

Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro



O Ministério Público na contemporaneidade: a construção do atual modelo constitucional e o poder de agenda ministerial

The Public Prosecution Service in contemporary times: the construction of the current constitutional model and the power of the ministerial agenda

Tiago Martinez*

Sumário

1. Introdução. 2. A origem do Ministério Público. 3. O Ministério Público nas Constituições brasileiras. 3.1. O MP na Constituição de 1824. 3.2. O MP na Constituição de 1891. 3.3. O MP na Constituição de 1934. 3.4. O MP na Constituição de 1937. 3.5. O MP na Constituição de 1946. 3.6. O MP na Constituição de 1967 e as Emendas Constitucionais nº 1/69 e nº 7/77. 3.7. O MP na Constituição de 1988: um novo perfil. 4. Os novos desafios e o poder de agenda ministerial. 5. Considerações finais. Referências bibliográficas.

Resumo

É pensando o passado que se torna possível compreender o presente e vislumbrar o futuro. A presente pesquisa parte dessa assertiva para demonstrar como o Ministério Público foi alçado à condição de instituição de garantia essencial à construção da democracia, tornando-se, dessa maneira, um dos principais artífices do Estado Democrático de Direito brasileiro. Nas próximas páginas será apresentado ao leitor a linha evolutiva da instituição Ministério Público, isto é, as causas históricas que permearam a sua concepção, seu aperfeiçoamento e que nos colocaram diante de um perfil institucional direcionado à transformação social. Ademais, como consequência da construção do atual modelo constitucional, a pesquisa abordará a possibilidade de fixação de uma agenda institucional de atuação pelo Ministério Público. Enfrentar os intrincados elementos que perpassam o debate a respeito do poder de agenda da Instituição Ministerial, revela-se fundamental, uma vez que a Carta Republicana de

* Doutorando e Mestre em Direito Público pela Universidade Estácio de Sá (UNESA/RJ). Especialista em Direitos Humanos pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC/RJ). Especialista em Direito Contemporâneo pelo Instituto Superior do Ministério Público (ISMP). Membro do Grupo de Pesquisa História do Pensamento Espanhol Contemporâneo. Servidor do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.

1988, ao ampliar o campo de trabalho do *Parquet*, também trouxe novos desafios à atuação ministerial na contemporaneidade. Dentre os desafios, esta pesquisa destina-se a investigar, especialmente, a discussão sobre o axioma institucional consubstanciado na noção de que o MP, atendidos os requisitos formais mínimos, deve dar conta de todas as demandas que chegam ao seu conhecimento, sem exceção e independentemente de qualquer consideração quanto ao seu conteúdo, relevância ou outro critério de diferenciação, consignando-se, ante a finitude de recursos e instrumentos do Estado, que além de responsável, a atuação do Ministério Público precisa ser estratégica e eficiente, sob pena de enfraquecimento do *Parquet* e prejuízo à sociedade civil. Diante dessa delimitação temática, o estudo, que se inicia mediante uma análise descritiva da origem do Ministério Público e do tratamento conferido (ou não) pelas Constituições brasileiras ao *Parquet* no decorrer da história, tem como objetivo geral demonstrar, considerando o perfil assumido pelo MP e a expansão do seu campo de trabalho a partir da Carta Cidadã de 1988, que a concepção de uma agenda institucional de atuação com o fim de direcionar a atividade do MP, evidentemente que por meio de ajustes e profundo diálogo, pode representar um passo significativo em direção a uma prestação de serviço mais organizada e eficiente. Para cumprir com os objetivos propostos, a presente análise se amparou em uma metodologia baseada em pesquisa bibliográfica e legislativa, em artigos disponibilizados em periódicos, assim como em informações fornecidas por instituições especializadas.

Abstract

It is by thinking about the past that it becomes possible to understand the present and glimpse the future. The present research starts from this assertion to demonstrate how the Public Prosecution Service was elevated to the condition of an essential guarantee institution for the construction of democracy, thus becoming one of the main artisans of the Brazilian Democratic State of Law. In the following pages, the reader will be presented with the evolutionary line of the Public Prosecution Service institution, that is, the historical causes that permeated its conception, its improvement and that placed us in front of an institutional profile aimed at social transformation. Furthermore, as a consequence of the construction of the current constitutional model, the research will address the possibility of setting an institutional agenda for action by the Public Prosecution Service. Facing the intricate elements that permeate the debate about the power of agenda of the Ministerial Institution, proves to be fundamental, since the Constitution of the Republic of 1988, by expanding the field of work of Parquet, also brought new challenges to ministerial action in contemporary times. Among the challenges, this research aims to investigate, especially, the discussion about the institutional axiom embodied in the notion that the MP, having met the minimum formal requirements, must handle all the demands that come to its attention, without exception and regardless of any consideration as to its content, relevance or other differentiation criteria, consigning, given the finitude of resources and State instruments, that in addition to being responsible, the Public Prosecutor's Service must be strategic and efficient, under penalty of weakening of Parquet and damage to civil

society. Given this thematic delimitation, the study, which begins with a descriptive analysis of the origin of the Public Prosecution Service institution and the treatment given (or not) by the Brazilian Constitutions to Parquet throughout history, has the general objective of demonstrating, considering the profile assumed by the MP and the expansion of its field of work from the 1988 Citizen's Charter, that the design of an institutional agenda of action in order to direct the MP's activity, evidently through adjustments and deep dialogue, can represent a significant step towards a more organized and efficient service delivery. To meet the proposed objectives, this analysis was supported by a methodology based on bibliographic and legislative research, on articles available in journals, as well as on information provided by specialized institutions.

Palavras-chave: Ministério Público. Constituições brasileiras. Evolução histórica. Perfil constitucional. Poder de agenda.

Keywords: *Public Prosecution Service. Brazilian constitutions. Historic evolution. Constitutional profile. Institutional action agenda.*

1. Introdução

“Numa palavra: por que existe o Direito? Simples. Não existe um ponto arquimédico; nunca falamos a partir de um grau zero de sentido. Sempre veremos o mundo a partir da moral, e é por isso que só há uma saída: o Direito nos impede que falemos o mundo simplesmente e somente pela moral. O Direito nos salva de nós mesmos.”

(Lenio Luiz Streck)

É pensando o passado que se torna possível compreender o presente e vislumbrar o futuro. O presente estudo parte dessa assertiva para demonstrar como o Ministério Público foi alçado à condição de instituição de garantia essencial à construção da democracia, tornando-se, desse modo, um dos principais artífices do Estado Democrático de Direito brasileiro.

Nas próximas páginas o leitor irá se deparar, em um primeiro momento, com a linha evolutiva da instituição Ministério Público, ou seja, com as causas históricas que permearam a sua concepção, seu aperfeiçoamento e que nos colocaram diante de um perfil institucional direcionado à transformação social. O Ministério Público como agente de transformação social é fruto de um processo histórico.

Posteriormente, como consequência da construção do atual modelo constitucional, a pesquisa abordará a possibilidade de fixação de uma agenda institucional de atuação pelo Ministério Público. Enfrentar os intrincados elementos que

perpassam o debate a respeito do poder de agenda da Instituição Ministerial, revela-se fundamental, uma vez que a Carta Republicana de 1988, ao ampliar o campo de trabalho do *Parquet*, também trouxe novos desafios à atuação ministerial na contemporaneidade.

Dentre os desafios, este estudo destina-se a investigar, especialmente, a discussão sobre o axioma institucional consubstanciado na noção de que o MP, atendidos os requisitos formais mínimos, deve dar conta de todas as demandas que chegam ao seu conhecimento, sem exceção e independentemente de qualquer consideração quanto ao seu conteúdo, relevância ou outro critério de diferenciação, consignando-se, ante a finitude de recursos e instrumentos do Estado, que além de responsável, a atuação do Ministério Público precisa ser estratégica e eficiente, sob pena de enfraquecimento do *Parquet* e prejuízo à sociedade civil.

Diante dessa delimitação temática, adotando como marco teórico as perspectivas apresentadas por Carlos Roberto de Castro Jatahy, Professor e Procurador de Justiça do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, assim como pelos Professores e Promotores de Justiça, Henrique da Rosa Ziesemer e Vinícius Secco Zoponi, a pesquisa, que se inicia mediante uma análise descritiva da origem do Ministério Público e do tratamento conferido (ou não) pelas Constituições brasileiras ao *Parquet* no decorrer da história, tem como objetivo geral demonstrar, considerando o perfil assumido pelo MP e a expansão do seu campo de trabalho a partir da Carta Cidadã de 1988, que a concepção de uma agenda institucional de atuação com o fim de direcionar a atividade do MP pode representar um passo significativo em direção a uma prestação de serviço mais organizada e eficiente.

Para cumprir com os objetivos propostos, a presente análise se amparou em uma metodologia baseada em pesquisa bibliográfica e legislativa, em artigos disponibilizados em periódicos, assim como em informações fornecidas por instituições especializadas.

2. A origem do Ministério Público

A compreensão da função do Ministério Público brasileiro na contemporaneidade ou, melhor dizendo, na sociedade moderno-líquida,¹⁻² causas históricas que permearam a sua concepção, seu aperfeiçoamento e que nos colocaram diante de um perfil institucional direcionado à transformação social.

¹ Considero a expressão “modernidade líquida”, elaborada por Zygmunt Bauman, como a mais adequada para designar o atual estado de coisas e as características de nosso tempo, destacando que, segundo o filósofo e sociólogo polonês, esse estágio da modernidade tem início a partir da segunda metade do século XX. Cf. BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade Líquida*. Tradução de Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Zahar, 2001; MARTINEZ, Tiago. *Ética, economia e trabalho na modernidade líquida*. Curitiba: Appris, 2020.

² Rafael Moreno Rodrigues Silva Machado, Promotor de Justiça do Estado de Minas Gerais, ao tratar da essencialidade do Ministério Público na contemporaneidade, também se vale da expressão “modernidade líquida” para se referir ao atual contexto moderno. Cf. MACHADO, Rafael Moreno Rodrigues Silva. *A essencialidade do Ministério Público no mundo líquido: desafios para o século XXI*. Belo Horizonte: Editora D’Plácido, 2021.

Ab initio, como bem esclarece Carlos Roberto de Castro Jatahy, Professor e Procurador de Justiça do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, há controvérsias e consensos quanto à origem do Ministério Público.³ Os principais desacordos entre os pesquisadores do tema residem na busca pelas raízes do Ministério Público na Antiguidade. São diversas as críticas no sentido de que embora o Ministério Público exerça atualmente certas funções que já vigoravam no Egito e em Roma, não é possível daí inferir que os antigos conheceram, propriamente, a instituição do Ministério Público.⁴

Isso porque os traços definidores do Ministério Público contemporâneo se relacionam com modos específicos de organização do Estado e de administração do sistema de Justiça. A gênese do Ministério Público depende da preexistência de condições básicas, tais como a superação da vingança privada, a imparcialidade do órgão público nas ações penais, a diferenciação entre acusador e juiz, a tutela de interesses da coletividade e não apenas do fisco e do soberano, assim como a execução correta e célere da sentença dos juízes, características essas que passam a figurar tão somente no aparato dos Estados Modernos.⁵

Mesmo diante de todas as complicações peculiares da época, é na França do Rei Filipe IV, o Belo,⁶ que podemos encontrar – e aqui temos um consenso entre os pesquisadores – a origem moderna do Ministério Público. Nas palavras de Jatahy:

A origem próxima da instituição é comumente atribuída à França, especificamente na “*Ordonnance*” de Felipe IV, o Belo, que em 1302, une as funções, então distintas dos “*advocat et procureur du roi*”, também chamados de “*les gens du roi*”, numa única instituição, passando tais agentes a desempenhar a persecução penal; a tutela

³ JATAHY, Carlos Roberto de Castro. *Princípios institucionais do Ministério Público*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2021, p. 1.

