

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SETOR DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

LUCIANO MACHADO DE SOUZA

**ABDIÇÃO DE *ACCOUNTABILITY* PARA ARQUIVAMENTO DE INQUÉRITO
OU PEÇAS DE INFORMAÇÃO DE INFRAÇÃO PENAL PELO PROCURADOR-
GERAL DA REPÚBLICA: AFETAÇÃO DAS DIMENSÕES DEMOCRÁTICA E
REPUBLICANA DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO.**

CURITIBA
2016

LUCIANO MACHADO DE SOUZA

**ABDIÇÃO DE *ACCOUNTABILITY* PARA ARQUIVAMENTO DE INQUÉRITO
OU PEÇAS DE INFORMAÇÃO DE INFRAÇÃO PENAL PELO PROCURADOR-
GERAL DA REPÚBLICA: AFETAÇÃO DAS DIMENSÕES DEMOCRÁTICA E
REPUBLICANA DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO.**

Tese apresentada como requisito parcial à conclusão do curso de Doutorado em Direito do Estado ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito, Setor Ciências Jurídicas, da Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Fabricio Ricardo de Limas Tomio

CURITIBA
2016

DEDICATÓRIA

Para minha filha Maria Lúcia, pelos quinze anos de vida e luz no meu caminho.

Para minha amada Larissa, que me incentivou desde o primeiro instante e, mesmo diante de tantas ausências, não me deixou desistir em nenhuma das “setenta e sete vezes sete vezes”.

Para o nosso “schmul”, inseparável felino do pelo listrado.

AGRADECIMENTOS

Registro gradidão a todos que me ajudaram chegar até aqui:

- aos meus avós (maternos) Linda e Cláudio e ao tio (padrinho) Chico Piccinini, que partiram no curso da pesquisa; ao meu irmão Jackson e à minha mãe, pelo carinho e motivação permanente; aos familiares que sempre me incentivaram;

- aos Professores que partilharam sabedoria; sobretudo ao meu Orientador Dr. Fabricio Ricardo de Limas Tomio, pelo acolhimento (desde o Mestrado) e dedicação sem os quais eu não teria atingido a meta; aos Doutores Egon Bockmann Moreira, Estefânia Maria de Queiroz Barboza e Ilton Norberto Robl Filho pelas contribuições para a conclusão do trabalho;

- aos meus colegas de doutorado, pela gratificante troca de experiências; com destaque para a Carla Esquivel, cúmplice na permanente superação das angústias, frustrações e ansiedade;

- aos colegas do Ministério Público, ambiente privilegiado para reflexões; particularmente aos meus caros Ângelo Mazzucchi Santana Ferreira, Ivonei Sfoggia, Márcio Berclaz, Maria Lúcia Figueiredo Moreira e Mário Sérgio de Albuquerque Schirmer;

- aos meus amigos, principalmente ao Adélio Müller e ao Lucas Costa Almeida Dias.

*Rien n'est plus dangereux que l'influence des
intérêts privés dans les affaires publiques, et
l'abus des lois par le gouvernement est un mal
moindre que la corruption du législateur, suite
infaillible des vues particulières.
(Jean Jacques Rousseau)*

*If men were angels, no government would be
necessary. If angels were to govern men,
neither external nor internal controls on
government would be necessary.
(James Madison)*

RESUMO

Nas democracias representativas, *accountability* é o conjunto de instrumentos capazes de obrigar agentes públicos a justificarem o cumprimento dos deveres delegados sob pena de sanção, e não se confunde com o mecanismo de harmonização das relações republicanas entre os poderes (*check and balances*). A análise do desenvolvimento das normas que regem as atividades do chefe do Ministério Público da União, e da tradição jurisprudencial correlata, demonstram que o legislador abdicou da *accountability* de parte da atribuição penal privativa do Procurador-Geral da República quando deixou de estabelecer possibilidade de revisão da promoção de arquivamento, justificada em insuficiência de provas para oferecimento de denúncia, de inquéritos e peças de informação de infração penal atribuída a agente público sujeito à competência originária do Supremo Tribunal Federal ou do Superior Tribunal de Justiça. A situação decorre da conjugação das disposições relacionadas com a competência por prerrogativa de função, a privatividade para a ação penal pública e a independência funcional dos agentes ministeriais. Apesar de incontroversa singularidade, o cotejo da situação da Chefia de instituições congêneres de Portugal, Argentina e Estados Unidos da América evidencia os contornos do arranjo institucional pátrio e a importância da informação para o aperfeiçoamento da cidadania. A solução vigente afeta as dimensões democrática e republicana da poliarquia, em descompasso com os fundamentos do Estado Democrático de Direito brasileiro.

Palavras-Chave: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA; ATRIBUIÇÃO PENAL; *ACCOUNTABILITY*; ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO.

ABSTRACT

On representative democracies, accountability is a group of instruments able to compel public agents, under sanction, into justifying the compliance of assigned duties, and it cannot be confounded with the mechanism designed to harmonize republican relations between branches of government (checks and balances). The analysis of the development of rules concerning the acting of the leader of Brazilian Prosecution Office (*Ministério Público da União*) and the analysis of jurisprudence regarding the theme both indicate that legislators abdicated accountability in part of the exclusive attribution of the *Procurador-Geral da República* for criminal procedures, since one did not establish the possibility of reviewing the forwarding of archive when it's to be based on insufficiency for indictment, that being in procedures of inquest and information of criminal offenses in which the respondents are public agents under the competence of Superior Courts (*Supremo Tribunal Federal* and *Superior Tribunal de Justiça*). The situation stems from the conjunction of the rules related to privilege due to the office, to the exclusive attribution for criminal prosecution and to the functional independence of the members of Brazilian Prosecution Office. Despite its uncontroversial singularity, the collation of the leader's position in similar institutions such as in Portugal, Argentina and the United States of America evinces the outlines of Brazil's institutional arrangement and the importance of the information for citizenship improvement. The current solution affects the republican and democratic dimensions of polyarchy, mismatching the foundations of Brazil's Democratic Rule of Law.

Key-words: PROSECUTOR GENERAL OF THE REPUBLIC; ATTRIBUTION FOR CRIMINAL PROCEDURE; ACCOUNTABILITY; DEMOCRATIC RULE OF LAW.

RESUMEN

En las democracias representativas, la rendición de cuentas (*accountability*) es el conjunto de instrumentos capaces de obligar a los agentes públicos a justificar el cumplimiento de los deberes delegados bajo pena de sanción, y no se confunde con el mecanismo de balance de las relaciones entre los poderes republicanos (*checks and balances*). La análisis del desarrollo de las normas que rigen las actividades del Jefe del *Ministério Público da União*, como de la tradición de jurisprudencia relacionada, muestran que el legislador abdicó de la rendición de cuentas de parte de la atribución privativa del *Procurador-Geral de República* cuando dejó de establecer la posibilidad de revisión de la resolución de archivamiento, justificada en insuficiencia de pruebas para la denuncia, de legajos (*inquéritos*) o piezas de información de infracciones penales imputadas a agentes públicos sujetos a la jurisdicción originaria de las Cortes Superiores (*Supremo Tribunal Federal* o *Superior Tribunal de Justiça*). La situación actual se debe a la combinación de disposiciones relativas a la competencia por la calidad de parte, a la privatividad para la acción penal pública y a la independencia funcional de los agentes del *Ministério Público*. A pesar de la singularidad indiscutible, la comparación de la situación de la Jefía de instituciones similares en Portugal, Argentina y los Estados Unidos de América muestra los contornos del arreglo institucional brasileño y la importancia de la información para la mejora de la ciudadanía. La solución actual afecta a las dimensiones democráticas y republicanas de la poliarquía, fuera de sintonía con las bases del Estado democrático de derecho.

Palabras-Clave: PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA; ATRIBUCIÓN PENAL; *ACCOUNTABILITY*; ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Situação constitucional do PGR na república	15
Quadro 2 - Desenvolvimento da atribuição penal privativa do PGR.....	17
Quadro 3 - Propostas de inclusão da revisão de arquivamento durante a ANC	21
Quadro 4 - Propostas de inclusão da revisão de arquivamento na LOMPU	25
Quadro 5 - Desenvolvimento da tradição jurisprudencial que não rejeita arquivamentos.....	29
Quadro 6 - Estrutura das relações de <i>accountability</i>	84
Quadro 7 - Espécies de <i>accountability</i>	86
Quadro 8 - Possibilidade de <i>accountability</i> da atribuição penal privativa do PGR	87
Quadro 9 - Situação dos agentes públicos assemelhados ao PGR no exercício da atribuição penal privativa.....	95

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Processos distribuídos e julgados por Classe Processual - 1993-2015.	145
Tabela 2 - Número de arquivamentos e denúncias - 2003-2015 - MPF/PGR	146

LISTA DE ABREVIATURAS

al.	alínea
art.	artigo
inc.	inciso
Min.	Ministro
Min(a).	Ministra
par.	parágrafo

LISTA DE SIGLAS

ANC	Assembleia Nacional Constituinte
CD	Câmara dos Deputados
CF88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CN	Congresso Nacional
CPP	Decreto-lei nº 3.689/1941
EC	Emenda Constitucional
LONMP	Lei nº 8.625/1993
LOMPU	Lei Complementar nº 75/1993
MP	Ministério Público
MPF	Ministério Público Federal
MPU	Ministério Público da União
PGJ	Procurador-Geral de Justiça
PGR	Procurador-Geral da República
PR	Presidente da República
SF	Senado Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
STF	Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
1 SITUAÇÃO JURÍDICO-INSTITUCIONAL DO PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA BRASILEIRA	6
1.1 DESENVOLVIMENTO LEGISLATIVO DO ARRANJO VIGENTE	14
1.1.2 Tentativas de inclusão da revisão de arquivamento de peças de informação de crime sujeitos à jurisdição do STF na legislação	18
1.2 JURISPRUDÊNCIA: O STF NÃO REJEITA ARQUIVAMENTOS, DA ATRIBUIÇÃO PENAL PRIVATIVA DO PGR, MOTIVADOS EM FALTA DE BASE PARA A DENÚNCIA.....	27
1.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS	49
2 O PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA, NO EXERCÍCIO DA ATRIBUIÇÃO PENAL PRIVATIVA PERANTE O STF, É ACCOUNTABLE?	50
2.1 SIGNIFICADOS DE <i>ACCOUNTABILITY</i>	54
2.2 DEFININDO O SIGNIFICADO DE <i>ACCOUNTABILITY</i> PARA OS FINS DA PESQUISA	83
2.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS: PODEMOS FALAR DE <i>ACCOUNTABILITY</i> DO PGR?.....	87
3 A SITUAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS ASSEMELHADOS AO PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA EM PORTUGAL, NA ARGENTINA E NOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA	94
3.1 A SITUAÇÃO DE PORTUGAL	96
3.2 A SITUAÇÃO DA ARGENTINA.....	106
3.3 A SITUAÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA.....	117
3.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS: COMPARANDO INDICADORES DE <i>ACCOUNTABILITY</i>	125
4 ACCOUNTABILITY DA ATRIBUIÇÃO PENAL PRIVATIVA DO PGR COMO INSTRUMENTO DE DEFESA DO REGIME DEMOCRÁTICO	127
4.1 O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO NO BRASIL: POLIARQUIA E <i>ACCOUNTABILITY</i>	146
4.2 CONSIDERAÇÕES FINAIS: POSSIBILIDADES DE DESENVOLVIMENTO DE SOLUÇÕES.....	164
CONCLUSÃO	168

