

FUNDAÇÃO OSWALDO ARANHA  
CENTRO UNIVERSITÁRIO DE VOLTA REDONDA  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO  
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

**DELANO SANTOS FURTADO**

**O MINISTÉRIO PÚBLICO DO BRASIL: UM QUARTO PODER?**

VOLTA REDONDA  
2019

**FUNDAÇÃO OSWALDO ARANHA  
CENTRO UNIVERSITÁRIO DE VOLTA REDONDA  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO  
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO**

**O MINISTÉRIO PÚBLICO DO BRASIL: UM QUARTO PODER?**

Monografia apresentada ao Curso de Direito do UniFOA como requisito à obtenção do título de bacharel em Direito.

Aluno:

Delano Santos Furtado

Professora Orientadora:

Cora Hisae Monteiro da Silva Hagino

VOLTA REDONDA

2019



Fundação Oswaldo Aranha



FOLHA DE APROVAÇÃO

Trabalho de Conclusão de Curso intitulado:

O Ministério Público do Brasil um quanto  
podes

Elaborado por Delano Santos Fortes apresentado  
publicamente perante a Banca Avaliadora, como parte dos requisitos para conclusão do Curso de  
Direito.

Aprovada em 16 de setembro de 2019

Banca Avaliadora:

Leão Hozio

Professor Orientador - Unifoa

[Signature]

Professor Avaliador - Unifoa

[Signature]

Professor Avaliador - Unifoa

Aos meus pais.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Deus por ter me concedido a oportunidade e intelecto para desenvolver este projeto e concluir minha graduação.

À minha orientadora por ter sido muito atenciosa, compreensiva, justa e sincera em suas críticas.

À minha família, em especial minha mãe, pai e avô, para quem sempre vou dedicar todas as minhas conquistas, pois sem o apoio, incentivo, investimento e principalmente amor eu não teria chegado até aqui.

## RESUMO

A monografia tem por objetivo analisar o Ministério Público como possível quarto poder informal da nossa República em razão de possuir características institucionais elementares próprias dos três poderes brasileiro (Executivo, Legislativo e Judiciário). No decorrer da pesquisa, foi constatado que o Ministério Público é um quarto poder devido ao fato de possuir na mesma proporção de força estatal, a equiparável independência, autonomia, garantias, prerrogativas, funções institucionais e mecanismo *accountability* típicos do Executivo, Legislativo e Judiciário. No entanto, quanto ao último elemento, isto é, a *accountability* ou controle externo, a pesquisa também conclui que a instituição apesar de exercê-lo, tampouco se submete a ele, bem como a carência resultante disto ocasiona em excessos, perseguições políticas e abusos de direitos e prerrogativas em detrimento de nossa jovem democracia.

**Palavras-chave** Freios e contrapesos; *accountability*; funções típicas e atípicas; Autonomia; *Lawfare*:

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>1</b>
<b>2 DO SISTEMA DE FREIOS E CONTRAPESOS.....</b>	<b>3</b>
<b>2.1 Basilares Constitucionais.....</b>	<b>5</b>
<b>2.2 Funções dos Poderes.....</b>	<b>6</b>
1.2.1 Poder Executivo.....	6
1.2.2 Poder Legislativo.....	7
1.2.3 Poder Judiciário.....	8
<b>3 DO MINISTÉRIO PÚBLICO.....</b>	<b>11</b>
<b>3.1 Conceito de Ministério Público.....</b>	<b>11</b>
<b>3.2 Origem e desenvolvimento no Brasil.....</b>	<b>16</b>
<b>3.3 Posicionamento atual no texto constitucional.....</b>	<b>22</b>
<b>3.4 Princípios do Ministério Público.....</b>	<b>22</b>
<b>3.5 Funções.....</b>	<b>25</b>
<b>4 O MINISTÉRIO PÚBLICO COMO UM QUARTO PODER.....</b>	<b>29</b>
<b>4.1 Fiscal da Lei e dos Três Poderes.....</b>	<b>29</b>
4.1.1 Controle externo da atividade policial.....	30
4.1.2 Ações de Controle de Constitucionalidade.....	31
4.1.2 Ação Penal Pública.....	32
4.1.3 Ação Civil Pública.....	33
<b>4.2 Iniciativa para proposição de projetos de lei.....</b>	<b>33</b>
<b>4.3 Comparação das funções e atribuições típicas e atípicas.....</b>	<b>34</b>
<b>4.4 Legitimidade para representação contra a propaganda eleitoral irregular</b> .....	<b>35</b>
<b>5 ACCOUNTABILITY E MINISTÉRIO PÚBLICO.....</b>	<b>37</b>
<b>6 CONCLUSÃO.....</b>	<b>50</b>
<b>7 REFERÊNCIAS.....</b>	<b>52</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A sistemática contemporânea brasileira de partição do poder é constituída pelo modelo que, *a priori*, fora esculpido por Montesquieu como sistema de freios e contrapesos.

Este sistema, reconhecido por esta lógica mecânica, foi elaborado buscando em seu fim, os meios necessários para que se garanta a subsistência e manutenção do que conhecemos hoje como ideal de democracia, sem o qual viveríamos até o presente momento no autoritarismo.

Atualmente, este meio processual democrático é composto pela supremacia tripartite conhecida pela configuração dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, que preservam em si caráter autônomo e independente, no caso brasileiro.

Assim sendo, iremos analisar minuciosamente as funções típicas e atípicas de cada um dos três poderes e como o seu relacionamento institucional se dá em razão destas funções.

Também iremos abordar o Ministério Público em suas principais atribuições como um quarto poder atípico que, apesar de não ser reconhecido como tal pela Constituição Federal, goza de algumas prerrogativas inerentes a de seus supostos similares típicos.

Em nossa jovem democracia, todas as esferas de poder exercem funções típicas e atípicas, em razão da garantia de doses democráticas para a correta manutenção do Estado Democrático de Direito. Neste contexto, o *Parquet* brasileiro é uma instituição que detêm uma gama de atribuições e prerrogativas extensas e recebe, em contrapeso, pouco controle externo sobre si.

Nesta ordem, será indagada a problemática pela qual podemos ou não considerar que o Ministério Público brasileiro é um quarto poder informal, ao partirmos da analítica de características expressivas dos integrantes de seu suposto gênero, tal como se esta afirmativa ou negativa condiz ou não com uma realidade democrática de direito.

Em suma, vamos analisar o porquê o Ministério Público embora seja categorizado como um órgão essencial à justiça tem todas características elementares estatais que poderiam fazer dele um quarto poder atípico da República.

Começaremos no primeiro capítulo dando uma varredura analítica por toda a clássica teoria de *Montesquieu*, demonstrando o que é o sistema de freios e contrapesos, seu *modus operandi* e o porquê de sua importância. Em seguida serão abordados os três poderes da República analisando as funções que cada um exerce e o relacionamento institucional que mantém entre si. No terceiro e quarto capítulos será discutido o Ministério Público sob a sua ótica conceitual, desenvolvimento histórico, garantias, estrutura interna, funções institucionais, mecanismos de *accountability*, abuso de garantias e papel na atual conjuntura. Já no último capítulo será realizado uma comparação entre as funções típicas e atípicas do Ministério Público com os três poderes para chegarmos à conclusão se este na sua relação estatal de poder tem ou não equivalência de força para ser caracterizado como um quarto poder informal atípico da República.

## 2 DO SISTEMA DE FREIOS E CONTRAPESOS

Para iniciarmos este tema, cumpre-nos, preliminarmente conceituar que Sistema de Freios e Contrapesos é o mecanismo pelo qual a divisão das funções estatais é compartilhada entre os três poderes, isto é, Legislativo, Executivo e Judiciário (MONTESQUIEU, 1996).

O Sistema de Freios e Contrapesos é uma logística de fundamental importância para a construção, preservação e consolidação da República, da democracia e dos direitos fundamentais, afinal de contas, são estes poderes os responsáveis por tais fundamentos.

Seguindo o objetivo deste capítulo, a separação dos Poderes tem referência em Aristóteles, mas foi Montesquieu, francês, em seu livro, O Espírito das Leis, na modernidade, quem traçou a separação dos poderes e produziu uma referência efetiva (MONTESQUIEU, 1996).

Ele previu a tripartição de poderes, usual no nosso sistema brasileiro, e aduziu o seguinte:

Quando, na mesma pessoa ou no mesmo corpo de Magistratura, o Poder Legislativo é reunido ao Executivo, não há liberdade. Porque pode temer-se que o mesmo Monarca ou mesmo o Senado faça leis tirânicas para executá-las tiranicamente. Também não haverá liberdade se o Poder de Julgar não estiver separado do Legislativo e do Executivo. Se estivesse junto com o Legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário: pois o Juiz seria o Legislador. Se estivesse junto com o Executivo, o Juiz poderia ter a força de um opressor. Estaria tudo perdido se um mesmo homem, ou um mesmo corpo de principais ou nobres, ou do Povo, exercesse estes três poderes: o de fazer as leis; o de executar as resoluções públicas; e o de julgar os crimes ou as demandas dos particulares (MONTESQUIEU, 1996, p. 168).

Ao pensar nesta tripartição do poder, Montesquieu estava preocupado com a estabilidade dos governos (expressão que corresponde ao que chamamos de regime ou modo de funcionamento das instituições políticas), em vista de que naquele contexto histórico em que vivia, a estabilidade de governo era frágil, fato este que prejudicava o modus operandi do funcionalismo estatal, a organização do comércio e

a relação entre classes, haja vista que haviam seis classes na antiga Roma (MONTESQUIEU, 1996).

Em razão da necessidade de um poder frear os anseios autoritários dos outros, foi criada a Lei Valeriana na antiga Roma, a qual assegurou aos cidadãos que pudessem apelar para o povo (Poder Legislativo de Roma) em favor de sua vida contra todas as sentenças dos cônsules que as colocassem em cheque, conforme se vê no seguinte transcrito: “os cônsules não puderam mais pronunciar uma pena capital contra um cidadão romano, a não ser pela vontade do povo” (MONTESQUIEU, 1996).

Para este pensador, o qual estudou os diversos regimes de governo, tendo em vista, principalmente a monarquia, despotismo e república, constatou que a única capacidade de conter o poder estava interligada umbilicalmente a ideia de que somente um poder pode conter os anseios não virtuosos dos outros poderes (MONTESQUIEU, 1996).

A finalidade da separação dos poderes é evitar a concentração de poder nas mãos de uma só pessoa. Antes desta ideia de separação de poderes quem mandava era o Monarca e em respostas a estas monarquias absolutistas criou-se a separação dos poderes.

Contemporaneamente, é notável salientar, que o poder do Estado é uno, não se divide, não é fracionado, pois, na verdade o que ocorre, é a separação das funções estatais, função de legislar, administrar e julgar, todas exercidas cada qual por um grupo específico.

Nosso país utiliza em sua estrutura estatal a sistemática da tripartição do poder, conforme podemos notar no próprio artigo 60, parágrafo 4º, III de nossa Constituição Republicana Democrática de 1988:

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:  
§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:  
I - a forma federativa de Estado;  
II - o voto direto, secreto, universal e periódico;  
III - a separação dos Poderes;  
IV - os direitos e garantias individuais (BRASIL, 1988).

Assim, conforme é evidenciado, há a separação das funções estatais e não dos poderes em virtude destas serem cláusulas pétreas.

## **2.1 Basilares Constitucionais**

Os princípios basilares que regem este mecanicismo são aqueles previstos no artigo 2º de nossa Constituição Federal, quais sejam:

O primeiro deste é o conhecido como princípio da Harmonia, expresso no artigo 2º da Constituição. Este princípio significa que os três Poderes devem ter uma convivência harmônica entre si, ou seja, não devem violar a independência, autonomia, garantias e prerrogativas dos demais (MENDES; BRANCO, 2017).

O segundo é o princípio da Independência, qual conceitua-se por via da descrição constitucional pela qual um Poder não se subordina ao outro (MENDES; BRANCO, 2017).

Por último e não menos importante, temos em vista o princípio da Indelegabilidade, que encontra-se implícito no artigo 2º e determina que em regra um poder não pode delegar sua função a outro. Há uma exceção, que é a lei delegada, a qual consta no artigo 68 da Constituição Federal: “Art. 68. As leis delegadas serão elaboradas pelo Presidente da República, que deverá solicitar a delegação ao Congresso Nacional” (BRASIL, 1988).

Sobre o último princípio supracitado, a Lei delegada nos informa que o Congresso Nacional delega para o Presidente, através de uma resolução, a possibilidade de fazer uma lei sobre um assunto específico.