⁴ Segundo o Promotor de Justiça Alexander Araujo de Souza, “alguns autores vislumbram os primeiros vestígios das atuais funções criminais do Ministério Público nas atividades desempenhadas pelos tesmótetas gregos. Contudo, no sistema acusatório que vigorava na Grécia Antiga, o direito de acusar pertencia a todos os cidadãos, os quais o exerciam em nome da Pólis, não obstante a existência de delitos de ‘ação pública’ e delitos de ‘ação privada’”. A atividade dos tesmótetas consistia em depositar uma ‘denúncia’ junto ao Senado ou junto à Assembleia do Povo, designando estes um cidadão para sustentar a acusação, não remanesecendo com os tesmótetas qualquer encargo subsidiário à ação penal. Por esse motivo, não se pode vislumbrar nestes funcionários gregos o verdadeiro predecessor do Ministério Público moderno (...). Também não são romanas as origens do atual Ministério Público. De maneira similar ao que ocorria no sistema da Grécia Antiga, no aparato judiciário da República e do início do Império Romano, com exceção dos casos de incapacidade, o direito de acusar pertencia aos cidadãos livres. No envolver do processo penal da Idade Imperial, a *accusatio* se transformou em uma espécie de querela proposta pelo titular do interesse lesado, desnaturando-se o princípio republicano de que a ação era proposta *quavis ex populo*, isto é, por qualquer do povo. Quando as acusações privadas se tornaram despóticas e abusivas, a pureza do primitivo sistema acusatório foi deturpada (...). A ancestralidade do Ministério Público, portanto, não se relaciona à Antiguidade Romana”. Cf. SOUZA, Alexander Araujo de. *O Ministério Público como instituição de garantia: as funções essenciais do Parquet nas modernas democracias*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020, p. 6-9.

⁵ JATAHY, Carlos Roberto de Castro. *Princípios institucionais do Ministério Público*. Op. Cit., p. 2.

⁶ O Rei Filipe IV ficou conhecido na história universal por sua tirania, pelas atrocidades jurídicas e pelas bárbaras torturas em praça pública.

dos interesses do Estado e também do soberano junto ao Poder Judiciário. Com efeito, a criação de Tribunais e a investidura de magistrados na função jurisdicional se deve ao Rei Luiz IX que, com a publicação de seus Estatutos em 1270 (“Estatutos de São Luiz”), retornou à fonte do direito romano, moralizando a distribuição da justiça naquele país. Felipe IV – o Belo – cria, portanto, um corpo de funcionários a quem competiria a tutela dos interesses do Estado, separados da pessoa e dos bens do rei; e com a finalidade de fiscalizar de perto as atividades dos magistrados, outorga-lhes as mesmas prerrogativas destes, impondo-lhes, inclusive, a vedação do patrocínio de quaisquer outras causas. Apesar de atuar tão somente na defesa dos interesses do Estado (que então se confundiam com os do soberano) – função que a instituição somente abandonou na Constituição de 1988 – nascia aí o Ministério Público.⁷

Ressalte-se que os termos “*Parquet*” e “Ministério Público” despontam do exercício funcional pelos Procuradores do Rei. Com o fim de se distinguir do ofício privado dos advogados, os Procuradores do Rei, nas correspondências que trocavam entre si, denominavam suas atividades como um ofício ou Ministério Público. Ademais, a expressão “*Parquet*” – vocábulo que posteriormente passou a ser utilizado como sinônimo da Instituição – decorre de um tipo de estrado, característico das salas de audiência, onde os Procuradores do Rei podiam sentar-se lado a lado com os magistrados.⁸ Sobre este ponto, o jurista Hélio Tornaghi nos ensina que “os membros do Ministério Público não se dirigiam aos juízes do chão, mas de cima do mesmo estrado (*Parquet*) em que eram colocadas as cadeiras desses últimos e não se descobriam para lhes endereçar a palavra, embora tivessem que falar de pé”⁹ e, por esta razão, eram chamados de *magistrature debout*, isto é, magistratura de pé.

Contudo, não basta a informação de que a origem moderna do Ministério Público é francesa para compreendermos como chegamos ao atual perfil institucional adotado no Brasil. O próximo passo a ser dado é em direção às raízes portuguesas, uma vez que as bases do Ministério Público brasileiro encontram respaldo, inicialmente, no Direito português, o qual vigorou no país durante o período colonial.

O primeiro diploma legal português que guarda relação com o Ministério Público é datado de 14 de janeiro de 1289, documento esse que previa a figura do Procurador do Rei, cargo de natureza pública e permanente, mas que ainda não constituía de fato uma magistratura, o que só se verificou posteriormente, com a

⁷ JATAHY, Carlos Roberto de Castro. *Princípios institucionais do Ministério Público*. Op. Cit., p. 3.

⁸ *Ibidem*, p. 4.

⁹ TORNAGHI, Hélio. *Comentários ao Código de Processo Civil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1976, v. 1, p. 277-278.

instituição dos tribunais regulares e com a publicação de leis que vieram a substituir o direito dos forais de cada localidade.¹⁰

A figura do Procurador de Justiça, com o fim de tutelar o interesse geral e dos vassallos que clamavam por justiça, exsurge em Portugal após a publicação das *Ordenações Afonsinas* no período de 1446 e 1447, enquanto a figura do Promotor de Justiça aparece pela primeira vez nas *Ordenações Filipinas* de 1603.¹¹

Já nos aproximando da evolução histórica da instituição Ministério Público no Brasil, cabe destacar que o primeiro documento legal de origem tupiniquim a prever a figura do Promotor de Justiça é de 1609, cujo conteúdo regulava a composição do Tribunal da Relação da Bahia. Posteriormente, o regimento de 1751 criou a Relação do Rio de Janeiro, a qual veio a se transformar na Casa de Suplicação do Brasil, Tribunal Superior de última instância com a mesma alçada da Casa da Suplicação de Lisboa,¹² após a publicação do Alvará de 10 de maio de 1808.¹³ De acordo com Jatahy, nesse novo Tribunal, que julgava os recursos da relação da Bahia, “o cargo de promotor de justiça e o cargo de procurador dos feitos da Coroa foram separados, passando a ser ocupados por dois titulares. Pela primeira vez em terras brasileiras, separam-se as funções de defesa do Estado e do fisco, da Defesa da Sociedade”,¹⁴ o que foi implementado em definitivo na Carta Republicana de 1988.

3. O Ministério Público nas Constituições brasileiras

Feitas tais considerações, é possível prosseguir e apresentar nas próximas páginas ao leitor um breve exame do tratamento conferido (ou não) pelas Constituições brasileiras ao Ministério Público, enfatizando, desde já, que o papel assumido pelo *Parquet* na Carta Política de 1988 será objeto de uma análise mais detalhada nesta pesquisa. No entanto, não há como alcançar as questões atuais sem antes percorrer os principais pontos existentes nas Constituições pretéritas, os quais nos trouxeram até aqui.

3.1. O MP na Constituição de 1824

A Constituição brasileira de 1824 não trazia em seu texto nenhuma referência ao Ministério Público,¹⁵ contudo em seu artigo 48 há menção ao cargo de “Procurador

¹⁰ JATAHY, Carlos Roberto de Castro. *Princípios institucionais do Ministério Público*. Op. Cit., p. 5.

¹¹ *Ibidem*.

¹² Cf. ARQUIVO NACIONAL – MEMÓRIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA. Mesas do Desembargo do Paço [dos Tribunais da Relação]. *Dicionário Período Colonial*. Disponível em: <http://mapa.an.gov.br/index.php/dicionario-periodo-colonial/205-mesas-do-desembargo-do-paco-dos-tribunais-da-relacao>. Acesso em: 6 dez. 2021.

¹³ Cf. BRASIL. Alvará de 10 de maio de 1808. Regula a Casa da Supplicação e dá providências a bem da administração da Justiça. *CLBR*, Rio de Janeiro, RJ, 10 maio 1808. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos/almv/1808/almv-10-5-1808-1.html#view. Acesso em: 6 dez. 2021.

¹⁴ JATAHY, Carlos Roberto de Castro. *Princípios institucionais do Ministério Público*. Op. Cit., p. 5.

¹⁵ Cf. BRASIL. Constituição Política do Império do Brasil. Manda observar a Constituição Política do Império, oferecida e jurada por Sua Majestade o Imperador. *Coleção de Leis do Império do Brasil*, Rio de Janeiro,

da Coroa". Além disso, o Código de Processo Criminal do Império, publicado em 5 de dezembro de 1832,¹⁶ dedicou uma seção aos "Promotores Públicos", apresentando os primeiros requisitos para a sua nomeação, assim como definindo as suas atribuições.

Ressalte-se, ainda, que a Lei nº 2.040/1871,¹⁷ popularmente conhecida como Lei do Ventre Livre, outorgou ao Promotor de Justiça a missão de garantir que os filhos livres de mulheres escravas fossem registrados de acordo com a matrícula especial existente na época, isto é, "chegando ao seu conhecimento a existência de crianças em tal condição, cabia-lhe dar a eles matrícula, numa função que até hoje é desempenhada especialmente pelos Promotores de Infância e Juventude".¹⁸

3.2. O MP na Constituição de 1891

A Constituição brasileira de 1891 permaneceu silente quanto ao Ministério Público,¹⁹ no entanto apresentou em seu artigo 58, § 2º, a figura do Procurador-Geral da República, que seria designado pelo Presidente da República dentre os membros do Supremo Tribunal Federal.

Embora o Ministério Público não tenha sido mencionado pela Constituição em 1891, logo após a Proclamação da República e instituição do Governo Provisório em 1889, o então Ministro da Justiça Campos Salles, que veio a ser considerado o patrono do Ministério Público, editou no ano de 1890 o Decreto nº 848 e o Decreto nº 1.030, esses que deliberavam sobre a Justiça Federal e a Justiça no Distrito Federal, sendo destinado capítulos próprios ao Ministério Público.²⁰⁻²¹

Os referidos decretos foram os primeiros a conferir o aspecto institucional ao Ministério Público na legislação infraconstitucional. A partir desse momento, o Ministério Público passa a ser visto como instituição necessária à democracia e de fundamental importância ao funcionamento do Estado.²²

RJ, 25 mar. 1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 6 dez. 2021.

¹⁶ Cf. BRASIL. Lei de 29 de novembro de 1832. Promulga o Código do Processo Criminal de primeira instância com disposição provisória acerca da administração da Justiça Civil. *CLBR*, Rio de Janeiro, RJ, 5 dez. 1832. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim-29-11-1832.htm. Acesso em: 6 dez. 2021.

¹⁷ Cf. BRASIL. Lei nº 2.040, de 28 de setembro de 1871. Declara de condição livre os filhos de mulher escrava que nascerem desde a data desta lei, libertos os escravos da Nação e outros, e providencia sobre a criação e tratamento daqueles filhos menores e sobre a libertação anual de escravos. *CLBR*, Rio de Janeiro, RJ, 28 set. 1871. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim2040.htm. Acesso em: 6 dez. 2021.

¹⁸ JATAHY, Carlos Roberto de Castro. *Princípios institucionais do Ministério Público*. Op. Cit., p. 6.

¹⁹ Cf. BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, RJ, 24 fev. 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 6 dez. 2021.

²⁰ Cf. BRASIL. Decreto nº 848, de 11 de outubro de 1890. Organiza a Justiça Federal. *CLBR*, Rio de Janeiro, RJ, 11 out. 1890. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/d848.htm. Acesso em: 6 dez. 2021.

²¹ Cf. BRASIL. Decreto nº 1.030, de 14 de novembro de 1890. Organiza a Justiça no Distrito Federal. *CLBR*, Rio de Janeiro, RJ, 14 nov. 1890. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D1030.htm. Acesso em: 6 dez. 2021.

²² JATAHY, Carlos Roberto de Castro. *Princípios institucionais do Ministério Público*. Op. Cit., p. 7.

3.3. O MP na Constituição de 1934

A Constituição brasileira de 1934 traz consigo um relevante progresso ao sistema de justiça nacional,²³ uma vez que foi a primeira a tratar do Ministério Público, destinando um capítulo próprio à instituição, mais precisamente o Capítulo VI (“Dos Órgãos de Cooperação nas Atividades Governamentais”), Seção I, independente dos demais poderes do Estado.