REFERÊNCIAS	176
ANEXO A – Informação de dados do MPF	211

INTRODUÇÃO

O desenvolvimento desta pesquisa parte de especulações, ainda que empiricamente possíveis, aptas a demonstrar um problema que ainda não recebeu tratamento capaz de revelar a carência democrática e republicana da solução político-jurídica vigente, a qual pode afetar o arranjo político-institucional se não enfrentada adequadamente antes de eventual ocorrência.

Nesse sentido, imagine-se que o Presidente da República (PR) fosse acusado de infração penal comum praticada no exercício das funções. Na sequência, e exercendo atribuição privativa perante o Supremo Tribunal Federal (STF), o Procurador-Geral da República (PGR) promovesse o arquivamento das peças informativas, no prazo legal, em razão da carência de base para a denúncia¹. Mantendo-se a tradição jurisprudencial, o arquivamento restaria homologado sem valoração da prova.

Inconformado com a solução, e com base no mesmo conjunto probatório, imagine-se que alguém ajuizasse ação penal privada subsidiária da pública contra o PR. Sem alteração da tradição jurisprudencial, e verificando que não havia omissão ministerial, o STF rejeitaria a inicial acusatória privada. Esgotada a instância jurisdicional, a impossibilidade de revisão em favor da sociedade não permitiria a reabertura do caso sem provas novas.

Não é demais destacar que a valoração da qualidade da prova decorre da convicção pessoal, ainda que juridicamente motivada, do chefe do Ministério Público da União (MPU). Ninguém poderá contestar juridicamente a solução que gera coisa soberanamente julgada em favor do investigado.

Imagine-se, então, que alguém representasse o PGR em razão do arquivamento do procedimento contra o PR, imputando-lhe ter agido com intuito de satisfazer interesse na recondução do mandato.

Na sequência, imagine-se que o Subprocurador-Geral da República designado pelo Conselho Superior do Ministério Público Federal promovesse o arquivamento da representação perante o STF, justificando que a manifestação do PGR veiculava convicção jurídica protegida pela independência funcional e, por

¹ A hipótese não inclui arquivamentos justificados por atipicidade, excludente de antijuridicidade ou culpabilidade, tampouco por extinção de punibilidade.

consequente, não contrariava disposição expressa de lei. Não bastasse, como poderia afirmar suficiência de provas para a denúncia se não teria atribuição para revisar a promoção de arquivamento do PGR homologada pelo STF? Mantida a tradição jurisprudencial, o STF também homologaria esse arquivamento.

Ainda que eventual julgamento por crime de responsabilidade dispensasse motivação do voto de cada Senador, não seria razoável aventar que o PGR pudesse ser responsabilizado por ter procedido de modo incompatível com a dignidade e o decoro do cargo quando promoveu o arquivamento de peça informativa de infração penal comum atribuída ao PR. Como provariam que havia prova suficiente para a denúncia sem contrariar a decisão homologatória do STF? Note-se que eventual acusação de percepção de vantagem indevida terá outro objeto e, ainda que procedente, não permitirá a reabertura de investigação sem novas provas. Assim, eventual prejuízo para a sociedade e o regime democrático não poderão ser reparados na esfera penal sem afetação do arranjo constitucional vigente.

Também não seria razoável imaginar que o PR propusesse a destituição do PGR por ter arquivado peça informativa de infração penal comum que lhe era atribuída.

Considerando que a valoração de base para a denúncia decorre de convicção pessoal, seria possível que outro Procurador da República, no exercício do cargo de Procurador-Geral, oferecesse denúncia contra o PR com as mesmas provas? No plano das hipóteses, a resposta deve ser positiva e comporta até a possibilidade de continuidade da investigação extrajudicial. Nesse sentido, a decisão de não denunciar amolda-se àquelas discricionárias negativas das quais falava Kenneth Davis².

Considere-se, ainda, que incumbe ao PGR decidir se tem base para denunciar o Vice-Presidente da República, membros do Congresso Nacional (CN), Ministros do STF, Governadores dos Estados e do Distrito Federal por infrações penais comuns. Ressalvada a competência do Senado Federal para processamento de crimes de responsabilidade conexos com aqueles atribuídos ao Presidente e ao Vice-Presidente da República, cabe-lhe decidir se tem base para denunciar Ministros

² Destaca-se: "Often the most important discretionary decisions are the negative ones, such as not to initiate, not to investigate, not to prosecute, not to deal, and the negative decision usually means a final disposition without even reaching the stage of either formal or informal adjudication. [...] All along the line an enormous discretionary power is the power to do nothing" (DAVIS, 1969, p. 22).

de Estado e Comandantes das Forças Armadas, por infrações penais comuns e crimes de responsabilidade. Também deve decidir se tem base para denunciar Ministros de Tribunais Superiores e do Tribunal de Contas da União, chefes de missão diplomática de caráter permanente; desembargadores dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais Regionais Eleitorais, dos Tribunais Regionais do Trabalho, dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal; membros dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, membros dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, e membros do MPU que oficiem perante tribunais, por infrações penais comuns e crimes de responsabilidade. Adicione-se a atribuição para imputar, perante o Superior Tribunal de Justiça (STJ), crimes comuns aos Governadores dos Estados e do Distrito Federal; crimes comuns e de responsabilidade contra os membros dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais Regionais Eleitorais e do Trabalho, dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios e do MPU que oficiem perante tribunais. Enfim, evidente que o PGR – ator político de primeira grandeza (Arantes, 2002) - detém poder-dever para persecução penal das principais autoridades da República brasileira, inclusive daquelas às quais também está sujeito nos planos político e jurisdicional.

A conjugação da independência funcional para decisão sobre suficiência de provas para oferecimento de denúncia contra agentes públicos sujeitos a foro por prerrogativa de função indica hipótese de abdicação de *accountability*. Em razão disso, pergunta-se: o PGR é *accountable* no exercício da atribuição penal privativa em foro por prerrogativa de função?

O objetivo geral deste trabalho é demonstrar que o PGR não é *accountable* no exercício da atribuição destacada. Os objetivos específicos envolvem: 1) demonstração do arranjo político-jurídico da solução vigente; 2) definição de significado para o termo *accountability*; 3) identificação das espécies de *accountability* aplicáveis aos agentes públicos; 4) verificação da possibilidade de submissão do PGR aos instrumentos de *accountability* previstos; 5) comparação da situação de congêneres do PGR de outros países; 6) demonstração da importância da *accountability* para o Estado Democrático de Direito; 7) demonstração da importância da *accountability* para as dimensões democrática e republicana das

poliarquias; 8) possibilidades de aperfeiçoamento dos instrumentos de *accountability* do PGR.

Para tanto, o primeiro capítulo é destinado à análise do desenvolvimento legislativo que conformou a atual situação jurídico-institucional do PGR, desde o início do regime republicano. Considerando o princípio do monopólio da jurisdição, e premido por razões de tempo e custo, a demonstração da situação jurisprudencial do STF utilizará seleção intencional de casos buscando descrição mais abrangente dos fundamentos utilizado nos julgamentos ao longo de décadas para determinação da lógica jurídica predominante. O fato de não se identificar decisão divergente torna a amostragem probabilística dispensável, pela homogeneidade das decisões de arquivamento e, principalmente, porque seria muito difícil definir um indexador para a fundamentação jurídica aplicada aos casos concretos (BABBIE, 1999). Ademais, nenhuma variável poderia infirmar o fato de o arquivamento ter sido acolhido porque o STF não teria instrumentos para rejeitar a promoção do PGR. Em razão disso, o destaque de fundamentos visa demonstrar diferenças das amostras analisadas, e não generalidade (BARBETTA, 2001).

O segundo capítulo é dedicado à revisão de fontes visando à definição de sentido para o termo *accountability*, de forma a possibilitar definição dos tipos de instrumentos aplicáveis ao PGR para verificação da hipótese de pesquisa. Considerando a amplitude da produção que envolve outras áreas do conhecimento, o recorte metodológico privilegiou estudos relacionados com a situação latino-americana, especialmente depois da denominada “terceira onda de democratização” (HUNTINGTON, 1994). Definido o significado, a aplicação ao problema de pesquisa demonstrará que o PGR não é *accountable* no exercício da específica atribuição problematizada.

Ainda que outros pesquisadores já tenham demonstrado a singularidade do Ministério Público (MP) brasileiro e, especialmente, da função de PGR, vislumbra-se que a comparação com instituições congêneres possibilitará demonstrar melhor o problema investigado no terceiro capítulo. Para tanto, mais uma vez a amplitude dos sistemas jurídicos estrangeiros tornaria a seleção aleatória muito difícil e onerosa (BARBETTA, 2001). Em razão disso, a escolha dos sistemas português, argentino e estadunidense decorre do julgamento de que seriam alternativas adequadas para demonstração das diferenças em relação à *accountability* dos agentes

assemelhados ao PGR e, ao mesmo tempo, a importância da atribuição para *accountability* de outros agentes públicos, com ênfase na influência de *accountability* política social. Embora básico, o método comparativo não pode ser considerado inútil e permite focar aspectos institucionais em amostras pequenas e intencionais com possibilidade de compreensão de pontos fortes, comuns e/ou divergentes em cada sistema comparado (LIJPHART, 1971).

