



ISSN 0034-835X
e-ISSN 2596-0466

REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

Brasília – DF

Ano 58

231

julho a setembro de 2021

SENADO FEDERAL



Mobilizando a agenda dos direitos coletivos, assegurando espaço institucional

Ministério Público e Defensoria Pública na transição democrática

FLÁVIA DANIELLE SANTIAGO LIMA

BRUNO LAMENHA

Resumo: Como a tutela coletiva se converteu numa plataforma para o fortalecimento institucional na transição institucional à democracia no Brasil? O presente artigo aborda a reformatação do Ministério Público e a criação da Defensoria Pública como frutos da mobilização na Assembleia Nacional Constituinte entre 1987 e 1988, considerada a proteção dos direitos transindividuais, com repercussões na ordem jurídica subsequente. Para tal fim, a pesquisa adota o método dedutivo: com base na teoria neoinstitucional, elege o institucionalismo histórico como marco teórico para a abordagem proposta. Como resultado, verificou-se uma trajetória comum partilhada entre as instituições a partir do longo processo de liberalização do regime civil-militar (1964-1985) e consolidação constitucional, em que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 se tornou ponto de chegada para o Ministério Público e de partida para as pretensões da Defensoria Pública, com o estabelecimento de competições em relação à titularidade da tutela coletiva.

Palavras-chave: Ministério Público. Defensoria Pública. Tutela coletiva. Transição democrática. Institucionalismo histórico.

Mobilizing the collective rights agenda, assuring institutional space: the Public Prosecutor's Office and the Public Defender's Office in the democratic transition

Abstract: How the protection of collective rights (collective redress) became an agenda for institutional strengthening in the transition to democracy in Brazil? This article addresses the normative reorganization of the Public Prosecutor's Office and the creation of the Public Defender's

Recebido em 9/12/20

Aprovado em 21/3/21

Office, as a result of the mobilization in the 1987-1988 National Constituent Assembly, considered the protection of collective rights, with repercussions in the coming legal order. In order to this goal, the research adopts the deductive method, starting from the neoinstitutional theory, choosing historical institutionalism as a theoretical framework for the proposed approach. As a result, there was a common trajectory shared between the institutions, based on the long process of liberalization of the civic-military regime from 1964-1985 and constitutional consolidation, in which 1988 Constitution proved to be the point of arrival for current normative configuration of the Public Prosecutor's Office and the point of departure for the claims of the Public Defender's Office, with the development of competitions between these institutions regarding the legal standing and the responsibility to act in collective redress themes.

Keywords: Public Prosecutor's Office. Public Defender's Office. Collective redress. Democratic transition. Historical institutionalism.

1 Introdução: o sistema de Justiça na nova ordem constitucional

O fortalecimento das instituições judiciais foi uma agenda comum aos países inseridos na chamada *terceira onda de democratização*¹ dos anos 1970 e 1980, em especial na América Latina (TATE; VALLINDER, 1995; VERONESE, 2009). A aposta na forma jurídica e nas instituições judiciais esteve associada, entre outros aspectos, à busca de um *locus* de estabilização da vida pública e de garantia de segurança e perenidade às relações econômicas após décadas de tensões políticas e sucessivos golpes militares. Tomando-se em conta sua expertise, a atribuição de maior poder de intervenção pública a juristas não eleitos teria o condão de controlar os riscos de eventuais arbitrariedades por meio de balizas objetivas e técnicas (KOERNER, 2018, p. 307).

Esse ideário encontrou terreno fértil em certas especificidades da formação do Estado e da cultura político-burocrática brasileira, caracterizadas pela associação histórica entre elites políticas, elites jurídicas e funcionalismo público (CARVALHO, 2010, p. 95-117), que permitem discutir uma “república dos bacharéis” (DA ROS; INGRAM, 2019, p. 339).

¹ Expressão cunhada por Huntington (1994) e amplamente difundida no estudo da transição e consolidação democrática nas últimas décadas.

Apesar de seu caráter paradigmático em relação às Cartas precedentes, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB) não deixa de constituir expressão de um certo “arquétipo da conciliação”, característico de todos os processos transicionais brasileiros (PINHEIRO, 2001, p. 264). Nesse aspecto particular, à semelhança do que ocorrera no âmbito dos poderes tanto políticos (em sentido estrito) quanto militares, os atores do sistema de Justiça, mesmo aqueles dos órgãos de cúpula, como o Supremo Tribunal Federal (STF), mantiveram na democracia as posições ocupadas no período ditatorial, sem qualquer descontinuidade ou questionamentos pelo envolvimento com o regime de exceção.

Essa ambiência específica de transição democrática e de fortalecimento do sistema de Justiça como projeto de estabilização político-econômica permeou um processo de reacomodação das elites jurídicas pré-1988 que culminou – como resultado das atividades da Assembleia Nacional Constituinte (ANC) entre 1987 e 1988 – não só na reconfiguração do Poder Judiciário e do Ministério Público mas também na criação da Defensoria Pública e da Advocacia-Geral da União, além da garantia de espaço privilegiado à Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), entre outras instituições da sociedade civil.

No plano material, a CRFB inovou ao garantir expressamente os direitos transindividuais. No âmbito institucional, promoveu uma transformação do perfil do Ministério Público, atribuindo-lhe a tutela judicial e extrajudicial dos direitos de natureza coletiva, mas também constitucionizou a Defensoria Pública como função essencial à Justiça, cujo papel é promover a orientação jurídica e a defesa judicial dos necessitados, assegurando-lhes as condições materiais de acesso ao sistema de Justiça.

Nesse contexto, a presente pesquisa tem como objeto a identificação dos aspectos institucionais e *elitários* que podem oferecer explicações para a aposta, pelo Constituinte de 1987-1988, no papel das instituições do sistema de Justiça, em particular o Ministério Público e a Defensoria Pública, para implementar o robusto catálogo de direitos fundamentais previstos na CRFB, em especial os direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos², posteriormente agregados sob a expressão *tutela coletiva (sic)*.

² Apesar de existir significativa discussão na literatura especializada a respeito, é suficiente para os propósitos deste texto diferenciar *direitos difusos*, *direitos coletivos* e *direitos individuais homogêneos* no marco do art. 81, parágrafo único, do Código de Defesa do Consumidor. Assim: (i) *direitos difusos* são direitos transindividuais, “de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato”; (ii) *direitos coletivos* são direitos “de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base”; e (iii) *direitos individuais homogêneos* são direitos individuais equiparados à condição de direitos transindividuais em razão da “origem comum” que conecta todos os seus titulares (BRASIL, [2017]).

A pesquisa emprega o método dedutivo, adotando como marco teórico a abordagem neoinstitucionalista, que oferece uma perspectiva geral sobre as implicações entre ordem, continuidade e mudança política, assumindo que as transformações são um elemento presente nas instituições e que os arranjos repercutem no surgimento, na reprodução e na transformação institucional (MARCH; OLSEN, 2006, p. 11). Nesse sentido, regras, normas e identidades são não apenas instrumentos de estabilidade como também constituem as arenas de mudança³.

A análise da consolidação do Ministério Público e da criação da Defensoria Pública na transição à democracia representada pela ANC ampara-se na compreensão de que as instituições representam um legado dos processos históricos, em que elementos como *timing* e temporalidade dos processos políticos são importantes, como sugere a abordagem do institucionalismo histórico (THELEN, 1999, p. 382). Adotar esse marco teórico implica também a avaliação desse processo de reconformação normativa como processo político, considerando-se os seguintes elementos do institucionalismo histórico, na caracterização de Hall e Taylor (1996, p. 938): (i) conceitualização mais ampla das relações entre instituições e comportamentos individuais; (ii) atenção às assimetrias de poder associadas ao funcionamento e desenvolvimento das instituições; (iii) ênfase nas noções de *path dependence* (trajetórias) e nas

consequências não intencionais nos processos de desenvolvimento institucional; e (iv) associação entre análise institucional e outros fatores que podem gerar resultados políticos.

Com base nesses elementos, seria possível construir explicações históricas fundadas em métodos de análise qualitativa e abordagens interpretativas dos fatos, empregando fontes secundárias, como documentos e jornais (ROWLINSON; HASSARD, 2013, p. 113). Desse modo, a presente pesquisa é bibliográfica, com amparo na revisão de literatura produzida no Direito e na Ciência Política sobre o tema. Documentos (legislação, atas e discursos) também servirão como base da investigação, sobretudo os referentes aos trâmites da ANC, em sua Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público, de modo a visualizar a mobilização dos grupos durante os trabalhos constituintes.