Da leitura do artigo 95 ao artigo 98, observa-se que o *Parquet* foi organizado na União, no Distrito Federal e nos Territórios por lei federal, e, nos Estados, pelas leis estaduais. Foi, também, na Carta Magna de 1934, que foram estabelecidas, pela primeira vez, garantias e prerrogativas aos membros do Ministério Público, tais como a estabilidade funcional e a investidura em cargo público mediante aprovação em concurso público.

Vale dizer que esta Carta Constitucional criou a figura do Ministério Público nas Justiças Militar e Eleitoral, assim como, em seu artigo 76, outorgou ao *Parquet* a legitimidade para revisão criminal.²⁴

3.4. O MP na Constituição de 1937

Ditaduras e retrocessos andam lado a lado. A Constituição brasileira de 1937 é um exemplo dessa assertiva.²⁵ Editada sob a ditadura do então Presidente da República Getúlio Vargas, a Carta Magna de 1937 não aperfeiçoou o Ministério Público, muito pelo contrário.

Conforme se verifica após a leitura da Lei Maior, a expressão “Ministério Público” somente é encontrada em quatro passagens e de forma dispersa, mais precisamente nos artigos 99, *caput*; 101, parágrafo único; 105, *caput*; e 109, parágrafo único. Nenhum capítulo foi reservado à instituição. Contudo, de acordo com Jatahy, na mesma conjuntura podemos observar significativas inovações e modificações nas esferas do processo penal e civil:

Apesar disso, no período do “Estado Novo” de Vargas, foi editado o Código de Processo Penal de 1941, de influência italiana, conferindo ao Ministério Público o poder de requisição de inquérito policial e diligências em seu bojo, bem como a titularidade da ação penal pública. Na área processual civil, o Código de 1939 estabeleceu a obrigatoriedade da intervenção do Ministério Público em diversas

²³ Cf. BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, RJ, 16 jul. 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 6 dez. 2021.

²⁴ JATAHY, Carlos Roberto de Castro. *Princípios institucionais do Ministério Público*. Op. Cit., p. 7.

²⁵ Cf. BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, RJ, 10 nov. 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 6 dez. 2021.

hipóteses jurídicas, na qualidade de *custos legis*, intervindo na proteção de alguns interesses considerados relevantes para o legislador, tais como o Direito de Família e a proteção aos incapazes.²⁶

3.5. O MP na Constituição de 1946

A Constituição brasileira de 1946 dispôs expressamente sobre o Ministério Público em seu Título III, sem a vinculação da instituição aos demais poderes.²⁷ Do artigo 125 ao 128, a Carta Magna prevê a organização do *Parquet* na esfera federal e estadual, assim como a sua atuação nas Justiças Comum, Militar, Eleitoral e Trabalhista. Também foi garantido aos membros do Ministério Público a estabilidade e a inamovibilidade, e, ainda, foi outorgada “a representação da União aos Procuradores da República, que podiam delegar tais funções, nas comarcas do interior, aos Promotores de Justiça, numa função de índole fazendária que somente foi afastada em 1988”.²⁸

3.6. O MP na Constituição de 1967 e as Emendas Constitucionais nº 1/69 e nº 7/77

A Constituição brasileira de 1967 tratou do Ministério Público em seu Título I, Capítulo VIII, o qual foi reservado ao Poder Judiciário, na Seção IX.²⁹ Ao se afastar do Poder Executivo e passando a integrar o Poder Judiciário, o Ministério Público alcançou maior autonomia e independência. Ademais, em razão da isonomia com a magistratura, aos membros do *Parquet* foram outorgadas garantias e prerrogativas para o pleno exercício das funções institucionais, as quais só seriam consagradas de modo efetivo com a Carta Cidadã de 1988.³⁰

Todavia, o tratamento conferido ao Ministério Público volta a se modificar em 1969. Como se percebe da linha evolutiva traçada até aqui, há uma evidente inconstância no modo como as Constituições brasileiras se referem (ou não) ao Ministério Público,³¹ característica típica de um país que ora flerta, ora se submete a um regime autoritário ou ditatorial. Afinal, a forma como o Ministério Público é previsto em uma Constituição diz muito sobre o sistema de Justiça e os fins sociais de um Estado.

²⁶ JATAHY, Carlos Roberto de Castro. *Princípios institucionais do Ministério Público*. Op. Cit., p. 7.

²⁷ Cf. BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, RJ, 19 set. 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 6 dez. 2021.

²⁸ JATAHY, Carlos Roberto de Castro. *Princípios institucionais do Ministério Público*. Op. Cit., p. 8.

²⁹ Cf. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, RJ, 24 jan. 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 6 dez. 2021.

³⁰ JATAHY, Carlos Roberto de Castro. *Princípios institucionais do Ministério Público*. Op. Cit., p. 8.

³¹ Cf. MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO. *Histórico do Ministério Público no Brasil*. Disponível em: <http://www.mpu.mp.br/navegacao/institucional/historico>. Acesso em: 6 dez. 2021.

Pois bem. A Emenda Constitucional nº 1/69,³² resultado da ruptura da ordem constitucional, editou o texto da Constituição Federal de 1967. Dentre as alterações, passou a fazer referência expressa ao Ministério Público no capítulo destinado ao Poder Executivo, “topograficamente posicionado ao lado dos funcionários públicos e das Forças Armadas, mantendo, entretanto, a autonomia de organização e a carreira conforme os preceitos do ordenamento anterior”.³³⁻³⁴

Já a Emenda Constitucional nº 7/77 acrescentou ao texto da Constituição Federal de 1967 disposições relativas ao Poder Judiciário.³⁵ Dentre as alterações, vale ressaltar a inserção do parágrafo único ao artigo 96, o qual trouxe a previsão de Lei complementar, de iniciativa do Presidente da República, fixando normas gerais a serem adotadas na organização do Ministério Público Estadual (MPE).

Pouco mais de quatro anos depois é editada a Lei Complementar nº 40, de 14 dezembro 1981,³⁶ a primeira legislação a organizar os Ministérios Públicos estaduais e a fixar as linhas gerais do Ministério Público em todo o Brasil. É por esta razão, esclarece Jatahy, que “o dia 14 de dezembro é considerado o Dia Nacional do Ministério Público”.³⁷

3.7. O MP na Constituição de 1988: um novo perfil

É com a Constituição da República Federativa de 1988 que o Ministério Público brasileiro assume um novo e avançado perfil,³⁸ sendo possível dizer que existe um Ministério Público pré-1988 e outro pós-1988.³⁹ A Carta Republicana de 1988 definiu critérios formais para a designação e destituição dos Procuradores-Gerais, assegurou autonomia funcional, administrativa e orçamentária, bem como outorgou garantias e determinou vedações aos membros do *Parquet*, com fim de proporcionar as condições adequadas ao efetivo desempenho da vocação social que lhe passou a ser atribuída.⁴⁰

³² Cf. BRASIL. Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 20 out. 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em: 6 dez. 2021.

³³ JATAHY, Carlos Roberto de Castro. *Princípios institucionais do Ministério Público*. Op. Cit., p. 8.

³⁴ Destaque-se, como bem aponta Jatahy, que “nesse período foi editado o Código de Processo Civil de 1973, que consolidou a posição institucional do Ministério Público no Processo Civil, nas clássicas funções de Autor (órgão agente) e fiscal da lei (órgão interveniente)”. *Ibidem*, p. 8.

³⁵ Cf. BRASIL. Emenda Constitucional nº 7, de 13 de abril de 1977. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 abr. 1977. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc07-77.htm. Acesso em: 6 dez. 2021.

³⁶ Cf. BRASIL. Lei Complementar nº 40, de 14 de dezembro de 1981. Estabelece normas gerais a serem adotadas na organização do Ministério Público estadual. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 15 dez. 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp40.htm. Acesso em: 6 dez. 2021.

³⁷ JATAHY, Carlos Roberto de Castro. *Princípios Institucionais do Ministério Público*. Op. Cit., p. 9.

³⁸ “Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.” Cf. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF: Senado Federal, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 06 dez. 2021.

³⁹ MORAES, Alexandre de; et al. *Constituição Federal Comentada*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2018, p. 1080.

⁴⁰ JATAHY, Carlos Roberto de Castro. *Princípios institucionais do Ministério Público*. Op. Cit., p. 10.

O *caput* do artigo 127 da atual Constituição definiu de forma clara as nobres missões institucionais conferidas ao Ministério Público, uma instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, cabendo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Um verdadeiro agente de transformação social, uma vez que, nas palavras de Hugo Nigro Mazzilli, “recebe a reclamação do povo, apura a notícia ou determina sua apuração, investiga diretamente os fatos, até quando a polícia não tem interesse ou não tem possibilidade de apurar, propõe a ação penal ou civil necessária.”⁴¹

A Carta Cidadã de 1988 atribuiu ao Ministério Público a tarefa de zelar pelos princípios e valores fundamentais do Estado Democrático de Direito, fazendo com que a instituição se tornasse uma genuína guardiã das liberdades públicas e do regime democrático, “na medida em que o exercício de suas atribuições, judiciais ou extrajudiciais, visa, em essência, o respeito aos fundamentos do modelo social pretendido (...) e a promoção dos objetivos fundamentais do País.”⁴² Além disso, ao se referir ao *Parquet* como uma instituição permanente e essencial à Justiça, o constituinte originário tratou o Ministério Público como “cláusula pétrea implícita à função jurisdicional do Estado”,⁴³ criando, desse modo, uma limitação de ordem material para a tramitação de qualquer emenda que venha a restringir as características definidas inicialmente na Constituição. Afinal, “se o MP foi erigido à condição de garantidor da democracia, o garantidor é tão pétreo quanto ela.”⁴⁴

Destaque-se, ainda, que somente a partir de 1988 que o Ministério Público – integrante do Poder Judiciário na Constituição de 1967 e do Poder Executivo na Constituição de 1969 – assume a posição de “Órgão Constitucional com status peculiar de Poder do Estado”,⁴⁵ desatando os laços inicialmente construídos com o propósito de realizar a defesa judicial do erário e dos atos do governo, passando a gozar, assim, da independência e autonomia indispensáveis ao exercício de uma função fiscalizadora impessoal da ordem democrática, condição essa que lhe foi outorgada pela Carta Republicana.

O Ministério Público após 1988 tem a sua missão modificada em virtude do novo panorama instaurado pelo Estado Democrático de Direito. Segundo Carlos Roberto de Castro Jatahy:

Os valores emancipatórios consignados na Constituição devem, portanto, pautar a atuação do Ministério Público na sociedade. É sua função utilizar o direito como instrumento de transformação da

⁴¹ MAZZILLI, Hugo Nigro. *Manual do promotor de justiça*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1991, p. 281.

⁴² GARRIDO DE PAULA, Paulo Afonso. O Ministério Público e os direitos das crianças e adolescentes. In: ALVEZ, Airton Buzzo; RUFINO, Almir Gasquez; SILVA, José Antônio Franco da (Org.). *Funções Institucionais do Ministério Público*. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 313.

⁴³ JATAHY, Carlos Roberto de Castro. *Princípios institucionais do Ministério Público*. Op. Cit., p. 12.

⁴⁴ BRITTO, Carlos Augusto Ayres de Freitas. O MP enquanto cláusula pétrea da Constituição. In: *Revista do Ministério Público*, Rio de Janeiro, nº 20, p. 476-478, jul./dez. 2004.