O quarto capítulo revisa a tradição teórica que sustenta o desenvolvimento do conceito de Estado Democrático de Direito, opção declarada expressamente pelo constituinte brasileiro. Sob a perspectiva de coexistência de princípios democráticos e republicanos, a demonstração da importância da *accountability* para as poliarquias permite reafirmar a deficiência da solução vigente, demandando aperfeiçoamento que não dispensa revisão legislativa.

O problema de pesquisa que, como relatado, no início não era muito compreensível, ganhou facticidade com o julgamento da ação penal 470 (denominado “mensalão do PT”), pelo STF, no final de ano de 2012, cuja denúncia foi proposta pelo PGR Antonio Fernando de Souza.

Manteve importância e atualidade com a denominada “Operação Lava-Jato”, na qual foi decretada a primeira prisão preventiva de um Senador (o líder do Governo, Delcídio do Amaral) no atual regime constitucional, e também já foram denunciados o Presidente da Câmara dos Deputados (Deputado Eduardo Cunha), três Deputados (Aníbal Gomes, Arthur Lira e Vander Loubet) e três Senadores (o ex-PR Fernando Collor de Mello, Benedito Lira e Delcídio do Amaral).

Pendentes outras investigações, restará saber se haverá provas para denunciar outros sujeitos à jurisdição do STF e do STJ. Não cala, contudo, a questão fundamental desta pesquisa: E se o PGR não tivesse se convencido da suficiência de provas para as denúncias da Ação Penal 470/STF? A história político-jurídica do Brasil seria a mesma? Ainda que não seja possível responder, não resta dúvida de que a especulação permite demonstrar a importância da pesquisa para o desenvolvimento do regime democrático brasileiro. Afinal, é possível que um único sujeito decida sozinho, conforme a convicção pessoal, sobre atribuição tão cara ao desenvolvimento dos fins do Estado? Que detenha poder-dever de parcela tão significativa da soberania do Estado?

No radical, é de aperfeiçoamento da poliarquia que se pretende tratar.

1 SITUAÇÃO JURÍDICO-INSTITUCIONAL DO PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA BRASILEIRA

Tratando-se de pesquisa que investiga os limites da responsabilidade do PGR, pelo arquivamento de inquérito ou peças de informação de infração penal, necessário começar analisando o desenvolvimento das soluções político-jurídicas que resultaram no atual arranjo institucional.

Para tanto, e pressupondo que os agentes públicos só se sujeitam às sanções estabelecidas por lei para o descumprimento dos deveres correlatos, este capítulo servirá para demonstrar a atenção que o legislador republicano dispensou à regulamentação das obrigações do PGR, visando demonstrar que houve abdicação de *accountability* para a atribuição destacada. O desiderato não dispensa, conseqüentemente, minudente análise do processo legislativo dos dispositivos que regem a hipótese. Contudo, e diante do objetivo específico de contribuir para o aperfeiçoamento político-institucional do Estado Democrático de Direito, não se vislumbra pertinência no resgate da situação de congêneres dos períodos colonial e imperial.

Considerando que o Poder Judiciário, no exercício do monopólio da jurisdição, tem competência para definir o significado da Constituição e das leis, expõe-se o desenvolvimento da tradição jurisprudencial que, refutando todos os argumentos contrários, proclama a impossibilidade de rejeição dos arquivamentos promovidos pelo PGR com fundamento em carência de provas para a denúncia.

Nesse sentido, quase um ano depois da proclamação da república (1890), o Decreto que organizou a Justiça Federal estabeleceu que o PGR seria vitalício, depois de nomeado pelo PR entre os membros do STF. Além de outras obrigações, incumbia-lhe promover a ação pública em todas as causas da competência do Supremo, destacando-se eventual imputação de crimes comuns ao PR, crimes de responsabilidade aos Juizes de Seção e crimes comuns e de responsabilidade aos ministros diplomáticos. Também deveria instruir e aconselhar os Procuradores Seccionais, obrigados a cumprir as ordens do Governo da República, quando submetessem consultas sobre casos duvidosos³. Tratava-se, portanto, de membro

³ Art. 6º, 9º, 21, 22 e 24, do Decreto nº 848, de 1890 (BRASIL, 1890b).

do Poder Judiciário nomeado para atuar no interesse governamental de preservação da legalidade.

A primeira Constituição republicana recepcionou a regra que concedia ao PR o poder de designar o PGR entre os 15 (quinze) Ministros do STF, os quais também nomeava depois da aprovação do Senado Federal (SF) - entre cidadãos de notável saber e reputação, maiores de 35 (trinta e cinco) anos, que atendessem as condições de elegibilidade para o SF e não tivessem impedimento decorrente de parentesco. Recepcionando a competência do STF para julgamento de autoridades com prerrogativa de função, incluiu imputações de crimes comuns e de responsabilidade – que não tivessem conexão com o PR - contra Ministros de Estado⁴. Iniciava-se a ampliação do foro por prerrogativa de função.

Ainda que fosse da atribuição do PGR promover a ação pública em todas as causas da competência do STF, havia possibilidade de qualquer pessoa oferecer denúncia ou queixa para processamento de determinados crimes comuns e dos crimes de responsabilidade, mas o processamento de crimes comuns imputados ao PR dependia da autorização da Câmara dos Deputados (CD)⁵.

O MP ganhou *status* constitucional em 1934, elencado entre os “Órgãos de Cooperação nas Atividades Governamentais”, em capítulo distinto dos Poderes, mas no mesmo título “Da Organização Federal”⁶. Desatrelado do Poder Judiciário, era considerado pelo Presidente Getúlio Vargas como órgão de cooperação do Poder Executivo⁷. Naquele regime poderia ser PGR qualquer brasileiro nato, eleitor, que

⁴ Art. 56, 58, par. 2º, e 59, inc. I, da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 1891 (BRASIL, 1891a). Eram elegíveis para o Senado os brasileiros que estivessem alistados e no gozo dos direitos políticos, com mais de 06 (seis) anos de naturalização. Não podiam ser Ministros do STF, ao mesmo tempo, parentes consanguíneos e afins, nas linhas ascendente e descendente, e colaterais até o segundo grau.

⁵ Art. 20, par. 1º; 79, e seguintes, do Regimento Interno do STF, de 1891 (BRASIL, 1891b); art. 21, par. 1º; 72, e seguintes, do Regimento Interno do STF, de 1909 (BRASIL, 1909). Os crimes comuns que admitiam ação penal privada estavam elencados no art. 407, do Código Penal de 1890 (BRASIL, 1890a).

⁶ Seção I, do Capítulo VI, do Título I, da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 1934 (BRASIL, 1934).

⁷ Para o Presidente Getúlio Vargas, todavia, essa dicção significava que a Instituição era “cooperadora” do Executivo: “A nova Constituição, porém separa completamente o Ministério Público do Poder Judiciário. Tornou, mesmo, incompatíveis as funções de um e de outro (arts. 65, 97 e 172, §1º). Mais ainda. O estatuto vigente, além da instituição dos poderes legislativos, executivo e judiciário, estabeleceu, em capítulos especiais (V e VI do título I), a criação de um órgão coordenador dos poderes, o Senado Federal, e a de “Órgãos de cooperação nas actividades governamentais”, entre os quaes foi collocado, em primeiro lugar, o Ministério Público. Como se vê, o Senado é um órgão que atua entre os três poderes políticos; o Ministério Público é um órgão

fosse nomeado pelo PR, depois de aprovação do SF, com notável saber jurídico e reputação ilibada, desde que tivesse mais de 35 (trinta e cinco) e menos de 65 (sessenta e cinco) anos de idade – requisito que não se aplicava aos magistrados. Não obstante, e ao contrário dos demais membros vitalícios do Ministério Público Federal (MPF) que só perderiam o cargo por declaração judicial ou administrativa, era demissível *ad nutum*⁸. A competência originária da Corte Suprema foi ampliada, para processo e julgamento dos crimes comuns imputados aos próprios Ministros, ao PR e aos Ministros de Estado; para os crimes comuns e de responsabilidade atribuídos ao PGR, aos Juízes dos Tribunais Federais, das Cortes de Apelações dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, aos Ministros do Tribunal de Contas, Embaixadores e Ministros diplomáticos; também, para crimes de responsabilidade imputados aos Juízes Federais e respectivos substitutos, e aos Ministros de Estado – se não houvesse conexão com o PR. Destaca-se que não era exigida prévia autorização da CD para processamento do PR por crimes comuns⁹.

A Constituição outorgada em 1937 retirou o *status* constitucional da Instituição, autorizando o PR a nomear e demitir o PGR livremente, entre brasileiros natos de notável saber jurídico e reputação ilibada, com idade entre 35 (trinta e cinco) e 58 (cinquenta e oito) anos de idade¹⁰. A competência originária do STF foi reduzida, para julgamento dos crimes comuns imputados aos próprios Ministros; crimes comuns e de responsabilidade atribuídos ao PGR, aos Juízes dos Tribunais de Apelação dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, aos Ministros do Tribunal de Contas, Embaixadores e Ministros diplomáticos; também para os crimes de responsabilidade dos Ministros de Estado – sem conexão com o PR¹¹. Não havia previsão de processamento do PR pela prática de crime comum¹².

Mesmo com a extinção da Justiça Federal¹³, o primeiro diploma legislativo infraconstitucional a tratar exclusivamente da organização do MPF reiterou que a

que coopera na actividade do Governo, e o governo se deve entender aqui o poder executivo” (BRASIL, 1935).

⁸ Art. 95, par. 1º e 3º, da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 1934.

⁹ Art. 58 e 76, inc. 1, da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 1934.

¹⁰ Art. 99, da Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 1937 (BRASIL, 1937).

¹¹ Art. 101, inc. I, da Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 1937.

¹² Art. 108, parte final, do Regimento Interno do STF, de 1940 (BRASIL, 1940a).

¹³ Art. 185, da Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 1937.

promoção da ação pública em todas as causas da competência do STF era atribuição do PGR¹⁴.