Assim, o texto inicia-se com a descrição do processo de construção institucional do Ministério Público em 1988, situando a tutela coletiva como o elemento principal para compreender a reengenharia de atribuições e prerrogativas confiadas ao órgão. Posteriormente, aborda as dificuldades de viabilização da agenda dos defensores públicos para a constitucionalização da Defensoria Pública. Ao final, pretende-se articular os elementos que permitiram a reconformação dessas duas instituições e eventuais desdobramentos dessa interação na trajetória ulterior à promulgação do texto constitucional.

A hipótese geral é que a reformatação dessas instituições reflete a mobilização, pelas elites jurídicas, de importantes elementos da agenda democratizante, notadamente a expressão de várias dessas demandas mediante a afirmação de uma agenda de direitos num ambiente de franca ebulição com diferentes manifestações da sociedade civil nessa direção. Haveria, nesse sentido, um percurso compartilhado entre Ministério Público e Defensoria Pública – a

³ Embora seja possível identificar metodologias e estratégias de explicação compartilhadas entre os diversos enfoques analíticos para a observação das instituições (THELEN, 1999, p. 370-371), fala-se de três correntes ou três tipos de *neoinstitucionalismo*: institucionalismo sociológico, escolha racional (*rational choice*) e institucionalismo histórico (HALL; TAYLOR, 1996). Para Hall e Taylor (1996), institucionalismo sociológico corresponde às pesquisas voltadas às explicações da adoção, pelas organizações, de um específico conjunto de formas, procedimentos ou símbolos institucionais, além da difusão dessas práticas. De acordo com Thelen (1999), as teorias de escolha racional, por sua vez, abordam as “regras do jogo” e as “soluções” de equilíbrio que oferecem para os dilemas da ação coletiva.

partir do longo processo de liberalização do regime civil-militar de 1964-1985 –, que teve na CRFB seu marco inicial, mas que se consolidou na institucionalização do arranjo constitucional nas décadas seguintes, entre avanços pontuais, competições e reconformações normativas.

2 Redesenhando o novo *parquet*: a tutela coletiva como motor do desenho institucional do Ministério Público após 1988

Se há um ponto de convergência na crescente literatura nacional sobre o Ministério Público, ele consiste no perfil institucional absolutamente singular que a instituição assumiu a partir da promulgação da CRFB (SADEK, 2000; ARANTES, 2002; KERCHE, 2009; RIBEIRO, 2017). A gênese dessa ampla reengenharia de atribuições e prerrogativas legadas em 1988 ao Ministério Público estaria associada ao desenvolvimento gradual de um aparato normativo mais robusto no campo da tutela coletiva (ARANTES, 2002, p. 50). Do longo processo de conformação de um microsistema de proteção dos direitos transindividuais no ordenamento brasileiro, o Ministério Público surgiu como legitimado principal, arrogando-se como instituição promotora por excelência da defesa judicial e extrajudicial dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos.

Apesar de algumas experiências precedentes, com destaque para a ação popular (Lei nº 4.717/1965), foi a partir de meados da década de 1970, em meio à ebulição da sociedade civil no contexto da gradual liberalização do regime ditatorial, que a demanda por reconhecimento de direitos de titularidade difusa ou coletiva, até então sem expressão jurídica no campo político, ganhou maior mobilização, especialmente em torno de agendas associadas

às relações de consumo e à questão ambiental (ALONSO; COSTA; MACIEL, 2007; MACIEL; KOERNER, 2014). Um dos primeiros frutos legislativos desse processo, a Lei nº 6.938/1981 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente), conferiu ao Ministério Público – e não a entes da sociedade civil, por exemplo – a legitimidade exclusiva para promover a responsabilização civil e criminal por danos ambientais (BRASIL, [2013b]; CARVALHO; LEITÃO, 2010).

Um antecedente legislativo importante, embora não exatamente associado à tutela coletiva, foi a previsão no art. 82, III, do Código de Processo Civil de 1973 da intervenção obrigatória do Ministério Público em questões relativas ao interesse público (BRASIL, [2015a]; CARVALHO; LEITÃO, 2010, p. 400). A despeito de a intenção original da proposta estar orientada à fiscalização judicial do interesse patrimonial das pessoas jurídicas de Direito Público (ARANTES, 2002, p. 32-33), o estabelecimento de uma categoria aberta e sem qualquer delimitação semântica, como “interesse público”, permitiu que setores reformistas da literatura jurídica e, sobretudo, a própria agenda corporativa dos órgãos do Ministério Público – que tinha a sua principal expressão, à época, na Associação Paulista do Ministério Público (APMP) – propusessem a categoria como relacionada à defesa de interesses sociais e individuais indisponíveis (e não apenas do Poder Público), conferindo paulatinamente ao Ministério Público o seu papel de “fiscal da lei”.

Essa virada discursiva é considerada por Arantes (2002, p. 35) o “ponto de inflexão na virada histórica do Ministério Público” em direção ao atual perfil institucional e tornou possível que, nos anos seguintes, seus membros afirmassem a posição de instituição vocacionada à proteção dos nascentes direitos transindividuais. Esse posicionamento também impulsionou as pretensões políticas de maior independência e autonomia

para o órgão (ARANTES, 2002, p. 37), uma vez que a defesa desses interesses, para ser eficiente, exigiria maior blindagem da instituição e de seus membros. Ressalte-se que a construção de uma nova imagem do Ministério Público, para além da clássica função de persecução criminal, deu-se na articulação não apenas com as elites políticas e jurídicas da época mas também com a sociedade civil organizada em agendas mais específicas, como a ambiental, e mais amplas, caso dos movimentos pró-democracia (MACIEL; KOERNER, 2014, p. 107-110).

Nesse sentido, Maciel e Koerner (2014, p. 113-114) destacam que

[a]s estratégias e alianças adotadas pelo movimento associativo do MP, a partir de 1974, foram relevantes para a conquista da independência institucional e do novo papel da Constituição de 1988. Em primeiro lugar, a construção doutrinária da noção de interesse público, acompanhada do engajamento nas mobilizações ambientalistas, foi transformando o MP numa alternativa institucional viável e disponível, naquele momento, para canalizar os novos problemas e conflitos sociais. Em segundo lugar, a interação com as redes pró-democracia contribuiu para ampliar o padrão tradicional de alianças, bem como as estratégias de mobilização para além do *lobby*. Nesse processo, o MP atraiu para si visibilidade pública inédita que se converteu no apoio político de grupos, movimentos sociais, comunidade científica e meios de comunicação ao perfil potencialmente politizado de atuação profissional.

Paralelamente ao diálogo crescente com a sociedade civil organizada, a postura ambígua da ditadura civil-militar, tentando normalizar as medidas de exceção por meio da institucionalização do regime, acabou favorecendo a agenda corporativa do Ministério Público na direção do fortalecimento e estabelecimento de maiores atribuições ao órgão (ARANTES, 2002, p. 39-44). Não se pode perder de vista que

a essa altura o Ministério Público estava institucionalmente vinculado ao Poder Executivo; e, notadamente no âmbito federal, acumulava a função de advocacia de governo, o que à época implicava a estratégica prerrogativa de deter legitimidade ativa exclusiva para acionar o controle concentrado de constitucionalidade⁴. Traçado esse breve cenário, é compreensível que a Emenda Constitucional (EC) nº 7/1977, então chamada de *reforma do Judiciário*, tenha alterado a Constituição de 1967 (art. 96, parágrafo único) e estabelecido, entre outros pontos, a previsão de uma Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (BRASIL, [1985]).

Cerca de um ano antes, em agosto de 1976, a Confederação das Associações Estaduais do Ministério Público (Caemp), antecessora da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (Conamp), apresentou ao Ministério da Justiça um Projeto de Emenda Constitucional para a regulamentação do Ministério Público. Entre as quatro atribuições do órgão previstas no texto estava a “iniciativa para a ação civil pública”, refletindo a pretensão ministerial de assumir uma função do campo da defesa de interesses transindividuais (CABRAL NETTO, 2009, p. 40).

Embora o texto da Caemp não tenha sido aprovado nesse ponto, a Lei Complementar (LC) nº 40/1981, primeira Lei Orgânica do Ministério Público (BRASIL, 1981), incorporou uma série de atribuições e prerrogativas que seriam reproduzidas anos depois pelo Constituinte de 1987-1988. No caso específico da tutela coletiva, assegurou-se a defesa da ordem jurídica e dos interesses indisponíveis da sociedade como uma das funções do Ministério Público (art. 1º, *caput*) e, entre as atribuições do órgão, foi inserida

⁴ Entre 1965 (EC nº 16/1965) e a promulgação da CRFB, o procurador-geral da República era o único ator capaz de provocar a jurisdição do STF em sede de controle concentrado de constitucionalidade (BRASIL, 1965, [2021]).

justamente a promoção da “ação civil pública, nos termos da lei” (art. 3º, III).