⁴⁵ JATAHY, Carlos Roberto de Castro. *Princípios institucionais do Ministério Público*. Op. Cit., p. 12.

realidade social, fazendo com que os fatores que ensejam e mantêm a injustiça social sejam eliminados. Esta é sua maior função. Sua vocação social. O Ministério Público, com efeito, tem como principal missão a defesa do Estado Democrático de Direito e de uma ordem em que predominem os direitos humanos, manifestando tal viés na defesa dos grupos sociais considerados econômica e socialmente mais débeis e, por que motivo, mercedores de proteção especial de acordo com o direito social. Assim, o Ministério Público passa a ter um importante papel como instituição mediadora nos conflitos de interesses sociais. Os grandes litígios necessitam ser afrontados por um órgão independente e fortalecido, com segurança suficiente para garantir a eficácia dos interesses sociais e a defesa dos fins do Estado, entre os quais sobressai o bem comum. Embora regimes autoritários tragam exemplos de Ministérios Públicos fortes (mas não independentes), essa instituição só consegue atingir a sua destinação última – defender os interesses da coletividade – em um meio democrático.⁴⁶

Percebe-se, portanto, a partir do exame das Constituições brasileiras e do tratamento conferido ao Ministério Público em cada uma delas, que nos momentos em que o regime democrático se mostrou mais vigoroso, o *Parquet* alcançou maior participação no texto constitucional, enquanto nos regimes autoritários ou ditatoriais o Ministério Público não possuía qualquer relevância na respectiva Carta Magna. Nesse sentido, é possível concluir que o Ministério Público é resultado do desenvolvimento do Estado Democrático de Direito brasileiro.

Por fim, sem a intenção de esgotar a temática do Ministério Público na Constituição Federal de 1988, vale destacar, ainda, alguns pontos fundamentais que foram consagrados pelo constituinte no tocante às atribuições da instituição. De fato, as limitações espaciais típicas de um artigo acadêmico impedem uma análise mais profunda do *Parquet* na Constituição, mas o presente estudo não pode ser finalizado sem ao menos expor tais elementos, evitando, desse modo, uma supressão indevida de conteúdo.

Pois bem. No artigo 127, § 1º, da Carta Republicana de 1988, encontram-se os princípios institucionais que norteiam a atuação do *Parquet*,⁴⁷ a saber: a unidade (traduz a identidade do Ministério Público enquanto instituição, devendo seus membros serem identificados como parte integrante de um organismo mais amplo); a indivisibilidade (decorre do princípio da unidade e, em apertada síntese, significa que quem exerce os atos é a instituição Ministério Público e não a pessoa do Promotor ou Procurador de Justiça); e a independência funcional (assegura aos membros da instituição o dever

⁴⁶ Ibidem, p. 16.

⁴⁷ “Art. 127 (...) §1º. São princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional.” Cf. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Op. Cit.

de obediência apenas à Constituição, à ordem jurídica e à sua consciência, a qual não deve se confundir com um voluntarismo exacerbado). Não se pode olvidar também do princípio do promotor natural, que embora não encontre previsão expressa na Lei Maior, tem seu sentido extraído da conjugação do princípio do juiz natural (artigo 5º, LIII, CRFB/88), da garantia da inamovibilidade (artigo 128, § 5º, I, b, CRFB/88) e do princípio da independência funcional (artigo 127, § 1º, CRFB/88).⁴⁸ O princípio do promotor natural possibilita uma atuação isenta e técnica do membro do *Parquet*, assim como “consagra uma garantia jurídica ao próprio cidadão que será acusado por um promotor livre, desimpedido de qualquer prévia orientação e inamovível, em virtude de suas funções”.⁴⁹

Do parágrafo 2º ao 6º do artigo 127 da Constituição Federal de 1988,⁵⁰ encontram-se as garantias institucionais da autonomia funcional, administrativa e orçamentária, indispensáveis ao pleno exercício das funções constitucionais atribuídas à instituição.⁵¹ Já no artigo 128, *caput*, § 1º ao § 5º, a Carta Magna apresentou a organização constitucional do Ministério Público, com uma estrutura orgânica dual, composta pelo Ministério Público da União – que compreende o MPF, MPT, MPM e o MPDF e Territórios – e pelo Ministério Público dos Estados.⁵² A organização do Ministério Público da União foi consolidada na Lei Complementar nº 75/1993 (LOMPU), os Ministérios Públicos Estaduais foram organizados nacionalmente por meio da Lei nº 8.625/1993 (LONMP), sendo certo que cada Ministério Público Estadual é regido por Lei Complementar Estadual própria (no caso do *Parquet* fluminense, a Lei Complementar Estadual nº 106/2003).⁵³

No artigo 128, § 5º, I e II, da Carta Republicana de 1988,⁵⁴ localizam-se as garantias da vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídios, assim

⁴⁸ JATAHY, Carlos Roberto de Castro. *Princípios institucionais do Ministério Público*. Op. Cit., p. 20-24.

⁴⁹ *Ibidem*, p. 23.

⁵⁰ “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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) §3º. O Ministério Público elaborará sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias. §4º. Se o Ministério Público não encaminhar a respectiva proposta orçamentária dentro do prazo estabelecido na lei de diretrizes orçamentárias, o Poder Executivo considerará, para fins de consolidação da proposta orçamentária anual, os valores aprovados na lei orçamentária vigente, ajustados de acordo com os limites estipulados na forma do §3º. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004) §5º. Se a proposta orçamentária de que trata este artigo for encaminhada em desacordo com os limites estipulados na forma do §3º, o Poder Executivo procederá aos ajustes necessários para fins de consolidação da proposta orçamentária anual. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004) §6º. Durante a execução orçamentária do exercício, não poderá haver a realização de despesas ou a assunção de obrigações que extrapolem os limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, exceto se previamente autorizadas, mediante a abertura de créditos suplementares ou especiais. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)”. Cf. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Op. Cit.

⁵¹ JATAHY, Carlos Roberto de Castro. *Princípios institucionais do Ministério Público*. Op. Cit., p. 25-28.

⁵² *Ibidem*, p. 29.

⁵³ Cf. GOLDEMBERG, Eliane; JATAHY, Carlos Roberto de Castro. *Ministério Público: legislação institucional*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2021, p.3-159.

⁵⁴ “Art. 128. O Ministério Público abrange: § 5º Leis complementares da União e dos Estados, cuja iniciativa é facultada aos respectivos Procuradores-Gerais, estabelecerão a organização, as atribuições e o estatuto

como podem ser encontradas as vedações aos membros do *Parquet*. A finalidade das garantias e vedações constitucionais é assegurar o efetivo exercício das funções e impedir o distanciamento dos preceitos da instituição.⁵⁵ Ressalte-se, conforme exposto no § 6º do supracitado artigo, que também se aplicam aos membros do *Parquet* as vedações impostas aos membros da Magistratura, as quais foram elencadas no artigo 95, parágrafo único, da Lei Maior.

Já as funções institucionais do Ministério Público estão previstas no artigo 129, I ao IX, da Constituição Cidadã.⁵⁶ Com relação aos parágrafos deste artigo, verifica-se que o constituinte os dedicou à legitimidade do *Parquet* para manejar a Ação Civil Pública, a Ação Civil Coletiva e o Controle de Constitucionalidade (§ 1º); bem como objetivou retirar do ordenamento jurídico a figura do Promotor “*ad hoc*” (§ 2º); indicou que a forma de ingresso na carreira do Ministério Público se dá mediante concurso público de provas e títulos (§ 3º); garantiu um padrão simétrico entre as carreiras do

de cada Ministério Público, observadas, relativamente a seus membros: I - as seguintes garantias: a) vitaliciedade, após dois anos de exercício, não podendo perder o cargo senão por sentença judicial transitada em julgado; b) inamovibilidade, salvo por motivo de interesse público, mediante decisão do órgão colegiado competente do Ministério Público, pelo voto da maioria absoluta de seus membros, assegurada ampla defesa; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004) c) irredutibilidade de subsídio, fixado na forma do art. 39, § 4º, e ressalvado o disposto nos arts. 37, X e XI, 150, II, 153, III, 153, § 2º, I; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) II - as seguintes vedações: a) receber, a qualquer título e sob qualquer pretexto, honorários, percentagens ou custas processuais; b) exercer a advocacia; c) participar de sociedade comercial, na forma da lei; d) exercer, ainda que em disponibilidade, qualquer outra função pública, salvo uma de magistério; e) exercer atividade político-partidária; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004) f) receber, a qualquer título ou pretexto, auxílios ou contribuições de pessoas físicas, entidades públicas ou privadas, ressalvadas as exceções previstas em lei. (Incluída pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)”. Cf. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Op. Cit.

⁵⁵ JATAHY, Carlos Roberto de Castro. *Princípios institucionais do Ministério Público*. Op. Cit., p. 30-31.

⁵⁶ “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. § 1º - A legitimação do Ministério Público para as ações civis previstas neste artigo não impede a de terceiros, nas mesmas hipóteses, segundo o disposto nesta Constituição e na lei. § 2º As funções do Ministério Público só podem ser exercidas por integrantes da carreira, que deverão residir na comarca da respectiva lotação, salvo autorização do chefe da instituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004) § 3º O ingresso na carreira do Ministério Público far-se-á mediante concurso público de provas e títulos, assegurada a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em sua realização, exigindo-se do bacharel em direito, no mínimo, três anos de atividade jurídica e observando-se, nas nomeações, a ordem de classificação. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004) § 4º Aplica-se ao Ministério Público, no que couber, o disposto no art. 93. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004) § 5º A distribuição de processos no Ministério Público será imediata. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)”. Cf. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Op. Cit.

Ministério Público e do Poder Judiciário (§ 4º) e realçou a importância da celeridade processual ao fixar a distribuição imediata dos processos no Ministério Público.⁵⁷

Nos últimos dispositivos constitucionais da seção dedicada ao Ministério Público, o constituinte estendeu aos membros do Ministério Público Especial junto ao Tribunal de Contas o mesmo regime jurídico aplicado aos membros do Ministério Público comum (artigo 130, *caput*) e, no artigo 130-A, cujo *caput* foi acrescentado pela EC nº 45/2004, foi prevista a figura do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), órgão constitucional autônomo, de natureza meramente administrativa, isto é, que não pode interferir na realização da atividade fim das instituições controladas, responsável por realizar o controle externo do Ministério Público brasileiro (MP comum).⁵⁸

Portanto, como já exposto, a Carta Cidadã de 1988 trouxe consigo um novo paradigma ao Ministério Público e, por conseguinte, diversos pontos dignos de uma análise mais aprofundada. Nessa primeira parte da pesquisa, o objetivo foi apresentar um estudo evolutivo da instituição nas Constituições brasileiras, destacando que o Ministério Público é resultado do desenvolvimento do Estado Democrático de Direito brasileiro e da superação de regimes autoritários ou ditatoriais. Passamos, agora, ao terceiro momento da pesquisa, cujo enfoque incidirá sobre a possibilidade de fixação de uma agenda institucional de atuação pelo Ministério Público, uma vez que a CRFB de 1988 ampliou o campo de trabalho do *Parquet* e, com isso, trouxe novos desafios à atuação ministerial, merecendo especial destaque o tema do poder de agenda do MP.

4. Os novos desafios e o poder de agenda ministerial

Passados mais de trinta e três anos da promulgação da Carta Cidadã, não restam dúvidas de que o Ministério Público cresceu enquanto instituição, que ocorreu a expansão do seu campo de trabalho, assim como que despontaram novos questionamentos de ordem funcional, administrativa e financeira, os quais precisam ser enfrentados, sob pena de enfraquecimento do MP.

De acordo com os Promotores de Justiça Henrique da Rosa Ziesemer e Vinícius Secco Zoponi, na obra *Ministério Público: desafios e diálogos interinstitucionais*, o Ministério Público Brasileiro, atualmente, é dotado de um amplo campo de atribuições que lançam a tutela ministerial sobre um vasto número de objetividades jurídicas, encontradas a partir do disposto no artigo 127, *caput*; nos incisos do artigo 129, ambos da Carta Magna de 1988;⁵⁹ e pormenorizadas por inúmeros textos infraconstitucionais.⁶⁰

Conforme demonstrado na seção anterior, o desenvolvimento das atribuições ministeriais é resultado de um notório movimento histórico institucional, sobretudo quando recapitulamos que há menos de um século e meio as funções do *Parquet*

⁵⁷ JATAHY, Carlos Roberto de Castro. *Princípios institucionais do Ministério Público*. Op. Cit., p. 54-58.

