agente público sejam mais necessárias ou significativas (das quais, porém, não pode se olvidar).

Acredita-se que o Ministério Público brasileiro possui ampla liberdade de atuação, seja ela relativa a discricionariedade de agenda, seja na tomada de decisão respectiva ao caso concreto sob atuação. Tais características tiveram o ápice com a Constituição Federal de 1988, que outorgou à instituição uma ampla plêiade de atribuições, ao passo que delegou aos órgãos internos capacidade diretiva e normativa, no que se refere à estrutura e decisões administrativas.

Ocorre que após a formulação e implementação do Conselho Nacional do Ministério Público, através da edição da Emenda Constitucional nº 04 de 2005, parcela dessa autonomia dos órgãos internos, apesar de não expressamente tolhida, passou a ser compartilhada com o recente órgão de Controle Externo. Ademais, acaso surja eventual conflito, a sobreposição do órgão nacional, sustentadas no princípio da unidade do Ministério Público, faz com que as decisões do Conselho Nacional – pelo menos no plano administrativo – sejam superiores, na hierarquia do controle administrativo institucional.

Não se olvide também que a condição processual¹ que o Ministério Público legalmente possui, isto é, a possibilidade de ser ordinariamente, legitimado ativo, muita das vezes, legitimado exclusivo (casos de ação penal pública incondicionada) ou legitimado autônomo disjuntivo e concorrente, nos casos da ação civil pública, pode induzir conclusão sobre certo excesso de atuação – isto é, a premissa de o órgão ser discricionário, corroborada por exemplos práticos particulares de voluntarismo, pode ser tomada como característica intrínseca da instituição. Objeto que também será estudado.

Ocorre que para percorrer todos esses desideratos, necessário será examinar, como a se entende e estuda a arquitetura do Ministério Público brasileiro, especialmente, quando seu rol de atribuições é comparado ao de outras agências internacionais que tenham que sejam encarregadas da função precípua e natural da instituição: a realização do *enforcement* da Lei penal. Para tanto, será realizada a revisão bibliográfica sobre o tema.

1 A legitimação ativa é verificada na condição de autor da ação. No caso da ação penal pública, via de regra, o único legitimado é o Ministério Público. A legitimação autônoma, disjuntiva concorrente é a nomenclatura utilizada para os casos em que o Ministério Público é legitimado para propositura de ação, porém, não é o único legitimado, porém, podendo-o fazer autonomamente, sem aquiescência dos demais legitimados (por isso disjuntiva), inclusive, não obstante que eles também o façam (por isso concorrente). Esta última hipótese é verificada, ordinariamente, no processo coletivo, no caso da Ação Civil Pública.

Também serão estudados os órgãos de controle do Ministério Público e como tem sido o avanço normativo de tais entidades. Para responder tal indagação, serão revisadas as bibliografias relativas à criação do Ministério Público na Constituição de 1988, bem como, serão analisados as disposições legais e regulamentares, como a Lei Nacional 8.625/93 – Lei Orgânica Nacional do Ministério Público brasileiro, que disciplinou as atribuições básicas dos órgãos internos do Ministério Público. Igualmente, o mesmo método de pesquisa será realizado sobre a criação do Conselho Nacional do Ministério Público pela Emenda Constitucional nº 45/2004.

Nesse ínterim, discorrer-se-á sobre a ampliação da capacidade normativa interna e externa em relação à atuação funcional do Ministério Público brasileiro, bem como, sobre o impacto na discricionariedade dos agentes do Ministério Público que o processo de especialização e deslegalização das normas que disciplinam a atuação funcional, associada à capacidade correicional e sancionatória dos mesmos órgãos que editam tais normativas têm causado.

Certo é que o próprio Poder Legislativo defere o tratamento de assuntos técnicos a órgãos constituídos (em verdadeira deferência ao conhecimento técnico dos órgãos de controle) muita das vezes com a chancela do Poder Judiciário, na figura do Supremo Tribunal Federal. Noutras oportunidades, o legislador se omite em regulamentar determinada situação fática, cujo vácuo legislativo é preenchido por agências de controle, como tem sido feito eficazmente pelo Conselho Nacional do Ministério Público.

A fim de entender melhor todas as circunstâncias que contornam o presente problema, primeiro será examinada a criação e conformação do Ministério Público na forma atualmente prevista na Constituição. Essa etapa é importante porque conhecendo as razões e modelo de criação se compreenderá os motivos da assunção de independência e vultuosidade de parcela de poder que o órgão auferiu. Nas palavras de Kerche (2017), a *quasi*-abdicação preconizada pelo legislador para a instituição em tela.

Posteriormente, serão estudados a criação e o modelo de controle formado e conformado pelo Conselho Nacional do Ministério Público aplicável, também às corregedorias locais. Bem como, explanar-se-á sobre a normatização que rege toda atuação ministerial, a fim de possibilitar ao final concluir sobre a forma e extensão da discricionariedade dos membros do Ministério Público.

Será também objeto de análise como se dá a provocação de atuação ministerial pela população e qual o efeito de tal cenário na organização do Ministério Público e na concentração de suas forças de trabalho da instituição. Tal estudo será analisado pelas estatísticas de representações e/ou pedido de providências recebidos pelo Ministério Público de Minas Gerais através da ouvidoria institucional.

Os dados servirão para confirmar ou não a primeira parte da hipótese, no sentido de se descobrir se a instituição inobstante poder atuar de ofício, mais o faz sob o manto de tal poder ou porque é provocada e possui o dever funcional de dar resposta. Tais informações, juntamente ao estudo sobre o plexo normativo de controle do Ministério Público brasileiro, possibilitará conhecer se de fato há mais discricionariedade que controle ou, ao contrário, se tem crescido e se tornado mais rígida a vinculação da instituição.

Um esclarecimento, todavia será necessário: a análise sobre o controle é normativa, isto é, não objetiva o presente trabalho esclarecer se a aplicação da norma é efetiva ou não (se de fato contem excessos e/ou abusos), mas, conhecer o ferramental disponível e qual o alcance jurídico-administrativo das disposições aplicáveis à espécie.

A metodologia empregada terá por base lógica a hipotético-dedutiva, eis que, partindo de uma generalização e da confluência de todas as variáveis a serem necessariamente respondidas pelas perguntas anteriores e, especialmente, pela análise dos dados levantados será possível confirmar (ou não) a hipótese, inclusive, qual o grau de percepção de discricionariedade da atuação funcional e se ela já foi ou não maior.

Segundo os meios técnicos, será uma pesquisa notadamente observacional, eis que se busca compreender cientificamente a problemática posta análise, com natureza descritiva e, posteriormente, explicativa.

As fontes de pesquisa serão: bibliográfica, mediante revisão da bibliografia especializada sobre o tema, tanto jurídica, como política – fontes primárias e secundárias. Tal revisão possibilitará um panorama histórico, bem como, sobre o atual estado do conhecimento científico produzido; documental, especialmente, no que se refere aos debates do projeto de Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, da Emenda Constitucional nº 45/2004 e às normatizações internas e externas dos órgãos de controle; bem como, empírico, pela pesquisa a ser feita mediante coleta de dados fornecidos pelo Ministério Público mineiro.

Em razão de serem os dados analisados provenientes do Ministério do Estado de Minas Gerais, as normatizações internas serão também provenientes de tal órgão. Apesar disso, a presente monografia servirá de retrato para as demais instituições ministeriais brasileiras, já que, após a criação do Conselho Nacional do Ministério Público, há certa similaridade de tratamento dos temas por tal agência, qualquer que seja a unidade federativa.

2. A ARQUITETURA CONSTITUCIONAL E POLÍTICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO

A atual conformação jurídica do Ministério Público é resultado de tanto de uma perene, paulatina e longa evolução, como de uma normatização disruptiva. É uníssona a afirmação pelos estudiosos do tema que, após a Constituição Federal de 1988, o Ministério Público brasileiro ganhou roupagem singular entre as instituições correlatas espalhadas pelo mundo, cujo feixe de atribuições é regulamentado por normas denominadas cláusulas gerais², o que permite que situações fáticas inéditas possam ser incorporadas no espectro de atuação da instituição, sem que isso seja caracterizado como desvirtuamento das finalidades institucionais do órgão.

Nesse sentido, Paulo Gustavo Gonet Branco e Gilmar Mendes:

O Ministério Público recebeu do constituinte de 1988 tratamento singular no contexto da história do constitucionalismo brasileiro, reconhecendo-lhe uma importância de magnitude inédita na nossa história e mesmo no direito comparado. Não é possível apontar outra instituição congênere de algum sistema jurídico aparentado ao nosso que se possa buscar socorro eficaz para a tarefa de melhor compreender a instituição como delineada aqui atualmente. O Ministério Público no Brasil, máxime após a Constituição de 1988, adquiriu feições singulares, que o estremam de outras instituições que eventualmente colham designação semelhante no direito comparado. (BRANCO; MENDES, 2014, p. 1010).

Essas diferentes feições não se circunscrevem somente ao amplo rol de atribuições conferidas à instituição, mas, sobretudo, à posição de órbita independente no ordenamento jurídico-político, à inexistência de qualquer subordinação ou vinculação aos poderes constituídos, bem como, à autonomia de promover sua política institucional, administração financeira e execução orçamentária.

Certo é que essa posição sociopolítica emancipada foi mitigada com a criação do Conselho Nacional do Ministério Público, órgão incumbido da fiscalização administrativa, financeira e disciplinar do Ministério Público, viabilizada pela Emenda Constitucional nº 45/2004 (BRASIL, CRFB/1988). A efetivação de tal órgão no cenário jurídico-político brasileiro ocorreu após passados 16 anos de formulação institucional e muito tem a dizer, perquiridas as razões de criação desse órgão superior, conjugadas com seu rol de poderes-deveres de controle, sobre a própria história [recente] do Ministério Público brasileiro, não se olvidando de recentes estudos que questionam, passados quase duas décadas de criação do órgão, a real efetividade alcançada (COUTO; OLIVEIRA; KERCHE, 2020).

Esse assunto especificadamente será objeto de análise posteriormente, na segunda parte do presente trabalho. Neste momento, interessa conhecer a história do Ministério Público do ponto

2 A cláusula geral é a norma que não possui extração completa no seu conteúdo, sendo, portanto, preenchida pelo intérprete, tanto no que se refere ao seu alcance, como relativa à consequência pelo descumprimento. Braga, citando Didier Jr. explica: sua idéia (*sic*), de acordo com Fredie Didier Jr., é “estabelecer uma pauta de valores a ser preenchida historicamente de acordo com as contingências históricas”. (BRAGA, 2009)

de vista jurídico-normativo e do ponto histórico-político. Não se olvidando que, seja neste ou naquele objeto de análise, não se construíram de maneira equidistante. Isto é, foi na sucessão de fatos sociais e na interpretação política e jurídica realizada no passar do tempo que se concebeu o Ministério Público como hoje o é.

Mendes e Branco (2014) analisam que o estudo do Ministério Público encontra dificuldades já na sua origem histórica, eis que não é simples precisar qual foi a origem remota de tal órgão. Sustenta-se que funcionários designados pelo soberano, responsáveis por iniciar acusações existiram no Egito Antigo, na Grécia Antiga, e em vários países da Europa na idade média. Afirmam-se ainda que na França, através da ordenação francesa de 1302, erigiu-se a obrigação de os procuradores do Rei fossem submetidos ao mesmo juramento dos juizes, o que os impedia de tutelar interesses além daqueles que fossem da monarquia e posteriormente, tornando-os agentes públicos perante os tribunais.

Mazzilli (2010) também menciona tais raízes históricas do Ministério Público, denominando-as raízes remotas, porém, concordando que a origem mais recorrente é a que remete à Ordenança francesa do século XIV, que, conforme citado, impôs aos procuradores o mesmo juramento aplicável aos juizes. Todavia, o aludido autor nota a normatização do juramento traz a ideia de que o órgão já existia no sistema jurídico da época.

Nesse mesmo sentido é o estudo de Joaquim Cabral Netto:

Não obstante as raízes históricas, que se perdem no tempo, o Ministério Público, como é visto e entendido hoje – não se pode negar -, é uma instituição eminentemente francesa. É possível que sua “certidão de nascimento” esteja na Lei de 20 de abril de 1810, sob o mando de Napoleão, quando o Ministério Público recebeu sua forma definitiva, a qual ainda permanece imutável na sua substância. (NETTO, 2003, p. 19).

No que se refere à raízes próximas, naturalmente, como sói de se notar, o Ministério Público possui conformação no direito português, e, por isto, aplicado no Brasil enquanto colônia de Portugal e posteriormente servindo de fonte para arquitetura do órgão pelo Direito pátrio. Tanto Mendes e Gonet Branco (2014) como Mazzilli (2010) reconhecem nas ordenações do reino (Afonso, de 1447, esta, menos festejada, porém com atributos iniciais e Manuelinas, de 1514)

órgãos que eram incumbidos de exercer as funções de Ministério Público³, notadamente, a atribuição de deflagrar perante o Poder Judiciário, ações criminais.

Após independência, o Brasil continuou regido transitoriamente por normas portuguesas, bem como, quando passou a editar suas próprias normatizações era de lá a principal fonte de inspiração. Desse modo, na Constituição de 1824, consta a tímida referência a funções de Ministério Público (art. 48 da Constituição de 1824), atribuídas ao Procurador da Corôa⁴.

Ocorre que as funções de Ministério Público não eram exercidas somente no âmbito imperial, na capital e vinculados diretamente aos interesses primários da Coroa. Nas províncias, no dia a dia da vivência histórica da época, os crimes, como fenômeno social que são, demandavam (como demandam) intervenção em todas as localidades do império. Por causa dessa necessidade, sempre houve uma figura responsável por acusar, sejam os particulares diretamente (como ocorreu no curso da história e ainda ocorre com particularidades e em regime de exceção – ação penal privada e ação penal subsidiária da pública, posteriormente explicadas), seja através de uma figura estatal.

Essa figura, externa à atividade própria da polícia, foi prevista de maneira positivada infraconstitucionalmente, após a independência brasileira, no Código de Processo Criminal do Império (Lei de 29 de novembro de 1832). Eram os promotores públicos, nomeados pelo Governo na Corte e pelo Presidente nas Províncias (art. 36 do Código de Processo Criminal do Império), cujo exercício das funções era temporário (03 anos).

Após a Proclamação da República, o silêncio constitucional sobre a figura do Ministério Público continuou. A Constituição de 1891 nada trouxe de previsão a respeito do tema, salvo, a forma de provimento e atribuições do Procurador-Geral da República. Não obstante, já havia tratativa do tema no direito pátrio. O Decreto 848/1890 versou sobre a instituição Ministério

3 É necessário diferenciar as funções de Ministério Público da instituição Ministério Público em si. As funções, entendidas aquelas que mais se assemelham às existentes em instituições pares nos ordenamentos jurídicos mundo afora, notadamente, a de poder acusar criminalmente, podem não vir referenciadas como Ministério Público, mas são designadas como funções de Ministério Público pela natureza jurídica que carregam. No que se refere a referências e designações que o órgão e seus membros possuem ao longo da histórica jurídico-constitucional. Mesmo no que se refere às origens remotas, as denominações mais usuais eram procuradores do Rei, como no caso das Ordenanças francesas de 1302 (MAZZILLI, 2010, p.2 e 3); Procuradores da Coroa, como nas referências portuguesas e, posteriormente, adotada no Brasil Colônia e no período imperial pós-independência. A designação Ministério Público como instituição, utilizada no Decreto 848/1890 e adotada nos atos posteriores, advém, como pontua MAZZILLI (2010), de textos normativos do século XVIII, na França, assim como, a designação *Parquet*, que também é francesa (MACHADO, 2000).

4 As designações do Ministério Público como função foram atribuídas a variadas nomenclaturas referentes ao cargo em si. Como referenciado, foram denominados Procuradores da Coroa, Procurador de Nossos feitos (Ordenações Afonsinas de 1447), Promotor de Justiça (Ordenações Manuelinas de 1514), dentre outras variadas designações que foram superadas, se misturam e intercambiaram até formar as utilizadas nos dias de hoje. As próprias designações próximas promotores de Justiça/Procuradores e Procuradores da República foram alvo de intenso debate na constituinte, em razão da não aquiescência dos membros do Ministério Público Federal, que perdeu a função de tutelar os interesses do Estado (passando a ser da Advocacia da União e Procuradorias Federais), em se designarem Promotores Federais. (MACHADO, 2003). (AXT, e Axt).

Público e de seus membros, Procuradores da República, que atuavam tanto como procuradores de fato da República, como acusadores criminais. Nesse sentido, Antônio Alberto Machado resume o raciocínio:

Todavia, o Ministério Público iria assumir (sic) contornos de natureza institucional somente no período republicano. Primeiro, com o decreto n. 848 de 11 de novembro de 1890 que já previa sua independência; depois, com a Constituição de 1934, que previa a organização dessa entidade em níveis federal e estadual, estabelecendo normas organizacionais e assegurando prerrogativas a seus membros. É verdade, contudo, que a Constituição de 1937, editada sob a ditadura de Getúlio Vargas, fez com que o Ministério Público conhecesse um grave retrocesso institucional, brandindo sério golpe na tentativa de organização da instituição. Mas, a carta de 1946, promulgada já numa atmosfera reconhecidamente democrática, restabeleceu o processo organizacional do Ministério Público, conferindo-lhe claros contornos institucionais. (MACHADO, 2000, p. 139).