Posteriormente, a Lei nº 7.347/1985 disciplinou a ação civil pública (ACP). Apesar da previsão explícita no citado art. 3º, III, da LC nº 40/1981, houve intenso debate na comunidade jurídica nacional acerca do modelo adequado de legitimação ativa daquele que se tornaria o principal instrumento da tutela coletiva no Direito Processual Civil. Como descreve Grinover (1984, p. 290-291), à época eram três as soluções engendradas pela literatura jurídica quanto à questão da legitimidade ativa: (i) atribuição universal a todos os indivíduos, separadamente; (ii) atribuição a grupos e associações finalisticamente orientados à tutela de interesses supraindividuais; e (iii) atribuição ao Ministério Público. Sobre este último ponto, vocalizando a posição de importante parcela dos processualistas nacionais, Grinover (1984, p. 291) pontuava que seria reconhecida a inadequação do Ministério Público como titular de ações de caráter coletivo em razão da própria “índole” da sua função institucional principal (a atividade persecutória penal), da sua vinculação ao Poder Executivo e, conseqüentemente, da sua falta de especialização no campo dos direitos coletivos.

Na esteira do trabalho de Cappelletti e Garth (1988), esse grupo de processualistas sustentava que outras soluções seriam mais adequadas, como a criação de órgãos altamente especializados, a exemplo do “ombudsman do consumidor” sueco, para a atuação na tutela coletiva ou a extensão da legitimidade a pessoas privadas (indivíduos e pessoas jurídicas) ainda que não pessoalmente prejudicadas pela questão em concreto.

Apesar do contraponto doutrinário, o forte trabalho de articulação do Ministério Público desde meados da década de 1970 também esteve presente no texto final da Lei da ACP (BRASIL, [2014b]), num processo que, segundo Arantes

(2002, p. 54), demonstra “claramente como o Ministério Público estava disposto a se transformar no defensor desses novos direitos, nem que para isso tivesse que afastar a própria sociedade civil do seu caminho”. A própria exposição de motivos do projeto de lei apresentado ao Congresso Nacional consignou a “colaboração prestimosa” de membros do Ministério Público de São Paulo ao texto submetido ao Parlamento (ARANTES, 2002, p. 61).

Assim, apesar de a redação original da Lei nº 7.347/1985 ter previsto uma legitimação ativa concorrente – do Ministério Público com outros entes da Administração Pública direta e indireta e associações civis –, já era possível antever que a presença do Ministério Público no rol faria com que, em termos práticos, o órgão passasse a gozar de hegemonia no campo do manejo das ACPs, como efetivamente aconteceu nos anos seguintes.

Os motivos para isso são variados. Em relação ao Ministério Público, além da sua ampla capilaridade no território nacional, a Lei da ACP viabilizou a instauração do inquérito civil prévio à ação (art. 8º, § 1º), dotando o órgão de poder requisitório e permitindo uma instrução prévia ao ajuizamento da ação mais qualificada e que não estava à disposição dos outros legitimados ativos. Ademais, nas ACPs propostas por outro autor civil público, ao Ministério Público foi assegurada a obrigatória atuação como “fiscal da lei”; e, em caso de desistência por legitimado diverso, ele passou a ter a obrigação legal de assumir o feito (art. 5º, §§ 1º e 3º). Não fosse suficiente todo esse quadro normativo, deve-se reforçar que a ocupação do campo da tutela coletiva fazia parte do núcleo duro do projeto político da instituição nos anos 1970 e 1980 (BRASIL, [2014b]).

Quanto às associações civis, os requisitos formais exigidos pela lei – regularidade por no mínimo um ano e interesse institucional esta-

belecionado para a proteção de certos interesses transindividuais – acabaram constituindo um desestímulo ao efetivo exercício da legitimidade ativa na ACP. Por fim, os demais entes legitimados da Administração Pública direta e indireta, além de frequentemente apontados como violadores dos interesses transindividuais nessas ações, têm suas atividades condicionadas pelas agendas governamentais, podendo valer-se das escolhas formuladas nas suas próprias políticas públicas para insular ou promover prioridades, o que desestimula a busca da tutela judicial de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos.

Portanto, longe de ser o ponto de partida de um novo Ministério Público, a ANC foi o ponto de chegada de um longo processo de mudança institucional que teve como motor principal a tutela coletiva (ARANTES, 2002, p. 76). Até mesmo a então polêmica divisão das funções persecutórias entre o Ministério Público e a Advocacia Pública – um dos grandes temas relacionados ao órgão na ANC – foi mediada pela pauta da nova atribuição nos direitos de natureza coletiva. Em março de 1985, Sepúlveda Pertence – o primeiro procurador-geral da República no período posterior à ditadura civil-militar –, embora não se tivesse posicionado explicitamente acerca da controvérsia⁵, asseverou em seu discurso de posse que

as duas funções [advocacia de governo e tutela coletiva] possam trilhar uma rota tendente à harmonização porque na democracia, a defesa da sociedade e dos direitos humanos, dos interesses indisponíveis dos oprimidos, assim como a exigência de responsabilização flexível dos abusos, deixam de ser uma postura de necessário confronto com o Estado, mas, ao contrário, hão de constituir a inspiração maior da ação conjugada de todos os poderes (PERTENCE apud LAMENHA, 2019, p. [6]).

Assim, com influência significativa do lobby das associações do Ministério Público – especialmente a Carta de Curitiba, aprovada em junho de 1986 no 1º Encontro Nacional de Procuradores-Gerais de Justiça e Presidentes de Associações de Ministério Público⁶ –, o texto final da ANC sobre o Ministério Público consolidou a adoção definitiva de um modelo que transformou a instituição num órgão autônomo, independen-

⁵Contudo, em depoimento ao projeto História Oral do Supremo Tribunal Federal (FONTAINHA; SILVA; NUÑEZ, 2015, p. 67), Sepúlveda Pertence declarou que “era essencial” ao Ministério Público de 1988 libertar-se da função de advogado da União.

⁶A Carta de Curitiba de 1986 foi um documento corporativo produzido pela Conamp e que sintetizava as “linhas mestras do posicionamento do Ministério Público” para a ANC que logo seria instalada. Continha cerca de 70 disposições, entre as quais quinze artigos e vários parágrafos, incisos e alíneas, todos relacionados ao novo desenho institucional do Ministério Público (CABRAL NETTO, 2009, p. 75-76; SABELLA; DAL POZZO; BURLE FILHO, 2013, p. 31-32). Apesar de existirem divergências na literatura quanto ao nível de adesão dos constituintes ao texto da Carta (KERCHE, 2009, p. 19-21), sua influência no texto final da CRFB é inegável.

te em relação ao Executivo e com funções que ultrapassam a clássica atribuição persecutória no âmbito penal, com destaque justamente para a defesa dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos. Assegurou-se também uma identidade nacional consolidada à instituição (SAUWEN FILHO, 1999, p. 165-169).

Não há consenso na literatura em relação às razões do sucesso do projeto político do Ministério Público em capitanear seu fortalecimento institucional com base na atribuição de tutela coletiva (CARVALHO; LEITÃO, 2010, p. 404-408). Lamenha (2019) propõe o reconhecimento da complexidade e os múltiplos aspectos a serem considerados na questão, rejeitando modelos monológicos de explicação. Nessa perspectiva, a construção institucional do Ministério Público de 1988 parece combinar fatores como: (i) o lobby institucional bem organizado (ARANTES, 2002, p. 77); (ii) a conjuntura político-ideológica favorável a uma instituição distante do jogo partidário-eleitoral com independência e amplos poderes para promover os interesses da sociedade (KERCHE, 2009, p. 23); e (iii) a articulação extrainstitucional junto à sociedade civil organizada durante o longo processo de transição política, num esforço de reacomodação da carreira baseada na mobilização de elementos da agenda democratizante então em evidência (MACIEL; KOERNER, 2014, p. 113-114).

3 Disputas corporativas e competições institucionais: a construção da Defensoria Pública na ordem de 1988

Embora um marco normativo nacional para o Ministério Público só tenha advindo com a LC nº 40/1981, referências constitucionais ao órgão remontam à Constituição de 1934. No caso da Defensoria Pública e, mais propriamen-

te, da orientação jurídica e defesa judicial dos necessitados, a CRFB foi a primeira a instituir, em nível constitucional, um órgão público de abrangência nacional com essa atribuição específica (MARONA, 2013).

Até então, como prevista nas Constituições de 1934, 1946 e 1967-1969 (MARONA, 2013), a assistência judiciária aos necessitados era organizada como uma concessão do Poder Público. Cabia ao Estado, no plano infraconstitucional, estabelecer políticas públicas para tal finalidade, o que não necessariamente envolvia a criação de um órgão público específico. No âmbito dos estados da Federação, os modelos de assistência judiciária abrangiam três soluções: (i) a criação de um serviço público específico, caso do Rio de Janeiro, onde os primeiros cargos de defensor público foram criados em 1954; (ii) a disponibilização de um serviço público de assistência judiciária vinculado a outro órgão público já existente, notadamente as procuradorias estaduais, como ocorria em São Paulo⁷ e no Rio Grande do Sul, e também ao Ministério Público, caso do extinto estado da Guanabara; e (iii) a designação e o custeio de advogados dativos ou o estabelecimento de parcerias e convênios com a OAB (MOREIRA, 2016, p. 70-72).