Todavia, ilustrando de forma precisa o que já fora discutido anteriormente, cabe ao Legislativo, em sua função típica, conforme o disposto no art. 49, V da CF, como medida de frear os sentimentos autoritários do Executivo: “V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa” (BRASIL, 1988).

Deste modo, cada um dos três poderes exerce uma função típica, ou seja, principal, e também outras funções de forma secundária, que são as funções atípicas.

## 2.2 Funções dos Poderes

A Carta Política, principalmente com o viés de evitar o arbítrio e o desrespeito aos direitos fundamentais dos seres humanos, que se encontram previstos no art. 5º da CF, previu a existência dos Poderes do Estado e da Instituição do Ministério Público, independentes e harmônicos entre si, repartindo entre eles as funções estatais e prevendo prerrogativas e imunidades para que bem pudessem exercê-las, bem como criando mecanismos de controles recíprocos, sempre como garantia da perpetuidade do Estado democrático de Direito (MORAES, 2012).

Para abordarmos o tema deste trabalho, que será discutido mais posteriormente, torna-se obrigatório em nosso trabalho, expor, embora já citado de forma breve um pouco acima, a questão das funções típicas e atípicas de cada um dos poderes estatais, quais sejam, Executivo, Legislativo e Judiciário. Para isso, iremos ilustrar, de modo a tornar mais didática a expressão do pensamento deste projeto, as seguintes funções de cada poder:

**TABELA 1 – Das funções típicas e atípicas**

<b>Poder</b>	<b>Função típica</b>	<b>Função atípica</b>
<b>Executivo</b>	Administrar o Estado	Legislar – Julgar
<b>Legislativo</b>	Legislar –Fiscalizar	Administrar – Julgar
<b>Judiciário</b>	Julgar	Legislar - Administrar

Fonte: Autor.

### 2.2.1 Poder Executivo

Poder Executivo tem a função de governar o povo e administrar os interesses públicos, de acordo as leis previstas na Constituição Federal. No Brasil, País que adota o regime presidencialista, o líder do Poder Executivo é o Presidente da República, que tem o papel de chefe de Estado e de governo. O Presidente é eleito democraticamente para mandato com duração de quatro anos e possibilidade de uma reeleição consecutiva para igual período (MENDES; BRANCO, 2017).

Ao tomar posse, o chefe do Executivo tem o dever de sustentar a integridade e a independência do Brasil, apresentar um plano de governo com programas prioritários, projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento (MENDES; BRANCO, 2017).

Cabe ao Poder Executivo executar as leis elaboradas pelo Poder Legislativo, mas o Presidente da República também pode iniciar esse processo. Em caso de relevância e urgência, adota medidas provisórias e propõe emendas à Constituição, projetos de leis complementares e ordinárias e leis (MORAES, 2012).

O Presidente da República também tem o direito de rejeitar ou sancionar matérias e ainda, decretar intervenção federal nos Estados, o estado de defesa e o estado de sítio; manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos; celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional. Compete ao cargo a concessão de indulto e a comutação de penas, ou seja, substituir uma pena mais grave, imposta ao réu, por outra mais branda (BRASIL, 1988).

Cabe salientar, que em caso de viagem ou impossibilidade de exercer o cargo, o primeiro na linha sucessória a ocupar o cargo de Presidente é o seu vice. Em seguida vêm o presidente da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e presidente do Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 1988).

### **2.2.2 Poder Legislativo**

Em suma, o Congresso Nacional é o titular do Poder Legislativo Federal, e o exerce por meio da Câmara dos Deputados (com representantes do povo brasileiro) e do Senado Federal (com representantes dos Estados e do Distrito Federal), cabendo-lhe, como funções legislar sobre as matérias de competência da União, bem como fiscalizar as entidades da administração direta e indireta, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, conforme art. 44 da Carta Magna: “Art. 44. O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal” (BRASIL, 1988).

O Congresso Nacional tem como principais responsabilidades elaborar as leis e proceder à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da Administração direta e indireta (BRASIL, 1988).

O Brasil adotou o sistema bicameral, o qual prevê a manifestação das duas Casas na elaboração das normas jurídicas. Isto é, se uma matéria tem início na Câmara dos Deputados, o Senado fará a sua revisão, e vice-versa, à exceção de matérias privativas de cada órgão (BRASIL, 1988).

As competências privativas da Câmara dos Deputados (funções típicas e atípicas), conforme o art. 51 da Constituição Federal, incluem: a autorização para instauração de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado; a tomada de contas do Presidente da República, quando não apresentadas no prazo constitucional; a elaboração do Regimento Interno; a disposição sobre organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços e a iniciativa de lei para a fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias, e a eleição dos membros do Conselho da República (BRASIL, 1988).

A Câmara dos Deputados é a Casa em que tem início o trâmite da maioria das proposições legislativas. Órgão de representação mais imediata do povo, centraliza muitos dos maiores debates e decisões de importância nacional (BRASIL, 1988).

### **2.2.3 Poder Judiciário**

Como já ilustrado no quadro acima, o Poder Judiciário tem a função típica de julgar e atípica de legislar e administrar. Buscando a tentativa de conceituar e demonstrar o que é este poder, assim como seu papel e demais desdobramentos, mergulhamos no entendimento do professor e Ministro do Supremo Tribunal Federal, Alexandre de Moraes, o qual nos ensina que:

O Poder Judiciário é um dos três poderes clássicos previstos pela doutrina e consagrado como poder autônomo e independente de importância crescente no Estado de Direito, pois, como afirma Sanches Viamonte, sua função não consiste somente em administrar a Justiça, sendo mais, pois seu mister é ser o verdadeiro guardião da Constituição, com a finalidade de preservar, basicamente, os princípios da legalidade e igualdade, sem os quais os demais tornar-se-iam vazios. Esta concepção resultou da consolidação de grandes princípios de organização política, incorporados pelas necessidades jurídicas na solução de conflitos. Não se consegue conceituar um verdadeiro Estado democrático de direito sem a existência de um Poder Judiciário autônomo e independente para que exerça sua função de guardião das leis, [...] (MORAES, 2012, p. 522).

Seguindo neste sentido, de busca pela demonstração das funções do Poder Judiciário, leciona o professor que:

Ao lado das funções atípicas de legislar e administrar, o Estado exerce a função de julgar, ou seja, a função jurisdicional, consistente na imposição da validade do ordenamento jurídico, de forma coativa, toda vez que houver necessidade.

Podemos, assim, afirmar que função jurisdicional é aquela realizada pelo Poder Judiciário, tendo em vista aplicar a lei a uma hipótese controvertida mediante processo regular, produzindo, afinal, coisa julgada, com o que substitui, definitivamente, a atividade e vontade das partes (MORAES, 2012, p. 524).

Diante disto, não resta dúvida que, a função típica deste Poder é a jurisdicional, ou seja, a de julgar e aplicar a legislação a determinado caso concreto, que lhe é posto, resultante de um conflito de interesses (MORAES, 2012).

Todavia, em outrora já discutido, o Poder Judiciário tem também suas funções atípicas, de natureza administrativa e legislativa. A primeira consiste, por exemplo, na concessão de férias aos seus membros e serventários; prover, na forma prevista nessa Constituição, os cargos de juiz de carreira na respectiva jurisdição (MORAES, 2012).

A segunda função atípica, pressupõe a edição de normas regimentais, em razão de ser competência do Poder Judiciário elaborar seus regimentos internos, com observância das normas de processo e das garantias processuais das partes, dispondo sobre a competência e o funcionamento dos respectivos órgãos jurisdicionais e administrativos (MENDES; BRANCO, 2017).



### 3 DO MINISTÉRIO PÚBLICO

#### 3.1 Conceito

Foi ao Ministério Público quem a Constituição Federal atribuiu a incumbência de defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis (BRASIL, 1988).

Todos os seus membros têm as mesmas garantias asseguradas aos integrantes do Poder Judiciário, embora não tenham qualquer vinculação com esse poder, nem com Poder Executivo nem com o Poder Legislativo.

É um órgão público independente e que fiscaliza a atuação dos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário). Ele é dividido entre Ministério Público Estadual, Ministério Público Federal, Ministério Público do Trabalho e Ministério Público Militar (BRASIL, 1988).

Os integrantes do Ministério Público Estadual são os promotores de Justiça (que atuam no primeiro grau de jurisdição) e os procuradores de Justiça (que atuam no segundo grau de jurisdição, junto aos tribunais), auxiliados por servidores, assistentes jurídicos e estagiários, todos com ingresso na Instituição mediante concurso público (MORAES, 2012).

O procurador-geral da República é o chefe do Ministério Público Federal, ou seja, está hierarquicamente acima de todos os procuradores da República. Nessa posição, ele ou ela é o principal líder e representante da instituição perante a sociedade brasileira e as demais instituições (KERCHE, 2009).

Os procuradores da República podem escolher até três nomes para o cargo. Dos três nomes mais votados, o presidente pode escolher um ou não, pois este não está vinculado a tal lista. Um exemplo disto foi a atual escolha do procurador geral Augusto Aras, o qual fora indicado pura e simplesmente por saber fazer uma leitura do perfil de Bolsonaro e mostrar-se estar alinhado, em partes, à personalidade política-ideológica do presidente (PIRES, 2019).

Neste mesmo sentido, cabe ressaltar que foi nos governos do PT que nasceu esta tradição entre membros do MP de se escolher como procurador-geral o candidato-membro mais votado. No entanto, conforme supradito, não há obrigatoriedade para o presidente assim o faça (KERCHE; MARONA, 2018)

Outrossim, objetivando frisar a não vinculação do chefe do executivo a tal listra tríplice, devemos recordar que ex-procuradora geral da república, Raquel Dodge, assim como Aras, não fez parte das chapas internas dos procuradores que almejavam o cargo e informou publicamente “estar à disposição do presidente Jair Bolsonaro para mais um mandato de dois anos”, o que não ocorreu por não haver alinhamento político com o presidente (ROCHA, 2019).

Depois da indicação pelo presidente, o indicado ainda precisa passar por uma sabatina em comissão do Senado e ser aprovado pela maioria absoluta dos senadores (BRASIL, 1988).

Tal questão é de suma importância para a discutirmos mais à frente. Insta salientar que é também o procurador-geral que propõe o orçamento do MPU.

Entre as funções da instituição estão a de propor ações, como por exemplo, ação penal pública, ação civil pública e ação direta de inconstitucionalidade, junto ao Poder Judiciário, assim como propor projetos de lei ao Congresso Nacional, os quais, também exemplificativamente, devem tratar de temas relacionados ao Ministério Público da União, como a criação e extinção de cargos dentro do órgão e a definição dos salários dos funcionários, conforme os seguintes dispositivos da Constituição Federal:

Art. 127 - § 2º: Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa, podendo, observado o disposto no art. 169, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas ou de provas e títulos, a política remuneratória e os planos de carreira; a lei disporá sobre sua organização e funcionamento.

§ 3º O Ministério Público elaborará sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias.

§ 5º Leis complementares da União e dos Estados, cuja iniciativa é facultada aos respectivos Procuradores-Gerais, estabelecerão a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público, observadas, relativamente a seus membros:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

- I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;
- II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;
- III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;
- IV - promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição;
- V - defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas;
- VI - expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva;
- VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;
- VIII - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais;
- 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, 1988).

Além destes precedentes constitucionais, temos também os dispostos na Lei Complementar n.75 de 20-5-1993 (Estatuto do Ministério Público da União), os quais aduzem:

Art. 6º Compete ao Ministério Público da União:

- I - promover a ação direta de inconstitucionalidade e o respectivo pedido de medida cautelar;
- II - promover a ação direta de inconstitucionalidade por omissão;
- III - promover a arguição de descumprimento de preceito fundamental decorrente da Constituição Federal;
- IV - promover a representação para intervenção federal nos Estados e no Distrito Federal;
- V - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;
- VI - impetrar habeas corpus e mandado de segurança;
- VIII - promover outras ações, nelas incluído o mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania, quando difusos os interesses a serem protegidos;
- IX - promover ação visando ao cancelamento de naturalização, em virtude de atividade nociva ao interesse nacional;
- X - promover a responsabilidade dos executores ou agentes do estado de defesa ou do estado de sítio, pelos ilícitos cometidos no período de sua duração;
- XI - defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas, incluídos os relativos às terras por elas tradicionalmente habitadas, propondo as ações cabíveis;
- XII - propor ação civil coletiva para defesa de interesses individuais homogêneos;
- XIII - propor ações de responsabilidade do fornecedor de produtos e serviços;

XIV - promover outras ações necessárias ao exercício de suas funções institucionais, em defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, especialmente quanto:

XIX - promover a responsabilidade:

a) da autoridade competente, pelo não exercício das incumbências, constitucional e legalmente impostas ao Poder Público da União, em defesa do meio ambiente, de sua preservação e de sua recuperação;

b) de pessoas físicas ou jurídicas, em razão da prática de atividade lesiva ao meio ambiente, tendo em vista a aplicação de sanções penais e a reparação dos danos causados;

XX - expedir recomendações, visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como ao respeito, aos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe cabe promover, fixando prazo razoável para a adoção das providências cabíveis (BRASIL, 1993)

Já na esfera estadual, a chefia se dá pelo procurador-geral de Justiça, que é eleito pelos promotores e procuradores e nomeado pelo governador do Estado (KERCHE, 2009), a quem é apresentada a lista tríplice com os mais votados na eleição interna, porém, devendo-se observar as mesmas nuances dos casos Rachel Dodge e Augusto Aras já apontados acima.