O Código Penal de 1940 concedeu ao MP a titularidade da ação penal pública¹⁵, observadas as exceções e condições legais, mas possibilitou ação privada quando a denúncia não fosse oferecida no prazo legal¹⁶. Desde então, não há mais possibilidade de qualquer pessoa¹⁷ iniciar a persecução penal sem demonstrar a inércia ministerial¹⁸.

¹⁴ Art. 7º, inc. II, do Decreto-Lei nº 986, de 1938 (BRASIL, 1938).

¹⁵ Tramitando na CD, o projeto de lei da “Reforma do Código de Processo Penal” foi aprovado no SF estabelecendo que a ação penal será pública, condicionada à representação quando a lei exigir (art. 45 e 738). Se mantida a regra, a ação penal só será privada em caso de inércia do MP (art. 48). (BRASIL, 2010).

¹⁶ Conforme redação do art. 102, do Decreto-Lei nº 2.848, de 1940. (BRASIL, 1940b). Sobre o tema, o precedente mais remoto concedeu *habeas corpus* para cassar decisão do Tribunal de Justiça da Paraíba que recebia queixa-crime contra pessoas que não foram denunciadas pelo Ministério Público em caso de homicídio e tentativa de homicídio. Naquela oportunidade asseverou o Relator (Min. Luiz Gallotti): “O acórdão de fl. 32 admitiu a ação penal privada num caso em que a lei não a admite sujeitando assim os pacientes a constrangimento ilegal” (BRASIL, 1955).

¹⁷ No ano de 1980, por maioria, o STF conheceu a imputação de crime de responsabilidade apresentada por cidadão brasileiro (Alberto Goldman) contra o Ministro da Fazenda (Ernane Galvêas) como notícia de crime – não como denúncia! -, e determinou o arquivamento promovido pelo PGR (BRASIL, 1981). Esse precedente foi debatido em julgado de 1984, quando o STF negou segurança pleiteada por Deputado (Anselmo Farabulini Júnior) para obrigar a Presidência da CD a determinar o processamento de imputação de crime de responsabilidade que tinha deduzido contra o Ministro da Secretaria de Planejamento (Antônio Delfim Netto), porque não havia conexão com fato atribuído ao PR. Do voto do Relator (Min. Francisco Rezek), destaca-se proclamação sobre a legitimidade ativa: “A seu turno, os arts. 230 e 231 do Regimento deixam claro que a denúncia nos crimes de ação pública – e tal é o caso dos crimes de responsabilidade – tem por titular o chefe do Ministério Público Federal” (Brasil, 1984b). No atual regime constitucional, ambos os precedentes foram considerados no julgamento que declarou (por maioria) ilegitimidade ativa (carência de ação) para rejeitar denúncia oferecida por cidadãos brasileiros (Aloizio Mercadante Oliva e outros) contra Ministros de Estado (da Fazenda, da Educação e do Planejamento). Da ementa, destaca-se: “2. Prevalência, na espécie, da natureza criminal desses processos, cuja apuração judicial está sujeita à ação penal pública da competência exclusiva do Ministério Público Federal (CF, artigo 129, I). Ilegitimidade ativa *ad causam* dos cidadãos em geral, a eles remanescendo a faculdade de noticiar fatos ao *Parquet*” (BRASIL, 2003c). Depois, todos esses precedentes foram referidos no julgamento que negou provimento (por maioria) ao agravo regimental interposto contra decisão que rejeitou denúncia de cidadãos brasileiros, que imputava crime de responsabilidade ao Ministro da Fazenda e ao Secretário do Tesouro Nacional, por ilegitimidade ativa, conforme o seguinte trecho da ementa: “1. Em se tratando de ação penal pública, é do Ministério Público – e não de particulares – a legitimidade ativa para denúncia por crime de responsabilidade (artigos 129, I, e 102, I, “c”, da C.F.)” (BRASIL, 2003b). Em razão desses precedentes, considera-se que não persista dissenso sobre a impossibilidade de qualquer cidadão provocar a jurisdição penal originária do STF, ainda que se trate de crime de responsabilidade insuscetível de julgamento político.

¹⁸ Em março de 2013, a maioria da Sexta Turma do STJ negou provimento ao recurso especial da assistência de acusação contra decisão da Décima Terceira Câmara Criminal do Tribunal de Justiça de São Paulo que concedeu *habeas corpus* ao querelado, determinando o trancamento da ação penal privada subsidiária e a remessa do feito ao PGJ, porque o Juízo recorrido rejeitou arquivamento promovido pelo Ministério Público e, ignorando a regra do art. 28, do Código de Processo Penal, no mesmo dia, recebeu a queixa-crime. Destaca-se da ementa: “1. A titularidade da ação penal pública é do Ministério Público e, eventualmente, diante de sua inércia, poderá ser ajuizada queixa-crime. 2. A comprovação inequívoca da inércia do Ministério Público é requisito

No ano seguinte, o Código de Processo Penal inovou ao incumbir o Juiz de controlar a observância do princípio da obrigatoriedade pelo MP¹⁹. Na Exposição de Motivos do projeto, o Ministro Francisco Campos justificou a solução: “Para dirimir dúvidas que costumam surgir no caso de recusa do promotor da justiça em oferecer denúncia” (BRASIL, 1941a). Sem alteração que mereça destaque, também regia os processos da competência do STF²⁰.

essencial para o ajuizamento da ação penal privada subsidiária da pública. 3. No caso concreto, foi formulado o pedido de arquivamento no mesmo dia da propositura da queixa crime, o que afasta a inércia do Ministério Público, fazendo desaparecer o espaço para a propositura de ação penal privada subsidiária da pública” (BRASIL, 2013b). Dois anos depois, o STF deu provimento ao agravo de instrumento interposto por genitores de vítima de acidente de trânsito contra decisão que não admitiu recurso extraordinário contra decisão de Tribunal de Justiça que concedeu *habeas corpus* para ação penal privada subsidiária da pública proposta em decorrência de inércia ministerial. Por maioria, reconhecendo repercussão geral da questão constitucional suscitada, reformou a decisão recorrida e denegou o *habeas corpus*, autorizar o desenvolvimento do processo penal, mesmo com o arquivamento (posterior à queixa-crime) do inquérito policial correlato. Eis a ementa: “Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. Constitucional. Penal e processual penal. 2. Habeas corpus. Intervenção de terceiros. Os querelantes têm legitimidade e interesse para intervir em ação de habeas corpus buscando o trancamento da ação penal privada e recorrer da decisão que concede a ordem. 3. A promoção do arquivamento do inquérito, posterior à propositura da ação penal privada, não afeta o andamento desta. 4. Os fatos, tal como admitidos na instância recorrida, são suficientes para análise da questão constitucional. Provimento do agravo de instrumento, para análise do recurso extraordinário. 5. Direito a mover ação penal privada subsidiária da pública. Art. 5º, LIX, da Constituição Federal. Direito da vítima e sua família à aplicação da lei penal, inclusive tomando as rédeas da ação criminal, se o Ministério Público não agir em tempo. Relevância jurídica. Repercussão geral reconhecida. 6. Inquérito policial relatado remetido ao Ministério Público. Ausência de movimentação externa ao Parquet por prazo superior ao legal (art. 46 do Código de Processo Penal). Surgimento do direito potestativo a propor ação penal privada. 7. Questão constitucional resolvida no sentido de que: (i) o ajuizamento da ação penal privada pode ocorrer após o decurso do prazo legal, sem que seja oferecida denúncia, ou promovido o arquivamento, ou requisitadas diligências externas ao Ministério Público. Diligências internas à instituição são irrelevantes; (ii) a conduta do Ministério Público posterior ao surgimento do direito de queixa não prejudica sua propositura. Assim, o oferecimento de denúncia, a promoção do arquivamento ou a requisição de diligências externas ao Ministério Público, posterior ao decurso do prazo legal para a propositura da ação penal, não afastam o direito de queixa. Nem mesmo a ciência da vítima ou da família quanto a tais diligências afasta esse direito, por não representar concordância com a falta de iniciativa da ação penal pública. 8. Reafirmação da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. 9. Recurso extraordinário provido, por maioria, para reformar o acórdão recorrido e denegar a ordem de habeas corpus, a fim de que a ação penal privada prossiga, em seus ulteriores termos” (BRASIL, 2015p).

¹⁹ Art. 28, do Decreto-Lei nº 3.689, de 1941: “Se o órgão do Ministério Público, ao invés de apresentar a denúncia, requerer o arquivamento do inquérito policial ou de quaisquer peças de informação, o juiz, no caso de considerar improcedentes as razões invocadas, fará remessa do inquérito ou peças de informação ao procurador-geral, e este oferecerá a denúncia, designará outro órgão do Ministério Público para oferecê-la, ou insistirá no pedido de arquivamento, ao qual só então estará o juiz obrigado a atender” (BRASIL, 1941b).

²⁰ Título III, do Livro II, do Decreto-Lei nº 3.689, de 1941.

A Constituição de 1946 não só devolveu o *status* constitucional à Instituição, como lhe deu título exclusivo, diverso dos demais Poderes²¹. Poderia ser PGR qualquer brasileiro nato, maior de 35 (trinta e cinco) anos de idade, com notável saber jurídico e reputação ilibada, que fosse nomeado pelo PR depois da aprovação do SF. Enquanto a perda do cargo dos membros estáveis do MPU dependia de declaração judicial ou administrativa, o PGR continuava sendo demissível *ad nutum*²². Competia originariamente ao STF processar e julgar os crimes comuns imputados ao PR, depois de autorização da CD, como aqueles atribuídos aos próprios Ministros, ao PGR e aos Ministros de Estado; também, os crimes comuns e de responsabilidade imputados aos Juízes dos Tribunais Superiores Federais, aos Desembargadores dos Tribunais de Justiça dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, aos Ministros do Tribunal de Contas, aos chefes de missão diplomática de caráter permanente; também, os crimes de responsabilidade atribuídos aos Ministros de Estado – sem conexão com o PR. A Emenda Constitucional nº 16 incluiu os crimes comuns e de responsabilidade atribuídos aos Juízes dos Tribunais Regionais do Trabalho²³.