As Constituições de 1934 e 1937 previram a figura de Ministério Público, organizados dentro da capitulação do Poder Judiciário, porém, incluindo atribuições de representação da União. Ocorre que a Constituição de 1937, que retrocedeu em várias garantias constitucionais, também o fez no que se refere ao Ministério Público.

Enquanto a Constituição de 1934 previu uma seção inteira para tratar do Ministério Público como instituição, concedendo-lhe várias garantias, prevendo nomeação dos membros do Ministério Público Federal mediante e a dos chefes da instituição com requisitos a serem cumpridos, apesar de a demissão ser ad nutum (arts. 95 a 98), a Constituição de 1937 fez singelas anotações sobre o órgão, inclusive, retirando a necessidade de aprovação do Senado Federal para nomeação do Procurador-Geral da República.

Apesar dessa involução institucional, o ordenamento jurídico não deixou de ampliar o Ministério Público enquanto função. Nas palavras de Mazzilli, “No código de Processo Penal de 1941, o Ministério Público conquistou o poder de requisição de inquérito policial e diligências, passando a ser regra sua titularidade na promoção da ação penal, enquanto também lhe atribuía a tarefa de promover e fiscalizar a execução da lei.” (MAZZILI, 2010, p. 7).

A Constituição de 1946 voltou a tratar do Ministério Público em título próprio (Título III), prevendo que a composição do Ministério Público Federal seria por ingresso mediante concurso público (art. 126), cuja estabilidade só seria auferida após dois anos. Transcorrido esse período, a demissão só seria possível por sentença judicial ou processo administrativo que tenha sido garantida a ampla defesa. Normas aplicáveis, por força do art. 128, aos Ministérios Públicos Estaduais.

A Constituição de 1967, acrescida da Emenda Constitucional nº 01 de 17 de Outubro de 1969 trouxe disposições normativas similares à de 1946, o que possibilitou que o Ministério Público crescesse como instituição. Esse crescimento pode ser notado pelo aumento das atribuições que

foram agregadas à instituição através do procedimento legislativo ordinário, não se olvidando que ainda permanecia a representação em Juízo da União pelos Procuradores da República.

No bojo da Constituição de 1967, como nota Mazzilli (2010), e por meio das Emendas Constitucionais respectivas, o Ministério Público continuou recebendo atribuições, como as que o consolidou como legitimado ativo para deflagrar Controle de Constitucionalidade e propor representação para intervenção federal nos Estados. Tal se deu porque o chefe do Ministério Público da União era nomeado e demitido pelo Presidente da República, dispensada de qualquer autorização legislativa, bem como, era de iniciativa do Presidente a Lei Complementar sobre normas gerais aplicáveis aos Ministérios Públicos dos Estados. Essas características conferiam certo controle do Poder Executivo sobre o Ministério Público.

Mazzilli (2010) observa que os Códigos de Processos Cíveis, tanto o de 1939, como o de 1973 atribuíram ao Ministério Público o poder-dever de intervir em demandas cíveis, quando presentes os requisitos elencados nas respectivas legislações.

De outra banda, a Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, de 31 de Agosto de 1981, atribui ao Ministério Público, tanto no âmbito da União (e não somente o Federal, apesar de ser o MPF o que mais comumente exercita tal atribuição), como no âmbito Estadual a legitimidade cível e criminal para promover a responsabilização daqueles que causem danos ao Meio Ambiente.

Pouco depois foi editada a Lei Complementar nº 40, de 14 de dezembro de 1981. Tal diploma normativo dispunha sobre normas gerais a serem adotadas na organização do Ministério Público estadual e é reconhecidamente o diploma normativo que de maneira mais eficaz até então tratou sobre o Ministério Público como instituição, bem como, deu maior abrangência às atribuições ministeriais e serviu de parâmetro para a edição de Lei de Ação Civil Pública, Lei 7347, de 24 de julho de 1985.

Isso se deu porque enquanto a Lei Complementar 40/1981 previu no artigo 3º, inciso III que competia ao Ministério Público promover a Ação Civil Pública, na forma da Lei, é a Lei 7347/85 que delimita quais os temas são de interesse do Ministério Público e, por isso podem ser deflagrados judicialmente por ele, mesmo que de maneira não exclusiva.

Esses avanços galgados pelo Ministério Público enquanto função foram incorporados pela Constituição Federal de 1988. Tal Constituição, fruto da Assembleia Constituinte prevista na Emenda Constitucional nº 26 de 27 de novembro de 1985, recebeu influxos de vários setores sociais, incluindo aqueles organizados pelos membros do Ministério Público.

Registra-se que o tratamento que o Ministério Público recebeu no bojo da Constituição Brasileira de 1988 foi resultado, principalmente, do texto denominado Carta de Curitiba⁵, que englobou todos os importantes avanços até então auferidos pelo Ministério Público, seja enquanto instituição, seja no que se refere às suas funções públicas, não obstante, os registros informam que não foram todas as demandas incorporadas, por exemplo, a forma de indicação do Procurador-geral da República ou, até mesmo, a vinculação da polícia judiciária ao órgão (MAZZILLI, 2010; AXT, 2017).

Certo é que a evolução do Ministério Público enquanto função se deu, em grande medida, pelas legislações infraconstitucionais, que foram incorporadas e desenvolvidas quando da elaboração da Constituição de 1988. Nota-se, então, que tais alterações no que se referem às atribuições eram incorporadas ou asseguradas pelas garantias constitucionais nos textos democráticos.

Esse procedimento que alargou e possibilitou alargar as atribuições ministeriais ainda ocorre, sendo viabilizado, sabiamente, pela redação do art. 129, inciso IX, que dispõe que cabe ao Ministério Público “IX - exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.” (BRASIL, CRFB/1988).

Com isso, variados são os exemplos de aumento das possibilidades/deveres de atuação do Ministério Público, como as previsões do Código de Defesa do Consumidor, do Código Civil e, mais atualmente, as possibilidades de acordos em persecuções penais e de improbidade, viabilizadas pelo denominado pacote anticrime (Lei 13.964/2019).

Observando essa toada de ganho de capilaridade constitucional e envergadura institucional de intervenção social auferido pelo Ministério Público brasileiro na Constituição de 1988, Paulo Gustavo Gonet Branco e Gilmar Mendes observam que:

O Ministério Público na Constituição de 1988 recebeu uma conformação inédita e poderes alargados. Ganhou o desenho de instituição voltada à defesa dos interesses mais elevados da convivência social e política, não apenas perante o Judiciário, mas também na ordem administrativa. Está definido como ‘instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127). A instituição foi arquitetada para atuar desinteressadamente no arrimo dos valores mais encarecidos da ordem constitucional. (BRANCO; MENDES, 2014, p. 1012).

5 Assim denominado o documento resultado do 1º Encontro Nacional de Procuradores-Gerais de Justiça e Presidentes das Associações do Ministério Público que compilou o texto base a ser adotado para regulamentação do Ministério Público na Constituição de 1988. Disponível em <<https://memorial.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=232>>. Acesso em 25 de fevereiro de 2021.

Por todo exposto até o presente momento, é possível notar que o Ministério Público é instituição com implicações democráticas. Isto é, como hoje configurado, é tanto resultado da democracia, como instituição encarregada da defesa dela. Tanto assim o é que nota-se na análise histórica um fortalecimento do órgão como instituição em períodos democráticos e retrocessos em garantias quando em períodos ditatoriais. Nas palavras de Antônio Alberto Machado:

Esta primeira aproximação histórico-legislativa, de visada, permite observar que há uma especial tendência do Ministério Público fortalecer-se como instituição em contextos democráticos e, por outro lado, uma igual tendência para o enfraquecimento em situações de autoritarismo. Tal afirmativa permite, por conseguinte, extrair também a conclusão de que a instituição do Ministério Público parece ter uma espécie de vocação democrática, talvez inerente à sua ratio; ou até mesmo concluir-se que a existência dela só faz sentido numa democracia, sendo certo que a sua ausência ou tibieza, de outra parte, é sempre indício de regime autoritário. (MACHADO, 2000, p. 140)

Assim, é possível enxergar, de fato, uma correlação, pelo menos do ponto de vista normativo, entre garantias pessoais dos membros e finalidades institucionais do órgão, eis que, independentemente do tamanho ou da complexidade de atribuições do Ministério Público enquanto função, é através do devido resguardo das prerrogativas que pelo possibilita uma atuação mais concreta e efetiva na consecução das atribuições do Ministério Público.

3. A ORGANIZAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO

O Ministério Público brasileiro possui como garantias institucionais a autonomia funcional, administrativa e financeira, nos termos do art. 127, §2º da Constituição Republicana. Tais garantias servem para assegurar a liberdade de atuação e não submissão a nenhuma autoridade constituída e, por conseguinte, ausente também controle direto social, o que é majoritariamente realizado pelo voto em democracias contemporâneas, além da ordem democrática e da Constituição Republicana. Essa característica possibilita uma atuação amplamente independente e desinteressada no que se refere aos sujeitos envolvidos, notadamente, em situações que demandem uma intervenção contramajoritária.

Desse modo, o órgão não necessita de aquiescência externa para conduzir sua política institucional, organizar-se e cumprir seu *munus* constitucional, diferentemente de como já ocorreu no curso da história, em que o Ministério Público ora se vinculava ao Poder Executivo, como ocorre na maioria das democracias (KERCHE, 2007) inobstante, em tais países, geralmente, o Ministério Público cuida exclusivamente da ação penal, ora ao Poder Judiciário.

Tais garantias, somadas aos princípios institucionais da unidade, da indivisibilidade e da independência funcional, previstos no art. 127, §1º do Texto Maior, formam a conformação de

órgão independente e “razoavelmente protegido de injunções político-partidárias mais cotidianas sobre a organização.” (KERCHE, 2007, p. 276).

Os princípios institucionais possuem densidade política e jurídica próprias, de maneira que se faz necessário uma abordagem analítica. Abordar-se-á agora a unidade e a indivisibilidade, porquanto umbilicalmente relacionadas e, em certa medida, flexibilizados pela independência funcional, (MAZZILI, 2010 p. 52) já que o último importa para a análise da extensão discricionária dos membros do Ministério Público.

O princípio da unidade significa, em linhas gerais, que a atuação do Ministério Público, seja ela viabilizada por um ou vários de seus membros, seja ela manejada em qualquer das instâncias, seja ainda realizada em qualquer de seus ramos, deve ser entendida como manifestação do Ministério Público como instituição, não podendo, todavia, haver substituições ou atuações isoladas e respectivamente de ramos de Ministério Público distintos, em temas não afetos a sua unidade federativa ou funcional.

A indivisibilidade, por sua vez, garante a impessoalidade da atuação do Ministério Público, na medida em que impede a vinculação da pessoa (membro) do Ministério Público no feito em que atua, imputando a atuação à instituição e possibilitando a substituição dos agentes ministeriais, atuação conjunta ou separada, respeitadas, porém, as regras objetivas de distribuição de demandas⁶. Nesse sentido, Bernardo Gonçalves Fernandes:

Princípio da unidade: esse princípio indica que o Ministério Público deve ser observado como uma instituição única e que seus membros integram um só órgão sob a direção de um Procurador-Geral. Assim, existe uma unidade dentro de cada Ministério Público. Não podemos falar em uma unidade entre os diversos ramos do Ministério Público da União nem entre o Ministério Público de um Estado em relação ao Ministério Público de outro Estado, nem mesmo entre o Ministério Público Federal e dos Estados. Nesses termos, a divisão (única) que existe é apenas funcional. **Princípio da indivisibilidade:** esse princípio é um corolário do princípio da unidade (visa desenvolvê-lo e consubstanciá-lo). Ele indica que um membro do Ministério Público pode ser substituído por outro no exercício da mesma função sem que com tal conduta tenhamos um óbice (obstaculização) na atividade desenvolvida [...]. (FERNANDES, 2018. p. 1602). Grifo nosso.

Sendo assim, é possível extrair da Constituição Federal (art. 128, caput) o seguinte entendimento: que o Ministério Público *lato sensu* é entendido como instituição e abrange:

6 Conforme se observará adiante, dentro de cada Ministério Público há extensa subdivisão funcional a fim de delimitar a atuação de cada membro do Ministério Público. Essa divisão não desnatura o princípio em questão, mas visa compatibilizá-lo com as necessidades de divisão de trabalho e harmonizá-lo com a independência funcional, já que, uma atuação independente deve ser não só no que se refere às convicções jurídicas pessoais, mas desimpedida também de interferências, tanto externas, como internas. Nesse sentido: “O princípio da independência funcional torna cada membro do *Parquet* vinculado apenas à sua consciência jurídica, quando se trata de tema relacionado a sua atividade jurisdicional. A partir do princípio da independência funcional, e tendo em mira resguardá-lo, veio a ser deduzida a doutrina do promotor natural, como meio de defesa do membro do Ministério Público até mesmo em face do chefe da instituição”. (BRANCO; MENDES, 2014, p. 1012/1013).

Ministério Público da União e Ministério Público dos Estados. No âmbito da União, há o Ministério Público Federal, o Ministério Público do Trabalho, o Ministério Público Militar e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. A unidade e a indivisibilidade devem ser assimiladas, então, em cada um desses respectivos níveis, cumprindo serem respeitadas tanto no âmbito externo como no interno.

Isto é, no âmbito externo, o Ministério Público é uno e indivisível, de maneira que qualquer que seja o ramo do Ministério Público em atuação esta será imputada ao Ministério Público *lato sensu*. Da mesma maneira, no âmbito interno qualquer que seja o membro do Ministério Público exarando sua convicção no caso concreto, este será o reflexo da atuação da instituição. Todavia, não poderá ser ultrapassado os respectivos âmbitos funcionais pelo membro do Ministério Público, alegando estar acobertado pelos mantos da unidade e da indivisibilidade.

Assim, conforme divisão de atribuições realizadas pela normatização de regência, especialmente, pela Lei Complementar nº 75, de 1993, um Procurador do Trabalho não poderá manejar uma Denúncia criminal em face de um indivíduo qualquer, imputando-o a prática, por exemplo, do crime previsto no art. 121 do Código Penal (homicídio), por vulnerar a unidade interna, já que não estará no espectro de atuação ministerial de seu rol de atribuições.

Desse modo, no que se refere à legitimidade de atuação e validade dos atos do Ministério Público, há de se observar tanto a divisão federativa como a funcional. No âmbito federativo, a divisão do Ministério Público da União já traz algumas particularidades: por força do art. 128, inciso I “d”, o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) pertence ao Ministério Público da União, ao lado do Ministério Público Federal (MPF), Ministério Público do Trabalho (MPT) e Ministério Público Militar (MPM). Essa organização tem implicações de ordem prática, que abaixo serão delineadas.

Tendo em vista a posição singular do Distrito Federal no organograma federativo brasileiro, verificam-se implicações diferenciadas na administração do órgão em relação aos Ministérios Públicos Estaduais. Enquanto o Ministério Público da União “tem por chefe o Procurador-Geral da República, nomeado pelo Presidente da República dentre integrantes da carreira [...]”, conforme preceitua o §1º do artigo 128 da Carta Constitucional, o MPDFT segue a sistemática dos Estados, por força do §3º do aludido artigo, cujo Procurador-Geral de Justiça é nomeado pelo chefe do Poder Executivo dentre os constantes da lista tríplice.

Ocorre que o chefe do Poder Executivo encarregado de efetivar tal nomeação não é o Governador do Distrito Federal, como ocorre respectivamente nos Estados, mas, o Presidente da República, nos termos do art. 156 da Lei Complementar nº 75/1993. *Pari passu*, o órgão encarregado de validar a destituição do PGJ do MPDFT é o Senado Federal e não a Câmara

Legislativa do Distrito Federal, como ocorre simetricamente pelas Assembleias Legislativas nos Estados.

No que se refere aos demais ramos do Ministério Público da União, a celeuma é ainda maior. Cada um dos ramos possui seu próprio Procurador-Geral, que não será nomeado pelo Presidente da República, como no caso do MPDFT, mas sim pelo Procurador-Geral da República 75/93 (art. 88 e 121, da LC 75/1993 respectivamente, no caso do MPT e MPM. A destituição de tais chefes do Ministério Público também não será obtida através de votação do Poder Legislativo, mas sim, por deliberação do respectivo Conselho Superior com base no voto secreto de 2/3 dos integrantes, submetida ao Procurador-Geral da República.

As diferenças entre as formas de nomeação e destituição dos chefes do Ministério Público da União podem ser justificadas de dois modos: a primeira, pela configuração híbrida federativa do Distrito Federal, motivo pelo qual, ao se aproximar mais dos Estados, a Constituição conferiu ao ente, na medida do possível, as mesmas normatizações aplicáveis àquela instância política. A segunda, no que se refere ao MPF, MPT e MPM, pela própria liberdade de conformação conferida pela Constituição Federal aos órgãos, que lhes permitiu iniciativa de Lei complementar organizativa com certa discricionariedade (§5º do art. 128), devendo, apenas observar as regras já previstas no Texto Maior.