⁵⁸ *Ibidem*, p. 59-62.

⁵⁹ Cf. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Op. Cit.

⁶⁰ ZIESEMER, Henrique da Rosa; ZOPONI, Vinícius Secco. *Ministério Público: desafios e diálogos interinstitucionais*. 2ª ed. São Paulo: Mizuno, 2021, p. 43.

“resumiam-se à condução em juízo da persecução penal e à representação judicial dos interesses da Fazenda Pública”.⁶¹

Segundo Henrique da Rosa Zieseimer e Vinícius Secco Zoponi:

Vislumbrando-se a linha histórico evolutiva do MP, ainda que de modo superficial, é possível se alinharem três grandes marcos jurídico-normativos que moldaram a Instituição tal como ela é concebida hoje, marcos esses permeados por difíceis processos políticos dialógicos (...). São eles, em essência (...): (i) ruptura entre as funções MP e a defesa dos interesses da Fazenda Pública, o que se deu de modo definitivo tão somente com a nova ordem constitucional de 1988; (ii) inclusão de atribuições de natureza cível, desempenhadas em juízo na condição de *custos iuris*, a partir do Código Civil de 1916; (iii) atuação na tutela de direitos metaindividuais, a partir da década de 1980, particularmente com a Lei nº 6.938/1981 – Política Nacional do Meio Ambiente, em seu lapidar art. 14, §1º, e com a LACP, com absoluto destaque. Ficado em tais marcos, houve uma progressiva ampliação quantitativa e qualitativa do campo de trabalho do MP. Não se pode negar, contudo, que, em paralelo à expansão de suas funções, houve também um processo político-constitucional de reforço da posição institucional ocupada pelo MP dentro do Estado Brasileiro, tendo por ápice a previsão da CRFB de 1988. Como consectário, revestiu-se a Instituição Ministerial e seus membros de garantias e prerrogativas, imprescindíveis para o bom desempenho de seu mister constitucional (...). Como resultado desse devir político-institucional, houve uma equalização, ainda que no plano normativo, entre a missão do MP e a estrutura jurídica posta à disposição da Instituição para o desempenho de suas funções.⁶²

Hodiernamente, diversos são os desafios enfrentados pelo Ministério Público, os quais perpassam desde a temática das intervenções legislativas que limitam (ou que planejam restringir)⁶³ a atuação ministerial, como é o caso da reforma operada

⁶¹ Ibidem.

⁶² Ibidem, p. 44.

⁶³ Aqui, poderíamos citar o substitutivo apresentado à Proposta de Emenda à Constituição que altera a composição e as regras de funcionamento do CNMP, o qual foi rejeitado, em votação realizada em 20/10/2021, pelo Plenário da Câmara dos Deputados. De acordo com a Associação Nacional dos Procuradores da República, a “PEC ataca aspectos estruturais do MP brasileiro e fragiliza a atuação independente de seus membros, garantia prevista na Constituição Federal. Além disso, submete o CNMP à influência direta do Congresso Nacional e impossibilitará a atuação do MP em defesa da sociedade brasileira, especialmente nos casos que envolvam temas de grande relevância.” Cf. CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Por falta de 11 votos, proposta que muda Conselho do Ministério Público é rejeitada no Plenário*, 20 out. 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/818813-por-falta-de-11-votos-proposta-que-muda-conselho-do->

pela Lei nº 14.230/2021 no campo da Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992),⁶⁴ até o tópico que trata da necessidade de aprimoramento dos canais de contato com a sociedade, “último lastro político da posição do MP no Estado Brasileiro.”⁶⁵

Contudo, em uma pesquisa acadêmica, a delimitação temática é fundamental para não tornar o estudo superficial, pois quanto mais amplo for o objeto investigado, menor será o aprofundamento da questão. Nesse passo, dentre os inúmeros desafios enfrentados pelo MP na contemporaneidade, a pesquisa apresentará a discussão concernente à capacidade de trabalho da instituição Ministério Público ante as suas várias atribuições, buscando compreender se é possível fixar uma agenda institucional de atuação pelo *Parquet*.⁶⁶

Na doutrina institucional referente ao MP, o debate gravita em torno das expressões “poder de agenda”, “seletividade” e “racionalidade” das atividades e funções do Ministério Público, e por mais intrincada que possa parecer, a questão gira em torno da validade ou não do seguinte axioma institucional do MP, a saber: “a Instituição Ministerial deve dar conta de todas as demandas que chegam ao seu conhecimento, sem exceção e independentemente de qualquer consideração quanto ao seu conteúdo, relevância ou outro critério de diferenciação.”⁶⁷ Em outros termos, caso a demanda encaminhada ao *Parquet* esteja de acordo com os requisitos formais mínimos e se enquadre nas atribuições constitucionais da instituição, a atuação do Ministério Público será obrigatória.⁶⁸

Assim, caso o axioma seja considerado válido, afasta-se a possibilidade de instituir uma agenda de atuação ministerial. No entanto, caso o axioma seja identificado como uma proposição inválida, abre-se espaço para a concepção legítima de uma agenda ministerial, a qual poderá nortear e direcionar a atuação do Ministério Público.⁶⁹⁻⁷⁰

ministerio-publico-e-rejeitada-no-plenario/. Acesso em: 25 maio 2022.; Cf. ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES DA REPÚBLICA. *Parecer da PEC 5/2021 ataca a independência do Ministério Público brasileiro*, 6 out. 2021. Disponível em: <https://anpr.org.br/imprensa/noticias/25778-parecer-da-pec-5-2021-ataca-a-independencia-do-ministerio-publico-brasileiro>. Acesso em: 25 maio 2022.

⁶⁴ Para o Procurador da Fazenda Nacional Matheus Carvalho, “com a nova redação, a lei se limita a permitir a configuração dos atos de improbidade administrativa quando o dolo específico estiver presente, condição de difícil comprovação prática, aumentando o risco de impunidade nas infrações elencadas no normativo em apreço. De fato, a demonstração de que o agente agiu com o intuito claro de alcançar o resultado ilícito será de difícil comprovação (...).” Cf. CARVALHO, Matheus. *Lei de Improbidade Comentada*: atualizada com a Lei 14.230/2021. São Paulo: Juspodivm, 2022, p. 17.

⁶⁵ ZIESEMER, Henrique da Rosa; ZOPONI, Vinicius Secco. *Ministério Público: desafios e diálogos interinstitucionais*. Op. Cit., p. 45.

⁶⁶ *Ibidem*.

⁶⁷ *Ibidem*.

⁶⁸ Ziesemer e Zoponi sustentam que “a proposição sob análise amolda-se à categoria lógica dos axiomas. No estudo da lógica, considera-se axioma toda proposição que se toma por uma verdade universalmente aceita, sem a exigência de uma demonstração; um axioma, portanto, é uma premissa imediatamente evidente e que, por isso, dispensa demonstração”. Cf. *Ibidem*.

⁶⁹ *Ibidem*, p. 46.

⁷⁰ O Professor e Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, Cláudio Tenório, sugeriu-me destacar, com relação à agenda institucional para a atuação do MP, que existe uma nítida diferença entre priorizar a atuação e não atuar, considerando o disposto no art. 127, *caput*, parte final, e no art. 129, ambos da Carta Republicana de 1988. É possível e necessário priorizar a atuação do *Parquet*,

Pois bem. Mas em que consistiria a invalidade do axioma? Para os Promotores de Justiça Henrique da Rosa Ziesemer e Vinícius Secco Zoponi, a invalidade do aludido axioma seria de ordem prática e econômica, uma vez que, por mais fundamentada e elegante que seja qualquer estrutura teórico-jurídica, não há como negar que os recursos e instrumentos do Estado são insuficientes para enfrentar todas as demandas que emergem cotidianamente, sendo indiscutível que essa carência permeia os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, em todas as suas funções.⁷¹

A insuficiência da atuação do Poder Executivo talvez seja a mais emblemática, tendo em vista a deficiência dos sistemas prestacionais de serviços públicos, tais como saúde, educação e segurança pública, mas também é crítica a situação envolvendo a atividade jurisdicional. Apesar de o artigo 5º, XXXV, da CRFB/88,⁷² prever o dever constitucional de se exaurir todo e qualquer litígio, a morosidade do Sistema de Justiça brasileiro permanece como um problema a ser resolvido.⁷³

O fato é que o Estado brasileiro jamais conseguiu entregar todos os serviços a todos os cidadãos. Trata-se de um modelo que se mostra inviável e ineficiente, e, ainda que de forma velada, o próprio Estado reconhece isso:

- (i) o Poder Executivo, ao listar a relação de medicamentos que compõem a assistência farmacêutica prestada pelo SUS, tomou como parâmetro base a noção de insuficiência de recursos e meios;
- (ii) o Poder Judiciário, no exercício da atividade jurisdicional, ao reconhecer o direito ao cumprimento da pena em regime aberto ao condenado que aguarda vaga para progressão de regime fechado ao semiaberto, maneja como raciocínio implícito a mesma condição de insuficiência, ainda que sob a ótica de não transferir ao condenado o ônus de suportar as limitações do Estado;
- (iii) o Poder Legislativo, mesmo no exercício do poder constitucional derivado (ou de 2º grau) reformador, pondera a insuficiência de recursos e meios do Estado ao projetar a estruturação de relevantes órgãos do Estado, como o fez para a Defensoria Pública, por meio da EC nº 80/2014, ao introduzir o art. 98 no ADCT, que, em §1º, prevê um prazo de 8 (oito) anos para que a União, Estados e Distrito Federal

contudo não se pode olvidar que o MP só pode deixar de atuar de modo fundamentado quando for possível concluir que, ao aplicar a legislação infraconstitucional pelo filtro constitucional, há hipóteses nas quais a atuação tradicional do MP não mais se justifica.

⁷¹ Ibidem.

⁷² "Art. 5º - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito; (...)". Cf. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Op. Cit.

⁷³ Ziesemer e Zoponi destacam, contudo, "que desde a década de 1970 pelo menos a doutrina já se debruça sobre alternativas à judicialização dos conflitos, não por outra razão que não a insuficiência prestacional do modelo estatal jurisdicional clássico; pontue-se que o próprio Poder Judiciário, de modo acertado, tem encampado o movimento e incentivado alternativas à judicialização". Cf. ZIESEMER, Henrique da Rosa; ZOPONI, Vinícius Secco. *Ministério Público: desafios e diálogos interinstitucionais*. Op. Cit., p. 46-47.

viabilizem a lotação de ao menos 1 (um) defensor público em todas as unidades jurisdicionais.⁷⁴

Todavia, mesmo diante da já comprovada precariedade e dos elevados custos desse modelo estatal, persiste, de modo pujante no ideário democrático brasileiro, a noção de que essa espécie de arranjo, combinada com a atuação dos agentes públicos, poderá conduzir o Estado à excelência na prestação de seus serviços, o que até hoje, sublinhe-se, não ocorreu. Os autores Henrique da Rosa Ziesemer e Vinícius Secco Zoponi ressaltam que a adoção dessa perspectiva político-social vem acompanhada da noção de que a superação desse axioma seria um pensamento elitista, o qual não levaria em conta o histórico social brasileiro. Tal noção, considerada pelos autores como “uma visão romântica de sociedade idealizada, quase pueril”,⁷⁵ obstaculiza a construção de uma nova rota para o Estado brasileiro.

Por essa razão, o primeiro ponto a ser enfrentado para pensarmos na possibilidade de fixação de uma agenda institucional de atuação pelo Ministério Público consiste na superação desse paradigma de Estado brasileiro, fundado na incoerente combinação *completude dos serviços públicos – insuficiência generalizada na prestação desses serviços*.