Paralelamente a isso, a Lei nº 1.060/1950, ainda hoje em vigor no que toca à isenção de custas judiciais para pessoas hipossuficientes (a chamada *Justiça gratuita*), organizou, à época do início de sua vigência, a legislação dispersa sobre o tema da assistência judiciária aos necessitados, assegurando-lhes, entre outros direitos, o de ter constituído um advogado dativo custeado pelo Estado⁸. Embora relevante o serviço, deve-se

⁷ Segundo Marona (2013), o primeiro serviço público de assistência judiciária gratuita do Brasil foi organizado pelo governo paulista em 1935.

⁸ Curiosamente, o art. 18 dessa lei, nunca expressamente revogado, dispõe sobre a possibilidade de que, a partir do 4º ano, acadêmicos de Direito possam ser indicados para auxiliar o patrocínio das causas dos necessitados. O dispositivo,

ponderar que, na maior parte dos casos, o próprio usuário precisava identificar uma demanda judicial em potencial e procurar o auxílio estatal para a nomeação de um advogado dativo. A quase inexistência da atividade de orientação jurídica no contexto de uma população majoritariamente pobre e pouco informada sobre a legislação de regência comprometia a qualidade tanto do serviço de assistência judiciária oferecido pelo Estado quanto do próprio acesso à Justiça (MARONA, 2013).

Aliás, a trajetória da defensoria fluminense merece destaque não só por seu pioneirismo e por ter espelhado o futuro modelo de Defensoria Pública adotado em 1988 como também por indicar que a vida institucional do primeiro órgão específico de assistência judiciária ocorreu dentro da estrutura do Ministério Público. Assim, quando criado em 1954, o serviço de Assistência Judiciária do estado do Rio de Janeiro foi vinculado ao Ministério Público estadual, ainda que constituído por quadro próprio de funcionários.

Em 1975, com a fusão dos estados do Rio de Janeiro e da Guanabara – na qual a posição de defensor público era curiosamente o cargo inicial da carreira de membro do Ministério Público –, a Constituição do novo estado do Rio de Janeiro passou a prever a Assistência Judiciária como órgão específico, mas não sem um intenso debate sobre uma possível vantagem para a carreira no caso de permanência à sombra do Ministério Público. A autonomia administrativa só veio em 1987, mediante a criação do cargo de procurador-geral da Defensoria Pública, com seu titular escolhido pelo governador por meio de lista tríplex elaborada pela carreira, o que coincidiu com a alteração do nome de Assistência Judiciária para Defensoria Pública (MOREIRA, 2016, p. 71-74).

todavia, parece ter sido tacitamente revogado pelo art. 1º da Lei nº 8.906/1994 (BRASIL, 1950, [2020]).

Não surpreende, pois, que o desenvolvimento de uma agenda corporativa em torno da pauta da expansão de um modelo de instituição especificamente vocacionada à orientação jurídica e defesa judicial dos necessitados se tenha aglutinado em torno das associações corporativas do novo estado⁹: a Associação da Assistência Judiciária do Estado do Rio de Janeiro (Aaerj), criada em 1976, e a Associação dos Defensores Públicos do Estado do Rio de Janeiro (Adperj), criada em 1982 como uma dissidência da Aaerj¹⁰.

A experiência fluminense motivou a criação de outros serviços autônomos de assistência judiciária, como no caso do Mato Grosso do Sul. Em 1984, defensores oriundos de serviços autônomos e outros servidores públicos responsáveis pela atividade de assistência judiciária de diferentes locais do País fundaram uma entidade de caráter nacional, a Federação Nacional dos Defensores Públicos (Fenadep), antecessora da atual Associação Nacional dos Defensores Públicos (Anadep). Foi a Fenadep a principal articuladora da agenda referente à criação nacional e em âmbito constitucional de um órgão público específico na ANC (MOREIRA, 2016, p. 75-76).

Embora o lobby dos defensores públicos e dos assistentes judiciários nos trabalhos na ANC não se tenha diferenciado significativamente, em termos de estratégia e nível de pressão, do desempenhado pelas associações do Ministério Público e de outras carreiras vinculadas ao sistema de Justiça (e apesar da efetiva constitucionalização da Defensoria Pública), a agenda corporativa da Defensoria Pública não logrou o êxito obtido por

⁹ Fenômeno semelhante também se deu com o Ministério Público antes de 1988, quando uma associação estadual, a APMP, teve grande protagonismo na agenda corporativa, sobretudo na década de 1970.

¹⁰ Segundo Moreira (2016, p. 73), a dissidência ocorreu em razão de uma decisão governamental que em 1981 restringiu a autonomia da Assistência Judiciária do estado do Rio de Janeiro, vinculando-a à Secretaria de Justiça. Aqueles que se insurgiram contra essa decisão saíram da Aaerj e formaram a Adperj.

outras corporações, notadamente o Ministério Público. O principal motivo para esse cenário parecem ter sido as disputas institucionais, sobretudo frente a outras corporações jurídicas que – localmente e com base em diferentes arranjos – já desempenhavam a função de assistência jurídica ao pobre. Apesar disso, o principal contraponto firmado pelo lobby da Defensoria Pública teve lugar no estabelecimento de fronteiras claras entre as suas funções e as atribuições do Ministério Público, instituição que orientou a agenda dos defensores e assistentes jurídicos.

Os debates iniciais sobre a Defensoria Pública na ANC ocorreram na Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público. Na 5ª reunião ordinária da Subcomissão, a representação da Fenadep teve a oportunidade de expor sua proposta para a constitucionalização da Defensoria Pública. Em síntese, a agenda consistia nos seguintes pontos: (i) uma instituição com marco normativo nacional; (ii) estruturada por meio de concurso público; (iii) orientada por princípios institucionais que assegurassem autonomia financeira e administrativa, unidade e independência; e (iv) direitos, garantias e prerrogativas dos seus membros equiparadas às conferidas aos membros do Ministério Público (BRASIL, 1987, p. 110).

Moreira (2016, p. 81) destaca que, em diversas passagens do debate público na Subcomissão, os representantes da Fenadep procuraram persuadir os constituintes ao estabelecerem simultaneamente tanto um paralelo entre Ministério Público e Defensoria Pública relativamente à importância da função no âmbito do sistema de Justiça quanto uma diferenciação entre o escopo de suas respectivas atuações. O elemento distintivo está justamente no fato de que a tutela coletiva ficaria a cargo do Ministério Público, ao passo que a Defensoria Pública ficaria restrita à tutela de interesses individuais. Essa dicotomia fica explícita na fala de Roberto Vitagliano, então

defensor público do estado do Rio de Janeiro e representante da Fenadep perante a Subcomissão:

É importante, também, declinar aqui a condição da Defensoria Pública do ponto de vista da necessidade social. Temos, para nós, que a instituição só é legítima na medida em que nasce de uma necessidade social. Hoje, sem dúvida nenhuma, o homem do campo e as pessoas mais humildes da cidade necessitam urgentemente de advogados competentes, do mesmo nível, por exemplo, dos promotores de Justiça, dos procuradores de Estado, que ingressem na carreira após percorrer o curso normal de Direito, através de um concurso de provas e títulos. Cabe ao defensor público, essencialmente, a defesa desses interesses da grande maioria do povo brasileiro, tanto do campo quanto da cidade.

É importante procurar distinguir o Ministério Público e a atuação dos membros do Ministério Público, a atuação dos defensores públicos ou dos membros da Defensoria Pública. Enquanto o Ministério Público procura atuar como fiscal da lei – e atua como fiscal da lei – e em defesa dos direitos indisponíveis da sociedade, o defensor público atua em defesa dos interesses individuais, se bem que sempre do ponto de vista do interesse social (BRASIL, 1987, p. 100).

Embora no âmbito da Subcomissão todos os itens da agenda da Fenadep tenham sido contemplados pela Emenda nº 4, de autoria do constituinte Sílvio de Abreu, a proposta não resistiu às demais etapas do processo deliberativo. Após os debates e as votações na Comissão Temática de Organização dos Poderes e Sistema de Governo – à qual estava vinculada a Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público –, na Comissão de Sistematização e no Plenário a redação final do art. 134 e de seu parágrafo único da CRFB atribuíram à Defensoria Pública apenas: (i) o caráter de instituição essencial ao sistema de Justiça; (ii) a função de orientação jurídica e defesa, em todos os graus, dos necessitados, concretizan-

do o direito fundamental ao acesso à Justiça (CRFB, art. 5º, LXXIV); (iii) a previsão de LC que serviria de marco normativo nacional da Defensoria Pública no âmbito da União, Estados e Distrito Federal e Territórios, assegurado o ingresso por concurso público; e (iv) a garantia da inamovibilidade e a vedação do exercício da advocacia (MOREIRA, 2016, p. 79-97).