Além da área criminal, cumpre-nos ressaltar, embora já feito nos dispositivos acima, que o Ministério Público atua na defesa do patrimônio público e social, do meio ambiente, da habitação e urbanismo, da infância e juventude, dos idosos, das pessoas com deficiência, dos direitos humanos, da saúde pública, da educação, do consumidor e ainda em falências e fundações, entre outros (MORAES, 2012).

No entanto, apesar de toda essa áurea teórica positiva que contorna a noção da instituição, há de se apontar que na prática a instituição é responsável por cometer uma série de excessos e abusos em decorrência de suas garantias e prerrogativas funcionais, como, por exemplo, os excessos ocorridos na lava jato, onde várias informações foram vazadas e diversos outros abusos processuais cometidos, como violações a direitos fundamentais e uso do *lawfare* para perseguição de inimigos políticos, os quais resultaram factualmente em atos claramente incompatíveis com o devido processo legal, a ampla defesa e a presunção de inocência..

Talvez o mais próximo e relevante abuso seja a combinação de acusação e decisões judiciais entre procuradores federais e juízes em detrimento dos réus da lava jato (FARIA, 2019).

Quanto à presunção de inocência, cabe expor brevemente que a mesma nos processos da operação lava jato foi violada abruptamente por duas facetas.

A primeira como já é de fato público e notório, foi desrespeitada por todos os atores da operação, haja vista por delegados, procuradores e juízes tanto na fase administrativa do inquérito policial quanto na fase judicial, quando cometiam excessos por via de suas garantias e prerrogativas funcionais para punir e condenar vexatóriamente os agentes passivos sem ao menos ter havido um processo penal transitado em julgado. As melhores ilustrações desta narrativa são a condução coercitiva do ex-presidente Lula em fase administrativa de inquérito (GRILLO, 2016) e o PowerPoint inserido nas redes sociais pelo do procurador Deltan Dallagnol (JURÍDICO, 2017)

Em relação à segunda faceta, essa pode ser descrita pela condenação moral e social que sofreram os sujeitos passivos dessa operação quando foram vazadas para a mídia as diversas conversas telefônicas, documentos particulares e quaisquer outros meios que obtinha o condão de condenar e punir os réus mediante a opinião pública sem mesmo haver uma condenação penal transitada em julgado compatível com o devido processo legal.

Essas violações supracitadas ao devido processo legal foram tão excessivas que até mesmo as prerrogativas dos advogados foram violadas, porque alguns advogados que atuavam como patrono de uns foram grampeados por delegados da Polícia Federal em conluio com procuradores, conforme informou o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil:

Não é possível admitir a interceptação e a manutenção das provas dela decorrentes, para se descobrir se um dos advogados da sociedade de advogados estaria ou não envolvido em crimes. Isto porque, após anos de tramitação, mesmo após o reconhecimento por parte da autoridade coatora de que houve um equívoco na quebra do sigilo telefônico do escritório, as provas não foram excluídas e, agora, uma decisão fundamentação relevante determina a sua manutenção enquanto durar o processo. Isso é um absurdo! (GALHARDO, 2017).

Diante disto, podemos concluir que apesar de todo o arsenal jurídico de poder concedido ao Ministério Público pela Constituição Federal de 1988 ter ocasionado em

grandes avanços no combate ao crime organizado e a corrupção, em contrapartida também resultou em excessos significativos violadores de direitos fundamentais e conseqüentemente ao Estado Democrático de Direito.

### **3.2 Origem e desenvolvimento do MP no Brasil**

O que nos importa é o ponto de partida desta instituição a partir de sua inserção no Direito Brasileiro, que se iniciou na primeira Constituição do Brasil, isto é, a do Império, datada em 1824.

O texto constitucional da Constituição da República de 1824 não fazia referência à instituição titular da ação penal de nosso país. Foi somente em 1832, com a compilação do Código de Processo Criminal que surgiu o nosso primeiro Ministério Público (MAZZILLI, 1991).

Posteriormente, foi editado o Decreto nº 120 de 1843, que regulou a atividade do *Parquet* e afirmou que os promotores seriam nomeados pelo Imperador do Município da Corte e pelos Presidentes nas Provinciais, por tempo indefinido e que serviriam somente enquanto houvesse conveniência na conservação do serviço público, pois, caso contrário, seriam indistintamente demitidos por aqueles que os nomearam (MAZZILLI, 1991).

Conforme vimos no parágrafo anterior, não havia estabilidade para os promotores, assim como pertencia a instituição ao Poder Executivo.

Em 1876, com a Consolidação Ribas, surgiu na segunda instância o Procurador da Coroa, porém, este não detinha o status de chefe dos Procuradores (MORAES, 2012).

Durante a Primeira República, com Ministro da Justiça Campos Salles, precursor da independência do Ministério Público no Brasil, com a edição do Dec. nº 848/1890, expedido para a reforma da justiça no Brasil, a instituição titular da ação penal pública, através do Decreto nº 1.030/1890, adquiriu mais independência e status de instituição necessária (MAZZILLI, 1991).

A primeira Constituição da República ainda não aludiu ao Ministério Público enquanto instituição: apenas fez referência à escolha do procurador-geral e à sua iniciativa na revisão criminal pro reo.

Nesta Constituição de 1991 o Procurador-Geral da República era escolhido pelo Presidente da República entre os membros do Supremo Tribunal Federal, sob a condição de que os tribunais Federais elegeriam, de sua própria organização, os presidentes do MP e suas respectivas secretarias (MORAES, 2012).

Um fato importante de se mencionar, é que neste período constitucional, a nomeação e a demissão dos empregados era facultada aos presidentes dos tribunais federais, demonstrando assim, o quão desprovido ainda era o MP de independência, autonomia e prerrogativas.

Posteriormente, a Constituição de 1934, com viés mais progressista, a meu ver, recepcionou outras instâncias da instituição, prevendo a existência de Ministérios Públicos na União, no Distrito Federal e Territórios, e nos Estados, a serem organizados por lei e não mais pelos Tribunais Federais como fora em outrora (LENZA, 2019).

Além disso, o Chefe do Ministério Público, no âmbito federal (Procurador-Geral da República), passou a ser nomeado pelo Chefe do Poder Executivo, com aprovação do Senado Federal e os mesmos requisitos estabelecidos para os Ministros da Suprema Corte, sem a necessidade de fazer parte do Poder Judiciário, porém, com os mesmos vencimentos destes (MORAES, 2012).

Esta Carta Constitucional também previu estabilidade e vedações aos membros do Ministério Público, assim como a necessidade de concurso público para o ingresso à carreira, conforme encontramos no livro do professor Alexandre de Moraes:

O Ministério Público será organizado na União, no Distrito Federal e nos Territórios por lei federal, e, nos Estados, pelas leis locais. O Chefe do Ministério Público Federal nos juízos comuns é o Procurador-Geral da República, de nomeação do Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, dentre cidadãos com os requisitos estabelecidos para os

Ministros da C orte Suprema. Terá os mesmos vencimentos desses Ministros, porém demissível, ad nutum. Os chefes do Ministério Público no Distrito Federal e nos Territórios serão de livre nomea o do Presidente da República dentre juristas de notável saber e reputa o ilibada, alistados eleitores e maiores de 30 anos, com os vencimentos dos Desembargadores (MORAES, 2012, p. 416).

Todavia, a próxima constitui o (1937) diminuiu a previsão constitucional do Ministério Público, apenas fazendo breves referências no título referente ao Poder Judiciário, em especial, ao Supremo Tribunal Federal.

Entretanto, mesmo esta carta política não tendo contemplado o MP com capítulo próprio, como fez a de 1934, ela lhe concedeu mais prerrogativas necessárias e importantes que não haviam anteriormente, quais sejam: a capacidade de interposi o de recursos e possibilidade dos membros do *parquet* adentrarem aos tribunais superiores através do quinto constitucional (LENZA, 2019).

O marco relevante foi no Código de Processo Penal de 1941, que tornou regra a titularidade da a o penal pelo Ministério Público. No plano cível, o papel do Ministério Público foi também ganhando realce como fiscal da lei e como parte (MENDES; BRANCO, 2017).

Um pouco já   frente, na próxima compila o constitucional (1946), foi dado   institui o novamente capítulo próprio e foram mantidas a estabilidade, inamovibilidade relativa e a necessidade de concurso público para o ingresso na carreira, conforme dispunha art.127 da CF de 1946 (MORAES, 2012).

Um fato importante a se mencionar, é que não detinham, nesta época, os membros do MP o direito à aposentadoria compulsória caso fossem demitidos por qualquer motivo que seja, seja este justo ou injusto.

Em razão deste artigo, ficou determinado que os membros do Ministério Público da União, do Distrito Federal e dos Territórios ingressariam nos cargos iniciais da carreira mediante concurso e, após dois anos de exercício, não poderiam ser demitidos senão por sentença judiciária ou mediante processo administrativo em que lhes facultasse a ampla defesa; nem removidos, a não ser mediante representa o motivada do chefe do Ministério Público, com fundamento em conveniência do serviço.

Contudo, uma inovação foi adicionada, a saber, a escolha do Procurador-Geral da República seria feita mediante a participação do Senado Federal, o qual deveria aprovar a escolha do Presidente da República. Necessário de se observar, porém, é que a demissão deste ainda era uma faculdade do Presidente da República e de fácil aplicação, haja vista que atualmente é bem mais complexo tal procedimento de remoção.

Cabe salientar, que a reforma vislumbra claramente a construção do modelo democrático de tripartição de poderes sendo aplicado à instituição do Ministério Público.

Em contrapartida, uma prerrogativa que havia sido adquirida na Carta Política de 1937, a saber, a possibilidade de adentrar como magistrado no Poder Judiciário, foi mitigada (art. 124, V), pois a viabilidade de ser membro dos tribunais superiores foi reduzida aos tribunais estaduais, não podendo assim, mais os promotores e procuradores participarem de uma das maiores instâncias de justiça e poder do país, fato este que promovia a desinflência da classe profissional às reivindicações políticas de qualquer natureza que pudessem vir a serem pleiteadas.

Em relação à representação da união em juízo, postulação esta que hoje é feita pelo advogado geral da união e nas esferas inferiores pelos procuradores de estado, do distrito federal e dos municípios, leciona Alexandre de Moraes: “A representação da União em juízo era atribuição constitucional dos Procuradores da República, podendo a lei cometer esse encargo, nas comarcas no interior, ao Ministério Público local” (MORAES, 2012).

Já na Carta Constitucional de 1967, todas as regras estabelecidas no texto de 1946 foram repetidas na Constituição de 1967, como por exemplo, as referentes ao concurso público, estabilidade, inamovibilidade etc. (LENZA, 2019).

Todavia, alterou-se novamente a topologia constitucional da de 1946, recolocando o MP dentro do Capítulo do Poder Judiciário, mas mantendo as mesmas prerrogativas e atribuições que haviam sido realizadas anteriormente.

No entanto, em aproximadamente três anos após a edição desta Carta Magna, foram editadas duas emendas constitucionais, a saber, Emenda Constitucional nº 1, de 1969 e nº7 de 1977, pelas quais, o Ministério Público que em outrora pertencia ao Poder Executivo, voltou a pertencer a este, sendo realocado no capítulo próprio do Executivo (MORAES, 2012).