Toda essa complicada sistematização traz outras celeumas, para além das discussões juridico-limitativas de atuação e incongruências que permeiam o debate jurisprudencial e político brasileiro, máxime, no âmbito da União, ante a crescente importância da figura do Procurador-Geral da República no sistema político nacional e suas demais atribuições a frente ao Ministério Público da União.

No que se refere ao campo político, a nomeação do Procurador-Geral da República traz histórico debate: primeiro, se deve ser formada Lista Tríplice, já que, conforme observa Calabrich (2019), é o Procurador-Geral Da República o único chefe do Ministério Público que dela não advém. Bem como, se deve ser somente entre os membros do Ministério Público Federal, porquanto é o PGR chefe do MPF, ou se deve englobar a possibilidade de se nomear qualquer um dos membros do Ministério Público da União, o que possibilita trazer à baila a possibilidade de ser o PGR pertencente às carreiras do Ministério Público do Trabalho, do Ministério Público Militar ou do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios.

Por um lado, a Associação Nacional dos Procuradores-ANPR sustenta⁷ que o Procurador-Geral da República deve ser nomeado dentre os integrantes da carreira do Ministério Público Federal. Fundamentam tal afirmação pela razão de, diferentemente dos demais ramos do

7 Disponível em <<https://www.anpr.org.br/institucional/lista-triplice>>. Acesso em 23 de fevereiro de 2021.

Ministério Público da União, que possuem seus respectivos Procuradores-Gerais, o Ministério Público Federal é chefiado pelo Procurador-Geral da República.

Com o objetivo de promover tal desiderato, a ANPR, à míngua de disposição normativa obrigatória, adotou a sistemática de Lista Tríplice para Procurador-Geral da República, da forma constitucional e legalmente prevista nos Estados, não obstante, restringindo a votação aos membros do Ministério Público Federal que possuem mais de 35 anos de idade, eis que é a idade mínima prevista no art. 128, §1º da Constituição Federal.

Tal lista, desde 2001, é remetida ao chefe do Poder Executivo Federal, sendo que em todo período de elaboração, o documento só foi rejeitado no ano de 2001, governo de Fernando Henrique Cardoso e 2019, governo de Jair Messias Bolsonaro. Em ambas as ocasiões, o escolhido para ocupar o cargo de Procurador-Geral da República não figurou entre os três mais votados, não obstante pertencer à carreira do Ministério Público Federal.

Antevendo a possibilidade de o atual presidente da República não escolher um dos integrantes da Lista Tríplice da ANPR, a discussão sobre a possibilidade de escolher o Procurador-Geral da República entre qualquer dos integrantes das demais carreiras do Ministério Público da União retornou à voga. Nesse diapasão, em ofício datado de 18 de fevereiro de 2019, o Procurador-Geral de Justiça Militar (2019) encaminhou ao presidente da República arrazoado sustentando as razões pelas quais a escolha pode e deve recair sobre os demais membros do Ministério Público da União, inclusive, citando proposta de Emenda à Constituição, arquivada, prevendo a Lista Tríplice formada por escrutínio com participação de todos os ramos do Ministério Público da União.

É certo que a melhor saída quanto à nomeação do Procurador-Geral da República deve se dar no âmbito do Poder Legislativo e precedida de amplo debate público. Deve também levar em conta a natureza democrática do órgão, demanda que qualquer alteração na forma de indicação de seu chefe seja diretamente proporcional ao princípio democrático que o legitima. Assim, nada impede e, ao contrário, deve ser fomentada, que a escolha do Procurador-Geral da República recaia sobre qualquer um dos membros das carreiras do Ministério Público da União, seja garantindo-lhes, ao menos, a capacidade ativa de influir (votar nos candidatos) ou, tal qual proposto pelo Procurador-Geral de Justiça Militar, Jaime de Cassio Miranda (2019), poderem figurar como indicados, em sistemática de rodízio.

Para além da problemática política acarretada pela imbricada configuração do Ministério Público brasileiro, há, ainda o embaraço no que se refere à atuação jurídico-social do órgão. Isso porque, na complexa composição federativa do Brasil, levando-se em conta a relação entre as instituições para o enfrentamento dos problemas de interesse público, naturalmente, haverá

o encontro entre os ramos do Ministério Público, seja perante o Poder Judiciário, seja autonomamente, no desempenho das finalidades institucionais.

Por exemplo, caso o Ministério Público do trabalho deseje acessar o Supremo Tribunal Federal, poderá o fazer diretamente, eis que ramo do Ministério Público independente ou deverá ser realizado através do Procurador-Geral da República, porquanto chefe do Ministério Público da União? Ou ainda, caso um membro do Ministério Público Estadual, atuante em uma comarca limítrofe com outro estado da Federação e que veja uma situação danosa à comunidade do local em que atua, causada por fato que ocorra no Estado confrontante, poderá demandar neste outro Estado? Os princípios da unidade e da indivisibilidade permitem ou proíbem tais empreitadas?

Essas questões desencadearam e ainda causam amplos argumentos para ambos os lados da discussão, bem como, permitem tanto uma ampliação da atuação do agente político como a restringem. O Supremo Tribunal Federal já foi provocado a se manifestar sobre o tema e, não sem divergência decidiu, casuisticamente, que: a) o Ministério Público do Trabalho não possui legitimidade para atuar perante o Supremo Tribunal Federal⁸; b) Os Ministérios Públicos Estaduais possuem legitimidade ativa e autônoma para atuar perante o Supremo Tribunal Federal⁹.

3.1. AS FUNÇÕES DO MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS

Há ainda, no organograma brasileiro, o Ministério Público de Contas. Tal órgão não está previsto no rol do art. 128 da Constituição Federal, porém, por força do art. 130 do Texto Constitucional, conjugado com o inciso I, do §2º do art. 73, são a ele aplicáveis as normas que versem sobre direitos, vedações e forma de investidura, previstas para o Ministério Público comum¹⁰

⁸ Ausência de legitimidade do MPT para atuar perante a Suprema Corte. Atribuição privativa do PGR. (...) Incumbe ao PGR exercer as funções do Ministério Público junto ao STF, nos termos do art. 46 da LC 75/1993. Existência de precedentes do Tribunal em casos análogos. O exercício das atribuições do MPT se circunscreve aos órgãos da Justiça do Trabalho, consoante se infere dos arts. 83, 90, 107 e 110 da LC 75/1993. [Rcl 4.453 MC-AgR-AgR e Rcl 4.801 MC-AgR, rel. min. Ellen Gracie, j. 4-3-2009, P, DJE de 27-3-2009.] = Rcl 7.318 AgR, rel. min. Dias Toffoli, j. 23-5-2012, P, DJE de 26-10-2012 Vide Rcl 7.101, rel. min. Cármen Lúcia, j. 24-2-2011, P, DJE de 9-8-2011

⁹ O Supremo Tribunal reconheceu a legitimidade ativa autônoma do Ministério Público estadual para ajuizar reclamação no Supremo Tribunal, sem que se exija a ratificação da inicial pelo PGR. [Rcl 7.101, rel. min. Cármen Lúcia, j. 24-2-2011, P, DJE de 9-8-2011.] = Rcl 9.327 AgR, rel. min. Dias Toffoli, j. 23-5-2013, P, DJE de 1º-8-2013

¹⁰ Denomina-se Ministério Público Comum o Ministério Público Lato Sensu, cujos órgãos estão previstos no art. 128 da Carta Maior. Já o Ministério Público de Contas é denominado Especial. Disponível em <<https://portal.tcu.gov.br/institucional/ministerio-publico-junto-ao-tcu/>>. Acesso em 25 de fevereiro de 2021.

Desse modo, não integra o Ministério Público de Contas da União, criado pelo Decreto nº 1.166/1892 e regulamentado pela Lei 8.443/92, o rol dos ramos do Ministério Público da União, todavia, por extensão os princípios da unidade, da indivisibilidade e da independência funcional são aplicáveis (art. 80 da Lei 8443/92), não obstante, não possuindo autonomia administrativa, haja vista estar vinculado ao respectivo Tribunal de Contas (MENDES; BRANCO, 2014).

Houve estudiosos que sustentaram que a melhor interpretação a respeito do Ministério Público de Contas era que tal designação, na verdade, se refere às funções de Ministério Público, de maneira que caberia aos respectivos ramos do Ministério Público designarem membros para officiar junto aos respectivos Tribunais de Contas. Inclusive, isso chegou a ocorrer, como no caso de Minas Gerais:

A absorção do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas pelo Ministério Público do Estado foi tranquila e atendeu aos anseios de todos. Os cargos de Procurador e Subprocurador lá existentes foram transformados em cargos de Procuradores de Justiça e para lá foram designados seis Procuradores de Justiça de carreira, sob a chefia do mais antigo entre eles. (NETTO, 2003).

Todavia, a elevação do Ministério Público a instituição, com organização, funções e carreira específicas foi a interpretação adotada pela legislação e pacificada no âmbito do Supremo Tribunal Federal, razão pela qual atualmente o órgão especial está consolidado e estruturado perante os Tribunais de Contas da Federação.

Bernardes (2018) observa que no julgamento da ADI 798, o Supremo Tribunal Federal deixou assentado que o Ministério Público Especial de Contas é órgão com envergadura constitucional, não obstante, vincular-se ao respectivo Tribunal de Contas da União. O mesmo Tribunal, no julgamento da ADI 3192, que, por simetria, os Estados devem observar as disposições aplicáveis ao Ministério Público Especial da União, no que se refere ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas Estadual.

Essa configuração heterogênea traz outras duas consequências. A primeira, no que se refere à não submissão dos membros do Ministério Público de Contas da União e dos Estados ao Conselho Nacional do Ministério Público. A própria ausência de previsão de membros dos Ministérios Públicos de Contas na composição do Conselho Nacional do Ministério Público corrobora tal ideia. Igualmente, o Ministério Público de Contas não possui legitimidade autônoma para impugnar as decisões do Tribunal de Contas da União perante o Supremo Tribunal Federal (RE 1178617).

Desse modo, apesar da mesma designação e da incidência do mesmo regime jurídico-administrativo aos membros dos Ministérios Públicos Comuns e Especiais, tais órgãos são diversos. A utilização do mesmo nome mais tem a ver com a similitude do Ministério Público como

atribuição (por isso a adoção das mesmas prerrogativas e vedações para os membros) que com a instituição em si (razão pela qual como instituição não carregam as mesmas garantias institucionais).

4. O MINISTÉRIO PÚBLICO EM AÇÃO

O conhecimento sobre a evolução do Ministério Público é importante para entender tanto o rol de atribuições que o órgão possui atualmente, como o alcance social da instituição no cenário jurídico-político nacional. Também é pressuposto para compreender a própria relação interna, no que se refere à divisão de funções de um ramo do Ministério Público, como também, a relação externa, notadamente nos possíveis conflitos que podem surgir entre os ramos distintos da instituição.

Por sua vez, conhecer as formas de atuação do Ministério Público possibilita entender não somente como as demandas que chegam ao conhecimento do órgão são resolvidas, mas antes, como elas efetivamente iniciam. Isto é, possibilita examinar como as matérias-primas do exercício diário das funções de Ministério Público são coletadas e qual a normatização que regulamenta o modus de tratamento das representações e notícias de interesse ministerial.

É certo que pós Constituição de 1988, o Ministério Público possui externo rol de atribuições, cuja enumeração prevista no artigo 129 é meramente exemplificativa. Para não pairar dúvidas sobre isso, o artigo 129, inciso IX, trouxe a expressa abertura que permite ao Ministério Público “exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a apresentação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas. Nas palavras de Fábio Kerche:

Além disso, o leque de atribuições do Ministério Público é extenso, permitindo afirmar que há poucos assuntos referentes à sociedade brasileira que não possam ser transformados pela instituição em uma questão judicial. De um crime passionai ao desvio de dinheiro por parte de um burocrata, passando pela poluição de um rio ou pelo direito de um político se candidatar em uma eleição, quase todos os assuntos podem ser judicializados pela instituição. (KERCHE, 2007, p. 260).

A bem da verdade, o Ministério Público, que antes atuava como Procurador da Coroa, Procurador do Rei, em última análise, tutor dos interesses do Estado, inclusive, detendo a possibilidade de efetivar as cobranças fiscais, passou a ser um agente que promove tanto a intermediação entre indivíduo-Estado, como a relação Estado-sociedade, para além da própria privatividade da ação penal pública, que se incorporou ao rol de atribuições da instituição não

somente com o objetivo de se garantir fundamental à independência das instâncias acusadoras e judiciais, mas também, como corolário da própria justiça da acusação. Nas palavras de AXT:

[...] A defesa da privatividade da ação penal pública por parte do Ministério Público foi uma das principais batalhas da categoria na Constituinte: muito embora a proposta viesse travestida por ares democráticos, os agentes ministeriais entendiam, como exprimiu Ibsen Pinheiro, que se os cidadãos tivessem a prerrogativa de exercer a denúncia, “os poderosos teriam escritórios altamente competentes para botar na cadeia os desvalidos”, enquanto que “os pobres, quando pretendessem botar alguém na cadeia, iam acabar na cadeia de novo por denúncia caluniosa. (AXT, 2017, p. 35)

Desse modo, o Ministério Público não é órgão vocacionado à defesa do *establishment*, isto é, não visa defender os interesses da Administração Pública, da Fazenda Pública ou do *status quo* político, mas tutelar os interesses de natureza pública, sejam eles relativos ao indivíduo em face do Estado, como no caso de uma judicialização para que o Estado forneça determinado medicamento a uma pessoa, como naqueles casos em que no interesse social tutela o patrimônio público gerido pela burocracia estatal.

Dada essa envergadura, ao lado dos princípios constitucionais anteriormente examinados, cunhou-se normativamente a independência funcional, formando uma verdadeira tríade de garantia de atuação efetiva e não parcial em prol da sociedade. A independência funcional permite que o membro do Ministério Público se prenda somente as suas convicções jurídicas, não submetendo-as a nenhuma espécie de censura hierárquica, via de regra.

Ocorre que se tal raciocínio já teve pretensões mais absolutas (Mazzilli, 2010), atualmente, há vasto controle do mérito decidido pelo membro do Ministério Público. Isto é, não se tem ferramental objetivo para obrigar o membro a adotar esta ou aquela posição jurídica e isto é salutar para o desempenho institucional do órgão, porém, há instrumentos hábeis a provocar alteração do mérito em si pelo Ministério Público.

Diante disso, primeiro será brevemente estudada a construção do órgão de controle externo brasileiro. Posteriormente, serão examinadas as normatizações aplicáveis, tanto aquelas editadas pelo Conselho Superior do Ministério Público, como as normatizadas no âmbito do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Optou-se pelo exame das normas do Ministério Público mineiro, porém, o raciocínio global é aplicável a qualquer ramo do Ministério Público, dadas as características, em linhas gerais, similares de toda a instituição.

Por conseguinte, serão estudadas as maneiras de provocação de atuação do Ministério Público, a fim de possibilitar a verificação se há ou não uma ampla discricionariedade, induzida pelas garantias institucionais e prerrogativas dos membros ou, ainda, se há um halo informacional e

de *accountability* dos meios de controle e evitação da subjetividade no desempenho da atividade ministerial.

5. O CONTROLE EXTERNO NO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO

Nesses quase 17 anos de criação, o Conselho Nacional do Ministério Público consolidou-se não só como órgão de controle externo do Ministério Público brasileiro, malgrado em sua composição, a maioria dos membros serem das carreiras do órgão, mas, também como órgão de fomento da efetividade da atuação do Ministério Público. Isso se dá porque combatendo eventuais desvios ou excessos, ante a ausência de outras formas de responsabilidades, como eleição, temporariedade da investidura dos membros do Ministério Público, etc., traz ares de legitimação democrática da atuação do órgão e da conformação jurídica adotada pelo texto constitucional.

Desse modo, assim como não há vácuo de poder, também não pode existir lacuna de controle, fiscalização e possibilidade de questionamento das ações das instituições constituídas em um regime democrático. Essa necessidade advém do próprio direito fundamental de petição em defesa de direitos ou contra a ilegalidade ou abuso de poder (art. 5º, inciso XXXIV da CF/88) e da necessidade de motivo e motivação que deve permear todo ato administrativo que reflita no exercício de direitos ou faculdades públicas (o que inclui as decisões do Ministério Público), nos termos do 37 caput, art. 93, inciso IX ambos da CF/88, art. 2º caput da Lei 9784/99, além de previsões semelhantes em diversos diplomas normativos.

Todavia, apesar da criação desse órgão de controle externo do Ministério Público, juntamente ao seu par, Conselho Nacional de Justiça, ter ocorrido em 2004, em 30 de dezembro daquele ano e efetivada a instalação, quanto ao CNMP, em 21 de junho de 2005, as discussões sobre a necessidade de um órgão nacional dotado de poder suficiente para controlar administrativamente a instituição ministerial e punir eventuais desvios de seus membros remontam ao período anterior à própria Constituição de 1988 (AXT, 2017).