Segundo Moreira (2016, p. 78), a agenda dos defensores e assistentes judiciários encontrou resistência na ANC por três motivos fundamentais. Em primeiro lugar, o conflito entre a ideia de institucionalização da Defensoria Pública e outras corporações jurídicas, como as procuradorias estaduais e a OAB, que àquela altura desempenhavam a função de assistência judiciária aos necessitados e não queriam abrir mão dessa atividade. Em segundo lugar, os estados resistiam à criação de uma nova corporação jurídica, defendendo a autonomia de cada unidade federativa para encontrar o melhor arranjo a fim de assegurar o serviço de assistência judiciária aos necessitados e, em menor medida, buscando prestigiar os interesses corporativos das carreiras jurídicas neles já existentes. Por fim, o esforço de equiparação de prerrogativas em relação ao Ministério Público encontrou forte resistência dos promotores e procuradores desse órgão.

A trajetória da Defensoria Pública na ANC, mais até que a experiência do Ministério Público discutida no tópico anterior, é reveladora do ativismo político de agentes do sistema de Justiça com a finalidade de maximizar seu poder na ordem constitucional no contexto particular de fortalecimento das instituições judiciais, como o verificado a partir da promulgação da CRFB (LIMA, 2018, p. 158).

Assim, apesar do sucesso inicial da agenda da Defensoria Pública, a articulação de outros atores do sistema de Justiça – especialmente o Ministério Público, as procuradorias esta-

duais e a OAB – esvaziou significativamente o projeto institucional considerado adequado pelos defensores e assistentes judiciários. Nesse contexto, outro aspecto a ser considerado é o fato de que – diferentemente do Ministério Público, por exemplo – o lastro associativo dos defensores e assistentes judiciários ainda era muito incipiente, ao passo que a agenda política do Ministério Público coroada pela CRFB datava de meados da década de 1970 (MOREIRA, 2017, p. 675).

De mais a mais, essa resistência de outras corporações é um relevante aspecto explicativo das dificuldades para a instalação e a estruturação das Defensorias Públicas em alguns estados nos anos que se seguiram à promulgação da CRFB (MADEIRA, 2014, p. 58). Com efeito, em 2012 Santa Catarina foi o último estado da Federação a promulgar lei estadual criando a sua Defensoria Pública. Isso somente foi possível com a declaração de inconstitucionalidade do art. 104 da sua Constituição estadual e da LC estadual nº 155/1997, que regulavam um serviço de “defensoria pública dativa” mediante um convênio com a OAB local. Na prática, portanto – e Santa Catarina foi apenas o último exemplo desse tipo de “resistência” –, alegava-se a desnecessidade de criação de uma instituição da Defensoria Pública, uma vez que a assistência jurídica aos necessitados já era promovida por meio de um convênio entre aquele estado e a OAB e desempenhada pela advocacia privada. A impugnação daquele dispositivo da Constituição estadual e da própria LC estadual que o disciplinava foi objeto das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) nºs 3.892 e 4.270, ajuizadas respectivamente pela então Associação Nacional dos Defensores Públicos da União (Andpu)¹¹ e pela Anadep (MOREIRA,

¹¹ Atualmente, a Andpu denomina-se Associação Nacional dos Defensores Públicos Federais (Anadef).

2016, p. 199), ambas julgadas procedentes (BRASIL, 2012b, 2012c).

4 Entre chegadas e partidas: as trajetórias espelhadas do Ministério Público e da Defensoria Pública na tutela coletiva

O marco normativo original da CRFB estabeleceu uma divisão de tarefas bem delimitada entre Ministério Público e Defensoria Pública. No âmbito penal, funcionariam em polos claramente opostos: o Ministério Público, o titular da ação penal pública; e a Defensoria Pública, na defesa dos que, por razões econômicas, não pudessem contratar os serviços de um advogado privado. No âmbito cível, a atuação do Ministério Público estaria majoritariamente associada à defesa de direitos transindividuais, ao passo que a Defensoria Pública atuaria na tutela individual dos necessitados. Parece correto, pois, afirmar que ambas as instituições foram eficientes em reivindicar para si um campo importante de um movimento mais amplo, de cariz internacional, de fortalecimento das instituições judiciais, de acesso à Justiça e de coletivização de direitos.

O caso do Ministério Público é particularmente bem-sucedido, uma vez que o campo da tutela coletiva foi central para que a instituição pudesse reivindicar, ainda nos anos anteriores à ANC, uma reengenharia completa de seu desenho institucional, com mais prerrogativas e garantias para o órgão e seus membros, notadamente a chamada *independência funcional*¹², colocando-se muito além da clássica função

¹² Em linhas gerais, a independência funcional, um dos três princípios institucionais do Ministério Público (CRFB, art. 127), assegura uma ampla margem de discricionariedade aos membros do Ministério Público no desempenho de suas atribuições, autorizando em certas situações a atuarem inclusive de ofício – o que distingue sensivelmente a insti-

persecutória no âmbito penal e acumulando múltiplas funções que permitiram ao órgão, nas décadas seguintes, ter a capacidade de interferir virtualmente em qualquer questão de relevo público. A temática associada aos direitos transindividuais abriu uma imensa frente de trabalho para o Ministério Público no âmbito da atuação extrajudicial, por meio do manejo de ferramentas procedimentais, como as recomendações e os termos de ajustamento de conduta, e de outras soluções não formatadas previamente e tendentes à resolução de conflitos e ao atendimento de demandas¹³. Foi esse quadro normativo que levou, nos anos que se seguiram à promulgação da CRFB, autores como Arantes (2002, p. 17) a relacionarem os promotores e procuradores a um papel de “agente político da lei”.

Essa reconfiguração institucional concluída na CRFB também tornou possível uma mudança significativa da imagem do Ministério Público perante a sociedade e, associado a isso, um acúmulo progressivo de capital político pela instituição. Nessa perspectiva, nos primeiros anos da década de 2010, o Ministério Público figurava como uma das instituições mais confiáveis aos olhos dos brasileiros, como o demonstraram os dados do último trimestre de 2014 do Índice de Confiança na Justiça, da Fundação Getúlio Vargas (CUNHA, 2014).

Segundo a pesquisa, o Ministério Público figurava à época como a terceira instituição mais confiável, com 50% de manifestações positivas

tuição, por exemplo, do Poder Judiciário, que é submetido ao chamado *princípio da inércia* (LAMENHA, 2019).

¹³ É paradigmático, nesse sentido, o art. 1º, § 2º, da Recomendação nº 54/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público (2017, p. 3), órgão de controle externo do Ministério Público, que estabelece: “Sempre que possível e observadas as peculiaridades do caso concreto, será priorizada a resolução extrajudicial do conflito, controvérsia ou situação de lesão ou ameaça, especialmente quando essa via se mostrar capaz de viabilizar uma solução mais célere e econômica, implementável e capaz de satisfazer adequadamente as legítimas expectativas dos titulares dos direitos envolvidos, contribuindo para diminuir a litigiosidade”.

dos cidadãos entrevistados, atrás apenas das Forças Armadas e da Igreja Católica (CUNHA, 2014). Em se tratando de um órgão formalmente integrado ao sistema de Justiça e formado por uma das elites do serviço público, esse alto índice de confiança em face a outras instituições da República é um dado intrigante e que tem mobilizado uma série de pesquisas acerca do Ministério Público nos últimos anos (RIBEIRO, 2017, p. 51-52).

Embora constitua uma agenda de pesquisa a desenvolver, pode-se propor, a título especulativo, que este tripé – amplas atribuições e prerrogativas, ampla margem de discricionariedade e amplo capital político – configure um quadro analítico importante para entender como se tornou possível que, a partir de meados da primeira década deste século, o Ministério Público iniciasse uma trajetória gradual de mudança na prioridade de atuação institucional da tutela coletiva para o controle da Administração Pública, sobretudo o “combate à corrupção” (ARANTES, 2011, p. 99; AVRITZER; MARONA, 2017, p. 366), inclusive mimetizando certo voluntarismo típico da atuação em tutela coletiva também no campo do Direito Penal anticorrupção (LAMENHA, 2017, p. 52-54).