Depois, a primeira Lei Orgânica do MPU estabeleceu a posse do PGR perante o Ministro da Justiça e Negócios Interiores, reafirmando caber-lhe promover a ação pública em todas as causas da competência do STF²⁴. O destaque demonstra que, apesar da inovação no texto constitucional, o chefe do MPU continuava submetido ao Poder Executivo e correlatos interesses governamentais.

A inserção do MP nas constituições como “Órgão do Estado”, para superação da subordinação ao Executivo, foi uma das conclusões aprovadas no I Congresso Interamericano do Ministério Público (São Paulo, 1954). Ratificada no II Congresso (La Habana, 1957), foi acrescida a promoção da inamovibilidade e da independência funcional. Posteriormente, no III Congresso (Ciudad de México, 1963), restou assentado que o MP deveria ser desvinculado dos Poderes,

²¹ Legislativo, Executivo e Judiciário foram tratados no título I, que dispunha sobre a “Organização Federal”, enquanto o Ministério Público estava no título III. Pontes de Miranda afirmava que a Instituição era órgão administrativo, “um dos ramos do Poder Executivo” (MIRANDA, 1963, p. 493).

²² Art. 126 e 127, da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 1946 (BRASIL, 1946).

²³ Art. 88 e 101, inc. I, da Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 1946.

²⁴ Art. 10 e 30, inc. V, da Lei nº 1.341, de 1951 (BRASIL, 1951).

cabendo aos legisladores garantir a inamovibilidade e a independência funcional necessárias à efetivação da autonomia (INACARATO, 1971, p. 42-43).

Contudo, e contrariando as aspirações classistas, a Constituição de 1967 dispôs sobre o MP no capítulo do Poder Judiciário. Qualquer brasileiro nato, maior de 35 (trinta e cinco) anos de idade, com notável saber jurídico e reputação ilibada, poderia ser nomeado pelo PR para ser PGR, depois da aprovação do SF²⁵. Como não havia previsão de vitaliciedade, a precariedade do vínculo autorizava a demissão *ad nutum*. Logo, era evidente que a Chefia do MPU continuava subordinada ao Poder Executivo. Quanto ao STF, continuou competente para processar e julgar crimes comuns imputados ao PR, depois de autorização da CD, como aqueles imputados aos próprios Ministros, aos Ministros de Estado e ao PGR; também tinha competência para processar e julgar crimes comuns e de responsabilidade atribuídos aos membros dos Tribunais Superiores da União, dos Tribunais Regionais do Trabalho, dos Tribunais de Justiça dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, aos Juízes Federais e do Trabalho, aos Ministros do Tribunal de Contas da União, dos Estados e do Distrito Federal, aos chefes de missão diplomática de caráter permanente, além dos crimes de responsabilidade dos Ministros de Estado – desde que não houvesse conexão com o PR²⁶.

Dois anos depois, a Emenda Constitucional (EC) nº 1 devolveu o MP ao capítulo do Poder Executivo e dispensou a aprovação do PGR pelo SF²⁷. A competência originária do STF foi ampliada, para processo e julgamento de crimes comuns imputados ao Vice-Presidente da República, aos Senadores e aos Deputados Federais, deslocando para os Tribunais Federais de Recursos a competência para processo e julgamento dos crimes comuns e de responsabilidade atribuídos aos membros dos Tribunais Regionais do Trabalho, aos Juízes Federais e do Trabalho, aos membros dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal²⁸. A Emenda Constitucional nº 7 incluiu na competência originária do Tribunal Federal de Recursos o processo e julgamento de crimes comuns e de responsabilidade atribuídos aos membros do MPU (BRASIL, 1977).

²⁵ Art. 138, da Constituição da República Federativa do Brasil, de 1967 (BRASIL, 1967).

²⁶ Art. 114, inc. I, da Constituição da República Federativa do Brasil, de 1967.

²⁷ Art. 95, da Emenda Constitucional nº 1, de 1969 (BRASIL, 1969a).

²⁸ Art. 119, inc. I, e 122, inc. I, da Emenda Constitucional nº 1, de 1969.

O processamento das ações penais originárias observava as disposições do Regimento Interno do STF, que remetia o regramento da legitimidade ativa à “lei processual”. Após distribuição de inquérito que versasse sobre crime de ação pública, o Relator encaminhava os autos ao PGR que, no prazo de 15 (quinze) dias, poderia requerer diligências, oferecer denúncia ou “requerer arquivamento”; se o relator deferisse as diligências, o prazo para solução ficaria interrompido²⁹. Conforme será demonstrado oportunamente, a organização institucional inviabilizou a aplicação do art. 28, do Código de Processo Penal, quando o PGR promovesse arquivamento no exercício da atribuição penal originária, gerando a concentração de poder que estrutura o problema pesquisado.

A Emenda Constitucional nº 11 sujeitou o processamento criminal dos membros do CN à autorização da respectiva Casa, excetuando os crimes contra a Segurança Nacional, nos quais o PGR podia requerer a suspensão do exercício do mandato parlamentar³⁰.

Em 1980, o Regimento Interno do STF atribuiu competência para o Ministro-Relator determinar o arquivamento de inquérito policial requerido pelo PGR³¹.

Conforme demonstrado, no primeiro século da república não havia necessidade de o PGR ser membro do MP. Não obstante, e antes da exigência de concurso para acesso à carreira federal³², 10 (dez) dos 14 (quatorze) Ministros do STF que foram nomeados PGR tinham sido Promotores Públicos. De 1945 a 1989, 04 (quatro) dos 20 (vinte) nomeados tinham exercido funções de Promotor; 05 (cinco) tinham sido membros do MPF, mas apenas 02 (dois) ingressaram na Instituição após aprovação em concurso³³; 12 (doze) foram nomeados Ministros do STF (ou da Corte Suprema) após o exercício do cargo de PGR (BRASIL, 2003a). Tais dados demonstram que, enquanto menos da metade foi PGR sem vínculo

²⁹ Art. 223 e 224, do Regimento Interno do STF, de 1970 (BRASIL, 1970b).

³⁰ Art. 1º, da Emenda Constitucional nº 11, de 1978 (BRASIL, 1978a).

³¹ Art. 21, inc. XV, e art. 231, par. 4º, do Regimento Interno do STF, de 1980 (BRASIL, 1980). A Emenda Regimental 49/2014 alterou o art. 5º, inc. I, do Regimento Interno do STF, conferindo ao Plenário a competência para deliberar sobre promoções de arquivamento por atipicidade de conduta (BRASIL, 2015c).

³² Art. 95, par. 3º, da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 1934. Durante o regime constitucional de 1937, os membros do MPF eram nomeados pelo Presidente da República (art. 2º, do Decreto-Lei nº 986, de 1938), e o único PGR nomeado não tinha vínculo com o MP.

³³ Apenas um (Inocêncio Mártires Coelho) foi nomeado PGR enquanto membro do MPF.

anterior com o MP, a maioria acabou sendo também conduzida à cúpula do Poder Judiciário.

A força da confiança governamental e a precariedade do vínculo (depois de 1934) indicam que a submissão do PGR ao poder discricionário do PR não permitia independência funcional para livre exercício das atribuições do cargo³⁴, no qual estava concentrado o poder-dever de persecução penal das principais autoridades republicanas. A ampliação da competência penal originária do STF, com restrição da legitimação ativa, também onerava o PGR no exercício das funções do controle repressivo estatal. Descontando-se quase meio século de mandatos presidenciais indiretos, vislumbra-se déficit semântico para análise de *accountability* antes do atual regime constitucional, conforme será demonstrado oportunamente.

1.1 DESENVOLVIMENTO LEGISLATIVO DO ARRANJO VIGENTE

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF88) estabelece que o PGR deve ser integrante da carreira que chefiará (MPU), maior de 35 (trinta e cinco) anos, nomeado pelo PR, depois de aprovação da maioria absoluta do SF, para mandato de dois anos; não há limitação de recondução, que também deverá ser aprovada pelo SF³⁵. Ainda que o MPU compreenda o MP do Trabalho, o MP Militar e o MP do Distrito Federal e Territórios³⁶, apenas membros do MPF foram nomeados PGR desde 1989; todos aprovados em concursos antes de 1988 (BRASIL, 2003a). Apesar não ser exigida a formação de lista tríplice, como ocorre nos Estados e no Distrito Federal, desde 2001 a Presidência da República tem indicado o mais votado no processo eleitoral da Associação Nacional dos Procuradores da República, que visa atender “o clamor da classe de indicar aquele que acredita ser o mais preparado para gerir a instituição [...] e conferir caráter

³⁴ Pontes de Miranda já alertava sobre isso ao comentar a Constituição de 1946: “Porém, não lhes exageremos a coerência. Porque mantiveram a demissibilidade *ad nutum* do Procurador Geral da República, que é o Chefe do Ministério Público federal em toda a Justiça, o que permite aos Estados-membros (e lhes sugere) considerar igualmente demissíveis os seus Procuradores-Gerais do Estado. Órgão que fica exposto à vontade de outro órgão não tem aquela independência que fora de mister à concepção do Ministério Público. (Fiquem aqui os nossos votos para que futura emenda constitucional faça eletivos, por eleição direta ou indireta, *pelo menos*, o Procurador Geral da República, os Procuradores Gerais dos Estados-membros, do Distrito Federal, dos Territórios e os Procuradores federais” (MIRANDA, 1963, p. 494).

³⁵ Art. 128, par. 1º, da CF88 (BRASIL, 1988c); e 25, da LOMPU (BRASIL, 1993a).

³⁶ Art. 128, inc. I, da CF88.

democrático à escolha do Procurador-Geral da República” (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES DA REPÚBLICA, 2015).