Na relação entre as instituições públicas brasileiras, nota-se uma tensão que fica parcialmente adormecida e, geralmente, um novo instituto jurídico que impacte o exercício de parcela da soberania estatal não surge de um ou outro acontecimento ao acaso, mas são resgatados quando o momento político volta às tensões de outrora. Por exemplo, como relata Axt (2017):

Quando os deputados tiravam da cartola a Lei da Mordaca, atacavam o Judiciário e o Ministério Público, mas justificavam seu movimento com base nos excessos cometidos por alguns procuradores. Foi necessário um amplo trabalho de mobilização e convencimento para reverter o quadro. Afinal, o substitutivo n. 2.961 foi derrotado no segundo turno da votação em plenário no Senado, em maio de 2000. Enquanto isso, surgia o Projeto de Lei n. 687, de autoria do Senador Paulo Souto, que, à guisa de conclusões formuladas a partir do relatório da CPI do Judiciário, pretendia definir crimes de responsabilidade dos juizes, por meio de tipologia vaga. Assim, alterar voto em órgão colegiado seria considerado crime

punido com perda do cargo. O projeto, que previa penas de até 15 anos de prisão para juízes, além de outras sanções, como perda do cargo e dos direitos políticos por oito anos, chegou a ser aprovado em maio na CCJ e no primeiro turno das votações em Plenário (AXT, 2006). A AMB enviou aos senadores um parecer redigido por Miguel Reale Júnior no qual eram apontadas inconstitucionalidades no texto, que acabou não sobrevivendo ao segundo turno das votações. (AXT, 2017, p. 100)

Ocorre que, passados quase vinte anos e sustentado pelas contradições e polêmicas que a operação “Lava Jato” desencadeou no país, a discussão sobre a criação de um crime de hermenêutica ou, ainda, sobre uma revisão da Lei de Abuso de Autoridade voltou à baila e culminou com a edição da Lei 13.869, de 5 de setembro de 2019. Esse mesmo tipo de movimento antecedeu à criação e configuração atual do Conselho Nacional do Ministério Público.

Na própria Constituinte, observa Axt (2017), tramitou projeto substitutivo, apresentado pelo constituinte Bernardo Cabral, propondo a criação do Conselho Nacional de Justiça e atribuindo ao órgão a fiscalização administrativa e funcional do Poder Judiciário e do Ministério Público. Tal medida não vigou, sendo que as discussões sobre o tema permearam os processos legislativos da Lei Orgânica do Ministério Público (Lei. 8.625/93) e a Lei Complementar nº 75/93, que organizou o Ministério Público da União.

De certo, entre idas e vindas, debates acirrados, sugestões variadas e textos de Emendas à Constituição diversos, aprovou-se, após quase treze anos de discussão, a reforma do Judiciário, que englobava, também, a criação do Conselho Nacional do Ministério Público (AXT, 2017). Enquanto o Conselho Nacional de Justiça fora concebido como órgão do Poder Judiciário, o CNMP, dada as características peculiares do Ministério Público brasileiro, normatizou-se como órgão autônomo e externo, inobstante em sua composição, dos quatorze membros, 8 são das carreiras do Ministério Público. Tal característica é criticada pelos estudiosos do tema, eis que a composição traz mais caracteres de órgão interno que externo:

A composição do Conselho, em que todos os conselheiros têm formação em Direito, é formada em sua maioria por representantes do próprio MP (oito oriundos deste e seis externos), por indicações de instituições estatais que não passam por processo eleitoral (dez oriundos e quatro externos), por representantes de instituições não diretamente accountable frente aos cidadãos (doze oriundos e dois externos) e apenas dois escolhidos por instituições baseadas no voto dos eleitores. Isso é um indicativo expressivo de que o CNMP não seria um órgão primordialmente de *accountability* externa do MP como se imaginava em um primeiro momento. (COUTO; OLIVEIRA; KERCHE, 2020).

A composição do CNMP não é paritária nem proporcional, eis que os Ministérios Públicos Estaduais indicam três agentes, em detrimento dos quatro indicados pelas carreiras do Ministério Público da União, não obstante possuírem vinte e seis ramos dos Ministérios Públicos Estaduais, além de vasta capilarização de membros nas regiões do país.

Apesar disso, narra Axt (2017) tramitou proposta de Emenda à Constituição prevendo composição com treze integrantes, diminuindo-se um integrante das carreiras do Ministério Público da união. Não obstante incongruências observadas pelo citado autor, por exemplo, a não representatividade paritária de todas as carreiras do Ministério Público da União, composto por quatro ramos, não se pode olvidar que o presidente do Conselho Nacional era e ainda o é integrante do Ministério Público da União, mais precisamente, do Ministério Público Federal, conquanto as carreiras estaduais do Ministério Público permaneceram na redação final com a indicação de três membros. De fato, uma maior representativa social, mesmo que aumentando consideravelmente o número de membros, não prosperou.

Pode-se sustentar que o Ministério Público é uno e, por isso, indiferente de qual carreira é proveniente o respectivo Conselheiro, de maneira que ainda assim se tem maioria formada por membros da Instituição. Ocorre que o princípio da unidade, como visto, possui duas dimensões e a cada dia tem-se observado que são carreiras com funções similares, mas realidades distintas e que deve ser observado mais na feição interna que externa.

Por exemplo, muito se debateu (e ainda se discute) quem tem o condão de dirimir os conflitos de atribuições entre os ramos dos Ministérios Públicos, notadamente, entre o Estadual e o Federal. O Supremo Tribunal Federal (MENDES; BRANCO, 2014) tinha jurisprudência no sentido que a competência era sua, eis que, virtualmente, seria um conflito entre órgãos federativos diversos (Art. 102, I, F, CF/88), (Petição 3.631-0/SP e ACO 889/RJ).

Ocorre que de outra vertente, no julgamento divergente da ACO nº 924 e das Petições 4706 e 4863, o Supremo Tribunal Federal mudou seu entendimento e atribuiu ao Procurador-Geral da República a atribuição de dirimir conflitos entre órgãos do Ministério Público. Adotou-se tal entendimento em razão de, dentre outros argumentos, ser o Procurador-Geral da República chefe do Ministério Público. Tal decisão, todavia, trouxe insatisfação a parte dos Ministérios Públicos Estaduais, que contam com chefia própria (Procuradores-Gerais de Justiça), que não possuem nenhuma submissão hierárquica com o Procurador-Geral da República.

Diante disso, em 15 de junho de 2020 o Supremo Tribunal Federal mudou seu entendimento mais uma vez, entendendo que a atribuição de dirimir conflitos de atribuição entre órgãos de Ministério Público distintos é do Conselho Nacional do Ministério Público e não da Procuradoria-Geral da República. Entendeu o Supremo Tribunal que enquanto chefe do Ministério Público da União a Procuradoria-Geral da República seria parte interessada, enquanto o Conselho Nacional do Ministério Público, porquanto composto por membros vários ramos da Instituição, possui a independência necessária para dirimir tais celeumas (STF, 2020).

Essa nova atribuição do Conselho Nacional do Ministério Público é mais uma que se soma às demais e amplia o rol de atribuições previstas no art. 130-A, §2º da Carta Maior, que incumbe ao órgão o controle administrativo e financeiro do Ministério Público e baliza a discricionariedade de seus órgãos.

Após a consolidação do órgão de Controle Externo do Ministério Público brasileiro houve nítida conformação do alcance e extensão dos poderes e possibilidades de atuação do Conselho Nacional do Ministério Público. Se, por um lado, não pode existir qualquer ingerência no mérito exarado pelo respectivo membro do Ministério Público no exercício de suas funções, não se pode afastar a possibilidade de exame do modo de como se fará ou a revisão daquilo que foi feito, inclusive, servido como modelo persuasivo para casos futuros.

5.1. ASPECTOS O CONTROLE NORMATIVO-FUNCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Não é o objetivo do presente trabalho discutir a efetividade dos controles das corregedorias locais e do Conselho Nacional do Ministério Público. Tal exame, em certa medida dependeria não somente de se avaliar o índice de punição, por si só, eis que punição não é sinônimo de efetividade, mas também, de conhecer o mérito de demandas que foram objeto de provocação das Corregedorias locais ou do Conselho Nacional.

O presente trabalho sustenta que o controle realizado pelo Conselho Nacional do Ministério Público é mais eficazmente desempenhado no campo normativo. O campo normativo, ao mesmo tempo que baliza as formas de atuação, robustecendo a independência funcional, cria requisitos que se não observados, ensejam punição.

Não se olvide, todavia, que a eficácia do exercício funcional de tais órgãos pode ser também verificada nas próprias absolvições ou validações e confirmações de atuação dos membros do Ministério Público, porque zelar pela autonomia funcional e administrativa também é atribuição de tais órgãos (art. 130-A, §2º, inciso I da CF/88).

Todavia, o objetivo do presente trabalho e o objeto de análise são as disposições normativas que regulamentam o exercício da função ministerial e que, por isso, delimitam o grau de discricionariedade com que os promotores de Justiça e procuradores da República podem atuar.

Como alhures delineado, vige no Brasil a independência funcional, nos moldes já configurados e aplicáveis ao Poder Judiciário. Trata-se de prerrogativa destinada ao Ministério Público como instituição que se liga ao órgão de execução (Mazzilli, 2010) e o possibilita atuar

livre de qualquer cooptação política ou indevida interferência de agentes com poder de influir e interesse não republicano no caso concreto sob intervenção ministerial.

O pleno exercício de tal prerrogativa é assegurado pelas garantias previstas no inciso I do §5º do art. 128 da carta Constitucional, sendo eles a vitaliciedade, a inamovibilidade, excetuada somente nos casos de interesse público, mediante decisão colegiada de órgão do Ministério Público, tomada pela maioria absoluta dos membros e assegurada a ampla defesa e a irredutibilidade de subsídios.

Diante de tal cenário afirma-se que ausentes maiores instrumentos de responsividade ou até mesmo, a relativa inexistência de *accountability* vertical, máxime nos casos em que a provocação judicial não é obrigatória, a atuação do Ministério Público é amplamente discricionária.

Ocorre que como se verá adiante, nos últimos tempos têm crescido instrumentos de *accountability* horizontal. Mesmo nos casos em que se aumentam as prerrogativas ministeriais, como na recente legalização dos acordos de não persecução penal e cíveis, nenhuma decisão fica ao crivo definitivo de um membro do Ministério Público. Isto é, mesmo que, de fato, não se pode influir em sua convicção, dada a independência funcional, pode-se alterar a decisão exarada e, em alguns casos, tem ensejado até mesmo repreensão ou punição do detentor da independência funcional nos casos em que manifestadamente contrárias aos preceitos jurídicos ou posicionamento majoritário da jurisprudência ou órgão ao qual se vincula.

Um exemplo dessa última hipótese foi a reversão, pelo Conselho Nacional de Justiça, de punição aplicada pelo Tribunal de Justiça de São Paulo a magistrado paulista representado por adotar posicionamento considerado excessivamente garantista. A reversão, consubstanciada principalmente na prerrogativa da independência funcional, veio acompanhada da advertência pelo presidente do Conselho Nacional de Justiça e do Supremo Tribunal Federal no seguinte sentido:

Temos que cuidar para o CNJ não dar exemplos, permitindo aos magistrados usar sua convicção própria para negar a letra da lei. Impressionou-me um magistrado comparar o tráfico de drogas, que é um flagelo no Brasil, ao comércio qualquer. Vou votar com a maioria, mas com ressalvas. Que possamos refletir no papel pedagógico do CNJ nessas questões em que os juízes levam ao extremo a sua íntima convicção. (CNJ, 2021).

Em sentido semelhante, há precedente do Conselho Nacional do Ministério Público, que impôs punição de suspensão a Promotor de Justiça que se posicionou contrário a adoção de criança por parte de casal homossexual. Sustentou-se que o agente público “se utilizou de termos inadequados e entendimento jurídico superado pela interpretação da legislação realizada pelo STF”. (CNMP, 2020).

Tais exemplos servem para compreender que acaso outrora a prerrogativa de independência funcional e consequentemente a discricionariedade tinha ares quase absolutos, atualmente, há balizas normativas (como adiante se verá) e disciplinares que devem ser observadas e que estão à disposição de eventuais interessados no controle de atuação dos agentes públicos.

Assim, inobstante não se analisar na presente monografia acerto ou erro das decisões aqui comentadas, bem como, é certo que a existência das garantias que tornam independentes os órgãos que cuidam de assuntos sensíveis à sociedade é fator que garante a efetividade da atuação. Não somente isso, resguarda a própria objetividade com que o caso é tratado. Por isso, se toda e qualquer excesso ou abuso de faculdades legais ou prerrogativas públicas deve ser combatido, o tolhimento de garantias funcionais deve ser parcimonialmente refletido, sob pena de causar o enfraquecimento de instituições sensíveis ao regime democrático.

Não por coincidência, no bojo do próprio Poder Executivo, há instrumentos específicos que resguardam a atuação de agentes responsáveis por áreas de envergadura pública e densidade social, como as garantias conferidas a diretores de autarquias em regime especial, agências reguladoras, como no caso da Anatel (Lei 9472/97, art. 8º, §2º) ou da recente independência do Banco Central do Brasil.

Do ponto de vista pessoal, os membros do Ministério Público, assim como os da magistratura, ao ingressarem nas respectivas carreiras, recebem um conjunto de prerrogativas, já citadas, indissociáveis dos ônus que lhes impõe vedações. Ambas as disposições jurídicas que conformam o regime jurídico-administrativo de tais agentes possuem extração constitucional, previstas no aludido inciso I do art. 128, no caso das prerrogativas, e tipificadas no artigo II, do mesmo artigo, no que pertine às vedações. São elas:

[...] II - as seguintes vedações:

- a) receber, a qualquer título e sob qualquer pretexto, honorários, percentagens ou custas processuais;
 - b) exercer a advocacia;
 - c) participar de sociedade comercial, na forma da lei;
 - d) exercer, ainda que em disponibilidade, qualquer outra função pública, salvo uma de magistério;
 - e) ~~exercer atividade político-partidária, salvo exceções previstas na lei.~~
 - e) exercer atividade político-partidária; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)
 - f) receber, a qualquer título ou pretexto, auxílios ou contribuições de pessoas físicas, entidades públicas ou privadas, ressalvadas as exceções previstas em lei. (Incluída pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)
- § 6º Aplica-se aos membros do Ministério Público o disposto no art. 95, parágrafo único, V. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

A previsão do parágrafo 6º é aquela que veda aos juízes o exercício da advocacia no juízo ou tribunal do qual se afastou antes de passados três anos do ato de desligamento ou afastamento.

Ocorre que não são somente tais vedações, há também aquelas de cunho legal, além dos deveres inerentes ao cargo, previstas nos artigos 43 e 44 da Lei 8625/93, aplicáveis aos membros dos Ministérios Públicos Estaduais e no art. 236 e 237 da LC 75/93, no caso dos membros do Ministério Público da União. Haja vista que o regime jurídico é similar, bem como, a regulamentação do Conselho Nacional do Ministério Público é a mesma para todos os ramos do Ministério Público, e semelhantes, nos casos das regulamentações internas, anotar-se-á aquelas previstas na Lei Orgânica do Ministério Público (BRASIL, 1993):

- Art. 43. São deveres dos membros do Ministério Público, além de outros previstos em lei:
- I - manter ilibada conduta pública e particular;
 - II - zelar pelo prestígio da Justiça, por suas prerrogativas e pela dignidade de suas funções;
 - III - indicar os fundamentos jurídicos de seus pronunciamentos processuais, elaborando relatório em sua manifestação final ou recursal;
 - IV - obedecer aos prazos processuais;
 - V - assistir aos atos judiciais, quando obrigatória ou conveniente a sua presença;
 - VI - desempenhar, com zelo e presteza, as suas funções;
 - VII - declarar-se suspeito ou impedido, nos termos da lei;
 - VIII - adotar, nos limites de suas atribuições, as providências cabíveis em face da irregularidade de que tenha conhecimento ou que ocorra nos serviços a seu cargo;
 - IX - tratar com urbanidade as partes, testemunhas, funcionários e auxiliares da Justiça;
 - X - residir, se titular, na respectiva Comarca;
 - XI - prestar informações solicitadas pelos órgãos da instituição;
 - XII - identificar-se em suas manifestações funcionais;
 - XIII - atender aos interessados, a qualquer momento, nos casos urgentes;
 - XIV - acatar, no plano administrativo, as decisões dos órgãos da Administração Superior do Ministério Público.
- Art. 44. Aos membros do Ministério Público se aplicam as seguintes vedações:
- I - receber, a qualquer título e sob qualquer pretexto, honorários, percentagens ou custas processuais;
 - II - exercer advocacia;
 - III - exercer o comércio ou participar de sociedade comercial, exceto como cotista ou acionista;
 - IV - exercer, ainda que em disponibilidade, qualquer outra função pública, salvo uma de Magistério;
 - V - exercer atividade político-partidária, ressalvada a filiação e as exceções previstas em lei.
- Parágrafo único. Não constituem acumulação, para os efeitos do inciso IV deste artigo, as atividades exercidas em organismos estatais afetos à área de atuação do Ministério Público, em Centro de Estudo e Aperfeiçoamento de Ministério Público, em entidades de representação de classe e o exercício de cargos de confiança na sua administração e nos órgãos auxiliares.