Em relação à Defensoria Pública, ressalte-se que uma das premissas estabelecidas na perspectiva analítica do presente texto é comprovada nos anos que se seguiram à promulgação da CRFB: a de espelhamento da trajetória do Ministério Público na disputa e construção do seu perfil institucional. De início, quando da constitucionalização do órgão em 1988, o forte bloqueio exercido pelo lobby de outras corporações, entre as quais o próprio Ministério Público, atrasou significativamente a criação de unidades do órgão em todo o território nacional e a afirmação de sua autonomia administrativa e funcional. Esse bloqueio também se refletiu

no conteúdo da primeira lei de organização nacional da instituição, a LC nº 80/1994, na qual a primeira investida da agenda corporativa da Defensoria Pública em direção à tutela coletiva foi vetada¹⁴ (BRASIL, [2009a]).

Por fim, registre-se que, ao tratar de Ministério Público e Defensoria Pública numa perspectiva única ou nacional, deve-se ter a cautela de rememorar que na realidade existem dezenas de órgãos do Ministério Público e da Defensoria Pública, dada a sua estruturação específica em cada uma das unidades da Federação (LEMGRUBER; RIBEIRO; MUSUMECI; DUARTE, 2016, p. 9-14). No caso particular do Ministério Público, afora os 26 órgãos estaduais, o Ministério Público da União desdobra-se – além do Ministério Público Federal e do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – em dois órgãos ministeriais de temática particular: o Ministério Público do Trabalho e o Ministério Público Militar¹⁵. No caso da Defensoria Pública, são 28 órgãos ao todo: uma Defensoria Pública da União (DPU) e 27 Defensorias Públicas estaduais.

Embora esses distintos órgãos possam espelhar infraestruturas, regimentos de carreira e culturas institucionais variadas, a existência de um perfil normativo único nas respectivas legislações de regência, além de instâncias associativas de caráter nacional capazes de pro-

¹⁴ A LC nº 80/1994 foi promulgada para regulamentar o art. 134, parágrafo único, da CRFB e estabeleceu, por exemplo, a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional como princípios institucionais da Defensoria Pública (art. 3º), reproduzindo o teor do art. 127 da CRFB sobre o Ministério Público. Vários vetos presidenciais, contudo, foram opostos a dispositivos da LC nº 80/1994, especialmente no campo da tutela coletiva (art. 4º, XII), por intervenção direta do então procurador-geral da República, Aristides Junqueira (BRASIL, [2009a], 1994).

¹⁵ Foram excluídos os chamados Ministérios Públicos de Contas, uma vez que se trata de órgãos inseridos na estrutura dos Tribunais de Contas, e não de instituições ministeriais autônomas.

mover a coordenação e a articulação de uma agenda institucional única¹⁶, permite que seja possível e útil mapear uma trajetória institucional comum tanto a um modelo nacional de Ministério Público quanto ao seu correspondente no campo da Defensoria Pública (MADEIRA, 2014, p. 56).

5 Considerações finais

A despeito da reformulação de todo o sistema de Justiça, a literatura especializada sobre o desenho e funcionamento dessas instituições – nos mais distintos campos (Ciência Política, Sociologia Política, Direito) – debruça-se prioritariamente sobre o Poder Judiciário, com especial atenção ao STF. À luz do princípio da inércia no qual se funda a atividade judicante, é curioso que haja uma lacuna de estudos sobre as instituições de Estado cuja função, entre outras, é justamente o acionamento dos tribunais (DA ROS, 2017, p. 58-59; DA ROS; INGRAM, 2019, p. 340). Além disso, tais instituições têm nos mecanismos extraprocessuais amplo espaço de interferência nas relações políticas e sociais, o que pode redundar em eventuais competições e superposição de atuações, viabilizadas por mecanismos institucionais formais e consolidação de práticas informais.

Nesse sentido, a pesquisa aqui apresentada confirma a relevância de se recorrer ao marco normativo original da CRFB como estratégia para compreender melhor as instituições do sistema de Justiça e algumas de suas interações

possíveis. Assim, o recurso à leitura na chave do novo institucionalismo demonstra ser um enfoque analítico útil para – diferentemente de uma tradição apenas descritiva do estudo das instituições judiciais no Brasil – promover uma discussão sobre os pontos de contato, os diálogos e as disputas entre diferentes órgãos do sistema de Justiça (DA ROS; INGRAM, 2019, p. 339-346).

Sob o prisma estritamente normativo, ao menos três evidências dão suporte às conclusões expostas nos dois últimos parágrafos: (i) a CRFB foi o primeiro texto constitucional a fazer expressa menção a direitos transindividuais; (ii) o perfil institucional do Ministério Público foi totalmente reformulado, com a retirada da sua função de advocacia de governo e o estabelecimento, ao lado da atribuição de persecução criminal, da tarefa de tutela judicial e extrajudicial dos direitos de natureza coletiva; e (iii) pela primeira vez foi constitucionalizada a Defensoria Pública como instituição à qual se atribui a tarefa de promover orientação jurídica e defesa judicial aos necessitados, isto é, a tutela individual dos que não têm condições materiais para acessar o sistema de Justiça.

A conjuntura comum compartilhada conduziu a uma interação do Ministério Público com a Defensoria Pública nas décadas que se seguiram à promulgação da CRFB: de um terreno com atribuições bem demarcadas no texto original da Constituição, verifica-se atualmente um espaço de superposição de funções e, até mesmo, certa competição institucional entre Ministério Público e Defensoria Pública numa tarefa então estratégica no contexto político e jurídico da ANC – a tutela coletiva. Um dos exemplos mais bem acabados dessa competição institucional presente é a ADI nº 3.943 – proposta pela Conamp –, que impugnou o texto da Lei nº 11.448/2007 e foi julgada improcedente pelo STF em 2015 (BRASIL, 2015b).

¹⁶ A título de exemplo, vejam-se a Conamp e a Anadep, associações civis de caráter nacional que agregam, respectivamente, membros de todas as carreiras do Ministério Público e da Defensoria Pública; e também o Conselho Nacional de Procuradores-Gerais e o Colégio Nacional de Defensores Públicos-Gerais, entidades associativas que reúnem os chefes de carreira dos diferentes órgãos do Ministério Público e da Defensoria Pública em todo o território nacional.

Consideradas essas disputas, importa pontuar que, desde a aprovação da EC nº 45/2004 – que assegurou a autonomia funcional e administrativa, além de iniciativa orçamentária, às Defensorias estaduais (CRFB, art. 134, § 2º) –, o sucesso dos bloqueios à agenda corporativa da Defensoria Pública parece ter arrefecido, sendo possível verificar diversas mudanças legislativas na direção justamente da reivindicação da tutela coletiva e da promoção dos direitos humanos. Nesse aspecto, o êxito do lobby corporativo da Defensoria é significativo: desde 2004, pelo menos três emendas constitucionais (EC nºs 69/2012¹⁷, 74/2013¹⁸ e 80/2014), uma lei complementar (LC nº 132/2009) e uma lei ordinária (Lei nº 11.448/2007) foram aprovadas com agendas totalmente relacionadas à expansão das atribuições e das prerrogativas do órgão.

Neste aspecto particular, destaque-se que a EC nº 80/2014 erigiu no próprio texto constitucional uma série de mudanças de perfil institucional da Defensoria Pública já explícitas nas LCs nºs 132/2009 e 174/2013 e na Lei nº 11.448/2007, estabelecendo o caráter permanente da instituição e ampliando sua função institucional para contemplar “a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados” (novo *caput* do art. 134 da CRFB) (BRASIL, [2021]), além do reconhecimento da unidade, indivisibilidade e independência funcional como princípios institucionais (novo § 4º do art. 134). Além disso, foi incluído o art. 98,

§ 1º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, prevendo que até 2022 todas as comarcas e seções judiciárias do País deverão contar com defensores públicos (BRASIL, 2014a).

No campo da tutela coletiva, a Lei nº 11.448/2007 assegurou à Defensoria Pública legitimidade ativa para a propositura, autorizando-a, formalmente, a atuar nesse âmbito, com a inclusão do art. 5º, II, da Lei nº 7.347/1985 (BRASIL, 2007). Em linhas gerais, a LC nº 132/2009 alterou radicalmente a LC nº 80/1994, consolidando um movimento que buscava descolar a Defensoria Pública do campo da tutela individual dos necessitados em direção a outras atribuições, notadamente no campo da tutela coletiva e da promoção de direitos humanos (BRASIL, [2009a], 2009b).

Embora a questão mereça ser desenvolvida com atenção em pesquisas posteriores, o espelhamento da trajetória institucional do Ministério Público pela Defensoria Pública parece revelar uma estratégia de consolidação do órgão no quadro institucional do sistema de Justiça, livre do risco de reversão incitado pelo lobby de outras corporações (como a OAB, por exemplo), especificamente em relação à função primeira de orientação e defesa judicial dos necessitados, questão objeto de disputa por quase 15 anos, até que Santa Catarina se tornasse o último estado da Federação a instituir sua própria Defensoria Pública por força de decisão do STF no julgamento das ADIs nºs 3.892 e 4.270 (BRASIL, 2012b, 2012c). Tal como aconteceu com o Ministério Público na ANC, a ampliação das atribuições da Defensoria Pública no âmbito da tutela coletiva, em virtude das várias alterações constitucionais e legislativas, caminhou em paralelo a um processo de reforço de prerrogativas e garantias institucionais.