Em vez de despendar tempo e energia discutindo os motivos da deficiente prestação dos serviços públicos, a experiência histórica está a nos mostrar que seria mais proveitoso direcionar o foco para o redimensionamento das atividades que poderão ser efetivamente desempenhadas pelo Estado. Para tanto, tendo em conta que os recursos e instrumentos do Estado são finitos, é fundamental reconhecer ou traçar limites “às expectativas prestacionais conferidas ao Estado, de modo a se concentrar e otimizar suas atividades em áreas de maior importância à sociedade, admitindo-se, com isso, um planejamento vinculante à atuação estatal”.⁷⁶

A ideia de planejamento vinculante à atuação, quando deslocada à esfera do Ministério Público, pode ser reconhecida e exercitada “a título de um poder de agenda próprio da Instituição Ministerial”.⁷⁷ Se para redigir um bom artigo acadêmico é indispensável a elaboração de um projeto de pesquisa, estabelecendo a hipótese, a justificativa e os objetivos que se pretende alcançar, ou seja, precisa-se planejar e delimitar da forma mais precisa possível o objeto a ser pesquisado para lograr êxito na investigação, resta alguma dúvida de que teríamos uma atuação ministerial mais eficiente quando vinculada a um poder de agenda?⁷⁸

⁷⁴ Ibidem, p. 47.

⁷⁵ Ibidem, p. 48.

⁷⁶ Ibidem.

⁷⁷ Ibidem.

⁷⁸ Sobre a importância da racionalização das atividades do *Parquet*: “Atualmente, até por vigilância do Conselho Nacional do Ministério Público, torna-se quase que por obrigatoria a instauração de procedimento (mais simples ou mais complexo) para toda e qualquer demanda que chega a uma unidade ministerial, por mais banal que possa parecer. A necessidade que o Ministério Público tem, de dar uma resposta a absolutamente tudo (o que é humana e institucionalmente impossível), decorre da falta de perfil sólido,

Obviamente, tendo em vista todas as nuances e a complexidade que gravita em torno dessa discussão, esses argumentos não são suficientes para apresentar uma resposta definitiva sobre o tema, isso porque a questão perpassa não apenas o plano do Direito, mas também os campos da Filosofia, Sociologia, Ciência Política, Economia, entre outras disciplinas.

Apenas para ilustrar, no âmbito da Filosofia, mais especificamente da Ética, por exemplo, ao levantar a discussão envolvendo a *insuficiência de recursos e meios do Estado*, a *efetividade dos direitos fundamentais* e o *Poder de Agenda do MP*, despontariam questionamentos sobre qual posição deveria prevalecer, a de cunho consequencialista/utilitarista, isto é, uma postura pela qual o valor de uma ação é dado pelos resultados que produz (posição favorável ao poder de agenda), ou a de cunho principiológico/deontológico. A adoção da última posição (em que a ação é mais valiosa do que as consequências) afastaria a possibilidade de se instituir uma agenda de atuação ministerial, uma vez que rechaça a hipótese de que o MP poderia priorizar certas demandas em detrimento de outras. A resposta já teria sido dada pela Constituição. Não haveria hierarquia entre as demandas que chegam ao conhecimento do *Parquet*, devendo todas, desde que atendidos os requisitos formais mínimos, serem contempladas pela atuação do MP.⁷⁹

Ressalte-se, portanto, que a defesa de uma pauta de atuação para o Ministério Público é uma defesa de cunho utilitarista e, por conseguinte, não está imune a críticas. No entanto, o fato é que até hoje o MP não foi capaz de cumprir a promessa de entregar à sociedade brasileira “uma atuação completa e sem brechas,”⁸⁰ situando, assim, a Instituição Ministerial ao lado da retórica dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.⁸¹

da falta de identidade institucional, da excessiva burocracia no exercício da atividade-fim e do receio de perder importância entre as instituições. Afinal, o que faz (ou o que não faz) o Ministério Público brasileiro? Tenta-se tornar o Ministério Público o responsável por corrigir as mazelas em todos os campos e nessa ideia retira-se a responsabilidade de quem foi efetivamente criado ou eleito para realizar tais atividades, repassando-a ao MP, que não é preparado, nem legitimado primário para tanto. Os verdadeiros responsáveis saem do cenário de cobrança e passam a discutir nos bastidores judiciais as demandas, aparecendo o Ministério Público perante a sociedade como responsável pelo sucesso ou fracasso de determinada política pública, por exemplo (...). O resultado desse ciclo é previsível, pois não se pode abarcar todas as variáveis e, portanto, várias delas se tornam deficientes e assim o ciclo se torna vicioso, com ataques externos, críticas, sejam justas ou injustas. Impende reforçar que em muitos temas sensíveis o Poder Judiciário não en erga como o Ministério Público ou outras instituições, o que faz parte da democracia, mas a ausência de planejamento de atuação nesse particular (como sugerido) traz ao MP um revés difícil de reverter. É bem verdade que o Ministério Público possui boas práticas, bons resultados e possui reconhecimento social pelos serviços prestados em vários campos. Mas também é verdade que a cada dia crescem as críticas, os descontentamentos, a exposição e os problemas, numa velocidade muito maior”. Cf. *Ibidem*, p. 70.

⁷⁹ Sobre o consequencialismo, cf. STRECK, Lenio Luiz. Coronavírus, o consequencialismo e o dilema do trem: Matar o gordinho? 2 abr. 2020. *Consultor Jurídico*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-abr-02/senso-incomum-covid-19-consequencialismo-dilema-trem-matar-gordinho>. Acesso em: 23 maio 2022.

⁸⁰ ZIESEMER, Henrique da Rosa; ZOPONI, Vinícius Secco. *Ministério Público: desafios e diálogos interinstitucionais*. Op. Cit., p. 49.

⁸¹ De acordo com o ex-Promotor de Justiça do Paraná, nomeado Desembargador do Tribunal de Justiça do Paraná em 2021, Cláudio Smirne Diniz, mostra-se fundamental promover discussões no que concerne às estratégias de atuação do Ministério Público: “Isso porque a Constituição Federal conferiu imensa gama de atribuições ao Ministério Público, todas elas dotadas de significativo componente político, na acepção pura do termo. Vale dizer, a atuação do Ministério Público interfere decisivamente nos rumos da

Demonstrada as complexas questões que circundam a discussão, passa-se ao exame de seu conceito, afinal, o que é o poder de agenda? Nas palavras dos Promotores de Justiça Henrique da Rosa Ziesemer e Vinícius Secco Zoponi:

(...) entende-se por poder de agenda a prerrogativa do MP brasileiro, por cada um de seus ramos, de estabelecer, de modo público, fundamentado e com o respaldo da sociedade e de seus membros, uma pauta estratégica de atuações que direcionará a Instituição por um determinado intervalo de tempo, com a concentração, com ou sem exclusividade, dos meios, recursos e capacidade de trabalho disponíveis. O poder de agenda do MP é uma decorrência constitucional da conjugação sistemática da garantia da autonomia funcional da Instituição (art. 127, §2º) com os princípios institucionais da unidade e da independência funcional (art. 127, §1º). Vê-se que o principal pilar de sustentação e legitimidade do poder de agenda do MP está em seu predicado democrático, com vetores direcionados tanto para fora da Instituição, para colheita dos reclamos da sociedade a que serve, quanto para dentro da Instituição, para escutar seus membros que lhe dão vida funcional. Não poderia ser diferente, já que o valor da democracia é, a um só tempo, fundamento maior e objeto último de toda atuação ministerial, como se vê do art. 127, *caput*, da CRFB. Assim sendo, a legitimidade do exercício do poder de agenda pelo MP só se fará presente se essencialmente assentada em bases democráticas, permitindo-se que influxos da sociedade e de sua classe de membros molde a agenda de atuação da Instituição.⁸²

Resta evidente a preocupação dos autores em destacar que o poder de agenda ministerial deve estar fundado em bases democráticas, sendo indispensável que a pauta estratégica de atuação conte com o respaldo da sociedade e dos membros do

República e, portanto, seu agir deve ser não somente responsável, como também deve ser estratégico (...). Nessa perspectiva, o primeiro tópico, relacionado ao enfrentamento da multiplicidade de tarefas e da intensa litigiosidade inerente às suas funções, está na elaboração de pauta de atuação. A ausência de plano preestabelecido, que direcione a atividade dos órgãos de execução, traz como consequência a prestação de serviços de forma ineficiente, desordenada, isolada e, por vezes, conflitantes entre si (...). A impressão que se tem é a de que, diante de certo acontecimento noticiado pelo interessado ou pela mídia, o Ministério Público deflagra investigações, como se fosse razoável que os órgãos de comunicação ditassem a agenda da Instituição. Na verdade, reconhece-se que a imprensa, sobretudo a de natureza investigativa, contribui decisivamente para que os fatos sejam trazidos ao conhecimento do Ministério Público, o que não significa que a atividade institucional deva estar atrelada, incondicionalmente, às notícias do momento". Cf. DINIZ, Cláudio Smirne. Ministério Público e a proteção do patrimônio público. In: *Revista do CNMP: Ministério Público e o Combate à Corrupção: novas ferramentas de atuações resolutivas*, Brasília, nº 6, 2017, p. 18.

⁸² ZIESEMER, Henrique da Rosa; ZOPONI, Vinícius Secco. *Ministério Público: desafios e diálogos interinstitucionais*. Op. Cit., p. 49-50.

Parquet. O que confere sustentação e legitimidade ao poder de agenda do Ministério Público é o seu predicado democrático.

Nesse sentido, Henrique da Rosa Ziesemer e Vinícius Secco Zoponi prosseguem na argumentação e esclarecem que o predicado democrático possui vetores externos e internos.

O vetor democrático externo do poder de agenda do Ministério Público mira a formação de espaços de diálogo entre o MP e a sociedade, “com a participação de cidadãos, entidades da sociedade civil e até mesmo representantes de outros segmentos estatais”,⁸³ disponibilizando-lhes espaço na Instituição Ministerial para externar ideias e sugestões de atuação em campos determinados ou em face de problemas específicos. O vetor democrático externo traz a possibilidade de o cidadão propor ao Ministério Público a necessidade de se priorizar um determinado tema em sua atuação.

Não se pode olvidar, porém, que as pautas de atuação levantadas pela sociedade civil não terão caráter vinculante, isto é, não serão compulsoriamente assumidas pelo MP. As demandas existentes no seio da sociedade devem ser combinadas com o conteúdo gerado pelo debate interno entre os membros do *Parquet*. É mediante o ajuste entre as sugestões de atuação e a visão estratégica dos Órgãos de Execução que poderá despontar uma agenda institucional de atuação pelo Ministério Público.⁸⁴

Não se trata de uma tarefa simples. Por essa razão, revela-se fundamental para alcançar uma adequação razoável entre as propostas da sociedade civil e as finalidades da elaboração de uma agenda para o Ministério Público, evitar proposições genéricas e focar em questões concretas, bem delimitadas e que possam ser verificadas “em mais de uma localidade no território, pois são demandas dessa envergadura que justificam a concentração de esforços da Instituição Ministerial para seu enfrentamento”.⁸⁵ Propostas de atuação marcadas pela vagueza e pela amplitude tendem tão somente a obstaculizar a elaboração de uma linha de atuação pelo *Parquet* e,⁸⁶ por conseguinte, a reduzir o potencial de promover soluções que o exercício do poder de agenda traz ao MP.⁸⁷

Sobre a viabilidade da formação de espaços de diálogo entre o MP e a sociedade, Henrique da Rosa Ziesemer e Vinícius Secco Zoponi assinalam:

Já nos dias de hoje, há diversos modos de a Instituição Ministerial viabilizar e formalizar tais espaços de diálogo à sociedade, com especial destaque para as audiências e as consultas públicas.

⁸³ *Ibidem*, p. 50.

⁸⁴ *Ibidem*.

⁸⁵ *Ibidem*.

⁸⁶ As representações genéricas que são cotidianamente encaminhadas à Ouvidoria do Ministério Público simbolizam bem o desafio operacional da Instituição de ter que lidar com a vagueza e a imprecisão e, ainda assim, apresentar respostas satisfatórias à sociedade. Cf. *Ibidem*, p. 221-236.

⁸⁷ *Ibidem*, p. 50.