Tais deveres e vedações são reproduzidos e/ou desenvolvidos no âmbito da legislação local. Por exemplo, no caso do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, a Lei Complementar nº 34 de 1994, Lei Orgânica do Ministério Público mineiro cumpre tal desiderato. Não se

desconsidere ainda, como à frente se verá, que há normatização infralegal que desenvolve as regras acima previstas.

Nesse sentido, por exemplo, o inciso X do artigo 43 da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público determina a residência na Comarca. No âmbito do CNMP há a Resolução nº 26/2007 que disciplina o procedimento para eventuais autorizações para residência fora da Comarca, prevendo vários requisitos a serem cumpridos. Há também a obrigatoriedade de regulamentação por parte de cada um dos ramos do Ministério Público, bem como, o caráter excepcional e precário da autorização (artigos, 2º, 4º e 8º do ato normativo em tela).

No caso do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, foi editada a Resolução Conjunta PGJ CGMP nº 12, de 29 de junho de 2020, que dispõe que tais autorizações, caso deferidas, deverão ser revistas anualmente e constarão de relação nominal divulgada no portal eletrônico da instituição, para possibilitar a fiscalização social, inclusive, no que se refere aos indeferimentos ou revogações serão publicadas no diário oficial, conforme previsão do art. 7 e art. 13 *caput* e parágrafo único do aludido ato normativo.

O dever previsto no inciso III do art. 43 é que garante aos interessados questionar e impugnar as posições do Ministério Público e será melhor entendido quando da verificação das normas disciplinadoras dos expedientes e procedimentos que tramitam no âmbito da instituição, no mesmo sentido das disposições previstas nos incisos XVIII, XI, XIII e XIV.

No que se refere aos incisos IV e X, que determinam o respeito aos prazos processuais e a participação do Ministério Público em atos judiciais, quando obrigatória ou conveniente também há normatização interna. Nesse sentido, sendo obrigatória a participação do órgão ministerial, por exemplo, como nos casos de interesse de incapaz (art. 178, inciso II do Código Civil) não pode o membro do Ministério Público, por exemplo, sustentar-se em sua independência funcional para simplesmente não participar do ato.

Nesse sentido, mesmo em razão da Pandemia do COVID-19, caso os membros do Ministério Público entendessem, no exercício da independência funcional, pelo não comparecimento a audiências e sessões de julgamento designadas, em razão das medidas de prevenção ao contágio do vírus, poderiam o fazer, devendo, porém, comunicar à Corregedoria-Geral do Ministério Público qual processo não houve participação ministerial, a data e a natureza da audiência (art. 1º da Resolução Conjunta PGJ CGMP nº 05/2020).

Certo é que, todavia, mesmo nos casos em que obrigatória a presença ministerial, a independência funcional garante ao membro do Ministério Público adotar no caso a convicção jurídica que lhe aprouver, que fatalmente estará sujeita a avaliação e revisão, seja mediante exame interno, seja através de recurso processual.

Em relação ao dever de atendimento ao público, prevista no inciso XIII, o órgão ministerial tem obrigação funcional de o fazer, inclusive, nos casos urgentes, a qualquer momento, não podendo se furtar a realizá-lo, nos termos do art. 65, do Ato nº 01/2021 da Corregedoria-Geral do Ministério Público. Por isso, mesmo nos casos da Pandemia do COVID-19, o atendimento presencial só pode ser suspenso nos casos previstos na Resolução PGJ CGMP nº 01/2021, em relação às Comarcas previstas em Portaria revista semanalmente e, ainda assim, deverá ser garantido acesso remoto, nos termos do §1º do art. 1º do diploma em tela.

No que se refere às condutas pessoais, públicas e privadas também há controle, tanto por parte do Conselho Nacional do Ministério Público, como pelas Corregedorias locais. Esse controle se observa, especialmente, no que se refere ao exercício da liberdade de expressão por parte de membros da instituição.

O Conselho Nacional do Ministério Público editou a Recomendação de Caráter Geral nº 01 de 03 de novembro de 2016, que orienta o exercício da liberdade de expressão por parte de agentes ministeriais, proibindo demonstrações que possam ser identificadas como de cunho político-partidário.

Consubstanciado em tal norma, o Conselho Nacional do Ministério Público julgou diversos procedimentos administrativos que culminaram em punição de membros do Ministério Público por manifestações em redes sociais. A título de exemplo, veja-se:

PAD 898/2018: O Processo Administrativo Disciplinar 898/2019 foi instaurado em face de membro do Ministério Público Federal, para apurar suposto descumprimento do dever de guardar o decoro pessoal e de urbanidade, previstos no art. 236, incisos VIII e X, da Lei Complementar nº 75/1993. Consta da portaria de instauração que, no dia 15 de agosto de 2018, o membro do Parquet deu entrevista à rádio CBN, ocasião em que se manifestou sobre a conduta dos ministros do Supremo Tribunal Federal Dias Toffoli, Gilmar Mendes e Ricardo Lewandowski, referindo-se ao fato de a 2ª Turma daquela Corte ter determinado que depoimentos de acordo de colaboração premiada que estavam sob a competência da Justiça Federal de Curitiba (PR), celebrados entre o Ministério Público Federal e o Grupo Odebrecht, relativos aos senhores ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva e ex-ministro da Fazenda Guido Mantega, fossem remetidos para a Justiça Federal e para a Justiça Eleitoral, ambas do Distrito Federal. (FILHO; SIQUEIRA, 2020, p. 33).

Revisão de Processo Disciplinar 758/2018: A Corregedoria Nacional instaurou procedimento de revisão de processo disciplinar em face de Promotor de Justiça e do Ministério Público de São Paulo, por considerar que, apesar da correta condenação do membro requerido pela corregedoria local, a penalidade aplicada na origem – 15 (quinze) dias de suspensão – era manifestamente desproporcional à gravidade e demais circunstâncias do fato. Em decisão plenária datada de 26 de abril de 2019, o CNMP manteve a condenação ao sobredito membro do Parquet, elevando sua pena para 30 (trinta) dias de suspensão, em razão do descumprimento dos deveres previstos na Lei Orgânica do Ministério Público paulista, por ter postado em sua conta pessoal no Facebook, após compartilhar publicação que apontava determinada autoridade judicial como pessoa ligada a uma facção criminosa, o seguinte comentário: “Pela carinha, quando for demitida poderá fazer faxina em casa. Pago R\$ 50,00 a diária”. (FILHO, SIQUEIRA, 2020, p. 27).

No caso do Ministério Público do Estado de Minas Gerais há normatização específica (Ato nº 01/2021), inclusive, que desenvolve a normatização do Conselho Nacional do Ministério Público e impõe aos membros, especialmente, em estágio probatório, deveres de cautela e discrição na sua vida pública e privada, sob pena de falta funcional.

Art. 156. Os membros do Ministério Público em estágio probatório estão sujeitos às mesmas obrigações e vedações impostas aos membros vitalícios, além das previstas em leis, regulamentos e, especialmente, nas Recomendações de Caráter Geral CNMP-CN n.ºs 1/2016 e 1/2018 e nesta Consolidação. Parágrafo único. Considerando os deveres constitucionais e infraconstitucionais impostos aos integrantes do Ministério Público, **aqueles em estágio probatório devem ser avaliados**, orientados e fiscalizados em suas manifestações públicas e privadas, evitando-se que seu comportamento exponha a sua imagem e a da Instituição, nos termos desta Consolidação.[...]Exercício do Direito de Manifestação e de Opinião. Art. 175. Sem prejuízo do disposto nos arts. 91 a 93, todos desta Consolidação, o membro do Ministério Público em estágio probatório deverá observar as seguintes diretrizes: I - não se manifestar de forma que possa ensejar a demonstração de apoio público ou que deixe evidenciada, mesmo que de maneira informal, a vinculação a determinado partido político; II - guardar a impessoalidade e a isenção em relação à atividade político-partidária como deveres constitucionais do Ministério Público e dos seus membros na sua condição de garantias constitucionais fundamentais de acesso à justiça dos cidadãos e da sociedade, de modo a assegurar à Instituição e aos seus membros o pleno e efetivo exercício das suas atribuições; III - guardar decoro pessoal e manter ilibada conduta pública e particular que assegure a confiança do cidadão; IV - tomar os cuidados necessários ao realizar publicações em seus perfis pessoais nas redes sociais, agindo com reserva, cautela e discrição; V - adotar cautela ao publicar, em seus perfis pessoais em redes sociais, pronunciamentos sobre casos decorrentes de sua atuação funcional, sem prejuízo do compartilhamento ou da divulgação de notícias já publicadas oficialmente pelo Ministério Público; VI - adotar cautela ao publicar em redes sociais manifestações ou informações que possam ser percebidas como discriminatórias, notadamente em relação a raça, gênero, orientação sexual, religião e outros valores ou direitos protegidos. §1º Para fins do disposto no inciso I deste artigo, a vedação de atividade político-partidária não impede o exercício do direito relativo às convicções pessoais sobre a matéria, as quais não devem ser objeto de manifestação pública que caracterize claramente, mesmo que de modo informal, atividade político-partidária. §2º Os consectários de se externar posicionamento, inclusive em redes sociais, não podem comprometer a imagem do Ministério Público e dos seus órgãos, nem violar direitos ou garantias fundamentais do cidadão. (BRASIL, MPMG, 2021)

As previsões específicas a membros em estágio probatório não desnatura as mesmas imposições a membros vitalícios. Porém, caso o agente público ainda não confirmado na carreira incida nas vedações impostas, tal fato poderá ensejar, em última análise, a não continuidade do membro do Ministério Público no estágio probatório (art. 171, §2º do Ato nº 01/2021).

Não se exauriu, aqui, o regime funcional a que se submete os membros do Ministério Público. Porém, o conjunto de dispositivos analisados evidencia que do ponto de vista normativo, a rígido regramento funcional, no que se refere ao modo de atuação, tanto na esfera pública, como na privada. Esse regramento possibilita controle preventivo, como também repressivo, em caso de desvio ou desatendimento das imposições normativas.

A atuação correicional pode se dar de ofício, como também, mediante provocação por qualquer cidadão ou interessado, que pode se dar sem maiores formalidades, tanto pessoalmente, no âmbito da Corregedoria ou do Conselho Nacional do Ministério Público, de maneira virtual, pelos canais de atendimento e ouvidoria, bem como, nas ocasiões das correições, para qual ampla e prévia publicidade há de ser dada.

5.2. AS POSSIBILIDADES DE ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

É a relação próxima entre Ministério Público e sociedade que legitima a amplitude de atribuições que lhes foram conferidas. Dessa maneira, facilitar o acesso à instituição, livre de qualquer formalidade ou requisito específico é uma regra aplicável em todos os ramos do Ministério Público.

Assim, além da natural atuação de ofício, qualquer demanda levada ao conhecimento do Ministério Público deverá ser analisada e, no caso de acolhimento ou não, as razões devem ser expostas, para possibilitar tanto o controle do interessado, como da própria instituição, nas oportunidades correicionais – ordinárias ou extraordinárias.

As demandas direcionadas ao Ministério Público poderão ser escritas pelo interessado; aviadas por petição de advogados; comunicadas via ofício por autoridades; noticiadas verbalmente, quando serão reduzidas a termo. Também poderão ser encaminhadas de maneira anônima, por qualquer meio de comunicação eficaz ou noticiadas pelas Ouvidorias e Disque-Denúncias governamentais. Nesse sentido, o Ato nº 01/2021 da Corregedoria do Ministério Público de Minas Gerais assim prevê (art. 65).

§2º O atendimento ao público e aos advogados far-se-á em qualquer momento nos casos de urgência, inclusive em regime de plantão, quando for o caso, nos termos do art. 43, XIII, da Lei n.º 8.625/1993, do art. 110, XIV, da LC n.º 34/1994 e do art. 1º, § 3º, da Resolução CNMP n.º 88/2012. §3º Salvo os casos de urgência, o órgão de execução poderá, excepcionalmente, segundo critérios de racionalidade e eficiência, mediante portaria devidamente publicada em local acessível aos interessados, estabelecer agenda para contato direto com o público, com reserva de ao menos um turno de serviço por semana ou de período equivalente em horas para o exercício dessa atividade. §4º Caso o órgão de execução opte por estabelecer agenda de atendimento ao público nos termos do § 3º deste artigo, deverá comunicar a deliberação à Corregedoria-Geral. §5º O órgão de execução velará pela observância dos atendimentos prioritários, assim discriminados na forma da lei. §6º O órgão de execução deve assegurar a todos a entrada nas dependências da unidade administrativa em que servir, sem qualquer formalidade discriminatória, respeitadas as normas de segurança interna e aquelas vigentes como protocolares para a preservação da saúde. §7º Considera-se formalidade discriminatória todo tratamento diferenciado em razão da origem, da raça, do sexo, da cor, da idade, da classe social, da etnia ou qualquer outra diferenciação autoritária. §8º No tratamento nominal, será respeitado o nome social da pessoa, de acordo com a sua autoidentificação, nos termos do art. 2º do Decreto n.º 47.148, de 27 de janeiro de 2017, sem prejuízo do registro concomitante dos dados constantes dos documentos oficiais, sempre que a correta identificação da pessoa for necessária ao exercício das atribuições ministeriais. §9º O órgão de execução deve garantir o direito de

ingresso nas dependências da Promotoria de Justiça, independentemente de: I - exigência de documento de identificação à pessoa que não o possui, pelas circunstâncias evidentes; II - situação de asseio; III - padrão de vestimenta. §10. Nos casos em que as normas de segurança interna exigirem a exibição de documento pessoal para acesso às suas dependências, pessoas em evidente situação de vulnerabilidade social que não o possuam deverão ingressar mediante autorização especial expedida “ad hoc”, mediante manifestação imediata do órgão de execução que receberá a pessoa, sem que lhe sejam impostas situações de constrangimento ou humilhação. §11. Se, justificadamente, não for possível o atendimento no momento da solicitação, o órgão de execução agendará, com a necessária brevidade, dia e horário para tanto, nos termos do art. 1º, §§ 1º e 2º, da Resolução CNMP n.º 88/2012. (CGMP, 2021)

O canal das ouvidorias, notadamente os criados pela própria Instituição, são meios bastante eficazes e simples de provocação de atuação ministerial. O solicitante pode encaminhar sua representação, acompanhada de anexo e/ou mídias, pode se identificar, inclusive, podendo optar por se identificar, porém com sigilo nos dados, bem como, acompanhar sua solicitação de maneira online.

Esse canal de atendimento, utilizado por variadas agências públicas e órgãos do Estado. No conceito registrado na página da Ouvidoria-Geral da República:

A origem do que hoje chamamos de Ouvidoria Pública remete à Suécia, onde, em 1809, foi criada a figura do Ombudsman, com o objetivo de receber e encaminhar as queixas dos cidadãos relacionadas a serviços públicos. Nessa época, criou-se a palavra ombudsman que, em sueco, significa “representante do povo”. O Ombudsman era o funcionário responsável por receber críticas e sugestões da população, com a missão de agir no interesse da população junto ao Parlamento. Posteriormente, vários países passaram a criar o cargo, com nomes e configurações um pouco diferentes. Em Portugal, por exemplo, esse profissional é chamado de Provedor de Justiça; na França o termo é traduzido como *Médiateur de la République*; já nos países latinos costuma-se denominar o cargo como *Defensor del Pueblo*. Nos Estados Unidos foram criadas, a partir da década de 1960, ombudsmen espalhados pela Administração Pública, obedecendo a regulamentos próprios, diferentemente do modelo europeu, em que há apenas um ombudsman, ligado ao Poder Legislativo. No Brasil, o surgimento da ouvidoria remete à implantação da administração colonial. Em meados do século XVI foi nomeado o primeiro Ouvidor-Geral, para figurar como os “ouvidos do rei” e para garantir, como órgão do sistema de justiça, a rigorosa aplicação das “leis da metrópole”. Com o processo de emancipação do país, esse instituto português acabou por ser extinto após a declaração de independência do Brasil, em 1822. Todavia, a velha palavra “Ouvidoria” viria a ressurgir no curso do movimento pela redemocratização do Brasil na década de 1980, carregando em si um novo significado, inspirado na instituição sueca do ombudsman: dessa vez o nome foi utilizado para caracterizar um órgão público responsável por acolher as expectativas sociais e tentar introduzi-las junto ao Estado. A primeira ouvidoria pública brasileira foi criada em 1986, no município de Curitiba. Desde então, e em especial desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, as ouvidorias públicas evoluíram rapidamente, sob o impulso das reivindicações populares por participação nas deliberações do Estado. Em 1995 foi criada a Ouvidoria-Geral da República, como parte da estrutura do Ministério da Justiça. Em 1999, o Estado de São Paulo promulgou a lei de proteção ao usuário do serviço público, determinando a criação de Ouvidorias em todos os órgãos públicos estaduais. [...] (BRASIL, 2019, Online).