Quadro 1 – Situação constitucional do PGR na república

Ano	Qualificação	Nomeação	Afetação do mandato
1890	Ministro do STF	Presidente	Vitalício
1891	Ministro do STF	Presidente	Vitalício, sujeito a <i>impeachment</i> (SF)
1934	Brasileiro nato, com idade entre 35 e 65 anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada	Presidente, com aprovação do SF	Demissível <i>ad nutum</i> , sujeito a <i>impeachment</i> (Corte Suprema)
1937	Brasileiro nato, com idade entre 35 e 58 anos, com notável saber jurídico e reputação ilibada	Presidente	Demissível <i>ad nutum</i> , sujeito a <i>impeachment</i> (STF)
1946	Brasileiro nato, com mais de 35 anos, com notável saber jurídico e reputação ilibada	Presidente, com aprovação do SF	Demissível <i>ad nutum</i> , sujeito a <i>impeachment</i> (SF)
1967	Brasileiro nato, com mais de 35 anos, com notável saber jurídico e reputação ilibada	Presidente, com aprovação do SF	Demissível <i>ad nutum</i> , sujeito a <i>impeachment</i> (SF)
1969	Brasileiro, com mais de 35 anos, com notável saber jurídico e reputação ilibada	Presidente	Demissível <i>ad nutum</i> , sujeito a <i>impeachment</i> (SF)
1988	Membro do MPU	Presidente, com aprovação do SF	Mandato de 02 (dois) anos, sujeito a <i>impeachment</i> (SF) e destituição (iniciativa do PR, autorizada pelo SF)

Fonte: elaborado pelo autor.

Considerando que o PGR só será destituído se a maioria absoluta do SF autorizar a iniciativa do PR³⁷, evidencia-se que o constituinte lhe concedeu condições para o pleno exercício da independência funcional que garantiu a todos os membros do MP³⁸. Não obstante, estará sujeito ao processo e julgamento do SF, se denunciado por qualquer cidadão pela prática de crime de responsabilidade³⁹; nos crimes comuns, a jurisdição do STF deve ser provocada pelo Subprocurador-Geral da República que for designado pelo Conselho Superior do Ministério Público Federal analisar o inquérito, peças de informação ou representação que veicularem o fato típico⁴⁰.

³⁷ Art. 52, inc. XI, e 128, par. 2º, da CF88.

³⁸ Art. 127, par. 1º, da CF88.

³⁹ Art. 52, inc. I, da CF88; e 41, da Lei nº 1.079, de 1950 (BRASIL, 1950).

⁴⁰ Art. 102, inc. I, al. b, da CF88; e 57, inc. X, da LOMPU.

Incumbido de propor as ações penais cabíveis perante o STF⁴¹, o PGR tem poder-dever de imputar prática de infrações penais comuns ao PR, ao Vice-Presidente, aos Senadores, aos Deputados Federais e aos próprios Ministros do STF; também, de atribuir prática de infrações penais comuns e crimes de responsabilidade aos membros dos Tribunais Superiores, do Tribunal de Contas da União e aos chefes de missão diplomática de caráter permanente; ainda, denunciar os Ministros de Estado e os Comandantes das Forças Armadas nas infrações penais comuns, e nos crimes de responsabilidade que não tiverem conexão com o PR⁴².

Com a criação do STJ, o PGR acumula atribuição para imputar crimes comuns aos Governadores dos Estados e do Distrito Federal; também, crimes comuns e de responsabilidade contra os membros dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais Regionais Eleitorais e do Trabalho, dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios e do MPU que oficiem perante tribunais⁴³.

Assim sendo, e considerando que os órgãos da cúpula republicana brasileira, só restaram excluídos da possibilidade de ação penal do PGR os “seis cidadãos brasileiros natos” que participam do Conselho da República⁴⁴, 09 (nove) membros do Conselho Nacional de Justiça⁴⁵ e 13 (treze) membros do Conselho Nacional do MP⁴⁶. Envolvendo parcela sensível da soberania estatal, a atribuição penal privativa do PGR não pode ser dissociada dos princípios democráticos e republicanos.

O arranjo que possibilita o problema foi desenvolvido no último processo constituinte, e decorre da concessão de independência e estabilidade funcional para

⁴¹ Art. 46, par. único, inc. III, da LOMPU.

⁴² Art. 102, inc. I, al. b e c, da CF88, com redação da Emenda Constitucional nº 23, de 1999, que concedeu prerrogativa de foro para os Comandantes das Forças Armadas (BRASIL, 1999).

⁴³ Art. 105, inc. I, al. a, da CF88; e 57, inc. II, da LOMPU. Os artigos 217 a 232, do Regimento Interno do STJ, regem o processamento das ações penais originárias naquele Tribunal (BRASIL, 2014a).

⁴⁴ Art. 89, inc. VII, da CF88.

⁴⁵ Se o membro do MPU officiar perante Tribunal serão 08 (oito), a saber: o Juiz Estadual indicado pelo STF, o Juiz Federal indicado pelo STJ, o Juiz do Trabalho indicado pelo TST, um membro de MP dos Estados-membros indicado pelo PGJ, dois advogados indicados pela OAB, um cidadão indicado pelo SF e outro pela CD.

⁴⁶ Serão 09 (sete), se os 04 (quatro) membros do MPU oficiarem perante Tribunal: três membros de MP dos Estados-membros, o Juiz indicado pelo STF, o Juiz indicado pelo STJ, dois advogados indicados pela OAB, um cidadão indicado pelo SF e outro pela CD.

o PGR promover (privativamente) a ação penal pública⁴⁷ em ampliados foros por prerrogativa de função do STF e do STJ. A frustração das tentativas de possibilitar aos interessados a revisão de arquivamentos justifica o aprofundamento do histórico legislativo que será realizado.

Quadro 2 – Desenvolvimento da atribuição penal privativa do PGR

Ano	Tribunal	Agentes públicos com prerrogativa de foro
1890	STF	PR, Juízes de Seção e Ministros Diplomáticos.
1891	STF	PR e Ministros de Estado.
1934	Corte Suprema	PR, Ministros da Corte Suprema, Ministros de Estado, PGR, Juízes de Tribunal Federal, Juízes das Cortes de Apelação dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, Ministros do Tribunal de Contas, Embaixadores, Ministros diplomáticos e Juízes Federais.
1937	STF	Ministros do STF, Ministros de Estado, PGR, Juízes dos Tribunais de Apelação dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, Ministros do Tribunal de Contas, Embaixadores e Ministros diplomáticos.
1946	STF	PR, Ministros do STF, PGR, Ministros de Estado, Juízes dos Tribunais Superiores Federais, Desembargadores dos Tribunais de Justiça dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, Ministros do Tribunal de Contas, chefes de missão diplomática de caráter permanente.
1965	STF	PR, Ministros do STF, PGR, Ministros de Estado, Juízes dos Tribunais Superiores Federais, Tribunais Regionais do Trabalho, Juízes dos Tribunais de Justiça dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, Ministros do Tribunal de Contas, chefes de missão diplomática de caráter permanente.
1967	STF	PR, Ministros do STF, PGR, Ministros de Estado, Juízes Federais, Juízes do Trabalho, membros dos Tribunais Superiores da União, membros dos Tribunais Regionais do Trabalho, membros dos Tribunais de Justiça dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, Ministros dos Tribunais de Contas da União, dos Estados e do Distrito Federal e chefes de missão diplomática de caráter permanente.
1969	STF	PR, Vice-PR, membros do Congresso Nacional, Ministros de Estado, PGR, membros dos Tribunais Superiores da União, membros dos Tribunais de Justiça dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal, membros do Tribunal de Contas da União e os chefes de missão diplomática de caráter permanente.
1988	STF	PR, Vice-PR, membros do Congresso Nacional, Ministros do STF, PGR, Ministros de Estado, Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, membros dos Tribunais Superiores,

⁴⁷ Se o projeto de lei da “Reforma do Código de Processo Penal” (BRASIL, 2010) for sancionado conforme aprovado no SF, o PGR terá atribuição para ações que atualmente dependem de iniciativa privada. Vislumbra-se que os arquivamentos de representações que imputem prática de crimes contra a honra contra sujeitos à competência penal do STF ou do STJ, por insuficiência de provas para a denúncia, podem ampliar a percepção dos limites do atual modelo, principalmente se envolver fatos do ambiente político-partidário.

		membros do Tribunal de Contas da União e os chefes de missão diplomática de caráter permanente.
1988	STJ	Governadores dos Estados e do Distrito Federal, Desembargadores dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, membros dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, membros dos Tribunais Regionais Federais, membros dos Tribunais Regionais Eleitorais e do Trabalho, membros dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, membros do MPU que oficiem perante tribunais.

Fonte: elaborado pelo autor.

1.1.2 Tentativas de inclusão da revisão de arquivamento de peças de informação de crime sujeitos à jurisdição do STF na legislação

Depois de duas décadas de regime de exceção, a retomada da democracia brasileira foi marcada pelos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte “congressual” (BONAVIDES, 2003, p. 286), instalada em fevereiro de 1987.

Conforme destacado anteriormente, o aperfeiçoamento institucional era pauta antiga das entidades representativas dos membros do MP. Sobre o processo constituinte, especificamente, a denominada “Carta de Curitiba⁴⁸” sintetizou o resultado de pesquisas, debates, fontes legais e propostas legislativas⁴⁹ para veicular consenso que sustentou as reivindicações da classe e que contribuiu muito para o novo perfil ministerial (SAUWEN FILHO, 1999, p. 183). Contudo, não tratou do controle de arquivamentos de inquéritos e peças de informação, que também não era objeto do denominado “Anteprojeto Constitucional da Comissão Afonso Arinos” (BRASIL, 1986).

Não obstante, na primeira fase dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, o Relatório do Anteprojeto da Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público autorizava qualquer cidadão a “interpor recurso ao

⁴⁸ Aprovada como “Moção de Curitiba”, por unanimidade, ao final do 1º Encontro Nacional de Procuradores-Gerais de Justiça e Presidentes de Associações do Ministério Público, que realizado em junho de 1986, em Curitiba. (MAZZILLI, 1991, p. 34).

⁴⁹ Hugo Nigro Mazzilli, que participou da elaboração do “anteprojeto-síntese” do documento, elenca cinco fontes: “a) os principais diplomas legislativos então vigentes (Carta de 1969 e LC federal n. 40/81); b) as teses aprovadas no VI Congresso Nacional do Ministério Público (Ministério Público e Constituinte, *Justitia*, São Paulo, 131 e 131-A, jun. 1985); c) as respostas dos membros do Ministério Público do País a uma pesquisa, sob forma de questionário-padrão, elaborada em outubro de 1985, pela Conamp (Confederação Nacional do Ministério Público); d) o anteprojeto apresentado por José Paulo Sepúlveda Pertence à Comissão Afonso Arinos; e) o texto provisório, elaborado por comissão designada pela Conamp, preparatório para a reunião final de Curitiba, realizada em junho de 1986” (MAZZILLI, 1991, p. 22).