Esta mudança topográfica constitucional e política de realocação da submissão do *Parquet* de um poder a outro, previu a novidade pela qual seria possível a edição de lei complementar, de iniciativa do Presidente da República, para o estabelecimento de normas gerais a serem adotadas na organização dos Ministérios Públicos Estaduais (MORAES, 2012).

Não faz e não fazia sentido o MP ter pertencido ao Poder Executivo, pois, como que vai tutelar, por exemplo, o interesse ambiental e outros direitos coletivos se o político pelo qual ele está subordinado logrou êxito em sua campanha em virtude desta ter sido financiada pela mesma empresa que está poluindo/ofendendo o bem ambiental/coletivo em que ele deve proteger?

Em suma, 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 se lhe atribuía a tarefa de promover e fiscalizar a execução da lei. Nos Códigos de Processo Civil (1939 e 1973), o Ministério Público conquistou crescente papel de órgão agente e interveniente (MAZZILLI, 1991).

O extraordinário crescimento adveio quando da Lei Complementar federal n. 40/81, definiu um estatuto para o Ministério Público nacional, com suas principais atribuições, garantias e vedações.

Em 1985, a chamada Lei da Ação Civil Pública conferiu-lhe importante iniciativa na promoção de ações para a proteção de interesses difusos (meio ambiente, consumidor, bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico).

Atualmente o Ministério Público encontra-se disciplinado em capítulo próprio na Constituição vigente, fora da estrutura dos demais poderes, com total autonomia e independência e com suas funções ampliadas (127-130 CF), fatos estes que nos ajudam profundamente no entender da problemática que buscamos solucionar.

Por fim, conforme exposto na doutrina constitucional do Ministro do STF Alexandre de Moraes:

O Ministério Público brasileiro, com a moldura e a consistência que lhe foi dada pela Constituição de 1988, bem representa a contradição decorrente de tais influências, pois: (a) dos Estados Unidos, herdou a desvinculação com o Poder Judiciário, a denominação de sua chefia, o controle externo de determinadas atividades administrativas ligadas ao Poder Executivo, o resquício de poder participar da política partidária, ainda que em hipóteses restritas previstas em lei, a postura independente que aqui somente se subordina à consciência jurídica de seu membro, como, aliás, está na Lei Maior ao assegurar sua autonomia funcional e administrativa (art. 127); (b) da Europa continental, herdou a simetria da carreira com a magistratura, inclusive as prerrogativas similares, o direito de assento ao lado dos juízes, as vestes próprias e até mesmo o vezo de atuar como se magistrado fosse, embora devesse ter o ardor do advogado no patrocínio da causa. O Ministério Público desenvolveu-se sob a influência do Novo e Velho Mundo, e da simbiose vem a sua força[...] (MORAES, 2012, p. 418).

A presença do Ministério Público após a Constituição Federal de 1988 tornou-se tão importante e presente no mundo político-jurídico, que resultou no fato onde, embora existam vários legitimados para proposição da ação direta de inconstitucionalidade, a instituição tomou para si o protagonismo na expressiva maioria das vezes, conforme o próprio Ministro do Supremo STF, Luís Roberto Barroso já reconheceu:

Em tema de ações diretas de inconstitucionalidade, as ações movidas pelo Procurador-Geral da República têm o maior índice de acolhimento dentre todos os legitimados. O parecer da Procuradoria-Geral da República – isto é, seu pronunciamento nos casos em que não é parte – é visto como expressão do interesse público primário que deve ser preservado na questão. A despeito da ausência de pesquisas empíricas, é possível intuir que um percentual muito significativo das decisões do STF acompanha a manifestação do Ministério Público Federal (BARROSO, 2017, p. 249).

Para fechar este tema, segue a transcrição de como encontra-se atualmente rotulado o Ministério Público na atual conjuntura:

Por fim, uma referência ao que a Constituição denominou “funções essenciais à justiça”. O Ministério Público viu consagrada sua independência político-administrativa e financeira, teve reconhecido um conjunto amplo de funções próprias e, ao lado do Judiciário, viveu, sob a Constituição de 1988, uma fase de expressiva ascensão institucional. Ao lado do seu papel proeminente no processo penal, o Ministério Público tem experimentado uma significativa expansão do seu papel em matéria cível e administrativa, com intensa atuação na tutela do meio ambiente, do consumidor e da moralidade administrativa. O Supremo Tribunal Federal validou a possibilidade de promotores e procuradores conduzirem diretamente a investigação criminal (BARROSO, 2017, p. 278).

Assim sendo, indubitavelmente podemos concluir que tal prerrogativa concedida à instituição é um “*upgrade*” de significativa relevância.

### **3.3 Posicionamento atual no texto Constitucional**

Conforme notamos na CF/1988, o Ministério Público brasileiro encontra-se inserido ao final do título IV – Da organização dos Poderes no seu Capítulo III – Das funções Essenciais à Justiça, onde também se encontram, respectivamente, as sessões Advocacia Pública, Advocacia e Defensoria Pública (BRASIL, 1988).

Extraíndo daí, podemos concluir que embora faça parte do título da organização dos Poderes e tenha função evidentemente de um poder republicano (típicas e atípicas), dotada de autonomia e independência, este não goza da nomenclatura “Poder”, igualmente a dos três Poderes da República, bem como não possui capítulo próprio, e encontra-se topograficamente inserido com todos os demais órgãos destinados às funções essenciais à justiça (BRASIL, 1988).

Diante disto, podemos concluir constitucionalmente ou melhor dizendo, legalmente, o *Parquet* não é um quarto poder republicano.

### **3.4 Princípios do Ministério Público**

Conforme leciona ministro do Supremo Tribunal Federal, são princípios institucionais do Ministério Público, previstos na Constituição Federal, a unidade, a indivisibilidade, a independência funcional e o princípio do promotor natural e, infraconstitucionais, o exercício da ação penal, a irrecusabilidade e a irresponsabilidade (MORAES, 2012).

Visando uma dialética breve e clara com os destinatários deste projeto, resumidamente conceituamos o Princípio da Unidade como aquele pelo qual os membros do MP integram um só órgão sob a direção única de um só Procurador-geral, ressaltando-se, porém, que só existe unidade dentro de cada Ministério Público, isto é, não estão os membros de um Ministério Público subordinados ao chefe de outro.

Em relação à Indivisibilidade, pode esta ser definida como um ser uno, isto é, os promotores, procuradores não se vinculam aos processos nos quais atuam, podendo ser substituídos uns pelos outros de acordo com as normas legais. Importante ressaltar que a indivisibilidade resulta em verdadeiro corolário do princípio da unidade, pois o Ministério Público não se pode subdividir em vários outros Ministérios Públicos autônomos e desvinculados uns dos outros.

Quanto à independência ou autonomia funcional, esta se dá pelo fato de que os membros do *Parquet* são independentes no exercício de suas funções, não ficando sujeitos às ordens de quem quer que seja, somente devendo prestar contas de seus atos à Constituição, as leis e à sua consciência (MORAES, 2012).

Conforme o ministro expõe:

Nem seus superiores hierárquicos podem ditar-lhes ordens no sentido de agir desta ou daquela maneira dentro de um processo. Os órgãos de administração superior do Ministério Público podem editar recomendações sobre a atuação funcional para todos os integrantes da Instituição, mas sempre sem caráter normativo (MORAES, 2012, p. 420).

Este princípio expõe claramente uma ausência *accountability*, pois demonstra que o MP é um órgão independente com autonomia funcional e financeira e não precisa prestar contas a agentes externos

Seguindo a explicativa do parágrafo anterior, a qual tentamos demonstrar a falta de *accountability*, cabe-nos ressaltar que em nossa Carta Política, só se concebe no MP uma hierarquia no sentido administrativo, pela chefia do Procurador-Geral da instituição, nunca de índole funcional.

O maior exemplo prático disto é aquele exposto pelo doutrinador, onde leciona o seguinte:

A independência funcional mostra-se presente, exemplificadamente, na redação do art. 28 do Código de Processo Penal, pois, discordando o Procurador-geral de Justiça da promoção de arquivamento do Promotor de Justiça, poderá oferecer denúncia, determinar diligências, ou mesmo designar outro órgão ministerial para oferecê-la, mas jamais poderá determinar que o proponente do arquivamento inicie a ação penal (MORAES, 2012, p. 421).

A autonomia e independência do MP é tão grande que quando a CF em seu art. 85 II, considera crime de responsabilidade do Presidente da República a prática de atos atentatórios ao livre exercício da Instituição, concede ao mesmo um poder funcional imenso, podendo, caso entenda o Congresso, sofrer *impeachment* se violar suas prerrogativas, conforme disciplina o texto abaixo:

Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:

- I - a existência da União;
- II - o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação;
- III - o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais;
- IV - a segurança interna do País;
- V - a probidade na administração;
- VI - a lei orçamentária;
- VII - o cumprimento das leis e das decisões judiciais.

Parágrafo único. Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento (BRASIL, 1988)

O princípio do promotor é um princípio constitucional implícito, que decorre do princípio do juiz natural previsto no artigo 5º, inciso LIII, da CF, *in verbis*: “ninguém será processado nem sentenciado senão pela autoridade competente” (BRASIL, 1988).

Isto é, assim como um agente passivo tem o direito de ser processado por um juiz competente e previamente constituído, sendo vedada a criação de juízo ou tribunal de exceção (art. 5º, inciso XXXVII CF), também terá o direito de ser acusado por Órgão previamente indicado por lei, isto é, pelo MP através de um promotor ou procurador natural (MORAES, 2012).

No entanto, cabe ressaltar que o princípio do promotor natural é passível de relativização, pois, a possibilidade facultada aos procuradores gerais e órgãos colegiados de selecionar quadros de suas preferências para atuar em determinados casos, como por exemplo, os grupos de atuação especial em nível estadual e forças tarefas em federal, que em tese funcionam como instrumento da instituição para criar políticas institucionais mais coerentes e unificadas, resultam na fragilização deste princípio pelo fato dos próprios agentes de acusação serem escolhidos à dedo e não por um sistema não seletivo (KERCHE; MARONA, 2018).

### 3.5 Funções

A melhor forma de definir o que é o MP se dá pela análise de suas funções. Estas funções encontram-se tipificadas no artigo 129 e seus incisos da Carta Republicana, os quais expõe o seguinte:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;

II - zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

IV - promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição;

V - defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas;

VI - expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva;

VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;

VIII - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais;

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, 1988).

Cabe ressaltar, que rol constitucional supracitado é exemplificativo, possibilitando ao Ministério Público exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade constitucional, conforme art. 25 da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei nº 8.625/93):

1. propor ação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais, em face da Constituição Estadual.
2. promover o inquérito civil e a ação civil pública, na forma da lei: a. para a proteção, prevenção e reparação dos danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, e a outros interesses difusos, coletivos e individuais indisponíveis e homogêneos; b. para a anulação ou declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio público ou à moralidade administrativa do Estado ou de Município, de suas administrações indiretas ou fundacionais ou de entidades privadas de que participem;
3. manifestar-se nos processos em que sua presença seja obrigatória por lei e, ainda, sempre que cabível a intervenção, para assegurar o exercício de suas funções institucionais, não importando a fase ou grau de jurisdição em que se encontrem os processos;
4. exercer a fiscalização dos estabelecimentos prisionais e dos que abriguem idosos, menores, incapazes ou pessoas portadoras de deficiência;
5. deliberar sobre a participação em organismos estatais de defesa do meio ambiente, neste compreendido o do trabalho, do consumidor, de política penal e penitenciária e outros afetos à sua área de atuação;
6. ingressar em juízo, de ofício, para responsabilizar os gestores do dinheiro público condenados por tribunais e conselhos de contas;
7. interpor recursos ao Supremo Tribunal Federal e ao Superior Tribunal de Justiça (LENZA, 2019, p. 1526).

Sendo assim, podemos dizer o Ministério Público é um verdadeiro defensor da sociedade, tanto no campo penal com a titularidade exclusiva da ação penal pública, quanto no campo cível como fiscal dos demais Poderes Públicos e defensor da legalidade e moralidade administrativa, inclusive com a titularidade do inquérito civil e da ação civil pública.

Diante de tudo discutido, elencamos o seguinte esquema visual:

**Tabela 2 – Das funções típicas e atípicas do Ministério Público:**

<b>Ministério Público</b>	
<b>Funções Típicas</b>	<b>Funções Atípicas</b>
Promover ação penal pública; fiscalizar os três poderes e a ordem jurídica vigente.	Auto Administrar propor projetos leis

Fonte: autor

No tocante as funções atípicas deste poder, quais sejam, a de auto administrar-se e legislar, podemos exemplificar a primeira com o fato de que a própria instituição, com independência e autonomia, administra os seus concursos públicos, suas finanças e etc.