A gênese relacionada à figura do *Ombudsman*, não por coincidência, é também levada em consideração na conformação do próprio Ministério Público moderno, notadamente no que se

pertine às atribuições extrapenais que o órgão auferiu no Texto Constitucional de 1988. Nas palavras de Mazzilli:

Embora José Fernando tivesse usado as palavras que acima transcrevemos para sugerir a conveniência da criação do *ombudsman* nacional, servimo-nos delas para sustentar que, nesse espaço vazio anterior à Constituição de 1988, no qual o cidadão não tinha muitos meios de controle, de influência ou de acesso à administração, o Ministério Público acabou constituindo-se naturalmente, pelo atendimento ao público, um canal direto de acesso ao público, matéria que foi bastante destacada pelos debatedores do XII Seminário Jurídico dos Grupos de Estudos do Ministério Público (v., neste Capítulo, n. 22, *supra*). (MAZZILLI, 2010, p. 282)

No âmbito do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, apenas através da ouvidoria, que um dos canais de acesso ao Ministério Público e, geralmente, é utilizado pessoas com acesso e familiaridade à internet, houve, de 2015 a 2020 o total de 197466 (cento e noventa e sete mil quatrocentos e sessenta e seis) representações, cuja discriminação por assuntos temáticos e quantitativo respectivo está ao final do presente trabalho como anexo.

Nota-se uma franca evolução anual na quantidade de demandas encaminhadas por este meio, sendo que o ano de 2020, no intervalo de 01/01/2020 a 27/11/2020 contabilizou-se 49149 (quarenta e nove mil, cento e quarenta e nove representações).

Levando-se em consideração que o número atual de membros, incluindo os que acessaram a carreira pelo último concurso é de 1091¹¹ (mil e noventa e um membros) e que uma parcela de tais membros não possui atribuições de exame de tais demandas, notadamente, nos casos em que estão em alguma assessoria ou coordenação, bem como, desconsiderando-se que cada comarca atrai para si uma realidade distinta com quantitativo proporcional à população interessada, o número de representações formuladas apenas por um dos canais de acesso ao Ministério Público no período em questão foi mais de 45 (quarenta e cinco) vezes maior que o número de membros. Considerando, também, que todos os membros têm dever funcional de examinar tais notícias.

Tais dados evidenciam que a discricionariedade ministerial não implica em atuação voluntarística. Na verdade, tal faculdade possui mais relação com o mérito da demanda, que, conforme se verá abaixo, também se submete a forma de controle e balizas normativas, que com atuação arbitrária.

5.3. O CONTROLE DA DISCRICIONARIEDADE DA ATUAÇÃO CRIMINAL

11 Conforme previsão no portal da transparência do órgão. Disponível em <https://transparencia.mpmg.mp.br/links/gestao_de_pessoas/quadro_membros/ativos>. Acesso em 26/02/2021.

Conforme já mencionado no presente trabalho, a atuação criminal do Ministério Público, especialmente, a privatividade do manejo da ação penal de natureza pública, via de regra é a principal atuação ministerial e aquela que mais conforma, historicamente, a natureza jurídica da instituição. A exceção fica a cargo dos crimes cuja iniciativa é privada, especialmente aqueles vinculados à honra, bem como, em relação à ação penal subsidiária da pública (art. 5º, inciso LIX), que é uma garantia fundamental posta à disposição do cidadão, quando por qualquer motivo o Ministério Público não manejar a peça acusatória no prazo devido.

Nessa seara, o agente público ministerial possui ampla discricionariedade, ao decidir se irá ou não denunciar, qual a capitulação jurídica incidente no caso; se há ou não elementos suficientes à persecução penal, etc. Atualmente, com o pacote anticrime, pode o Ministério Público, ainda, deixar de denunciar e propor acordo de não persecução penal, adotando-se as condições previstas no art. 28-A, dosando-as ao seu critério.

Todavia, nem o manejo da ação penal, nem o arquivamento da investigação, nem a lavratura dos acordos são soberanos na decisão ministerial. Em todos esses casos há forma de controle. Em todos esses casos, o controle será judicial. Por exemplo, caso um juiz discorde do arquivamento promovido pelo membro do Ministério Público, poderá invocar o artigo 28 do CPP (redação anterior, eis que a prevista pelo pacote Anticrime foi suspensa pelo STF em medida cautelar nas ADIs nº 6298 6299 62300 e 6305) e provocar o chefe do Ministério Público que, discordando do promotor natural, designará membro para oferecer a ação penal (art. 10, inciso IX, “d” da Lei 8.625/93).

Ressalte que, apesar de certa divergência, nesse caso, o membro designado deverá oferecer a denúncia, já que o *dominus litis* já manifestou o posicionamento do Ministério Público quanto ao caso concreto, sendo que promotor designado atua como *longa manus* do Procurador-Geral de Justiça. Entendimento similar é adotado no âmbito cível, conforme se extrai do Enunciado nº 24 do Conselho Superior do Ministério Público de Minas Gerais:

ENUNCIADO Nº 24: Rejeitada a promoção de arquivamento de Inquérito Civil ou do procedimento preparatório, o membro do Ministério Público designado para a realização de diligências, prosseguimento do inquérito civil ou do procedimento preparatório ou aforamento de Ação Civil Pública age por delegação do Conselho Superior do Ministério Público, exercendo, nesta condição, a *opinio actio*, do Colegiado. (MPMG, 2020)

A atual redação do art. 28 do CPP é resultado da adoção do sistema acusatório no Brasil. Nesse sentido, não mais haverá arquivamento judicial pré-processual, sendo que a não acusação se fará perante o órgão revisor da instituição, para cuja apreciação eventuais interessados serão intimados para apresentar suas razões e influir na decisão. No ponto, pode-se afirmar que foi

ampliada a discricionariedade do Ministério Público, eis que, mesmo que há possibilidade de revisão, tal se dará internamente, via *accountability* horizontal. Todavia, tal constatação não traz, a priori, carga negativa, já que a ampliação dos caracteres de publicidade e necessidade de comunicação prévia aos interessados possibilita efetiva participação na decisão final sobre o caso.

No que se refere aos acordos de não persecução penal, já havia previsão normatiza de tal expediente antes da positivação no art. 28-A do CPP. O conselho Nacional do Ministério Público editou, em 2017, a Resolução nº 181, que regulamenta a tramitação do procedimento investigatório criminal e já contia previsão nesse sentido.

A sistemática de apreciação penal do acordo de não persecução penal é similar à relativa ao manejo da ação penal. Caso o juiz discorde da posição do Ministério Público, seja no sentido do não cabimento do acordo, seja no caso serem consideradas inadequadas ou insuficientes o rol de condições previsto no ajuste, o juiz poderá devolver os autos ao Ministério Público para que sejam adequadas, nos termos do § 5º do CPP ou ainda, remeter ao órgão revisor ou Procurador-Geral, conforme o caso, cuja solução será semelhante ao caso de recusa do arquivamento de inquérito policial (§5º e 6º do art. 18 da Resolução 181/2017).

Nesse sentido, em tal ponto também foi ampliada a discricionariedade do Ministério Público, porém, com regramento de contenções possibilitando tanto ao juiz como aos interessados questionar a posição adotada pelo Promotor. Inclusive, o investigado também poderá provocar o órgão superior caso o agente ministerial se recuse a propor o acordo.

Tanto a Resolução 181 do Conselho Nacional do Ministério Público, como a Resolução Conjunta PGJ CGMP nº 03/2017 possuem ritos semelhantes, no que se refere à demanda criminal, formas de ingresso e rito de processamento. Além da atuação oficiosa, qualquer pessoa do povo, inclusive autoridades, a própria vítima ou seu representante legal poderá comunicar ao Ministério Público a notícia de eventual infração penal, nos termos do art. 2º do ato normativo do Ministério Público de Minas Gerais.

De posse de tais informações sobre possíveis crimes, autuada como Notícia de Fato, surge ao membro do Ministério Público discricionariedade na solução a ser dada. Ele não é obrigado a instaurar Procedimento Investigatório Criminal de imediato, poderá, por exemplo, solicitar informações, caso não esteja convencido da verossimilhança das alegações ou que os fatos, ao menos numa análise perfunctória configuram infração penal; poderá encaminhar os autos à Polícia Civil ou Militar, a depender do objeto a ser apurado, com requisição de inquérito policial, instaurar Procedimento Investigatório Criminal ou, ainda, indeferir o requerimento formulado pelo cidadão.

Nos casos em que o membro do Ministério Público indefira de plano a instauração de procedimento ou, ainda, promova o arquivamento do procedimento investigatório criminal, isto é, nos casos em que a providência se limite a decisões de seu alvitre, o solicitante, seja vítima ou de qualquer forma interessado, será comunicado, podendo arrazoar contra o indeferimento, tudo sendo levado à apreciação judicial. Caso o juiz discorde da decisão do Ministério Público ou acolha as razões do interessado, invocará o art. 28 do Código de Processo Penal, remetendo os autos ao Procurador-Geral de Justiça.

Nos casos em que o Procurador-Geral de Justiça seja o legitimado originário, não haverá arquivamento perante o Poder Judiciário, conforme decisão do Supremo Tribunal Federal¹² porém, haverá possibilidade de recurso, a ser apreciado pelo respectivo Colégio de Procuradores de Justiça (art. 12, inciso XI, da Lei 8.625/93). Diferentemente, no caso de o arquivamento ser manejado perante os Tribunais Superiores pelo Procurador-Geral da Pública ou por delegatários dele, casos em que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal considera tal pedido irrecusável.

Desse modo, nota-se que a discricionariedade é diretamente proporcional à instância do órgão do Ministério Público que possui atribuição para a matéria criminal. Nos casos que tramitam em primeira instância, as possibilidades de impugnação, inclusive com accountability vertical são mais amplas, inobstante a palavra final ser endógena, já que é o chefe do Ministério Público que dá a última palavra sobre o fato.

12 Ementa: MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO PROCESSUAL PENAL. ATO DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - CNMP. ARQUIVAMENTO DE PROCEDIMENTO DE INVESTIGAÇÃO CRIMINAL - PIC. PROCEDIMENTO DE COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA. ARQUIVAMENTO POR INSUFICIÊNCIA PROBATÓRIA. DESNECESSIDADE DE SUBMISSÃO DA DECISÃO DE ARQUIVAMENTO AO PODER JUDICIÁRIO. INAPLICABILIDADE DO ART. 28 DO CÓDIGO DE PROCESSO PENAL. SEGURANÇA CONCEDIDA. 1. O arquivamento de Procedimento de Investigação Criminal (PIC) determinado por Procurador-Geral de Justiça, em hipóteses de sua atribuição originária, não reclama prévia submissão ao Poder Judiciário, posto o arquivamento não acarretar coisa julgada material. 2. O Procurador-Geral de Justiça é a autoridade própria para aferir a legitimidade do arquivamento de Procedimento de Investigação Criminal (PIC), por isso que descabe a submissão da decisão de arquivamento ao Poder Judiciário nas hipóteses de competência originária do Procurador-Geral de Justiça. 3. O arquivamento de Procedimento de Investigação Criminal pelo Procurador-Geral de Justiça, em casos de sua atribuição originária, não está imune ao controle de outra instância revisora. Isso porque ainda há possibilidade de apreciação de recurso pelo órgão superior, no âmbito do próprio Ministério Público, em caso de requerimento pelos legítimos interessados, conforme dispõe o artigo 12, XI, da Lei 8.625/93, in verbis: “Art. 12. O Colégio de Procuradores de Justiça é composto por todos os Procuradores de Justiça, competindo-lhe: (...) XI - rever, mediante requerimento de legítimo interessado, nos termos da Lei Orgânica, decisão de arquivamento de inquérito policial ou peças de informações determinada pelo Procurador-Geral de Justiça, nos casos de sua atribuição originária”. 4. O artigo 28 do Código de Processo Penal é plenamente aplicável ao Procedimento de Investigação Criminal nas hipóteses que não configurem competência originária do Procurador-Geral de Justiça. Diferentemente, quando o chefe do Ministério Público Estadual possui competência originária para determinar o arquivamento de PIC, não acarretando coisa julgada material, não há obrigatoriedade de encaminhamento dos autos ao Poder Judiciário. 5. Ex positis, CONCEDO a segurança pretendida no presente mandamus para anular a determinação, contida em decisão do Conselho Nacional do Ministério Público, de submissão da decisão de arquivamento do Procedimento Investigativo Criminal, de competência originária do Procurador-Geral de Justiça, ao Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão. (MS 34730, Relator(a): LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 10/12/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-069 DIVULG 23-03-2020 PUBLIC 24-03-2020)

Nesse sentido, verificando que a relação *agent-principal* nos casos de Ministério Público Estadual é mais nítida, já que os Procuradores-Gerais de Justiça são escolhidos após seleção por lista tríplice da carreira, pode-se atribuir uma maior discricionariedade do Ministério Público como instituição, o que será maximizado com a nova redação do art. 28 do CPP, que determina ser o arquivamento de peças criminais pré-processuais no âmbito do Ministério Público. Todavia, em última análise, tal fato nada mais é que reflexo do sistema acusatório, que vigora eficazmente nas democracias consolidadas, cuja legitimidade é extraída não só da multiplicidade de agentes externos que possam influir na decisão, mas também, na possibilidade de ampla influência argumentativa e necessidade de fundamentação das decisões, que é imperativo no rito atual e também o será na nova sistemática prevista pelo pacote anticrime.

5.4. CONTROLE DA ATUAÇÃO EXTRAPENAL

Para além da titularidade da ação, o Ministério Público brasileiro auferiu um rol de atribuições que não se vê em nenhuma outra democracia consolidada. As formas de tutela extrapenais do Ministério Público foram paulatinamente desenvolvidas no curso da história recente da instituição, máxime, após a edição da Lei Complementar nº 40/1981, da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81) e da Lei de Ação Civil Pública (Lei 7.437/1985), eis que são os diplomas precursores que na história mais próxima da instituição, abriu-lhes as portas para uma atuação mais ampla na ordem democrática e vida comunitária.

Reconheça-se que tais mudanças não foram incorporadas no escopo de atribuições do Ministério Público de maneira aleatória, nem são o reflexo de apenas um fato, como alterações institucionais, noutro giro, também não foi ocasionada pela atuação francamente organizada de integrantes da instituição em busca de poder, mas sim, de uma somatória de circunstâncias, tanto internas, como externamente que possibilitaram tal conformação como ela o é.

Inobstante, a autores que defendem que a ampliação de atribuições e da proeminência institucional auferida pelo Ministério Público no período pós redemocratização foi desencadeada principalmente pela atuação de seus membros, que se aproveitaram do momento político favorável e robusteceram o arcabouço normativo da instituição. Nas palavras do autor:

A hipótese assumida aqui é de que a reconstrução institucional do Ministério Público foi impulsionada e determinada endogenamente, isto é, as sucessivas mudanças sofridas pela instituição nos últimos anos foram intencionalmente perseguidas pelos seus próprios integrantes. (ARANTES, 2002, p. 21).

Ocorre que a complexa conformação e amplo leque de atribuições conferidos para o Ministério Público através da Carta Republicana não é resultado de apenas um fator, mas de uma conjuntura de elementos, especialmente, exógenos, os quais Arantes também observa, que ensejaram o êxito na empreitada em tela e contribuíram para o sucesso das pretensões de membros do Ministério Público.

Por exemplo, os próprios fatores político-econômicos da época constituinte, que demandaram a participação de entidade com independência suficiente e poder necessário para intervenção em prol da sociedade possibilitaram a abertura do tempo social para a necessidade de conformação segura da instituição. Nesse sentido:

. No dia 28 de janeiro de 1986, o cruzado substituiu o desprestigiado cruzeiro, em um período de hiperinflação e de entorpecimento da atividade produtiva. Foram cortados três zeros da moeda e os preços congelados. A indexação da economia foi suprimida. Os consumidores foram convocados pelo governo para auxiliar no controle dos preços: surgiram entre a população os célebres “fiscais do Sarney”, cidadãos que passaram a se mobilizar em todo o País para controlar os preços, denunciando, para a imprensa e órgãos do governo, os comerciantes e empresários que os majoravam (AXT, 2003). Acompanhando o movimento de participação popular que crescia em todo País, como que brotando da energia represada depois de 20 anos de regime discricionário, setores do Ministério Público assumiram protagonismo no controle do tabelamento de preços, como em Santa Catarina, onde promotores e procuradores de Justiça vinham atuando de forma firme para coibir exageros do mercado desde 1983, quando o Vale do Rio Itajaí Açú foi devastado por uma terrível enchente, que deixou 49 mortos e quase 200 mil desabrigados. Reunindo a legislação a retalho então vigente, uma rumorosa e pioneira ação foi movida contra os bancos e seguradoras, para que pagassem o seguro contra danos físicos ao imóvel, previsto pelo antigo BNH, aos atingidos pelas cheias. Nesse caso, a experiência envolveu o Ministério Público na área Cível e na salvaguarda dos direitos coletivos antes mesmo da edição da Lei da Ação Civil Pública, em 24 de julho de 1985, servindo de modelo para o novo Ministério Público que estava em processo de construção (AXT, 2011; 2015). (AXT, 2017, p. 29-30).