Colégio de Procuradores da decisão do Promotor-Geral de Justiça que determinar o arquivamento de inquérito policial ou peças informativas em caso de crime imputado a autoridade pública⁵⁰” (BRASIL, 1987f, p. 22). A denominação “Promotor-Geral de Justiça” era utilizada para diferenciar a chefia do MP do chefe da Procuradoria da União, o “Procurador-Geral da República” – atualmente Advogado-Geral da União.

Depois da deliberação sobre as emendas⁵¹, o Anteprojeto da Subcomissão autorizava qualquer cidadão a “interpor recurso ao Colégio Superior do ato do Promotor-Geral que arquivar ou mantiver o arquivamento de qualquer procedimento investigatório criminal ou de peças de informação⁵²” (BRASIL, 1987g, p. 25).

Na sequência, o Relator (Egídio Ferreira Lima) da Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo acolheu parcialmente emenda ao Anteprojeto da Subcomissão⁵³ e apresentou Substitutivo mantendo a possibilidade de qualquer cidadão interpor recurso “para órgão competente do Ministério Público, do ato do Procurador Geral que arquivar ou mantiver o arquivamento de qualquer procedimento investigatório criminal ou de peças de informação⁵⁴” (BRASIL, 1987c, p.13).

Superadas as emendas⁵⁵, o Anteprojeto da Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo continuava possibilitando que qualquer cidadão

⁵⁰ Art. 6º, do Capítulo do Ministério Público (BRASIL, 1987f).

⁵¹ Destacam-se justificativas que o Relator Plínio de Arruda Sampaio apresentou para justificar a proposta: “Aqui estamos abrangendo todo e qualquer ato investigatório. Quem estiver contra um pedido de arquivamento aceito pelo Ministério Público pode recorrer ao colégio de procuradores para que ele diga se aquele arquivamento foi correto ou não. Isso é para evitar pressões políticas no sentido de se arquivar o inquérito contra uma pessoa poderosa. [...] O que fizemos com o objetivo de dar à sociedade uma janela, para impedir qualquer coisa corporativista – por exemplo, um poderoso evitar a ação penal – foi o recurso de qualquer cidadão aos arquivamentos, ao Colégio Eleitoral. Agora, se todos os promotores do Colégio Eleitoral se convencerem de que ali não há crime, parece-me que a sociedade estará devidamente satisfeita” (BRASIL, 1987a, p. 208; 217-218).

⁵² Redação do art. 45, par. 1º, do Anteprojeto da Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público (BRASIL, 1987g).

⁵³ Destaca-se a justificativa da Emenda 300145-8, do Constituinte Paes de Andrade: “A redação emendada, embora inserida no capítulo do Ministério Público como um todo, omite a hipótese de arquivamento determinado pelo chefe da instituição na órbita federal. Nada justifica tal omissão, que deve, por isso, ser suprida. Por outro lado, ao mencionar um “Colégio de Procuradores”, cuja definição, composição e atribuições não existem e nem poderão existir a nível constitucional, deixa margem a que o legislador ordinário defina, como lhe convier, o conteúdo da expressão” (BRASIL, 1987b, p. 35).

⁵⁴ Redação do art. 102, par. 1º, do Substitutivo do Relator da Comissão da Organização dos Poderes e Sistemas de Governo ao Anteprojeto da Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público.

⁵⁵ O Deputado Vivaldo Barbosa propôs a Emenda 3S0024-1, cujo destaque para votação retirou depois de parecer contrário do Relator, que pretendia dar a seguinte redação para o dispositivo: “art. 102, par 1º - Qualquer cidadão e as Mesas da Câmara Federal e do Senado Federal e das

recorresse “em trinta dias, para o Conselho Superior, do Ministério Público, do ato do Procurador Geral que arquivar ou mantiver o arquivamento de qualquer procedimento investigatório criminal ou de peças de informação⁵⁶” (BRASIL, 1987e, p. 55).

Sem alteração da proposta no Anteprojeto de Constituição da Comissão de Sistematização⁵⁷, o Relator (Bernardo Cabral) acolheu emenda para aprimorar a redação que foi veiculada no Projeto de Constituição⁵⁸. Entretanto, e apesar de ter rejeitado as emendas que visavam afetar a regra⁵⁹, não incluiu o dispositivo no

Assembléias Legislativas Estaduais, os Conselhos Federal e Seccionais da Ordem dos Advogados do Brasil poderão requerer ao Promotor-Geral o desarquivamento de qualquer procedimento investigatório criminal ou de peças de informação e interpor recurso ao Colégio Superior do ato de manutenção de arquivamento. Em caso de denegação do recurso qualquer das casas do Congresso Nacional ou Assembléia Legislativa conforme o caso, poderão convocar o Promotor-Geral para, em audiência pública, prestar esclarecimentos acerca do arquivamento. Se concluir por ocorrência de culpa ou dolo, por voto de dois terços de seus membros, o Senado Federal, a Câmara dos Deputados e as Assembléias Legislativas promoverão a substituição do Promotor-Geral e as suas respectivas mesas ficarão intituladas a promover a respectiva ação penal por crime de responsabilidade.” A justificativa veiculava a preocupação com o controle da privatividade da ação penal: “É preciso estabelecer controle sobre a atuação do Ministério Público na área mais sensível que o próprio Ministério Público quer atuar privativamente: promover ou não a ação penal. A sociedade não pode mais ficar inerte diante de arquivamentos injustificados ou de inércia do Ministério Público. Se a ação penal há de ser monopólio das instituições para evitar-se os casos de vingança pessoal, o controle dessa decisão deverá ser o mais amplo possível e deve ser dado adequado tratamento às suas consequências. O episódio do Rio Centro é por demais revelador da necessidade desse controle” (BRASIL, 1987d, p. 10).

⁵⁶ Redação do art. 137, par. 1º, do Anteprojeto da Comissão da Organização dos Poderes e Sistemas de Governo.

⁵⁷ Conforme redação do art. 237, par. 1º, do Anteprojeto de Constituição da Comissão de Sistematização. (BRASIL, 1987h, p. 32).

⁵⁸ A redação do art. 233, par. 1º, do Projeto de Constituição da Comissão de Sistematização (BRASIL, 1987j, p. 29, p. 29), foi sugerida pela Emenda CS04530-1, dos Deputados Egídio Ferreira Lima e Jorge Hage: “Qualquer cidadão poderá interpor recurso, em trinta dias, para o Conselho Superior do Ministério Público, do ato do Procurador Geral que arquivar ou mantiver arquivado qualquer procedimento investigatório criminal ou de peças de informação” (BRASIL, 1987i, p. 1068).

⁵⁹ A Emenda 1P01411-5, do Constituinte Paulo Pimentel, visava sujeitar qualquer arquivamento ao “Tribunal competente”, com a seguinte justificativa: “A decisão de arquivamento de qualquer procedimento investigatório criminal ou peças de informação não pode ficar excluída da apreciação do órgão judicial competente. Essa restrição importaria em inadmissível exceção ao princípio da inderrogabilidade da jurisdição, arrolado em todas as Constituições democráticas modernas, constituindo-se, de outra parte, postulado insculpido no Título que trata dos Direitos de Liberdades Fundamentais e, de modo particular, no art. 12, inciso III, alínea ‘c’” (BRASIL, 1987k, p. 151). O parecer do Relator pela rejeição considerava que “o texto impugnado não inibe o acesso do cidadão ao Judiciário. Trata-se de evitar atos arbitrários por parte do Chefe do Ministério Público. A garantia do “due process of law” independe da atuação do Ministério Público” (BRASIL, 1987n, p. 44). A Emenda 1P20221-3, dos Constituintes Gastone Righi e José Egreja, também visava sujeitar a revisão de arquivamento ao “Tribunal competente”: “Esta emenda é originária do Conselho Federal da O.A.B. A emenda abre uma possibilidade de instauração de procedimento criminal em caso de falta de iniciativa do Ministério Público” (BRASIL, 1987m, p. 2154). O parecer do Relator foi pela rejeição, “por não se ajustar ao consenso da Comissão de Sistematização” (BRASIL, 1987n, p. 600). A Emenda 1P04700-5, do Senador José Richa, pretendia suprimir o dispositivo, porque: “O

Primeiro Substitutivo (BRASIL, 1987o), nem no Segundo Substitutivo (BRASIL, 1987p), que foi aprovado pela Comissão de Sistematização em outubro de 1987 (BRASIL, 1988b, p. 842). A atual redação da Seção do MP⁶⁰ foi praticamente⁶¹ definida no 1º (primeiro) turno das votações em Plenário, com a aprovação da fusão de emendas individuais do denominado “Centrão”, em abril de 1988 (BRASIL, 1998a, p. 415-427).

Quadro 3 – Propostas de inclusão da revisão de arquivamento durante a ANC

Documento	Descrição
Relatório do Anteprojeto da Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público	Qualquer cidadão poderia interpor recurso ao Colégio de Procuradores contra a decisão do Promotor-Geral de Justiça que determinasse arquivamento de inquérito policial ou peças informativas, em caso de crime imputado a autoridade pública.
Anteprojeto da Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público	Qualquer cidadão poderia interpor recurso ao Colégio Superior contra o ato do Promotor-Geral que arquivasse ou mantivesse o arquivamento de qualquer procedimento investigatório criminal ou de peças de informação.
Substitutivo do Relator da Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo	Qualquer cidadão poderia interpor recurso para órgão competente do Ministério Público, do ato do Procurador Geral que arquivasse ou mantivesse o arquivamento de qualquer procedimento investigatório criminal ou de peças de informação.
Anteprojeto da Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo	Qualquer cidadão poderia interpor recurso, em trinta dias, para o Conselho Superior, do Ministério Público, do ato do Procurador Geral que arquivasse ou mantivesse o arquivamento de qualquer procedimento investigatório

Anteprojeto não prevê “Conselho Superior” do Ministério Público. A manter-se esse parágrafo, seria necessário que se dispusesse, em algum lugar do Anteprojeto, sobre a existência e finalidade de tal Conselho” (BRASIL, 1987k, p. 483). O Relator motivou a rejeição por não vislumbrar “conveniência ou necessidade da supressão pleiteada” (BRASIL, 1987n, p. 137). A Emenda 1P14062-5, do Deputado Ibsen Pinheiro, objetivava aperfeiçoar a redação e confiar ao legislador complementar a definição do colegiado responsável pelo controle dos arquivamentos: “O projeto, por evidente lapso, fala em “manter arquivado” quando deveria falar em “mantiver o arquivamento, uma vez que o arquivamento ali cogitado é aquele determinado pelo Ministério Público em 1º grau. Outrossim, deve-se conferir à lei complementar a previsão do órgão competente do Ministério Público para apreciar o recurso. De outra parte, a manutenção da regra é altamente salutar, pois visa instituir sistema de controle externo feito por qualquer cidadão, sobre a Instituição, dando-lhe a desejada transparência” (BRASIL, 1987l, p. 1464). O parecer do Relator pela rejeição considerava “que não se vislumbra a necessidade ou conveniência de alteração do conteúdo ou na forma do dispositivo impugnado” (BRASIL, 1987n, p. 415). Por fim, a Emenda 1P19828-3, do Constituinte Egídio Ferreira Lima, propunha a supressão do artigo: “Pela natureza da sua matéria, inoportuna em uma lei fundamental, esse artigo deve constar de Ato Complementar” (BRASIL, 1987m, p. 2106). O parecer do Relator também foi pela rejeição, “por não se ajustar ao consenso da Comissão de Sistematização” (BRASIL, 1987n, p. 590).