Já em relação à iniciativa de propor projetos de lei, podemos ilustrar, projetos que visam a criação e extinção de cargos dentro do órgão, a definição dos salários dos funcionários e o orçamento, conforme art. 61 da CF, o qual diz:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição (BRASIL, 1988)

Outro belo exemplo da função atípica de proposição de projetos de lei é o recente projeto do MP conhecido como “as 10 Medidas Contra a Corrupção”\*, uma iniciativa que visa fazer diversas alterações no Código Penal e Código de Processo Penal brasileiro (MPPR, 2016).

Por último, mas não menos importante, vale salientar uma função de construção jurisprudencial pouco conhecida, qual seja, a de legitimidade para representação contra a propaganda eleitoral irregular.

Além de todas as funções supraditas, as quais influenciam num leque de interferência estatal enorme no relacionamento do MP junto aos outros poderes, talvez esta seja uma das maiores prerrogativas relativa à autonomia funcional da instituição, pois exerce na esfera política um peso abrupto quando há o escopo de beneficiar candidatos políticos em detrimento de outros, conforme seguinte explicação:

Nessa mesma linha, também versando sobre os limites da autonomia partidária, o STF, em duas decisões referenciais, decidiu que também o Ministério Público (e não apenas os partidos, como dispõe a legislação partidária) tem legitimidade para representações contra a propaganda eleitoral irregular, 1124 além de, por ora em sede de cautelar, suspender a eficácia de Resolução do TSE (23.396/2013) que condicionava a instauração

---

\* 1) Prevenção à corrupção, transparência e proteção à fonte de informação 2) Criminalização do enriquecimento ilícito de agentes públicos - 3) Aumento das penas e crime hediondo para corrupção de altos valores - 4) Aumento da eficiência e da justiça dos recursos no processo penal - 5) Celeridade nas ações de improbidade administrativa 6) Reforma no sistema de prescrição penal – 7) Ajustes nas nulidades penais – 8) Responsabilização dos partidos políticos e criminalização do caixa dois – 9) Prisão preventiva para evitar a dissipação do dinheiro desviado – 10) Recuperação do lucro derivado do crime.

de inquérito policial eleitoral à autorização prévia da Justiça Eleitoral (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2017, p. 832).

Diante disto, verossímil se faz a crítica de Kerche e Marona quando afirmam que:

Armados institucionalmente para alterar a dinâmica política e eleitoral se assim lhes convier, os procuradores passam a disputar a representação do interesse público sem estarem, eles mesmo, sujeitos às regras democráticas da disputa eleitoral ou mesmo contidos pelos limites impostos aos juízes de somente atuarem quando provocados. O processo judicial, que culminou com a prisão do ex-presidente Lula, no momento em que lidera todas as pesquisas de intenção de votos para as eleições presidenciais desse ano, é um dos resultados mais evidentes do grau de politização que a burocracia de controle atingiu e, particularmente, do novo tipo de institucionalidade produzido pela lava jato (KERCHE; MARONA, 2018).

Ou seja, tal fato não é saudável porque resulta num desequilíbrio nas relações políticas-eleitorais e afronta diretamente o Estado Democrático de Direito.

## 4 O MINISTÉRIO PÚBLICO COMO UM QUARTO PODER

Embora constitucionalmente atípico, em virtude de nossa Carta Republicana recepcionar somente três poderes e inserir topograficamente o Ministério Público como órgão de função essencial à justiça, factualmente podemos dizer que este goza de características elementares de equivalentes a de um típico poder republicano.

E o que seriam essas tais características elementares de um típico poder republicano? Pois bem, tal caracteres podem, a grosso modo serem definidos por algumas peculiaridades: fiscal da lei e dos três poderes; possibilidade de propor a ação penal pública e civil; Iniciativa para proposição de projetos de lei e se auto administrar:

### 4.1 Fiscal da lei e dos três poderes

Fiscal da lei ou custos legis é a obrigação legal e constitucional imposta ao MP para estar presente judicialmente em todos os processos judiciais em estejam presentes os seguintes requisitos, quais seja:

Art. 178. O Ministério Público será intimado para, no prazo de 30 (trinta) dias, intervir como fiscal da ordem jurídica nas hipóteses previstas em lei ou na Constituição Federal e nos processos que envolvam:  
I - interesse público ou social;  
II - interesse de incapaz;  
III - litígios coletivos pela posse de terra rural ou urbana (Brasil, 2015).

Interesse público ou social talvez seja, neste projeto o tema mais interessante para ilustração, pois assim como faz o legislativo ao fiscalizar o executivo em suas tomadas de decisão, faz o ministério público pela via judicial em relação ao executivo.

Um exemplo disso são aqueles processos em que há em cheque a possibilidade haver diminuição de verbas públicas, como por exemplo nos processos de medicamentos em que sempre que o judiciário tenha de sequestrar verbas públicas o *Parquet* deve tomar ciência e manifestar-se previamente.

Tal ciência e manifestação a meu ver é uma forma de *accountability*, ou seja, um sistema de freios e contrapesos dentro de uma relação processual existente entre o Poder Executivo e Judiciário, pois visa exercer um controle externo fiscalizatório sobre ambos, com a finalidade de preservar o interesse público.

Em comparação ao parágrafo acima, podemos demonstrar que o Judiciário intervém de forma igual ao do Ministério Público num conflito entre Executivo e Legislativo quando exercer o controle de constitucionalidade preventivo ou repressivo.

Cabe ressaltar, que no caso da ação de medicamentos, além de atuar como custos legis, pode também figurar como parte, conforme entendimento que se segue:

O direito à saúde, na condição de direito subjetivo, assume uma dupla dimensão individual e coletiva (transindividual), cabível, portanto, sua tutela jurisdicional individual, inclusive mediante ação proposta pelo Ministério Público (cuidando-se de direito individual indisponível) (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2017, p. 682).

Neste mesmo sentido, vale salientar que mesmo não sendo parte, pode o Ministério Público recorrer de decisões judiciais que entenda ser incompatível com o interesse público, como por exemplo, decisões que onerem excessivamente o erário público e naturalmente vá em contramão com o interesse público, conforme podemos ver na Súmula 99 do Superior Tribunal de Justiça: O Ministério Público tem legitimidade para recorrer no processo em que oficiou como fiscal da lei, ainda que não haja recurso da parte (STJ, 2010).

#### **4.1.1 Controle externo da atividade policial**

Outra faceta é o controle externo da atividade policial, valendo lembrar que as todas as instituições policiais fazem parte do Poder Executivo de qualquer um dos governos federal ou estadual. Constituição Federal:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:  
I - polícia federal;  
II - polícia rodoviária federal;  
III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a

§ 6º As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios (Brasil, 1988).

Seguindo neste sentido, a Lei Complementar n.75 de 1993:

Art. 3º O Ministério Público da União exercerá o controle externo da atividade policial tendo em vista:

a) o respeito aos fundamentos do Estado Democrático de Direito, aos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, aos princípios informadores das relações internacionais, bem como aos direitos assegurados na Constituição Federal e na lei;

b) a preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio público;

c) a prevenção e a correção de ilegalidade ou de abuso de poder;

d) a indisponibilidade da persecução penal;

e) a competência dos órgãos incumbidos da segurança pública (Brasil, 1993).

Portanto, estamos diante de um significativo instrumento de *accountability* que o *Parquet* exerce sobre órgãos do Poder Executivo.

#### **4.1.2 Ações de controle de constitucionalidade**

Outra ferramenta que dispõe o Ministério Público para interferir nas decisões normativas do Executivo e Legislativo são as ações de controle de constitucionalidade, as quais podem ser propostas pelo Procurador Geral da República (Brasil, 1988).

As ações diretas de constitucionalidade como o próprio nome diz, servem para declarar inconstitucional; retirar do mundo jurídico qualquer norma feita por um dos poderes que for incompatível com a Constituição (BARROSO; 2017).

Cabe ressaltar, tal prerrogativa de proposição desta ação como legitimado universal concede ao MP um protagonismo significativo, conforme reconhece o Ministro Barroso no caso da ADI:

Em tema de ações diretas de inconstitucionalidade, as ações movidas pelo Procurador-Geral da República têm o maior índice de acolhimento dentre todos os legitimados. O parecer da Procuradoria-Geral da República – isto é, seu pronunciamento nos casos em que não é parte – é visto como expressão do interesse público primário que deve ser preservado na questão. A despeito da ausência de pesquisas empíricas, é possível intuir que um percentual muito significativo das decisões do STF acompanha a manifestação do Ministério Público Federal (BARROSO, 2017, p. 249).

Embora existam outros legitimados universais ou neutros que podem também interpor as ações de controle sobre qualquer tema (BRASIL, 1988), de maneira alguma podemos excluir esta hipótese como sendo uma das ferramentas de fiscalização do nosso ordenamento jurídico que detém o Ministério Público para interferir na esfera funcional dos poderes.

#### **4.1.3 Ação Penal Pública**

Assim como classificamos o controle externo da atividade policial como um dos meios para o fim do pleno exercício de fiscalização da lei e dos demais poderes pelo MP, podemos também fazer o mesmo como a ação penal pública.

Entendo ter a ação penal pública duas facetas, quais sejam, primeira é a de ser um instrumento punitivo público que garante razoavelmente um mínimo de paz e segurança social e segundo que é um instrumento de *accountability*, ou seja, um instrumento de freios e contrapesos em que o MP exerce sobre os três poderes.

A ação penal pública como meio de controle tem o papel de coibir e punir o autoritarismo, patrimonialismo, abusos de direitos fundamentais, privilégios, corrupção e interesses não públicos de seus mais variados tipos.

Quando esta ação é por exemplo interposta em face de deputados, senadores, prefeitos, governadores, juízes, servidores públicos e empresários ocorre o *accountability*.

#### 4.1.4 Ação Civil Pública

Preliminarmente nos cabe ressaltar que a ação civil pública é aquela que tem por objetivo reprimir ou mesmo prevenir danos ao meio ambiente, ao consumidor, ao patrimônio público, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico e turístico, por infração da ordem econômica e da economia popular, à ordem urbanística, ao patrimônio público e social, à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos e religiosos, podendo ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer (BRASIL, 1985).

Em resumo, ela visa a defesa de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos (BRASIL, 1988).

Sendo direto ao ponto, o que nos interessa é mencionar que embora haja outros legitimados para a proposição desta ação, isto é, a Defensoria Pública, a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios, as autarquias, empresas públicas, fundações e sociedades de economia mista (BRASIL, 1985). É o Ministério Público quem tem duas atribuições privativas que fazem dele o protagonista nos conflitos envolvidos da ACP, quais sejam, a possibilidade de substituição processual quando custos legis e o poder de instaurar inquérito civil.

Portanto, assim como o Executivo e Judiciário podem limitadamente legislar (MP, decretos, portarias, resoluções e editar súmulas), sendo esta função típica do Legislativo, o fato de outros legitimados podem também limitadamente propor a ACP não descaracteriza o *Parquet* como principal protagonista.

Por fim, como sendo o Ministério Público o principal agente ativo desta ação, será para fins de conclusão do projeto esta incluída como função típica do mesmo.

#### 4.2 Iniciativa para proposição de projetos de lei

Diferentemente de todos os outros órgãos essenciais à justiça, o Ministério Público é o único que tem a iniciativa para propor projetos de lei complementar e ordinária.

O fundamento jurídico encontra-se no artigo 61 da Constituição Federal da República Federativa do Brasil, a qual diz:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição (BRASIL, 1988).

Esta prerrogativa desmistifica o fato de que mesmo sendo considerado um agente apolítico, factualmente é, pois além de possivelmente poder alterar o status quo pela via da judicialização da política, pode também pela inicialização de projetos de lei.

#### 4.3 Comparação das funções e atribuições típicas e atípicas

O quadro abaixo tem o objetivo de apresentar a divisão das funções entre os três poderes e o Ministério Público, assim como a relação de *accountability* entre eles que demonstra o poder e grau de influência que um exerce sobre o outro:

TABELA 3 – A comparação funcional entre os três Poderes e o Ministério Público.