Contudo é inegável que tal ferramental poderia ser incrementado, de *lege ferenda*, por outros mecanismos, para se enriquecer e aprimorar o contato existente entre o MP e a comunidade. A título de exemplo e sem avançar a análise para a adequação de tais alternativas, é possível sustentar a criação de Conselhos Consultivos, composto por cidadãos eleitos diretamente pela comunidade. Em complemento, não é de todo desarrazoado se cogitar até mesmo da possibilidade de eleição popular direta da chefia do Ministério Público, dentre candidatos integrantes da carreira. Nunca é demais relembrar a clássica lição segundo a qual se mede a grandeza da democracia de uma sociedade não pelo número de seus eleitores, mas sim pela amplitude de espaços em que a democracia direta é concretamente exercida.⁸⁸

Este seria o vetor democrático externo do poder de agenda ministerial, mas e o vetor democrático interno? O que ele significa? O vetor democrático interno consiste em oportunizar aos membros do Ministério Público a participação direta na formação da agenda de atuação do *Parquet*, afastando, desse modo, a hipótese da discussão e fixação do plano de ação ficar restrita aos membros que compõem a Administração Superior do MP⁸⁹ quando da sua construção.⁹⁰

Considerando que os Órgãos de Execução possuem a visão estratégica e a experiência funcional decorrente da atuação diária “nas trincheiras das atividades ministeriais”,⁹¹ é indispensável à legitimidade do exercício do poder de agenda ministerial que os membros participem de forma direta e concreta nesse processo. Ademais, para reforçar os compromissos assumidos pelos membros com a agenda fixada, “deve-se amplificar a voz dos membros na sugestão de áreas determinadas ou problemas específicos a serem positivados na agenda de atuação do MP, com a criação de espaços internos de diálogo, discussão e decisão, preferencialmente por voto direto dos membros”,⁹² a respeito da temática selecionada.⁹³

⁸⁸ Ibidem, p. 50-51.

⁸⁹ “Art. 4º - São órgãos da Administração Superior do Ministério Público: I - a Procuradoria-Geral de Justiça; II - o Colégio de Procuradores de Justiça; III - o Conselho Superior do Ministério Público; IV - a Corregedoria-Geral do Ministério Público.” Cf. BRASIL. *Lei Complementar nº 106, de 3 de janeiro de 2003*. Institui a Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências. Rio de Janeiro, RJ, 3 jan. 2003. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/1dd40aed4fced2c5032564ff0062e425/1f29578c748b110883256cc90049373b?OpenDocument>. Acesso em: 25 maio 2022.

⁹⁰ ZIESEMER, Henrique da Rosa; ZOPONI, Vinícius Secco. *Ministério Público: desafios e diálogos interinstitucionais*. Op. Cit., p. 51.

⁹¹ Ibidem.

⁹² Ibidem.

⁹³ “Art. 6º - São órgãos de execução do Ministério Público: I - o Procurador-Geral de Justiça; II - o Colégio de Procuradores de Justiça; III - o Conselho Superior do Ministério Público; IV - os Procuradores de Justiça; V - os Promotores de Justiça; VI - os Grupos Especializados de Atuação Funcional.” Cf. BRASIL. *Lei Complementar nº 106, de 3 de janeiro de 2003*. Op. Cit.

Apresentado o predicado democrático, imprescindível ao poder de agenda do Ministério Público, resta esclarecer que o exercício do poder de agenda pelo *Parquet* pode ser veiculado a partir de duas perspectivas, a primeira delas, inclusive, já é trabalhada na prática pelo MP. De acordo com Henrique da Rosa Ziesemer e Vinícius Secco Zoponi:

(...) já vivenciada na prática da Instituição Ministerial, vale-se do poder de agenda para a construção de planos gerais de atuação, planejamentos estratégicos ou documentos equivalentes, por meio dos quais são fixadas áreas e programas prioritários, que reclamam um esforço comum dos Órgãos de Execução e dos Órgãos da Administração Superior. Por essa perspectiva, demandas diversas, não enquadradas nos planos, ainda devem receber pronto e integral atendimento pelo MP, desde que, por óbvio, estejam enquadradas nas funções da Instituição. Contudo, a despeito do compromisso geral de desempenho eficiente das funções, a expectativa de êxito e atenção a essas demandas paralelas está aquém daquela existente para as que foram lançadas como prioritárias pela Instituição Ministerial por seu poder de agenda.⁹⁴

No que concerne à segunda perspectiva, essa que se mostra mais transformadora e que de fato afasta o axioma consubstanciado na noção de que a Instituição Ministerial deve dar conta de todas as demandas que chegam ao seu conhecimento, é preciso destacar que ela identifica no exercício do poder de agenda do MP “a possibilidade de conferir exclusividade a áreas, programas e frentes de trabalho elencadas pela Instituição Ministerial”.⁹⁵

Por esse ângulo, as demandas que chegam ao *Parquet*, com vieses de atuação distintos e que não foram contempladas pela agenda ministerial, devem receber tratamento em período posterior e serem registradas para nortear futura discussão e concepção de uma nova agenda de atuação do Ministério Público. Ziesemer e Zoponi salientam, no entanto, que ao considerarmos o atual momento histórico do MP, essa perspectiva que aponta para um poder de agenda ministerial com notas de exclusividade seria “apenas uma distante projeção”.⁹⁶⁻⁹⁷

⁹⁴ ZIESEMER, Henrique da Rosa; ZOPONI, Vinícius Secco. *Ministério Público: desafios e diálogos interinstitucionais*. Op. Cit., p. 51-52.

⁹⁵ *Ibidem*, p. 52.

⁹⁶ *Ibidem*.

⁹⁷ Os autores também destacam, todavia, que “não se pode deixar de notar que a Resolução CNMP nº 189/2018 alterou a resolução nº 174/2017 para incluir o §4º em seu art. 2º, prevendo expressamente a criação de mecanismos de triagem, atuação, seleção e tratamento das notícias de fato com a finalidade de favorecer a tramitação futura de procedimentos decorrentes, tendo por referência critérios para a racionalização de recursos e máxima efetividade e resolutividade da atuação finalística, observadas as diretrizes do Planejamento Estratégico de cada ramo do MP. A essa disposição agregam-se as previsões do art. 4º, II e §4º, da Resolução nº 174/2017, também introduzidos pela alteração de 2018, que preveem

Vale dizer que o CNMP, por meio das Resoluções nº 174/2017 e nº 189/2018, abriu “um caminho a ser explorado para dar vazão à seleção estratégica das frentes de atuação do MP, orientada por parâmetros diversos.”⁹⁸ O primeiro parâmetro apontado por Henrique da Rosa Ziesemer e Vinícius Secco Zoconi é de natureza temporal, em que uma notícia de fato pode ser sobrestada, isto é, não propriamente indeferida, sob o fundamento de que na atual conjuntura a unidade ministerial a que foi direcionada a comunicação deve se concentrar na conclusão de procedimentos considerados prioritários, retomando o tratamento da notícia de fato em momento oportuno.⁹⁹

Já o segundo parâmetro de racionalidade seletiva é de ordem quantitativa. A partir desse parâmetro, que pode ser substancialmente útil para as demandas que tratam de direitos individuais homogêneos, deve haver uma referência quantitativa mínima de demandas para justificar/legitimar a atuação do MP.¹⁰⁰ Uma lesão a um bem jurídico uma única vez pode não justificar a atuação do *Parquet*, mas, caso constatado que essa lesão se replica em mais de uma localidade, despontaria o dever de atuação da Instituição Ministerial.

Pois bem. A essa altura da pesquisa e apresentados todos esses elementos que gravitam em torno do debate sobre o poder de agenda ministerial, ainda resta uma questão crucial a ser enfrentada, a saber: Como evitar que planos gerais de atuação ou planejamentos estratégicos se transformem em documentos meramente retóricos e sem a adesão real dos Órgãos de Execução?

A resposta, segundo Henrique da Rosa Ziesemer e Vinícius Secco Zoconi, pode ser encontrada na concepção de mecanismos que garantam o equilíbrio entre os princípios institucionais da unidade e da independência funcional:

Adotado um procedimento equilibrado para a fixação de um plano geral de atuação, tal documento dará vida e significado ao princípio da unidade institucional, descrito no art. 127, § 1º, CRFB. Esse princípio (...) traz também em sua significação constitucional um referencial de unidade no desempenho da atividade-fim pelo MP, ou seja, a unidade deve ser também um parâmetro para o exercício das funções ministeriais pelos Órgãos de Execução. Por essa linha de pensamento e em face dessa leitura do princípio da unidade, não é mais possível ao membro do MP bradar o princípio

que a notícia de fato pode ser arquivada (i) quando a lesão ao bem jurídico tutelado for manifestamente insignificante, nos termos da jurisprudência consolidada ou de orientação do CSMP, e (ii) quando seu objeto puder ser solucionado em atuação mais ampla e mais resolutiva, mediante ações, projetos e programas alinhados aos Planejamento Estratégico de cada ramo, com vistas à concretização da unidade institucional”. Cf. *Ibidem*.

⁹⁸ *Ibidem*.

⁹⁹ *Ibidem*, p. 53.

¹⁰⁰ A referência quantitativa mínima poderia ser fixada mediante o cômputo das notícias de fato encaminhadas às diversas unidades ministeriais, “desde que centralizada essa contagem, preferencialmente em Promotoria de Justiça com atribuição territorial mais ampla, em particular as da capital”. Cf. *Ibidem*.

da independência funcional, também de base constitucional (art. 127, § 1º), para sustentar submissão funcional tão somente à Constituição, às leis e à sua consciência, isentando-se, com isso, de seguir planos de atuação da Instituição a que integra e que foram estabelecidos em bases democráticas. Ora, se o próprio exercício atomizado da jurisdição, por cada juiz, em sua singularidade, faz ceder a independência dos magistrados aos entendimentos de Tribunais Superiores, não há nenhuma razão para se desonerar o membro do MP de um compromisso mínimo com uma pauta de atuação a serviço da unidade da Instituição Ministerial. Logo, o desafio posto para dar vida aos planos gerais de atuação, em uma perspectiva de prioridade de atuação, está na concepção de mecanismos que equilibrem os princípios institucionais da unidade e da independência funcional.¹⁰¹

Frise-se que os aludidos mecanismos citados pelos autores devem ser desenvolvidos e operacionalizados por uma decisão da própria Instituição, a qual, evidentemente, está atrelada a um profundo debate interno entre seus membros, sendo certo que quaisquer intromissões externas afrontariam a garantia da autonomia funcional do *Parquet*, assim como violariam os princípios institucionais da unidade e da independência funcional, justamente as bases constitucionais do poder de agenda ministerial.¹⁰²

Nesse sentido, não há dúvidas de que os mecanismos não podem ser concebidos por força de lei ou por resolução do Conselho Nacional do Ministério Público. É bem verdade que de um lado se encontra o vetor externo do predicado democrático do poder de agenda, devendo o Ministério Público estar aberto às propostas e sugestões de atuação formuladas pela sociedade civil, contudo, também “não se pode admitir a ingerência externa na Instituição Ministerial, a qualquer título, em resguardo da independência necessária ao desempenho de suas funções”.¹⁰³⁻¹⁰⁴

Feito esse último apontamento (que certamente não esgota toda a discussão), agora é possível afirmar que nos aproximamos do fim da presente pesquisa. Espera-se com essa seção, a qual foi redigida sem a intenção de apresentar uma resposta definitiva acerca dos intrincados elementos que contornam o debate a respeito do poder de agenda do Ministério Público, contribuir com o avanço do estudo da temática, e provocar no leitor novas inquietações (ou fazê-lo questionar as já existentes), sobretudo, a necessidade de pensarmos em uma nova postura da Instituição Ministerial, mais coerente com a dimensão assumida a partir da Carta

¹⁰¹ Ibidem, p. 53-54.

¹⁰² Ibidem, p. 54.

¹⁰³ Ibidem.

¹⁰⁴ Sobre os possíveis mecanismos que podem ser criados com o objetivo de “enriquecer a adesão dos Órgãos de Execução ao plano elaborado com base no poder de agenda do MP”, ver p. 54-55. Ibidem.