Feito o paralelo entre os marcos normativos originais decorrentes de uma conjuntura político-ideológica comum e sinalizada a hipó-

¹⁷ A EC nº 69/2012 transferiu da União para o Distrito Federal a organização da Defensoria Pública do Distrito Federal (DPDF), tornando possível, finalmente, a sua instituição naquela unidade federativa por meio da Emenda à Lei Orgânica do Distrito Federal nº 61/2012 (BRASIL, 2012a).

¹⁸ A EC nº 74/2013 estendeu à DPU e à DPDF as prerrogativas de autonomia financeira e administrativa, além de iniciativa orçamentária, conforme estabelecido no art. 134, § 3º, da CRFB (BRASIL, 2013a).

tese de um espelhamento da trajetória da Defensoria Pública em relação ao Ministério Público, o texto aponta para a relevância de se debruçar, à luz do institucionalismo histórico, sobre a interação e a competição entre instituições do sistema de Justiça nacional para melhor compreender os processos de construção e de mudança institucional. Espera-se que pesquisas futuras sejam capazes de desenvolver as implicações decorrentes da superposição de funções no âmbito da tutela coletiva entre Ministério Público e Defensoria Pública.

Sobre os autores

Flávia Danielle Santiago Lima é doutora e mestra em Direito Público pela Universidade Federal de Pernambuco, Recife, PE, Brasil; professora permanente do programa de pós-graduação (mestrado) em Direito da Faculdade Damas, Recife, PE, Brasil; professora da Faculdade de Direito da Universidade de Pernambuco, Recife, PE, Brasil; advogada da União, Procuradoria Regional da União na 5ª Região, Recife, PE, Brasil.
E-mail: flavia-santiago@uol.com.br

Bruno Lamenha é mestre em Direito pela Universidade Federal de Alagoas, Maceió, AL, Brasil; doutorando em Direito na Universidade Federal de Pernambuco, Recife, PE, Brasil.
E-mail: brunolamenha@uol.com.br

Como citar este artigo

(ABNT)

LIMA, Flávia Danielle Santiago; LAMENHA, Bruno. Mobilizando a agenda dos direitos coletivos, assegurando espaço institucional: Ministério Público e Defensoria Pública na transição democrática. *Revista de Informação Legislativa*: RIL, Brasília, DF, v. 58, n. 231, p. 87-108, jul./set. 2021. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/58/231/ril_v58_n231_p87

(APA)

Lima, F. D. S., & Lamenha, B. (2021). Mobilizando a agenda dos direitos coletivos, assegurando espaço institucional: Ministério Público e Defensoria Pública na transição democrática. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 58(231), 87-108. Recuperado de https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/58/231/ril_v58_n231_p87

Referências

ALONSO, Angela; COSTA, Valeriano; MACIEL, Débora. Identidade e estratégia na formação do movimento ambientalista brasileiro. *Novos Estudos CEBRAP*, [São Paulo], n. 79, p. 151-167, nov. 2007. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-33002007000300008>. Disponível em:

https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002007000300008. Acesso em: 16 abr. 2021.

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

_____. Polícia Federal e construção institucional. In: AVRITZER, Leonardo; FIGUEIRAS, Fernando (org.). *Corrupção e sistema político no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. p. 99-132.

AVRITZER, Leonardo; MARONA, Marjorie. A tensão entre soberania e instituições de controle na democracia brasileira. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 60, n. 2, p. 359-393, abr./jun. 2017. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/001152582017123>. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582017000200359. Acesso em: 16 abr. 2021.

BRASIL. Ata da 5ª Reunião Ordinária [da Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público na Assembleia Nacional Constituinte], realizada em 23 de abril de 1987. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte*, Brasília, DF, ano 1, n. 78, p. 97-118, 17 jun. 1987. Supl. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup78anc17jun1987.pdf#page=97>. Acesso em: 16 abr. 2021.

_____. [Constituição (1967)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*. Brasília, DF: Presidência da República, [1985]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 16 abr. 2021.

_____. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 16 abr. 2021.

_____. *Emenda Constitucional nº 16, de 26 de novembro de 1965*. Altera dispositivos constitucionais referentes ao Poder Judiciário. Brasília, DF: Presidência da República, 1965. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc16-65.htm. Acesso em: 16 abr. 2021.

_____. *Emenda Constitucional nº 69, de 29 de março de 2012*. Altera os arts. 21, 22 e 48 da Constituição Federal, para transferir da União para o Distrito Federal as atribuições de organizar e manter a Defensoria Pública do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2012a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc69.htm. Acesso em: 16 abr. 2021.

_____. *Emenda Constitucional nº 74, de 6 de agosto de 2013*. Altera o art. 134 da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2013a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc74.htm. Acesso em: 16 abr. 2021.

_____. *Emenda Constitucional nº 80, de 4 de junho de 2014*. Altera o Capítulo IV – Das Funções Essenciais à Justiça, do Título IV – Da Organização dos Poderes, e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2014a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc80.htm. Acesso em: 16 abr. 2021.

_____. *Lei Complementar nº 40, de 14 de dezembro de 1981*. Estabelece normas gerais a serem adotadas na organização do Ministério Público estadual. Brasília, DF: Presidência da República, 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp40.htm. Acesso em: 16 abr. 2021.

_____. *Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994*. Organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2009a]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp80.htm. Acesso em: 16 abr. 2021.

_____. *Lei Complementar nº 132, de 7 de outubro de 2009*. Altera dispositivos da Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994, que organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e da Lei nº 1.060, de 5 de fevereiro de 1950, e dá outras providências. Brasília, DF:

Presidência da República, 2009b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp132.htm. Acesso em: 16 abr. 2021.

_____. *Lei nº 1.060, de 5 de fevereiro de 1950*. Estabelece normas para a concessão de assistência judiciária aos necessitados. Brasília, DF: Presidência da República, 1950. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l1060.htm. Acesso em: 16 abr. 2021.

_____. *Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973*. Institui o Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2015a]. [Revogada]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5869imprensa.htm. Acesso em: 16 abr. 2021.

_____. *Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981*. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismo de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2013b]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm. Acesso em: 16 abr. 2021.

_____. *Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985*. Disciplina a ação civil de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2014b]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm. Acesso em: 16 abr. 2021.

_____. *Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990*. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2017]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm. Acesso em: 16 abr. 2021.

_____. *Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994*. Dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8906.htm. Acesso em: 16 abr. 2021.

_____. *Lei nº 11.448, de 15 de janeiro de 2007*. Altera o art. 5º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, que disciplina a ação civil pública, legitimando para sua propositura a Defensoria Pública. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11448.htm. Acesso em: 16 abr. 2021.

_____. *Mensagem [Presidencial] nº 27, [de 12 de janeiro de 1994]*. [Razões de veto à Lei Complementar n. 80/94]. Brasília, DF: [Presidência da República], 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/Mensagem_Veto/anterior_98/Vep-27-Lcp-80-94.pdf. Acesso em: 16 abr. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.892/SC*. Art. 104 da Constituição do Estado de Santa Catarina. Lei Complementar estadual 155/1997. Convênio com a seccional da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB/SC) para prestação de serviço de “defensoria pública dativa” [...]. Requerente: Associação Nacional dos Defensores Públicos da União – ANDPU. Interessados: Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina; Governador do Estado de Santa Catarina. Relator: Min. Joaquim Barbosa, 14 de março de 2012b. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2822228>. Acesso em: 16 abr. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.943/DF*. Ação direta de inconstitucionalidade. Legitimidade ativa da Defensoria Pública para ajuizar ação civil pública (art. 5º, inc. II, da Lei n. 7.347/1985, alterado pelo art. 2º da Lei n. 11.448/2007). Tutela de interesses transindividuais (coletivos *strito sensu* e difusos) e individuais homogêneos. Defensoria Pública: instituição essencial à função jurisdicional [...]. Requerente: Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – CONAMP. Interessados: Presidente da República; Congresso Nacional. Relatora: Min. Cármen Lúcia, 7 de maio de 2015b. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9058261>. Acesso em: 16 abr. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.270/SC*. Art. 104 da Constituição do Estado de Santa Catarina. Lei Complementar estadual 155/1997. Convênio com a seccional da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB/SC) para prestação de serviço de “Defensoria Pública dativa” [...]. Requerentes: Associação Nacional dos Defensores Públicos – ANADEP; Associação Nacional dos Defensores Públicos da União

– ANDPU. Interessada: Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina. Relator: Min. Joaquim Barbosa, 14 de março de 2012c. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2822197>. Acesso em: 16 abr. 2021.