<b>Comparação funcional entre os Três Poderes e Ministério Público</b>		
	<b>Função típica</b>	<b>Função atípica</b>
<b>EXECUTIVO</b>	Administrar a Máquina Pública	Legislar – Julgar em processos administrativos
<b>LEGISLATIVO</b>	Legislar – Fiscalizar o Executivo	Se auto administrar- Julgar Executivo, Judiciário e Ministério Público nos crimes de responsabilidade
<b>JUDICIÁRIO</b>	Julgar	Legislar e Administrar
<b>MINISTÉRIO PÚBLICO</b>	Fiscal da lei e dos três poderes Propor a Ação penal	Iniciativa para proposição de projetos de lei – Se auto administrar
<b>Características comuns aos quatro</b>	Independência, autonomia funcional, administrativa e financeira.	

Fonte: Autor

Diante das funções supracitadas, indubitavelmente vemos que há nas funções típicas do Ministério Público características elementares de força institucional equivalentes as de poder estatal que gozam o Executivo, Legislativo e Judiciário.

#### **4.4 Legitimidade para representação contra a propaganda eleitoral irregular**

Esta atribuição fruto de construção jurisprudencial pouco conhecida é uma das mais influentes no relacionamento institucional entre o Ministério Público e os outros Poderes, conforme se segue:

Nessa mesma linha, também versando sobre os limites da autonomia partidária, o STF, em duas decisões referenciais, decidiu que também o Ministério Público (e não apenas os partidos, como dispõe a legislação partidária) tem legitimidade para representações contra a propaganda eleitoral irregular, 1124 além de, por ora em sede de cautelar, suspender a eficácia de Resolução do TSE (23.396/2013) que condicionava a instauração de inquérito policial eleitoral à autorização prévia da Justiça Eleitoral (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2017, p. 832).

Sem dúvida é uma das maiores influências na ceara política pelo motivo de ser um campo fértil para o uso *lawfare* como instrumento de promoção de políticos aliados em detrimento dos adversários.

Ante este desequilíbrio eleitoral e injusta afronta ao Estado Democrático de Direito, verossímil se faz a crítica de Kerche e Marona quando afirmam:

Armados institucionalmente para alterar a dinâmica política e eleitoral se assim lhes convier, os procuradores passam a disputar a representação do interesse público sem estarem, eles mesmo, sujeitos às regras democráticas da disputa eleitoral ou mesmo contidos pelos limites impostos aos juízes de somente atuarem quando provocados. O processo judicial, que culminou com a prisão do ex-presidente Lula, no momento em que lidera todas as pesquisas de intenção de votos para as eleições presidenciais desse ano, é um dos resultados mais evidentes do grau de politização que a burocracia de controle atingiu e, particularmente, do novo tipo de institucionalidade produzido pela lava jato (KERCHE; MARONA, 2018, p. 72).

Isto posto, mais uma vez estamos diante de uma ferramenta poderosa que dispõe o Ministério Público no relacionamento institucional de força junto a outros

poderes que pode até mesmo ser utilizada como objeto de barganha para fins não republicanos.

## 5 *ACCOUNTABILITY* E MINISTÉRIO PÚBLICO

Para iniciarmos este capítulo, obrigatoriamente nos cumpre conceituar para os diversos receptores deste trabalho de conclusão de curso o que é *accountability*.

Pois bem, tal expressão pode ser definida como controle, fiscalização, responsabilização, ou ainda prestação de contas em que um poder ou instituição exercer e ao mesmo tempo se submete em relação ao outro (KERCHE, 2009).

Em outras palavras, é a lógica do sistema de freios e contrapesos com um nome mais moderno e mais razoável de se referir às microrrelações (e macro) de pequenas e grandes instituições públicas e privadas.

Contudo, o foco é nos direcionarmos à relação de *accountability* que contemporaneamente está situada a instituição objeto deste trabalho.

Partindo destes pressupostos, podemos expor, nos baseando em material de pesquisa de grande prestígio no campo jurídico, que a partir da CF/88, onde o MP ficou razoavelmente protegido de intromissões externas. Somente se submeteu há poucas ingerências externas, tais como as que se seguem:

O primeiro instrumento indireto para influenciar no mais alto escalão de Poder da instituição é a prerrogativa dos membros do Poder Executivo e Legislativo para a escolha do Procurador Geral da República (KERCHE, 2009).

Vale ressaltar que essa mesma lógica de indicação se aplica, em razão do princípio da simetria, às suas diversas instâncias inferiores. O fundamento Legal para tal afirmativa encontra-se compilado no art.128 § 1º:

Art.128, § 1º O Ministério Público da União tem por chefe o Procurador-Geral da República, nomeado pelo Presidente da República dentre integrantes da carreira, maiores de trinta e cinco anos, após a aprovação de seu nome pela maioria absoluta dos membros do Senado Federal, para mandato de dois anos, permitida a recondução (BRASIL, 1988).

Todavia, apesar de tal intromissão externa configurar um mecanismo de legitimação democrática em relação à organização, não podemos de forma alguma afirmar que se trata de um típico mecanismo de *accountability* (KERCHE, 2009).

E por que não podemos asseverar? Não existe tal asseguração pois não existe entre os membros da instituição o fenômeno da hierarquia, pelo menos não a grosso modo como conhecemos, ou seja, sua estrutura não é submetida em estritos princípios de mando e obediência e sim em autonomia funcional (KERCHE, 2009).

Uma ilustração disso é o fato de que o Procurador Geral da República não pode exigir que um promotor, em suas atividades fim, deva agir desse ou daquele modo, e não está autorizado, por exemplo, em virtude do princípio do promotor natural, a trocar um membro do *Parquet* no curso de um caso.

Neste mesmo gancho, um outro fato bem interessante a se mencionar é a questão de que as promoções não estão submetidas única e exclusivamente a vontade do PGR e sim por estruturas colegiadas que não sofrem nenhum tipo de indicação externa, inclusive, uma delas é eleita diretamente pelos próprios integrantes da organização (KERCHE, 2009).

Outrossim, embora o PGR (União) seja indicado pelo Presidente e passe por sabatina de aprovação ou rejeição no Congresso, todos os demais chefes da instituição nos outros ramos de atribuição federal, haja vista os Ministérios Públicos do Trabalho, Militar, Distrito Federal e Territórios, tem indicação submetida ao PGR, que posteriormente encaminhada sua escolha ao chefe do executivo (KERCHE, 2009).

A proposta de orçamento global embora seja de responsabilidade do Procurador-Geral da República, tem cada um dos ramos supracitados a sua autonomia administrativa de elaborar concursos e escolher membros específicos (KERCHE, 2009).

A repartição de funções internas dentro do MP Federal foi dada pela lei complementar nº 75/1993, que distribuiu os poderes da instituição em vários mecanismos de controle interno para os seguintes departamentos: Colégio de

Procuradores da República, Conselho do Ministério Público Federal, Câmaras de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal. Há de se destacar que tais repartições não sofrem qualquer controle externo (KERCHE, 2009).

O Colégio de Procuradores da República, presidido pelo PGR e formado por todos integrantes do *Parquet* tem entre suas principais funções elaborar a lista sêxtuplas para STJ e TRF; eleger, entre os subprocuradores gerais da República, quatro membros para o Conselho Superior e opinar sobre assuntos de interesse do MPF (KERCHE, 2009).

Já o Conselho Superior do Ministério Público Federal, é também presidido pelo PGR e integrado pelo vice procurador Geral da República, assim como respectivamente por mais oito subprocuradores, sendo quatro dos eleitos pelo Colégio de procuradores pelo prazo de 2 anos e mais quatro eleitos por seus pares para mandato de igual período, ficando os dois últimos com direito de reeleição (KERCHE, 2009).

O principal papel deste Conselho, entre os mais relevantes são: aprovar o nome do procurador federal dos Direitos do cidadão; indicar integrantes das Câmaras de Coordenação e Revisão, elaborar a lista tríplex para promoção por merecimento e etc. (KERCHE, 2009).

Em relação às Câmaras de Coordenação e Revisão, há de se ressaltar que embora esta não seja órgão típico de comando, tem como função a coordenação e integração dos trabalhos e dos membros do Ministério Público, organizando, sob sua responsabilidade as funções e matérias da instituição, assim como homologando ou não o arquivamento dos inquéritos civis públicos feitos pelo MPF; manter intercâmbio com órgãos ou entidades afins, decidir sob conflito de atribuições entre seus diversos órgãos e encaminhar informações técnicos-jurídicas aos respectivos órgãos correspondentes de sua área (KERCHE, 2009).

Seu corpo membro é formado por três subprocuradores, sendo dois indicados pelo Conselho e um pelo PGR (KERCHE, 2009).

Apesar do poder do Procurador Geral da República ser limitado e dividido pelos órgãos supracitados, bem como pela independência funcional e uma estrutura não tradicionalmente hierárquica, ele detém instrumentos relevantes para buscar e criar uma teia de membros do MPF atrelados aos seus desejos (KERCHE, 2009).

Conforme vimos nos capítulos anteriores, as atribuições processuais de sua exclusiva competência, como processar o presidente da República ou atuar junto ao STF, bem como também a prerrogativa de indicar os integrantes da organização para cargos chave dão ao PGR um certo poder, pois tais questões fornecem um instrumento para impor sua marca na instituição (KERCHE, 2009).

Outro fator que se merece destaque é a questão da punibilidade dos agentes da instituição, isto é, como são responsabilizados os membros caso causem danos a outrem, qual grau de *accountability* nesse sentido se encontra a instituição submetida. Pois bem, conforme diz Pedro Lenza:

Entendimento estabelecido pelo STF está preservado e explicitado no CPC/2015 (Lei n. 13.105/2015). De acordo com o art. 77, § 6.º, aos advogados públicos ou privados e aos membros da Defensoria Pública e do Ministério Público não se aplica o disposto nos §§ 2.º a 5.º, devendo eventual responsabilidade disciplinar ser apurada pelo respectivo órgão de classe ou corregedoria, ao qual o juiz oficiará (LENZA, 2019, p. 1555).

Diferente dos três poderes, onde há esse controle externo institucional de um poder para com o outro, isto é, onde um fiscaliza e pune o outro, como por exemplo, o legislativo fiscaliza o executivo e veta suas pretensões políticas caso entenda assim ou promova *impeachment* se houver a necessidade, bem como o judiciário julga membros do legislativo mediante oferecimento de denúncia do MPF, claramente podemos afirmar que isto não se aplica a este último, pois o art. 77, § 6.º é claro:

Art. 77. Além de outros previstos neste Código, são deveres das partes, de seus procuradores e de todos aqueles que de qualquer forma participem do processo:

§ 2º A violação ao disposto nos incisos IV e VI constitui ato atentatório à dignidade da justiça, devendo o juiz, sem prejuízo das sanções criminais, civis e processuais cabíveis, aplicar ao responsável multa de até vinte por cento do valor da causa, de acordo com a gravidade da conduta.

§ 6º Aos advogados públicos ou privados e aos membros da Defensoria Pública e do Ministério Público não se aplica o disposto nos §§ 2º a 5º,

devido eventual responsabilidade disciplinar ser apurada pelo respectivo órgão de classe ou corregedoria, ao qual o juiz oficiará (BRASIL, 2015).

Ou seja, os freios e contrapesos que outros poderes estão submetidos no exercício de suas funções não alcança o MP no gozo das suas, pois, conforme veremos, embora os membros MP sejam julgados pelo Poder Judiciário, como veremos nos artigos abaixo, quem pode privativamente oferecer a ação contra seus próprios membros são eles mesmo, conforme dispõem a CF, a Lei complementar 75 de 20-5-1993 e o Código de processo penal:

Art. 129 CF.: São funções institucionais do Ministério Público:

I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei.

Art. 130-A. O Conselho Nacional do Ministério Público compõe-se de quatorze membros nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal, para um mandato de dois anos, admitida uma recondução, sendo:

§ 2º Compete ao Conselho Nacional do Ministério Público o controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público e do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros, cabendo-lhe:

III receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Ministério Público da União ou dos Estados, inclusive contra seus serviços auxiliares, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional da instituição, podendo avocar processos disciplinares em curso, determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa;

IV rever, de ofício ou mediante provocação, os processos disciplinares de membros do Ministério Público da União ou dos Estados julgados há menos de um ano;

3º O Conselho escolherá, em votação secreta, um Corregedor nacional, dentre os membros do Ministério Público que o integram, vedada a recondução, competindo-lhe, além das atribuições que lhe forem conferidas pela lei, as seguintes:

I receber reclamações e denúncias, de qualquer interessado, relativas aos membros do Ministério Público e dos seus serviços auxiliares (BRASIL, 1988).