Certo é que os estudos citados são de períodos próximos à edição constituinte, ou nas duas décadas seguintes, momento no qual ainda não se tinha uma regulamentação normativa eficiente ou, ainda, não existia órgão de controle externo robusto e apto a regulamentar os modelos de atuação, fiscalizar o cumprimento das normas e punir eventuais desvios. Por isso, é pertinente estudar as novas disposições que se aplicam ao exercício das funções de Ministério Público na tutela dos direitos coletivos e matérias extrapenais.

5.4.1. AS NORMAS QUE IMPÕEM OBRIGAÇÕES DE ATUAÇÃO

É no campo extrajudicial que existe o maior número de possibilidades de atuação, bem como, onde há a maior quantidade de normatizações e orientações de sobre a atuação ministerial. Entram nessa área a tutela de direitos difusos, coletivos (art. 129, III da CRFB/88) e individuais

homogêneos (RE 643978), quando revestidos de considerável importância social; a responsabilização por atos de improbidade administrativa (Lei 8429/92, o velamento das fundações privadas (art. 66 do Código Civil); além de diversas outras atribuições que ao órgão foram destinadas. Via de regra, a atuação do Ministério Público na tutela de tais interesses se dá, extrajudicialmente, no bojo do inquérito civil. Desse modo, qualquer objeto que possa implicar na restrição de direitos ou de qualquer outra forma atingir negativamente a órbita jurídica de outrem, o instrumento a ser adotado é o inquérito civil no âmbito institucional e a Ação Civil Pública (que a rigor, nada mais é a ação civil manejada pelo Ministério Público) no âmbito judicial.

Quando a atuação ministerial se dá sem caráter investigativo, oportunidade na qual não se utilizará dos poderes atribuídos ao órgão, como o de requisitar informações e documentos, os Ministérios Públicos disciplinaram expedientes administrativos com nomes diversos, tais quais: Procedimento Administrativo (no caso do Ministério Público do Estado de Minas Gerais é disciplinado pela Resolução Conjunta PGJ CGMP CSMP nº 1, de agosto de 28, de agosto de 2019). Conforme a norma em comento, tal expediente se destina a:

Art. 1º O Procedimento Administrativo, no âmbito da atividade-fim do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, destina-se a: I - acompanhar ou apurar fato relativo à tutela de interesse ou direito individual indisponível, inclusive em situações que demandem célere solução ou encaminhamento, notadamente a judicialização ou a tomada de providências extrajudiciais em favor de criança, adolescente, idoso ou enfermo; II - acompanhar e fiscalizar, de forma continuada, políticas públicas ou a atividade de instituições vinculadas às suas respectivas atribuições; III - acompanhar casos ou situações de fato que não tenham propriamente o caráter investigativo, de natureza cível ou criminal, e embasar outras atividades que, pela natureza da atribuição ou pela delimitação do objeto, não estão sujeitas a inquérito civil público; IV - acompanhar o cumprimento das cláusulas de termo de ajustamento de conduta celebrado. §1º A instauração de Procedimento Administrativo será precedida do respectivo registro da Notícia de Fato no SRU, para fins de controle, estatística e triagem, observado o disposto no Capítulo I da Resolução CNMP n.º 174, de 4 de julho de 2017. §2º Versando a Notícia de Fato sobre ocorrência de natureza criminal, o membro do Ministério Público poderá colher informações preliminares imprescindíveis à decisão sobre a instauração de Procedimento Investigatório Criminal (PIC), sendo vedada a expedição de requisições, devendo-se observar as normas da Resolução Conjunta PGJ CGMP n.º 3/2017.

Outro expediente administrativo diverso do inquérito civil é o Procedimento de Projeto Social – PROPS, regulamento pela Resolução Conjunta PGJ CGMP nº 02 de 2013. Cuida-se de instrumento adequado à promoção, implementação ou instauração de políticas públicas pelo Ministério Público, como, por exemplo, a restauração de um bem público de valor cultural, oportunidade na qual será viabilizada a participação do Ministério Público no fomento e direcionamento da sociedade civil para sucesso do objeto.

Ambos os expedientes em tela, de fato, conferem ao Ministério Público ampla autonomia e discricionariedade. Tal se dá porque, via de regra, não há caráter investigativo, nem

interesses contrapostos. Diante disso, há imposição de publicidade, via de regra, não havendo revisão por órgão superior, salvo no caso de Procedimento Administrativo que cuide de direitos individuais, quando o interessado deverá ser comunicado e lhe é facultado interpor recurso (art. 5º da Res. Conjunta PGJ CGMP CSMP nº 1, de 28 de agosto de 2019).

Todavia, o instrumento por excelência, cuja previsão é constitucional é o Inquérito Civil, procedimento hábil a auxiliar o órgão a coletar elementos para deflagração de ação civil pública ou, modernamente, tomada de Termo de Ajustamento de Conduta ou acordo de não persecução cível.

A uniformização de tal expediente no âmbito do Ministério Público nacional foi viabilizada pela Resolução nº 23 de 2007, editada pelo Conselho Nacional do Ministério Público. No documento em tela, cujas diretrizes são seguidas por todos os ramos do Ministério Público quando da regulamentação do tema, há todos os requisitos a serem seguidos, bem como, normas para viabilização das tomadas de decisões.

A finalização do Inquérito Civil, inclusive, no que se refere ao requerimento de instauração são passíveis de controle e de recurso por parte do interessado, conforme previsto na aludida Resolução. Se a finalização for por propositura de Ação Civil Pública, o inquérito civil deverá ser encerrado com o respectivo aviamento da ação. No caso de a finalização se der por arquivamento, haverá de ser homologado pelo órgão revisor do Ministério Público. Se, todavia, optar o membro do Ministério Público pelo encerramento consensual, através de ajuste de conduta, deverá homologá-lo via órgão revisor ou, ainda, se já no curso de ação, através do Poder Judiciário. Igual sorte é destinada aos acordos de não persecução cível.

Além dessas funções investigativas, o membro do Ministério Público tem dever funcional de cumprir as determinações de fiscalização em estabelecimentos policiais e órgãos afins (Resolução nº 20/2007 do CNMP); estabelecimentos penais (Resolução 56/2010 do CNMP); inspeções e visitas em instituições que atendam pessoas com deficiência, executam serviços socioassistenciais e internações de longa permanência (Recomendações nº 60/2007 e nº 64/2018; Resolução 154/2016 e Resolução 204/2019) e instituições da infância e juventude (Resoluções 67 e 71, ambas de 2011).

No caso de tais visitas, não há discricionariedade no que se refere a fazer a visita/inspeção ou não. Deve o membro do Ministério Público, qualquer que seja sua posição jurídica sobre o caso, realizar o ato determinado e preencher os relatórios, na periodicidade fixada pelo Conselho Nacional do Ministério Público. Caso constatare alguma deficiência ou situação de fato que determine a intervenção, deverá se utilizar de qualquer um dos instrumentos administrativos acima explicados, conforme aplicável ao caso. Nessa oportunidade, haverá

discrecionariedade no que se refere a melhor solução jurídica, todavia, sendo objeto de exame do órgão revisor ou Poder Judiciário, conforme o caso.

6. *A ACCOUNTABILITY* E DISCRICIONARIEDADE: COMPATIBILIDADES E BALIZAS

Os conceitos de *Accountability* e discrecionariedade não são sinônimos, nem aplicáveis aos mesmos contextos fáticos, porém, pode-se dizer que a ausência de um em detrimento do outro pode resultar em ineficiência ou excessos. Isto é, presente uma *accountability* ampla e efetiva, cuja atuação seja discrecionária, com instrumentos de responsabilidades eficazes, agências com atribuições sensíveis, geralmente, contramajoritárias, quando não possuem garantias funcionais tendem à inefetividade, ocasionada ou pela captação do *agent* pelo *principal* e detentor das prerrogativas de responsabilidade ou pela resistência/medo do *agent* em “desagradar” o principal.

Essa dificuldade tem marcado presença na relação dos governantes com os cidadãos em paralelo com os órgãos e instrumentos de controle. Há ocasiões em que a melhor decisão do ponto de vista técnico é politicamente desaconselhável, razão pela qual o *agent* tende a sucumbir à necessidade política, agravando o problema que deveria ser solucionado acaso adotasse a outra medida.

Há casos em que o gestor prefere nada fazer, a fim de não correr riscos pessoais ou se ver imbricado com os órgãos de controle; oportunidade na qual dá ares de que atuando está, de maneira a ludibriar os eleitores e conquistar, assim, a aquiescência dos *Principals*. É como observa Rodrigo Mascarenhas (2017), citando Pierre Conesa “Já se disse que não fazer nada enquanto se dá a ilusão da ação é a suprema arte da política”.

Nesse mesmo sentido, argumenta Fernando Vernalha Guimarães:

O administrador público vem, aos poucos, desistindo de decidir. Ele não quer mais correr riscos. Desde a edição da Constituição de 88, que inspirou um modelo de controle fortemente inibidor da liberdade e da autonomia do gestor público, assistimos a uma crescente ampliação e sofisticação do controle sobre as suas ações. Decidir sobre o dia a dia da Administração passou a atrair riscos jurídicos de toda a ordem, que podem chegar ao ponto da criminalização da conduta. Sob as garras de todo esse controle, o administrador desistiu de decidir. (GUIMARÃES, 2017).

Há outras situações, ainda, que o gestor fica encurralado, nas questões em que ele não pode deixar de atuar e a única ou todas as escolhas possíveis podem desagradar ao *principal*. Nessas oportunidades o *agent* se socorre, geralmente, da seguinte ferramenta: aguarda (ou, até mesmo, solicita) que os órgãos de controle externo recomendem ou determinem que ajam de tal modo e justificam, perante os eleitores, estarem agindo conforme imposto a ele. Nessa seara, o ônus da atuação recai em órgão cujas ferramentas de *accountability* e responsabilidade não se referem a

possibilidades concretas de troca, eis que geralmente, não são temporários (ou o são por prazo determinado) e não se submetem a escrutínio popular.

No enfrentamento da Pandemia do COVID-19 tal instrumental foi vastamente utilizado¹³. Medidas antipopulares ou antieconômicas, geralmente, foram tomadas por agentes após reunião com órgãos de controle e cidadãos representantes da sociedade civil organizada, nos quais a decisão fica vinculada ao “órgão deliberativo” ou, após Recomendação do Ministério Público ou intervenção judicial.

Tais fatos denotam que a relação discricionariedade e *accountability* é por diversas vezes complicada. A melhor solução, todavia, passa pelo fortalecimento do *accountability* e conhecimento e aprimoramento das normas que tutelam e disciplinam a discricionariedade.

Isto é, conhecendo o modo e os meios de impugnação (instrumentos que contenham a discricionariedade) o que será tão o mais eficiente na medida em que se ampliem a publicidade institucional, a facilitação da comunicação e as ferramentas de *accountability*, a relação entre as vantagens das prerrogativas que garantem a discricionariedade e necessária evitação de arbitrariedades será equilibrada.

7. CONCLUSÕES

O presente trabalho objetivou analisar a autonomia e a independência funcional do Ministério Público no cenário jurídico-político brasileiro; sua discricionariedade de atuação, bem como, suas balizas e formas de contenção e controle. Órgão independente que é, com amplo rol de atribuições, desencadeia amplo debate no que se referem às formas de controle e de efetividade que tais instrumentos possibilitam.

No decorrer da pesquisa, observou-se que o Ministério Público brasileiro promoveu ascendência tanto no que se refere ao seu rol de atribuições correlacionada a sua independência em relação aos demais poderes e agentes públicos, como na própria localização do órgão na Constituição da República, no sistema de Justiça e no cenário político-social do país.

Esse incremento paralelo de atribuições e autonomia não se deu, ao que foi possível notar, de maneira estanque. É que, ao conferir ao órgão matérias cujas posições são politicamente conflitivas, contramajoritárias e com alto grau de resistibilidade (como nos casos da Justiça Criminal), o legislador entendeu por bem que o órgão só seria efetivo para cumprir seu desiderato se fosse independente de captações externas.

13 Exemplos podem ser notados em: Reuniões definem novas diretrizes para conter o Coronavírus em Ipatinga. Disponível em <<https://www.ipatinga.mg.gov.br/detalhe-da-materia/info/reunioes-definem-novas-diretrizes-para-conter-o-coronavirus-em-ipatinga/96248>>. Justiça determina <<https://g1.globo.com/mg/vales-mg/noticia/2020/05/09/justica-determina-que-prefeitura-de-ipatinga-revogue-artigos-de-decreto-e-restrinja-funcionamento-de-comercio.ghtml>>

Tal entendimento, todavia, não se deu autonomamente pelo legislador, mas foi fruto de articulações e convencimentos por parte dos interessados em fortalecer o Ministério Público, especialmente, organizados pelos integrantes da carreira. Tal característica, todavia, não desnatura a importância do avanço alcançado, eis que a atuação combativa do órgão só foi e é possível pelas garantias e prerrogativas conquistadas no texto constitucional.

Observou-se que o adensamento institucional que a Carta de 1988 possibilitou ao Ministério Público também não se deu de maneira abrupta, mas foi uma espécie de incorporação de normas legais que na segunda metade do século XX passaram a conferir ao órgão do Ministério Público várias funções jurídicas e sociais, que o destoam de agências similares no mundo.

A diferença de atribuição pareceu justificar as transformações de configuração do órgão, sendo que, acaso fosse adotado outros modelos de Ministério Público, como o burocrático ou o eleitoral, a vinculação ao Poder Executivo, como no primeiro, tornando-o órgão de Governo e não de Estado; ou a eleição periódica, no segundo, transmutando-o a agência suscetível às deficiências sistemáticas do processo, podendo ensejar não somente uma atuação menos efetiva em temas com pouca expressividade eleitoral¹⁴, mas também na escolha de agentes menos técnicos, indicam, ao menos do ponto de vista objeto, o acerto na escolha da figura autônoma e independente.

Ocorre que não só vantagens advêm de tal opção. Deficiências no que se referem aos excessos de atuação ou à inexistência de controle efetivo ou repressivo provocaram a criação de ferramentas de contenção. A escolha foi ressuscitar a criação de um órgão localizado externamente aos respectivos ramos do Ministério Público, com poderes correicionais superiores aos das corregedorias locais, para atuação tanto na forma paralela independente, como na forma revisora.

Tal órgão é o Conselho Nacional do Ministério Público. Além de conferir a ele ampla capacidade normativa, tal qual seu semelhante, Conselho Nacional de Justiça, podendo pautar a atuação, criar prioridades de enfrentamento e responsabilizar os agentes pela não observâncias de suas diretrizes, possibilitou-lhe revisar as próprias decisões correicionais locais.

Todavia, a pesquisa demonstrou que há ampla crítica no que se refere à efetividade do órgão de controle nacional. Podem ser resumidas em duas principais ponderações: a primeira delas pontua que a composição do Conselho Nacional do Ministério Público é majoritariamente composta por membros do próprio Ministério Público e que, com isso, os instrumentos de *accountability* são mais fragilizados.

A segunda argumenta sobre o baixo grau de punição que o órgão possui, em relação aos procedimentos disciplinares instaurados em face de membros do Ministério Público. Neste ponto,

14 Como nos temas ligados à execução penal, ante ao notório abandono do sistema carcerário, talvez, incentivado pela suspensão dos direitos políticos (ou irrelevância política) dos presos que ali se encontram.

sem se avaliar o mérito de tais demandas, isto é: se a maioria de absolvições é decorrente de inefetividade do órgão ou de improcedência de fato das demandas, não se pode concluir pela inefetividade. O período inquisitório não foi mais efetivo em condenar porque mais justo, mas ao contrário, porquanto injusto, condenou-se mais. Desse modo, não é elemento que pode ser tomado isoladamente como parâmetro para conclusão sobre a efetividade/inefetividade do órgão.

Noutro giro, a presente pesquisa observou que a efetividade do Conselho Nacional do Ministério Público se dá, em grande parte, no campo normativo/orientação funcional. Notou-se que após a criação do órgão e sua de consolidação, há ampla normatização que delimita a atuação do membro do Ministério Público. Tal poder normativo passou também a ser desempenhado pelos ramos locais do Ministério Público e suas corregedorias, que, para além de disciplinar o *modus* da atuação, cria previsão de ferramentas para alterar o mérito do decidido pelo agente do Ministério Público.

Estudou-se também que, apesar de incipiente e nos casos limítrofes, já se verifica formas de controle da independência funcional, relativos ao mérito das decisões, notadamente, nos casos desproporcionais, em que além da revisão da decisão, ocorreram punições. Assunto delicado, pois mexe com a autonomia do próprio Ministério Público como instituição, razão pela qual qualquer ingerência no exercício independente, que é diferente da própria, necessária e inafastável possibilidade de revisão, não pode se submeter à casuística.