CABRAL NETTO, Joaquim. *CONAMP-CAEMP: uma história sem fim*. Porto Alegre: Magister, 2009.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Tradução e revisão de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: S. A. Fabris, 1988.

CARVALHO, Ernani; LEITÃO, Natália. O novo desenho institucional do Ministério Público e o processo de judicialização da política. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 6, n. 2, p. 399-421, jul./dez. 2010. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S1808-24322010000200003>. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-24322010000200003. Acesso em: 16 abr. 2021.

CARVALHO, José Murilo de. *A construção da ordem: a elite política imperial*. Teatro das sombras: a política imperial. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Recomendação nº 54, de 28 de março de 2017*. Dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro. Brasília, DF: CNMP, 2017. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-054.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2021.

CUNHA, Luciana Gross (coord.). *Relatório ICJ Brasil*, São Paulo, ano 6, n. 21, 2014. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10438/14089>. Acesso em: 16 abr. 2021.

DA ROS, Luciano. Em que ponto estamos?: agendas de pesquisa sobre o Supremo Tribunal Federal no Brasil e nos Estados Unidos. In: ENGELMANN, Fabiano (org.). *Sociologia política das instituições judiciais*. Porto Alegre: Ed. UFRGS/CEGOV, 2017. p. 57-97. (Coleção CEGOV Transformando a Administração Pública). Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/213273>. Acesso em: 19 abr. 2021.

DA ROS, Luciano; INGRAM, Matthew C. Law, courts, and judicial politics. In: AMES, Barry (ed.). *Routledge handbook of Brazilian politics*. New York: Routledge, 2019. p. 339-357. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781315543871>.

FONTAINHA, Fernando de Castro; SILVA, Angela Moreira Domingues da; NUÑEZ, Izabel Saenger (org.). *História oral do Supremo (1988-2013)*: Sepúlveda Pertence. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2015. (História Oral do Supremo, v. 3). Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/13672>. Acesso em: 19 abr. 2021.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Novas tendências na tutela jurisdicional dos interesses difusos. *Revista da Faculdade de Direito*, [São Paulo], v. 79, p. 283-307, 1984. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67016>. Acesso em: 16 abr. 2021.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. Political science and the three new institutionalisms. *Political Studies*, [s. l.], v. 44, n. 5, p. 936-957, Dec. 1996. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x>.

HUNTINGTON, Samuel P. *A terceira onda: a democratização no final do século XX*. Tradução de Sergio Goes de Paula. São Paulo: Ática, 1994. (Série Temas. Política e Sociedade, v. 39).

KERCHE, Fábio. *Virtude e limites: autonomia e atribuições do Ministério Público no Brasil*. São Paulo: Edusp, 2009. (Biblioteca Edusp de Direito, 9).

KOERNER, Andrei. Política, direito e judiciário: centralidade e ambivalências do jurídico na ordem constitucional de 1988. In: HOLLANDA, Cristina Buarque de; VEIGA, Luciana Fernandes; AMARAL, Oswaldo E. do (org.). *A Constituição de 88: trinta anos depois*. Curitiba: Ed. UFPR, 2018. p. 305-328. (Série Pesquisa, n. 340).

LAMENHA, Bruno. A tarefa de defesa do regime democrático confiada ao Ministério Público brasileiro na Nova República: perspectivas a partir da noção de “contrademocracia” de Pierre Rosanvallon. In: ENCONTRO INTERNACIONAL PARTICIPAÇÃO, DEMOCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS, 4., 2019, Porto Alegre. [Anais]. [S. l.: s. n.], 2019. Disponível em:

https://pdpp2019.sinteseeventos.com.br/simposio/view?ID_SIMPOSIO=19. Acesso em: 16 abr. 2021.

_____. Três tópicos sobre corrupção e democracia no Brasil contemporâneo: um pequeno ensaio. In: PIMENTEL, Elaine (org.). *Criminologia e política criminal: perspectivas*. Maceió: Edufal, 2017. p. 43-56.

LEMGRUBER, Julita; RIBEIRO, Ludmila; MUSUMECI, Leonarda; DUARTE, Thais. *Ministério Público: guardião da democracia brasileira?* Rio de Janeiro: CESeC, 2016. Disponível em: <https://cesecseguranca.com.br/livro/ministerio-publico-guardiao-da-democracia-brasileira>. Acesso em: 16 abr. 2021.

LIMA, Flávia Danielle Santiago. Revisitando os pressupostos da juristocracia à brasileira: mobilização judicial na Assembleia Constituinte e o fortalecimento do Supremo Tribunal Federal. *Revista da Faculdade de Direito UFPR*, Curitiba, v. 63, n. 2, p. 145-167, ago. 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/rfdufpr.v63i2.59168>. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/59168>. Acesso em: 16 abr. 2021.

MACIEL, Débora Alves; KOERNER, Andrei. O processo de reconstrução do Ministério Público na transição política (1974-1985). *Revista Debates*, Porto Alegre, v. 8, n. 3, p. 97-117, set./dez. 2014. DOI: <https://doi.org/10.22456/1982-5269.49977>. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/debates/article/view/49977>. Acesso em: 16 abr. 2021.

MADEIRA, Lígia Mori. Institutionalisation, reform and independence of the public defender's office in Brazil. Translated by Priscila Moura. *Brazilian Political Science Review*, [São Paulo], v. 8, n. 2, p. 48-69, June/Sept. 2014. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1981-38212014000100011>. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1981-38212014000200048. Acesso em: 16 abr. 2021.

MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. Elaborating the “new institutionalism”. In: RHODES, R. A. W.; BINDER, Sarah A.; ROCKMAN, Bert A. (ed.). *The Oxford handbook of political institutions*. Oxford, UK: Oxford University Press, 2006. p. 3-20. (Oxford Handbooks of Political Science).

MARONA, Marjorie. Defensorias públicas. In: AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; FILGUEIRAS, Fernando; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloísa (org.). *Dimensões políticas da justiça*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013. p. 351-368.

MOREIRA, Thiago de Miranda Queiroz. A constitucionalização da Defensoria Pública: disputas por espaço no sistema de justiça. *Opinião Pública*, Campinas, v. 23, n. 3, p. 647-681, set./dez. 2017. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1807-01912017233647>. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/op/article/view/8651193>. Acesso em: 16 abr. 2021.

_____. *A criação da Defensoria Pública nos estados: conflitos institucionais e corporativos no processo de uniformização do acesso à justiça*. 2016. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Políticas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-19122016-092047>. Acesso em: 16 abr. 2021.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. Transição política e não-Estado de direito na República. In: SACHS, Ignacy; WILHEIM, Jorge; PINHEIRO, Paulo Sérgio (org.). *Brasil: um século de transformações*. São Paulo: Companhia das Letras, 2001. p. 260-305.

RIBEIRO, Ludmila Mendonça Lopes. Ministério Público: velha instituição com novas funções? *Revista Crítica de Ciências Sociais*, [Coimbra], n. 113, p. 51-81, set. 2017. DOI: <https://doi.org/10.4000/rccs.6654>. Disponível em: <https://journals.openedition.org/rccs/6654>. Acesso em: 16 abr. 2021.

ROWLINSON, Michael; HASSARD, John S. Historical neo-institutionalism or neo-institutionalist history?: historical research in management and organization studies. *Management & Organizational History*, [s. l.], v. 8, n. 2, p. 111-126, 2013. DOI: <https://doi.org/10.1080/17449359.2013.780518>.

SABELLA, Walter Paulo; DAL POZZO, Antônio Araldo Ferraz; BURLE FILHO, José Emmanuel. Memórias das lutas pela obtenção do texto do Ministério Público na

Constituição de 1988. In: _____ (coord.). *Ministério Público: vinte e cinco anos do novo perfil constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 21-181.

SADEK, Maria Tereza. Cidadania e Ministério Público. In: _____ (org.). *Justiça e cidadania no Brasil*. São Paulo: Idesp: Sumaré, 2000. p. 3-22.

SAUWEN FILHO, João Francisco. *O Ministério Público brasileiro e o Estado democrático de direito*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. (Biblioteca de Teses Renovar).

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

THELEN, Kathleen. Historical institutionalism in comparative politics. *Annual Review of Political Science*, [s. l.], v. 2, p. 369-404, June 1999. DOI: <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.2.1.369>. Disponível em: <https://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev.polisci.2.1.369>. Acesso em: 16 abr. 2021.

VERONESE, Alexandre. A judicialização da política na América Latina: panorama do debate teórico contemporâneo. *Escritos: Revista da Fundação Casa de Rui Barbosa*, [s. l.], ano 3, n. 3, p. 249-281, 2009. Disponível em: <http://www.casaruibarbosa.gov.br/escritos/numero03/artigo13.php>. Acesso em: 19 abr. 2021.