Cabe salientar que o CNMP não é um instrumento efetivo de *accountability* em relação ao Ministério Público, como chegou-se a acreditar no momento de sua instalação. Na verdade, o CNMP reforça ainda mais a independência dos promotores. Não somente porque serve como uma instância de recurso contra decisões dos diversos ramos do Ministério Público, como também porque permite que se crie uma espécie de legislação que não passa pelo Legislativo, assim como “legítima” o discurso de que, sim, o Ministério Público seria *accountable* por ter uma suposta instância externa de controle (KERCHE; MARONA, 2018).

Diante disto, se um membro comete um crime e estiver em plena sintonia com um possível corporativismo institucional, como irá sofrer uma sanção penal se a categoria se negar a oferecer a denúncia, haja vista que conforme dispositivos transcritos, compete privativamente ao próprio MP propor a ação penal.

Ou seja, poderá facilmente a instituição fazer “vista grossa” e promover somente um processo disciplinar na corregedoria, afastando-se assim a justa aplicação de um tipo penal correspondente ao ilícito praticado.

No tocante às corregedorias, estas são órgãos administrativos completamente sujeitos a corporativismo e não podem ser consideradas como mecanismo de *accountability* em razão de ser controle interno (KERCHE, 2009).

Para ilustrar melhor ainda, segue a redação do artigo 28 do Código de Processo Penal:

CPP - Art. 28. Se o órgão do Ministério Público, ao invés de apresentar a denúncia, requerer o arquivamento do inquérito policial ou de quaisquer peças de informação, o juiz, no caso de considerar improcedentes as razões invocadas, fará remessa do inquérito ou peças de informação ao procurador-geral, e este oferecerá a denúncia, designará outro órgão do Ministério Público para oferecê-la, ou insistirá no pedido de arquivamento, ao qual só então estará o juiz obrigado a atender (BRASIL, 1941).

Em suma, a redação é clara, o pedido de arquivamento será enviado para o procurador geral correspondente da instituição e este poderá optar, ao seu bel-prazer pelo pedido de arquivamento e “estará o juiz obrigado a atender”.

Art. 18 - LC nº75/1993: São prerrogativas dos membros do Ministério Público da União:

II - processuais:

a) do Procurador-Geral da República, ser processado e julgado, nos crimes comuns, pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Senado Federal, nos crimes de responsabilidade;

b) do membro do Ministério Público da União que officie perante tribunais, ser processado e julgado, nos crimes comuns e de responsabilidade, pelo Superior Tribunal de Justiça;

c) do membro do Ministério Público da União que officie perante juízos de primeira instância, ser processado e julgado, nos crimes comuns e de responsabilidade, pelos Tribunais Regionais Federais, ressalvada a competência da Justiça Eleitoral;

d) ser preso ou detido somente por ordem escrita do tribunal competente ou em razão de flagrante de crime inafiançável, caso em que a autoridade fará imediata comunicação àquele tribunal e ao Procurador-Geral da República, sob pena de responsabilidade;

e) ser recolhido à prisão especial ou à sala especial de Estado-Maior, com direito a privacidade e à disposição do tribunal competente para o julgamento, quando sujeito a prisão antes da decisão final; e a dependência separada no estabelecimento em que tiver de ser cumprida a pena;

f) não ser indiciado em inquérito policial, observado o disposto no parágrafo único deste artigo;

Parágrafo único. Quando, no curso de investigação, houver indício da prática de infração penal por membro do Ministério Público da União, a autoridade policial, civil ou militar, remeterá imediatamente os autos ao Procurador-Geral da República, que designará membro do Ministério Público para prosseguimento da apuração do fato.” (BRASIL, 1993).

A inteligente solução utópica para corrigir o corporativismo seria quando PGJ ou PGR oferecessem a denúncia ou designassem outro órgão interno contra os promotores e procuradores por virtude ética/moral ou por influência dos políticos que o instituíram no cargo, se houver interesses destes. Haja vista que detém esta faculdade conforme o artigo 28 do CPP supracitado.

No entanto, mesmo havendo tal interesse dos procuradores gerais, há de salientar este não é pleno e razoável, pois como diz Kerche e Marona: “tanto o procurador geral da República quanto os procuradores gerais de justiça dos estados detêm poder limitado em relação aos seus supostos subordinados” (KERCHE; MARONA, 2018, p. 74).

Na mesma linha, explicam que:

As promoções, instrumentos importantes para gerar alinhamento com metas e prioridades da chefia de qualquer organização, são também garantidas por tempo de serviço e as promoções por mérito são decididas por órgãos colegiados e, portanto, não necessariamente controladas pelo procurador geral. Além, disso, as demissões, que também podem incentivar alinhamentos e coibir divergências, são raríssimas e não são monocraticamente decididas pelo procurador geral. Assim, mesmo os promotores e procuradores que não observem as determinações e prioridades do procurador-geral poderão avançar na carreira, gerando espaço para atuações independentes e diversas entre os membros do Ministério Público (KERCHE; MARONA, p. 74).

Conclusão, o nível de autonomia funcional é tão devastador que até mesmo os mecanismos internos de controle são frágeis e inexpressíveis, demonstrando-se assim que o alto afastamento dos procuradores do mundo democrático que em outrora era visto como uma garantia de um desejável estado democrático direito, convolou-se

num estado autoritário de procuradores agressivos e intocáveis, na contrapartida de suas violações funcionais.

Talvez outra solução para um efetivo *checks and balances* em relação ao desleixo do MP seria a adoção da ação penal privada subsidiária da pública, conforme entendimento dos seguintes dispositivos:

CF - Art. 5 , LIX: LIX: será admitida ação privada nos crimes de ação pública, se esta não for intentada no prazo legal;

CPP - Art. 29. Será admitida ação privada nos crimes de ação pública, se esta não for intentada no prazo legal, cabendo ao Ministério Público aditar a queixa, repudiá-la e oferecer denúncia substitutiva, intervir em todos os termos do processo, fornecer elementos de prova, interpor recurso e, a todo tempo, no caso de negligência do querelante, retomar a ação como parte principal (BRASIL, 1988).

No entanto, tal ação subsidiária na prática é algo bem remoto de alcançar eficácia em razão dos próprios poderes do Ministério Público expostos no art.29 do CPP, os quais podem, de certa forma, tentar prejudicar a subsidiária da pública caso esta tenha o crivo de ser proposta contra seus pares, haja vista que somente eles, pelo menos em regra, podem propor ação penal contra crimes de responsabilidade contra seus pares, ficando assim tal intenção completamente sem êxito.

Ultrapassado raciocínio teleológico acima pelo qual a ação penal privada subsidiária da pública é um meio completamente ineficaz para o fim louvável que gostaríamos fosse possível, vamos tentar achar respostas na ação penal pública subsidiária da pública.

Ação penal pública subsidiária da pública, é aquela que havendo inércia por parte do órgão ministerial inicialmente incumbido de promover a ação penal, poderia outro órgão oficial a ser então incumbido dessa missão. A diferença está então no fato de que a ação não passa à iniciativa privada, do ofendido, por exemplo, mas sim caberá a outro órgão ministerial oficial (CABETTE, 2014).

Nesse caso, o problema em discussão não seria sanado, pois, se houver o malicioso corporativismo num determinado caso concreto, tudo se resumira em idêntico resultado no fim de buscar punir os integrantes da instituição.

Bom, após toda esta discussão, chegamos ao seguinte embate: no caso de haver um *Lawfare*, traduzindo, o uso indevido de recursos jurídicos para fins de perseguição política e promoção de agentes políticos nos mais altos escalões de poder da nossa República Federativa, isto é, quando a lei é utilizada como uma espécie de “arma de guerra”, que permite o uso de um instrumento jurídico com afeição política, o que pode ser feito, quando os agentes do próprio *Parquet* se utilizam desta palavra chique tais fins? (JUSTIFICANDO, 2016).

Neste sentido, existiria algum dos três poderes da República que poderia não só limitar, mas também punir os agentes públicos do *Parquet*? Difícil questão, porém a resposta já fora respondida neste trabalho, ou seja, poderá haver a limitação pelo Judiciário, mas sem vontade jurídica e ética dos Procuradores Gerais num suposto corporativismo, naturalmente tudo se resumiria em sentimento de impunidade.

Ilustrando de modo a não discutir se o ex-presidente Lula e alguns outros demais réus da Lava Jato são ou não anjos ou demônios, vamos nos perguntar política, jurídica e tecnicamente falando, se tal instrumento conhecido como *Lawfare* foi ou não utilizado pelos procuradores e outros demais agentes da lava jato em benefício próprio, assim como se *a posteriori*, mesmo que faticamente comprovado, tais agentes sofreram algum controle externo freando e punindo suas mais temerosas paixões?

Observando o acompanhamento de toda a novela chamada Lava Jato, constarei que a combinação ilegal entre julgador e acusador; a interceptação de ligação ilegal, documentos, provas e até questões processuais sigilosas que foram vazadas para mídia a fim de promover uma ceifação moral na opinião pública, foi de forma alguma limitada pelos outros poderes, mesmo em detrimento dos caciques de cada partido.

Portanto, apesar do uso deste instrumento jurídico como “arma de guerra” na referida operação ter beneficiado um candidato nas eleições de 2018 em detrimento de outro, e ter concedido ao principal expoente da operação o cargo de ministro da justiça, em razão do alto ganho de capital político adquirido, pode, na minha opinião, tal cargo ser utilizado como um excelente instrumento de coalização entre o Ministério da Justiça e Ministério Público Federal, concedendo assim, ao último, além de possíveis interesses eleitorais, mais poder que já tem.

Vale salientar que esta coalização resultante do *lawfare* que logrou êxito nas eleições de 2018, com Ministério da Justiça e outros órgãos subordinados ao Poder Executivo, como a Polícia Federal, Receita Federal, Banco Central do Brasil e COAF, são ilustrações essenciais para endossar a ideia acima pela qual os procuradores adquiriram “mais poder que já tem”.

Assim sendo, resta infrutífero afirmar que há controle externo dos outros poderes para punir e limitar a atuação dos promotores e procurados quando se utilizam do *lawfare*, pois nenhuma sanção ocorreu e publicamente o ex juiz Sérgio Moro é ministro da justiça (politicamente se diz alinhado a ferro e fogo com Lava jato), bem como que o procurador Deltan Dallagnol e ex procurador geral da república Rodrigo Janot estão ou vão lucrar com a venda de suas bibliografias e outros demais “dividendos políticos”.

É inadmissível que num Estado Democrático de Direito alguns sejam inimputáveis, como bem diz o Prof. Fábio Kerche em suas palavras:

Se o pressuposto de que é necessário limitar o poder estiver correto, e para isto são precisos instrumentos para responsabilizar aqueles que se utilizam de seus cargos para fins não republicanos, não há justificativa lógica para isentar alguns (como integrantes do Ministério Público) e fiscalizar os outros na estrutura do Estado. Como lembram March e Olsen (1995), somente as crianças e os loucos são livres de serem responsabilizados por seus atos, justamente por serem considerados indivíduos incompletos (KERCHE, 2009)

A independência ou autonomia de uma instituição, mesmo com as vantagens do ponto de vista da agilidade das ações e da independência em relação a interesses

momentâneos ou partidários, não justifica a falta de *accountability*, já que não é sinônimo de controle (KERCHE, 2009).

Até mesmo havendo uma Comissão Parlamentar de Inquérito, unicameral ou mista, para investigar a senhora instituição da ação penal pública brasileira, exercendo assim a sua função típica de fiscalização, esta não teria o condão de prejudicar a instituição na hipótese de corporativismo, pois, conforme veremos abaixo, não tem esta, o poder de punir os promotores e procuradores:

Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

§ 3º As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores (BRASIL, 1988).

Na mesma linha, ratifica o Ministro do STF, Luís Roberto Barroso o entendimento acima:

As comissões parlamentares de inquérito, nos termos do art. 58, § 3º, da Constituição, têm poderes de investigação próprios das autoridades judiciárias, devendo suas conclusões ser encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos implicados, se for o caso (BARROSO, 2017, p.274).

Em suma, as únicas formas eficientes de se interferir na instituição são por meio do *impeachment* dos procuradores gerais, meio este que pode acarretar em rompimento de coalizões entre parlamentares, ou seja, é um procedimento bem delicado e em muitas das vezes não lucrativo de se realizar do ponto de vista da perda capital político.

Uma outra forma de interferência é pela via do controle externo do Poder Legislativo sobre o orçamento público da instituição, ou seja, é prerrogativa dos atores eleitos aprovar o orçamento, mesmo quando proposto pelo próprio órgão e este tenha a função de administrar as verbas públicas. Nas palavras de Kerche: “diminuir suas

verbas pode significar a paralisação de atividade fundamental de *enforcement* da lei, já que não há outro substituto legal para cumprir a função” (KERCHE, 2009, p. 52).