Republicana de 1988, sem esquecermos das insuficiências que permeiam a realidade estatal, para que o Ministério Público possa, a partir de suas reais possibilidades, “sem falsas promessas de resultado e livre de atuações puramente egoicas,”¹⁰⁵ colaborar ainda mais com o aperfeiçoamento do Estado brasileiro.

5. Considerações finais

O objetivo inicial deste trabalho consistiu em apresentar a evolução histórica da instituição Ministério Público, isto é, as causas históricas que permearam a sua concepção, seu aperfeiçoamento e que nos colocaram diante de um perfil institucional direcionado à transformação social.

A pesquisa trouxe as controvérsias e os consensos quanto à origem do Ministério Público, tratando da busca pelas raízes do *Parquet* na Antiguidade e nos Estados Modernos, bem como indicou as raízes portuguesas do Ministério Público brasileiro.

Em seguida, foi realizado um estudo sobre o tratamento conferido (ou não) pelas Constituições brasileiras ao Ministério Público, momento em que se constatou, mediante a análise da linha evolutiva do *Parquet*, uma evidente inconstância na forma como as Constituições brasileiras se referiram ao Ministério Público no decorrer da história. Da leitura das Constituições brasileiras é possível notar como a presença de regimes autoritários influenciaram a relação entre a Lei Maior e o *Parquet*, gerando impactos diretos na atuação da instituição.

É tão somente na Carta Republicana de 1988, quando o regime democrático mostra-se vigoroso no país, que o Ministério Público alcança maior participação no texto constitucional, tornando-se, de fato e de direito, uma instituição intrínseca à democracia constitucional. A partir de 1988, o *Parquet* é alçado à condição de instituição de garantia essencial à construção da democracia, sendo-lhe atribuído a missão de tutelar coletivamente os direitos fundamentais de todos os cidadãos brasileiros, tornando-se, assim, um dos principais artífices da democracia.

Já na parte final da pesquisa, objetivou-se tratar da possibilidade de se fixar uma agenda institucional de atuação pelo Ministério Público. A CRFB de 1988, ao ampliar o campo de trabalho do *Parquet*, conforme demonstrado nas páginas dedicadas à análise da linha histórico evolutiva do MP, também trouxe novos desafios à atuação ministerial, revelando-se, portanto, fundamental enfrentar os intrincados elementos que perpassam o debate a respeito do poder de agenda do Ministério Público.

Na companhia dos autores Henrique da Rosa Ziesemer e Vinícius Secco Zoconi, foi demonstrado que tratar sobre o poder de agenda do MP, significa, essencialmente, questionar a validade do seguinte axioma institucional: Deveria a Instituição Ministerial dar conta de todas as demandas que chegam ao seu conhecimento, sem exceção e independentemente de qualquer consideração quanto ao seu conteúdo, relevância ou outro critério de diferenciação?

¹⁰⁵ Ibidem, p. 55.

Essa não é uma pergunta tão simples de responder, isso porque, por mais fundamentada e elegante que seja qualquer estrutura teórico-jurídica, não há como negar que os recursos e instrumentos do Estado são insuficientes para enfrentar todas as demandas que emergem cotidianamente, sendo inquestionável que essa carência permeia os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, em todas as suas funções. A partir dessa ideia de ordem prática e econômica, foi apontado que o aludido axioma pode ser invalidado, abrindo-se espaço para a concepção legítima de uma agenda ministerial, a qual serviria de norte para uma atuação mais efetiva do Ministério Público.

Do exame do conceito, das formas de exercício e dos elementos que gravitam em torno do debate sobre o poder de agenda ministerial, bem como dos movimentos institucionais que já podem ser observados no que concerne à seleção estratégica das frentes de atuação, sempre ressaltando que o poder de agenda do Ministério Público precisa estar fundado em bases democráticas, isto é, a pauta estratégica de atuação do MP deve contar com o respaldo da sociedade civil e dos membros do *Parquet*, constatou-se que é possível, evidentemente que por meio de ajustes e profundo diálogo, fixar uma agenda institucional de atuação pelo Ministério Público.

Conclui-se reafirmando que a Carta Magna de 1988 conferiu vasta gama de atribuições ao *Parquet*, todas elas equipadas de substancial componente político. Como consequência, o agir do MP interfere de modo decisivo nos rumos da República e, por essa razão, não basta que a sua atuação seja responsável. Ela também precisa ser estratégica, sob pena de enfraquecimento da Instituição Ministerial e prejuízo à sociedade. Ante a multiplicidade de tarefas, a elaboração de uma agenda institucional de atuação com o fim de direcionar a atividade do MP, pode representar um passo significativo em direção a uma prestação de serviço mais ordenada e eficiente, o que de fato se espera de um dos principais artífices da democracia brasileira.

Referências bibliográficas

ARQUIVO NACIONAL – MEMÓRIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA. Mesas do Desembargo do Paço [dos Tribunais da Relação]. *Dicionário Período Colonial*. Disponível em: <http://mapa.an.gov.br/index.php/dicionario-periodo-colonial/205-mesas-do-desembargo-do-paco-dos-tribunais-da-relacao>. Acesso em: 6 dez. 2021.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES DA REPÚBLICA. *Parecer da PEC 5/2021 ataca a independência do Ministério Público brasileiro*, 6 out. 2021. Disponível em: <https://anpr.org.br/imprensa/noticias/25778-parecer-da-pec-5-2021-ataca-a-independencia-do-ministerio-publico-brasileiro>. Acesso em: 25 maio 2022.

BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade Líquida*. Tradução de Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

BRASIL. Alvará de 10 de maio de 1808. Regula a Casa da Supplicação e dá providências a bem da administração da Justiça. *CLBR*, Rio de Janeiro, RJ, 10 maio 1808. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos/alv/1808/alv-10-5-1808-1.html#view. Acesso em: 6 dez. 2021.

_____. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, RJ, 24 fev. 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 6 dez. 2021.

_____. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, RJ, 16 jul. 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 6 dez. 2021.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, RJ, 24 jan. 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 6 dez. 2021.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF: Senado Federal, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 06 dez. 2021.

_____. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, RJ, 10 nov. 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 6 dez. 2021.

_____. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, RJ, 19 set. 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 6 dez. 2021.

_____. Constituição Política do Império do Brasil. Manda observar a Constituição Política do Império, oferecida e jurada por Sua Majestade o Imperador. *Coleção de Leis do Império do Brasil*, Rio de Janeiro, RJ, 25 mar. 1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 6 dez. 2021.

_____. Decreto nº 1.030, de 14 de novembro de 1890. Organiza a Justiça no Distrito Federal. *CLBR*, Rio de Janeiro, RJ, 14 nov. 1890. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D1030.htm. Acesso em: 6 dez. 2021.

_____. Decreto nº 848, de 11 de outubro de 1890. Organiza a Justiça Federal. *CLBR*, Rio de Janeiro, RJ, 11 out. 1890. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/d848.htm. Acesso em: 6 dez. 2021.

_____. Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 20 out. 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em: 6 dez. 2021.

_____. Emenda Constitucional nº 7, de 13 de abril de 1977. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 abr. 1977. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc07-77.htm. Acesso em: 6 dez. 2021.

_____. Lei Complementar nº 40, de 14 de dezembro de 1981. Estabelece normas gerais a serem adotadas na organização do Ministério Público estadual. *Diário Oficial da*

União, Brasília, DF, 15 dez. 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp40.htm. Acesso em: 6 dez. 2021.

_____. *Lei Complementar nº 106, de 3 de janeiro de 2003*. Institui a Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências. Rio de Janeiro, RJ, 3 jan. 2003. Disponível em: <http://alerjn1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/1dd40aed4fced2c5032564ff0062e425/1f29578c748b110883256cc90049373b?OpenDocument>. Acesso em: 25 maio 2022.

_____. Lei de 29 de novembro de 1832. Promulga o Código do Processo Criminal de primeira instancia com disposição provisória acerca da administração da Justiça Civil. *CLBR*, Rio de Janeiro, RJ, 5 dez. 1832. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim-29-11-1832.htm. Acesso em: 6 dez. 2021.

_____. Lei nº 2.040, de 28 de setembro de 1871. Declara de condição livre os filhos de mulher escrava que nascerem desde a data desta lei, libertos os escravos da Nação e outros, e providencia sobre a criação e tratamento daqueles filhos menores e sobre a libertação anual de escravos. *CLBR*, Rio de Janeiro, RJ, 28 set. 1871. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim2040.htm. Acesso em: 6 dez. 2021.

_____. Resolução nº 174, de 4 de julho de 2017. Disciplina, no âmbito do Ministério Público, instauração e a tramitação da Notícia de Fato e do Procedimento Administrativo. *Conselho Nacional do Ministério Público*, Brasília, DF, 4 jul. 2017. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-174-1.pdf>. Acesso em: 30 maio 2022.

_____. Resolução nº 189, de 18 de junho de 2018. Altera a Resolução nº 174, de 4 de julho de 2017. *Conselho Nacional do Ministério Público*, Brasília, DF, 23 jul. 2018. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/23-07-2018/Resolucao-n-189.pdf>. Acesso em: 30 maio 2022.

BRITTO, Carlos Augusto Ayres de Freitas. O MP enquanto cláusula pétrea da Constituição. In: *Revista do Ministério Público*, Rio de Janeiro, n. 20, p. 476-478, jul./dez. 2004.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Por falta de 11 votos, proposta que muda Conselho do Ministério Público é rejeitada no Plenário*, 20 out. 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/818813-por-falta-de-11-votos-proposta-que-muda-conselho-do-ministerio-publico-e-rejeitada-no-plenario/>. Acesso em: 25 maio 2022.

CARVALHO, Matheus. *Lei de Improbidade Comentada: atualizada com a Lei 14.230/2021*. São Paulo: JusPodivm, 2022.

DINIZ, Cláudio Smirne. Ministério Público e a proteção do patrimônio público. In: *Revista do CNMP: Ministério Público e o Combate à Corrupção: novas ferramentas de atuações resolutivas*, Brasília, nº 6, 2017.

GARRIDO DE PAULA, Paulo Afonso. O Ministério Público e os direitos das crianças e adolescentes. In: ALVEZ, Airton Buzzo; RUFINO, Almir Gasquez; SILVA, José Antônio Franco da (Org.). *Funções Institucionais do Ministério Público*. São Paulo: Saraiva, 2001.

GOLDEMBERG, Eliane; JATAHY, Carlos Roberto de Castro. *Ministério Público: legislação institucional*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2021.

JATAHY, Carlos Roberto de Castro. *Princípios institucionais do Ministério Público*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2021.

MACHADO, Rafael Moreno Rodrigues Silva. *A essencialidade do Ministério Público no mundo líquido: desafios para o século XXI*. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2021.

MARTINEZ, Tiago. *Ética, economia e trabalho na modernidade líquida*. Curitiba: Appris, 2020.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *Manual do promotor de justiça*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1991.

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO. *Histórico do Ministério Público no Brasil*. Disponível em: <http://www.mpu.mp.br/navegacao/institucional/historico>. Acesso em: 6 dez. 2021.

MORAES, Alexandre de; et al. *Constituição Federal Comentada*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2018.

SOUZA, Alexander Araujo de. *O Ministério Público como instituição de garantia: as funções essenciais do Parquet nas modernas democracias*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

STRECK, Lenio Luiz. Coronavírus, o consequencialismo e o dilema do trem: Matar o gordinho? 2 abr. 2020. *Consultor Jurídico*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-abr-02/senso-incomum-covid-19-consequencialismo-dilema-trem-matar-gordinho>. Acesso em: 23 maio 2022.

_____. *Precisamos falar sobre direito e moral: os problemas da interpretação e da decisão judicial*. Florianópolis: Tirant Lo Blanch, 2019.

TORNAGHI, Hélio. *Comentários ao Código de Processo Civil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1976, v. 1.

ZIESEMER, Henrique da Rosa; ZOPONI, Vinícius Secco. *Ministério Público: desafios e diálogos interinstitucionais*. 2ª ed. São Paulo: Mizuno, 2021.