Nesse diapasão, notou-se que a atuação precípua do Conselho Nacional do Ministério Público é, no campo normativo, visando delimitar a independência para fortalecer a autonomia institucional (conforme previsto no art. 130-A, I da CF/88). Isto é, notou-se houve uma considerável ampliação normativa para conformar a independência funcional e essa característica possibilita uma maior autonomia do órgão como instituição.

Isto é, a independência funcional não é absoluta, como outrora já o fora ou como possa ter sido idealizada no âmbito da Constituinte de 1988. Ao fim e ao cabo, pode até ser invocada pelo agente do Ministério Público para resguardo de suas convicções pessoais – o que não o isenta de críticas e nem impediu caso em que houve punição pela posição adotada, como outrora dito – mas não impede que o mérito decidido seja modificado pela posição mais acertada, do ponto de vista da instituição.

Verificou-se também que a facilidade de acesso que a sociedade possui para provocação da atuação do Ministério Público, característica essa conjugada com as normatizações de controle e revisão do mérito das decisões formam uma espécie de controle social tanto no que se refere ao caso concreto sobre o qual recai a atuação do Ministério Público, como pelas próprias posições adotadas pelo membro atuante.

Sendo assim, pode se afirmar que o Ministério Público após a Constituição de 1988 recebeu ampla autonomia e independência funcional, a fim de fazer frente ao seu novo rol de atribuições constitucionais e legais. Tal independência não é absoluta, todavia, cuja conformação tem sido desempenhada pelo poder normativo do Conselho Nacional do Ministério Público.

O órgão não é *accountable* verticalmente, porquanto seus membros não são eleitos. Também, os instrumentos de *accountability* horizontal são majoritariamente desempenhados por agentes que de alguma forma possui vínculos com a instituição. Essa característica, todavia, não implica necessariamente em inefetividade das ferramentas de controle, sendo que a eficácia social da instituição será proporcionalmente direcional à publicidade das decisões tomadas, sejam aquelas relativas às normatizações de regência, sejam a publicidade institucional propriamente dita.

Desse modo, pode-se dizer que há uma discricionariedade normativamente contida na atuação do Ministério Público. Menor, do ponto de vista do agente, membro da instituição, mas nem por isso curta, já que as possibilidades de atuações são amplas, maior no que se refere ao Ministério Público propriamente dito como instituição, máxime, pelas possibilidades atuais de controle e revisão das decisões.

Não se olvide, todavia, que no campo disciplinar são necessários outros trabalhos que verifiquem, para além das porcentagens de condenações do Conselho Nacional do Ministério Público, a procedência ou não do caso posto a julgamento, bem como, o fortalecimento da atuação das corregedorias locais, que podem ter passado a atuar mais eficazmente ante ao possível poder de revisão do Conselho Nacional do Ministério Público.

REFERÊNCIAS

ARANTES, Rogério Bastos. **Ministério Público e Política no Brasil**. São Paulo: Sumaré, 2002.

AXT, Gunter. **A criação do CNMP: dos primórdios do debate sobre o controle externo à Emenda Constitucional n. 45/2004**. In Memória do CNMP: 12 anos de história. Disponível em <<https://www.cnmp.mp.br/portal/publicacoes/10606-memoria-do-cnmp-relatos-de-12-anos-de-historia>>. Acesso em 25 de fevereiro de 2021.

BRAGA, Fernanda. **Qual a diferença entre cláusula geral e conceito jurídico indeterminado**. Disponível em <<https://lfg.jusbrasil.com.br/noticias/959725/qual-a-diferenca-entre-clausula-geral-e-conceito-juridico-indeterminado-fernanda-braga>>. Acesso em 02 de fevereiro de 2021.

BRASIL. Associação Nacional dos Procuradores da República. **Lista tríplice**. Disponível em <<https://www.anpr.org.br/institucional/lista-triplice>>. Acesso em 23 de fevereiro de 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Plenário reverte punição a juiz que teve decisões questionadas pelo TJSP**. Disponível em <<https://www.cnj.jus.br/plenario-reverte-punicao-a-juiz-que-teve-decisoes-questionadas-pelo-tjsp/>>. Acesso em 25 de fevereiro de 2021.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **CNMP Suspende promotor do MP/ES por cinco dias**. Disponível em <<https://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/13779-cnmp-suspende-promotor-do-mp-es-por-cinco-dias#:~:text=O%20Plen%C3%A1rio%20do%20Conselho%20Nacional,de%20ado%C3%A7%C3%A3o%20por%20casal%20homossexual.>>. Acesso em 25 de fevereiro de 2021.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Recomendação nº 60, de 5 de julho de 2017**. Disponível em <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-060.pdf>>. Acesso em 27 de fevereiro de 2021.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Recomendação nº 64, de 24 de janeiro de 2018**. Disponível em <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Recomendacoes/Recomendao-064.pdf>>. Acesso em 27 e fevereiro de 2021.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº 20, 28 de maio de 2007**. Disponível em <https://www.cnmp.gov.br/portal/images/Resolu%C3%A7ao_n%C2%BA_20_alterada_pelas_Resolu%C3%A7%C3%B5es-65-98_113_e_121.pdf>. Acesso em 27 de fevereiro de 2021.

BRASIL. Conselho Nacional do Minas Gerais. **Resolução nº 23, de 17 de setembro de 2007**. Disponível em <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resoluo-0231.pdf>>. Acesso em 27 de fevereiro de 2021.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº 26, de 17 de dezembro de 2007**. Disponível em <<https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/519/>>. Acesso em 25 de fevereiro de 2021.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº 56, de 22 de junho de 2010.** Disponível em <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Resolucoes/Resolu%C3%A7ao_n%C2%BA_56_alterada_pelas_Res._80-2011_e_120-2015.pdf>. Acesso em 27 de fevereiro de 2021.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº 67, de 16 de Março de 2011.** Disponível em <<https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/705>>. Acesso em 27 de fevereiro de 2021.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº 71, de 15 de junho de 2011.** Disponível em <<https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/723>>. Acesso em 27 de fevereiro de 2021.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº 154, de 13 de dezembro de 2016.** Disponível em <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/normas/RESOLUO_154.pdf>. Acesso em 27 de fevereiro de 2021.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº 204, de 16 e dezembro de 2019.** Disponível em <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resoluo-n-204-2019.pdf>>. Acesso em 27 de fevereiro de 2021.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº 181, de 7 de agosto de 2017.** Disponível em <<https://cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resoluo-181-1.pdf>>. Acesso em 25 de fevereiro de 2021.

BRASIL. Constituição (1824). **Constituição Política do Imperio do Brazil**, de 25 de março de 1824. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>. Acesso em 25 de fevereiro de 2021.

BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, de 16 de julho de 1934. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em 25 de fevereiro de 2021.

BRASIL. Constituição (1937). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**, de 10 de novembro de 1937. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm>. Acesso em 25 de fevereiro de 2021.

BRASIL. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**, de 18 de setembro de 1946. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em 25 de fevereiro de 2021.

BRASIL. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 24 de janeiro de 1967. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em 25 de fevereiro de 2021.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 25 de fevereiro de 2021.

BRASIL. **Decreto nº 1.166, de 17 de Dezembro de 1892.** Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1166-17-dezembro-1892-523025-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em 25 de fevereiro de 2021.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. **Código Penal.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm>. Acesso em 25 de fevereiro de 2021.

BRASIL. Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. **Código de Processo Penal.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689compilado.htm>. Acesso em 25 de fevereiro de 2021.

BRASIL. Ipatinga. **Reuniões definem novas diretrizes para conter o Coronavírus em Ipatinga.** <<https://www.ipatinga.mg.gov.br/detalhe-da-materia/info/reunioes-definem-novas-diretrizes-para-conter-o-coronavirus-em-ipatinga/96248>>. Acesso em 26 de fevereiro de 2021.

BRASIL. Lei de 29 de novembro de 1832. **Promulga o Código de Processo Criminal do Império de primeira instância com disposição provisória acerca (sic) da administração da Justiça Civil.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim-29-11-1832.htm>. Acesso em 25 de fevereiro de 2021.

BRASIL. Lei Complementar nº 40, de 14 de dezembro de 1981. **Estabelece normas gerais a serem adotadas na organização do Ministério Público estadual.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp40.htm>. Acesso em 25 de fevereiro de 2021.

BRASIL. Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981. **Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação e dá outras providências.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%206.938%2C%20DE%2031%20DE%20AGOSTO%20DE%201981&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20Pol%C3%ADtica%20Nacional,aplica%C3%A7%C3%A3o%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias>. Acesso em 25 de fevereiro de 2021.

BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. **Disciplina a ação civil pública por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, turístico e paisagístico e dá outras providências.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm>. Acesso em 25 de fevereiro de 2021.

BRASIL. Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993. **Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp75.htm>. Acesso em 25 de fevereiro de 2021.

BRASIL. Lei nº 8.443 de 16 de julho de 1992. **Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443.htm>. Acesso em 25 de fevereiro de 2021.

BRASIL. Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997. **Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9472.htm>. Acesso em 25 de fevereiro de 2021.

BRASIL. Lei nº 8.429/92. **Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta; indireta ou fundacional e dá outras providências.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm>. Acesso em 26 de fevereiro de 2021.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. **Institui o Código Civil.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm>. Acesso em 26 de fevereiro de 2021.

BRASIL. Lei 13.934, de 24 de dezembro de 2019. **Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13964.htm>. Acesso em 25 de fevereiro de 2021.

BRASIL. Minas Gerais. Lei Complementar nº 34, de doze de setembro de 1994. **Dispõe sobre a organização do Ministério Público do Estado e dá outras providências.** Disponível em <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LCP&num=34&comp=&ano=1994&texto=consolidado>>. Acesso em 25 de fevereiro de 2021.

BRASIL. Minas Gerais. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. **Ato CGMP nº 1, de 19 de fevereiro de 2021.** Disponível em <https://mpnormas.mpmg.mp.br/files/1/1/1-1-CC8A-28-ato_cgmp_01_2021.pdf>. Acesso em 25 de fevereiro de 2021.

BRASIL. Minas Gerais. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. **Ato CGMP nº 2, de 12 de maio de 2020**. Disponível em <https://mpnormas.mpmg.mp.br/files/1/1/1-1-CBCE-28-ato_cgmp_02_2020.pdf>. Acesso em 25 de fevereiro de 2021.

BRASIL. Minas Gerais. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. **Gestão de Pessoas – Quadro de Membros – Ativos**. Disponível em <https://transparencia.mpmg.mp.br/links/gestao_de_pessoas/quadro_membros/ativos>. Acesso em 26 de fevereiro de 2021.

BRASIL. Minas Gerais. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. **Resolução Conjunta PGJ CGMP, nº 3, de 20 de agosto de 2009**. Disponível em <https://mpnormas.mpmg.mp.br/files/1/1/1-1-C44C-32-ResConj_PGJ_CGMP_03_2009_at.pdf>. Acesso em 25 de fevereiro de 2021.

BRASIL. Minas Gerais. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. **Resolução Conjunta PGJ CGMP nº 3, de 18 de julho de 2017**. Disponível em <https://mpnormas.mpmg.mp.br/files/1/1/1-1-C9DF-28-resconj_pgj_cgmp_03_2017.pdf>. Acesso, 25 de fevereiro de 2021.

BRASIL. Minas Gerais. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. **Resolução Conjunta PGJ CGMP CSMP nº 1, de 28 de agosto de 2019**. Disponível em <https://mpnormas.mpmg.mp.br/files/1/1/1-1-CB5D-28-resconj_pgj_cgmp_csmp_01_2019.pdf>. Acesso em 26 de fevereiro de 2021.

BRASIL. Minas Gerais. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. **Resolução Conjunta PGJ CGMP nº 5, de 25 de março de 2020**. Disponível em <<https://mpnormas.mpmg.mp.br/atosNormativos.php?pid=1&sid=1>>. Acesso em 25 de fevereiro de 2021.

BRASIL. Minas Gerais. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. **Resolução Conjunta PGJ CGMP nº 12, de 29 de junho de 2020**. Disponível em <https://mpnormas.mpmg.mp.br/files/1/1/1-1-CBE8-28-resconj_pgj_cgmp_12_2020.pdf>. Acesso em 25 de fevereiro de 2021.

BRASIL. Minas Gerais. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. **Resolução Conjunta PGJ CGMP nº 01, de 11 de janeiro de 2021**. Disponível em <https://mpnormas.mpmg.mp.br/files/1/1/1-1-CC6D-32-resconj_pgj_cgmp_01_2021_at.pdf>. Acesso em 25 de fevereiro de 2021.

BRASIL. Minas Gerais. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. **Enunciados de Súmulas do Conselho Superior do Ministério Público de Minas Gerais**. Disponível em <https://wiki.mpmg.mp.br/corregedoria/doku.php?id=cgmp:enunciados_de_sumulas:start>. Acesso em 25 de fevereiro de 2021.

BRASIL. Ministério Público Militar. **MPM-Considerações sobre a escolha do Procurador-Geral da República**. Disponível em <<https://www.mpm.mp.br/mpm-consideracoes-sobre-a-escolha-do-pgr/>>. Acesso em 02 de março de 2021.

BRASIL. Ouvidoria-Geral da República. **História das ouvidorias**. Disponível em <<https://www.gov.br/ouvidorias/pt-br/cidadao/conheca-a-ouvidoria/historia-das-ouvidorias>>. Acesso em 26 de fevereiro de 2021.

BRASIL. Paraná. Ministério Público do Paraná. **A carta de Curitiba**. Disponível em <<https://memorial.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=232>>. Acesso em 25 de fevereiro de 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Cível Originária 889**. Disponível em <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2386205>>. Acesso em 25 de fevereiro de 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **A Constituição e o Supremo**. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigo.asp?item=1106&tipo=CJ&termo=37>>. Acesso em 25 de fevereiro de 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Plenário: cabe ao procurador-geral decidir conflitos de atribuição entre MP Federal e estaduais**. Disponível em <stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=317013>. Acesso em 25 de fevereiro de 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 643978**. Disponível em <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4087609>>. Acesso em 26 de fevereiro de 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Conheça o Ministério Público junto ao TCU**. Disponível em <<https://portal.tcu.gov.br/institucional/ministerio-publico-junto-ao-tcu/>>. Acesso em 25 de fevereiro de 2021.

CALABRICH, Bruno. **A escolha do procurador-geral da República por lista tríplice institucional**. Disponível em <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/a-escolha-do-procurador-geral-da-republica-por-lista-triplice-institucional-12022019>>. Acesso em 25 de fevereiro de 2019.

CALABRICH, Bruno. **A escolha do procurador-geral da República por lista tríplice institucional – parte II**. Disponível em <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/a-escolha->

[do-procurador-geral-da-republica-por-lista-triplice-institucional-parte-ii-13022019](#)>. Acesso em 25 de fevereiro de 2021.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 11. ed. Salvador: Ed. JusPodivm, 2019.

KERCHE, Fábio. **Autonomia e Discrecionalidade do Ministério Público no Brasil**. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 50, nº2, 2007, pp. 259 a 279.

KERCHE, F., Oliveira, V. E. de, & Couto, C. G. (2020). **Os Conselhos Nacionais de Justiça e do Ministério Público no Brasil: instrumentos de accountability?** *Revista De Administração Pública*, 54(5), 1334-1360

MACHADO, Antônio Alberto. **Ministério Público Democracia e Ensino Jurídico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

MASCARENHAS, Rodrigo. **O Estado amedrontado (ou crime de hermenêutica dos outros é refresco)**. OABRJ, 2017. Disponível em <<https://www.oabrij.org.br/noticias/estado-amedrontado-ou-crime-hermeneutica-dos-outros-refresco-rodrigo-mascarenhas>>. Acesso em 26 de fevereiro de 2021.

MAZZILI, Hugro Nigro. **Manual do Promotor de Justiça**. Disponível em <<http://www.mazzilli.com.br/pages/livros/manualpj.pdf>>. Acesso em 25 de fevereiro de 2021.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; **Curso de Direito Constitucional**. 9. Ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

FILHO, Luiz Fernando Bandeira de Mello; SIQUEIRA, **Patrícia Ferreira Wanderley de. Liberdade de Expressão dos Membros do Ministério Público: Garantias, Limites e Balizas pelo CNMP**. In Revista do CNMP: O Ministério Público e a Liberdade de Expressão. n.8. Brasília: CNMP, 2020.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **O Direito Administrativo do Medo: a crise da ineficiência pelo controle**. Direito do Estado, 2016. Disponível em <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/fernando-vernalha-guimaraes/o-direito-administrativo-do-medo-a-crise-da-ineficiencia-pelo-controle>>. Acesso em 26 de fevereiro de 2021.

JUSTIÇA determina que Prefeitura de Ipatinga revogue artigos de decreto e restrinja funcionamento de comércio. **G1**, Ipatinga, 09 de maio de 2020. Disponível em <<https://g1.globo.com/mg/vales-mg/noticia/2020/05/09/justica-determina-que-prefeitura-de-ipatinga-revogue-artigos-de-decreto-e-restrinja-funcionamento-de-comercio.ghtml>>. Acesso em 26 de fevereiro de 2021.