Pois bem, sabemos que investigações, transportes, viagens e uma série de outras coisas relacionadas ao exercício da função requer verbas, como veremos abaixo:

Orçamento para a Lava Jato deve triplicar Conselho Superior do Ministério Público Federal decidiu aumentar a previsão orçamentária destinada à força-tarefa, reservando R\$ 1,65 milhão, três vezes mais que a previsão inicial de aproximadamente R\$ 522 mil.

BRASÍLIA - Em um sinalização política à opinião pública, o Conselho Superior do Ministério Público Federal decidiu nesta terça-feira, 25, aumentar a previsão orçamentária destinada à força-tarefa da Lava Jato, reservando R\$ 1,65 milhão para os trabalhos dos procuradores que se debruçam sobre o esquema de corrupção instalado na Petrobrás. A previsão inicial era de aproximadamente R\$ 522 mil, o que provocou atritos entre o atual procurador-geral da República, Rodrigo Janot, e sua sucessora, Raquel Dodge (MOURA, 2017).

Ou seja, embora a aprovação de R\$1,65 milhão para uma só operação em 2017 dependa da aprovação do Conselho Superior do Ministério Público Federal, este, a grosso modo, não aufere receita pública e sim uma “grande e gorda” despesa pública por diversos fatores, como pagamento de servidores, aluguel de prédios, transportes aéreos e etc. Resumindo, se o Legislativo estiver determinado a criar um caos financeiro para prejudicar a instituição e suas operações, facilmente faria, mesmo que de forma mitigada (EXAME, 2019)

A procuradora-geral da República, Raquel Dodge, prorrogou por mais um ano a atuação da força-tarefa da Lava Jato no Paraná. Segundo informações da PGR, a “portaria que oficializa a medida será publicada nesta terça-feira (13), devendo ser posteriormente submetida ao Conselho Superior do Ministério Público Federal (CSMPF)”. Trata-se da quinta prorrogação da força-tarefa, desde sua criação, em 2014. Segundo a PGR, a força-tarefa destinou R\$ 808 mil para custear viagens relacionadas às investigações em 2019 (EXAME, 2019).

Ressaltando: de viagem a força-tarefa destinou R\$ 808 mil para custear viagens relacionadas às investigações em 2019 só no estado do Paraná. Como podemos ver, uma boa fatia do orçamento da união é direcionado para a instituição, a qual em regra não detém meios de adquirir receita pública (EXAME, 2019).

Por fim, a conclusão é que a limitação orçamentária por parte do Legislativo e eventual processo de *impeachment* contra o Procurador Geral da República ou de Justiça são meios de *accountability* completamente ineficazes, tendo assim, na prática, quase que controle externo algum sobre si, resultando assim num grande desequilíbrio na relação sistêmica de freios e contrapesos onde um poder limita o outro e o MP limita todos sem justa contrapartida.

## 6 CONCLUSÃO

Levando em consideração toda a problemática levantada neste projeto, a qual a todo momento teve o escopo de obter conclusão se o Ministério Público brasileiro em vista de suas características elementares é ou não um quarto poder informal, constatamos que sim pelos seguintes motivos:

Primeiramente porque garantias institucionais do *Parquet*, como por exemplo autonomia funcional, administrativa e financeira são as mesmas que gozam o Executivo, Legislativo e Judiciário.

Neste mesmo sentido, além das garantias institucionais supramencionadas, gozam também os membros do Ministério Público das garantias de cargo que possuem alguns membros dos três poderes, tais como a vitaliciedade, inamovibilidade, irredutibilidade de subsídios, foro por prerrogativa de função, sentar-se no mesmo plano e imediatamente à direita dos juízes singulares ou presidentes dos órgãos judiciários; ser recolhido à prisão especial ou à sala especial de Estado-Maior; não ser indiciado em inquérito policial e ter o Procurador-Geral da República as mesmas honras e tratamento dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, podendo concluir-se assim que possuem os promotores e procuradores na relação de poder estatal, equiparável garantias em relação as que contemplam os membros dos três poderes, principalmente quando comparados aos membros do Judiciário.

O terceiro motivo se dá porque as funções típicas do Ministério Público, tais como exercer o controle externo da atividade policial, ter legitimidade para representação contra propaganda eleitoral irregular, realizar inquérito civil e criminal, poder propor ação civil e penal pública, ação de controle de constitucionalidade e ser custos legis, colocam a instituição naquele mesmo plano idealizado por *Montesquieu*, pelo qual somente um poder frear os anseios autoritários e não virtuosos dos outros poderes, isto é, se somente um poder pode conter o outro e o Ministério Público apesar de não ser contemplado como tal pela CF/1988, goza de todo um arsenal funcional que cumpre a tarefa de limitar e punir os outros poderes, por que motivo este não seria um, se desenvolve tal função limitadora típica de um poder republicano?

A legitimidade ativa universal para a propositura de ações de controle de constitucionalidade; ser *custos legis* na proteção do interesse público em sentido amplo; legitimidade para representação contra a propaganda eleitoral irregular; o inquérito civil e penal com a possibilidade de ser interposto posteriormente uma ação civil pública ou ação penal pública para imobilizar atos políticos ou punir a ação de membros dos três poderes, não são o bastante para demonstrar o quão poderoso institucionalmente é o Ministério Público na relação estatal de poder, para afirmar a pretensão que se propõe neste projeto?

Diante disto, consideramos que não há motivo para não concluir com segurança tal hipótese objetivada nesta pesquisa.

O quarto motivo pelo qual afirmamos ser o Ministério Público o objeto perquirido neste projeto, se dá pela razão de apesar de possuir todos os instrumentos característicos que lhe concedem comparativamente o status de quarto poder, há um que promove o desequilíbrio na relação de força e viola os ideais da democracia. Este desbalanço é resumido como a falta de *accountability*.

Os únicos instrumentos de controle externo em que o *Parquet* se submete são o boicote de limitação orçamentária e eventual processo de *impeachment* contra o Procurador Geral da República ou de Justiça (ambos procedimentos realizados pelo Poder Legislativo).

Esta afirmação que demonstra o quão desprovido de *accountability* é o MP, nos faz concluir que, neste sentido, o desequilíbrio na relação de poder junto ao Executivo, Legislativo e Judiciário resulta em excessos de garantias, abusos de poder e violações diretas a garantias fundamentais e princípios basilares da democracia, como foi nos casos da operação lava jato em que houve o uso do *lawfare* para promoção de aliados políticos, em detrimento de outros, e nada fora feito no sentido de limitar e punir às violações realizadas pelos membros da instituição.

Ante todo o aspecto na relação de força estatal onde insere-se o *Parquet*, é necessário ressaltar que além do viés de ser o fiscal da lei e dos três poderes, toda a narrativa supradita neste projeto nos leva a percepção pela qual a instituição exorbita

de protagonismo político em demasia, o qual, conforme já falado anteriormente, se resume em abusos de autoridade, corporativismo de classe, *lawfare*, violações inaceitáveis ao Estado Democrático de Direito, particularmente a direitos fundamentais, e que, infelizmente, carece de mecanismo de limitação, o qual somente poderia vir a emergir numa nova constituinte, sendo tal hipóteses na atual conjuntura política algo completamente remoto, em vista dos infelizes fatores que vem ocorrendo em nossa ceara política-jurídica.

Por fim, podemos concluir que o Ministério Público é o quarto por duas razões, sendo uma primária e outra secundária. A primária se dá porque exerce aquela função típica e clássica idealizada por *Montesquieu*, ou seja, aquela pela qual somente um poder tem a capacidade estatal e funcional de frear e conter os anseios não virtuosos dos demais poderes. Já a secundária se concretiza pela razão de ter o MP a mesma independência, garantias e prerrogativas, assim como idêntica autonomia administrativa, financeira e funcional que possuem os seus “supostos congêneres” típicos, colocando-o assim na relação de poder, em pleno pé de igualdade junto aos demais poderes da República Federativa do Brasil, vulgo, Poder Executivo, Legislativo e Judiciário.

## 7 REFERÊNCIA

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. 7 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2017.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Decreto-lei nº 3.689, de 3 de abril de 1941. **Código de Processo Penal**. Rio de Janeiro, Rio de Janeiro: Poder Executivo, 1941.

BRASIL. Lei 13.105 de 16 de março de 2015. **Código de Processo Civil**. Brasília, Distrito Federal: Senado, 2015.

BRASIL. Lei 7.347 de 24 de julho de 1985. **Ação Civil Pública**. Brasília, Distrito Federal: Senado, 1985.

BRASIL. Lei Complementar 73 de 20 de maio de 1993. **Estatuto do Ministério Público da União**. Brasília, Distrito Federal: Senado, 1993.

CABETTE, Eduardo Luís Santos. O que é ação penal pública subsidiária da pública?. In: **Jus.com.br**. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/27709/o-que-e-acao-penal-publica-subsidiaria-da-publica>>. Acesso em: 02/10/2019.

CONSULTOR JURÍDICO. **Power Point e entrevista de Dallagnol não ofenderam honra de Lula, diz juiz**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-dez-20/power-point-dallagnol-nao-ofendeu-honra-lula-afirma-juiz>>.

EXAME. **Raquel prorroga por mais um ano força-tarefa da Lava Jato no Paraná**. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/brasil/raquel-prorroga-por-mais-um-ano-forca-tarefa-da-lava-jato-no-parana/>>.

FARIA, Flávia. Entenda vazamento de conversa entre Moro e Deltan e impacto para a Lava Jato. In: **Folha de São Paulo**. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/06/entenda-vazamento-de-conversa-entre-moro-e-deltan-e-impacto-para-a-lava-jato.shtml>>. Acesso em: 01/10/2019.

GALHARDO, Ricardo. OAB apoia destruição de grampos que monitoraram advogados de Lula na Lava Jato. In: **Estadão**. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/oab-apoia-destruicao-de-grampos-que-pegaram-advogado-de-lula-na-lava-jato/>>. Acesso em: 01/10/2019.

GRILLO, Cristina. A condução coercitiva de Lula foi legal?. In: **ÉPOCA**. Disponível em: < <https://epoca.globo.com/ideias/noticia/2016/03/conducao-coercitiva-de-lula-foi-legal-nao.html> >. Acesso em: 01/10/2019.

KERCHE, Fábio. **Virtudes e limites: Autonomia e Atribuições do Ministério Público**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.

KERCHE, Fábio; FERES Júnior, João; et al. **Operação Lava Jato e a Democracia Brasileira**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2018.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Manual do Promotor de Justiça**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 1991.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 7 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2017.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARANÁ. **Conheça as 10 Medidas Contra a Corrupção**. Disponível em: <<http://www.mppr.mp.br/pagina-6193.html>>. Acesso em: 01/10/2019.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **O Espírito das Leis**. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MOURA, Rafael Moraes. Orçamento para a Lava Jato deve triplicar. In: **Estadão**. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,orcamento-para-a-lava-jato-deve-triplicar,70001904348>>.

ORTEGA, Pepita. Não se teme uma Lei de Abuso, mas o abuso na criação da lei', dizem chefes da procuradoria. In: **Estadão**. Disponível em:

<<https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/nao-se-teme-uma-lei-de-abuso-mas-o-abuso-na-criacao-da-lei-dizem-chefes-da-procuradoria/>>.

ORTEGA, Pepita. Não se teme uma Lei de Abuso, mas o abuso na criação da lei', dizem chefes da procuradoria. In: **Estadão**. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/nao-se-teme-uma-lei-de-abuso-mas-o-abuso-na-criacao-da-lei-dizem-chefes-da-procuradoria/>>.

PIRES, Breno. Isto é Augusto Aras. In: **Estadão**. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/isto-e-augusto-aras/>>. Acesso em: 01/10/2019.

ROCHA, André Ítalo. Estou à disposição para recondução ao cargo, diz Raquel sobre Procuradoria. In: **Estadão**. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/estou-a-disposicao-para-reconducao-ao-cargo-diz-raquel/>>. Acesso em: 01/10/2019.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; et al. **Curso de Direito Constitucional**. 7 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2017.

STJ. **Sumula 99**. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/docs\\_internet/revista/eletronica/stj-revista-sumulas-2010\\_7\\_capSumula99.pdf](https://ww2.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-sumulas-2010_7_capSumula99.pdf)>. Acesso em: 01/10/2019.