⁶⁰ Seção I, do Capítulo IV, do Título IV, da CF88.

⁶¹ Apenas o art. 128, par. 5º, inc. I, al. c, e inc. II, al. d, e o art. 129, inc. VII, sofreram alterações no 2º (segundo) Turno. O art. 128, par. 4º e par. 5º, inc. I, al. c, e o art. 129, inc. IV e par. 1º, foram alterados pela Comissão de Redação.

	criminal ou de peças de informação.
Anteprojeto de Constituição da Comissão de Sistematização	Qualquer cidadão poderia interpor recurso, em trinta dias, para o Conselho Superior, do Ministério Público, do ato do Procurador Geral que arquivasse ou mantivesse o arquivamento de qualquer procedimento investigatório criminal ou de peças de informação.
Projeto de Constituição da Comissão de Sistematização	Qualquer cidadão poderá interpor recurso, em trinta dias, para o Conselho Superior do Ministério Público, do ato do Procurador Geral que arquivasse ou mantivesse arquivado qualquer procedimento investigatório criminal ou de peças de informação.
Redação final	Sem similar

Fonte: elaborado pelo autor.

Ainda que os documentos cotejados não permitam conhecer os motivos da exclusão da regra constitucional⁶² que possibilitaria a qualquer cidadão provocar o controle da atribuição penal originária⁶³ dos Procuradores-Gerais, o resgate de momentos do processo constituinte relacionados com o tema demonstra que o atual arranjo foi opção dos legisladores. Se não “cochilaram” no momento da aprovação do texto constitucional, e nem foram “enganados” pelo lobby classista⁶⁴, também não

⁶² Analisando os documentos da Relatoria da Comissão de Sistematização da ANC não é possível identificar a racionalidade que orientou a solução aplicada: “A legística material deve levar o legislador, antes de positivizar a norma jurídica, a pensá-la, sob uma perspectiva crítica, para solução dos conflitos existentes, atentando para sete grandes fases: 1) problematização do impulso legiferante; 2) fixação dos objetivos a serem atingidos com a norma; 3) estabelecimento de cenários alternativos (ou princípio da alternatividade); 4) escolha das soluções possíveis; 5) avaliação prospectiva da positivação da norma; 6) execução e 7) avaliação de impacto retrospectiva. Em suma, a legística material se interessa pelo momento em que a norma ainda não é “válida” e, nesta encruzilhada entre os mundos do direito e da política, revela toda a sua potencialidade, atuando de forma decisiva para que a norma tenha eficácia e efetividade – verdadeiro desafio contemporâneo no âmbito constitucional e infraconstitucional” (COSTA, 2016, p. 73).

⁶³ A locução “atribuição penal originária” será utilizada para referir-se à atribuição privativa dos Procuradores-Gerais para atuarem nos feitos penais que envolverem autoridades sujeitas aos foros por prerrogativa de função dos Tribunais.

⁶⁴ Fábio Kerche refuta tais alegações: “Esta hipótese “cochilo” não explica todo o processo e não reflete a complexidade dos trabalhos da Constituinte (65.000 Emendas, 243 advogados entre os 559 parlamentares das mais diversas posições políticas, quase dois anos de atividades etc.) Minha explicação alternativa parte da constatação de que a Constituição e a Assembléia Nacional Constituinte caracterizaram-se por vários aspectos que permitem afirmar que o MP como um defensor independente dos direitos da sociedade não é um fato destoante de todo o resto do texto constitucional. Pelo contrário, é fruto de elementos de cultura política e de um determinado contexto histórico-político, refletidos em vários pontos da Constituição, que permitiu que o lobby da Confederação Nacional do MP obtivesse sucesso (leia-se sucesso parcial) na aprovação de sua proposta. Dessa forma, a Assembléia Nacional Constituinte serviu como uma espécie de “filtro” às propostas apresentadas, criando inclusive mecanismos de limitação e controle por parte de outros Poderes de Estado não previstos na proposta da Confederação Nacional do Ministério Público (Conamp). Em outras palavras, a Conamp pode se sentir vitoriosa, não porque “enganou” os sonolentos parlamentares, mas sim, porque apresentou uma proposta que não era contrária aos elementos balizadores dos debates, que ia positivamente ao encontro de aspectos conjunturais e

estabeleceram mecanismo de controle e limitação dessa atribuição das chefias ministeriais, importantíssima para o aperfeiçoamento dos mecanismos de prevenção e punição de eventuais infrações penais que possam ser praticadas pelas principais autoridades da república.

Antes da legislação orgânica do MP, o legislador ordinário autorizou o Relator de inquérito ou peças informativas da competência penal originária do STF e do STJ a determinar, monocraticamente, o arquivamento “requerido” pelo MP; ou submetê-lo à apreciação do Tribunal⁶⁵. Ainda que tenha sido ressaltada a equiparação dos poderes processuais conferidos aos “juízes singulares”⁶⁶, a interpretação jurisprudencial pacificada no STF não autorizava rejeição do arquivamento por falta de base para a denúncia - conforme será demonstrado na sequência – e, não obstante, nem sequer houve tentativa de regramento da hipótese durante o trâmite do respectivo projeto de lei⁶⁷.

Aventando que o tema dispensasse assento constitucional, demonstra-se que o legislador complementar estabeleceu controle para os Procuradores-Gerais dos Estados, mas deixou o PGR livre para agir segundo a própria convicção, protegida pela independência funcional – ainda que motivada!

Nesse sentido a atual redação do art. 12, inc. XI, da Lei nº 8.625/93 (BRASIL, 1993b), foi proposta no projeto encaminhado pela Presidência da República⁶⁸ e não sofreu alterações no Congresso, possibilitando que as leis orgânicas dos Estados-membros regulamentassem o procedimento de revisão de arquivamento promovido pelo Procurador-Geral de Justiça (PGJ) no exercício da atribuição originária, mediante requerimento de legítimo interessado. Apesar da norma geral, a Lei Orgânica do MP de Minas Gerais não prevê possibilidade de

de cultura política presentes na Assembléia Nacional Constituinte. E é somente na interação desses elementos que se torna possível entender o processo de aprovação deste novo Ministério Público” (KERCHE, 1999, p. 232).

⁶⁵ Art. 3º, inc. I, da Lei Complementar nº 8.038, de 1990 (BRASIL, 1990b).

⁶⁶ Art. 3º, inc. I, da Lei Complementar nº 8.038, de 1990.

⁶⁷ Não havia previsão de procedimento para rejeição da promoção de arquivamento, e não houve proposta de nenhuma emenda para tanto (BRASIL, 1989b).

⁶⁸ “Art. 12. O Colégio de Procuradores de Justiça é composto por todos os Procuradores de Justiça, competindo-lhe: “XI - rever, mediante requerimento de legítimo interessado, nos termos da Lei Orgânica, decisão de arquivamento de inquérito policial ou peças de informações determinada pelo Procurador-Geral de Justiça, nos casos de sua atribuição originária;”. No encaminhamento do texto para o PR, o Ministro da Justiça (Jarbas Passarinho) esclarecia que a proposta veiculava, com poucas adaptações de constitucionalidade, o anteprojeto encaminhado pela Confederação Nacional do Ministério Público (CONAMP), depois da manifestação das entidades filiadas, durante o VIII Congresso Nacional do Ministério Público (BRASIL, 1991a, p. 36).

submissão do arquivamento promovido pelo PGJ (no exercício da atribuição penal originária) à revisão do Colégio de Procuradores. O dispositivo da Lei Orgânica do MP do Rio Grande do Norte, que regulava a hipótese, foi revogado (RIO GRANDE DO NORTE, 2005). A previsão de submissão de arquivamentos do PGJ ao Conselho Superior do MP do Mato Grosso, também foi revogada (MATO GROSSO, 2014). Enquanto a Lei Orgânica do MP do Maranhão restringe a iniciativa à maioria do Colégio de Procuradores⁶⁹, a do Espírito Santo garante-a ao “processualmente legitimado”⁷⁰. As leis orgânicas dos outros 21 (vinte e um) Estados possibilitam que legítimo interessado provoque a revisão do colegiado.

No plano federal, contudo, o controle dos arquivamentos do PGR não restou positivado na Lei Complementar nº 75/93 (BRASIL, 1993a). Ainda que exaltasse a independência e a autonomia que desatrelaram o MPU dos “laços de confiança do Executivo”, possibilitando o “efetivo desempenho de uma magistratura ativa de defesa pessoal da ordem jurídica democrática” (BRASIL, 1989a, p. 90) o PGR (José Paulo Sepúlveda Pertence) que encaminhou o projeto da lei orgânica ressalvou os arquivamentos da atribuição penal originária de todos os ramos do MPU da revisão dos respectivos colegiados⁷¹.

Não obstante, durante o trâmite na CD foi aprovada a Emenda nº 1 de Plenário (do Deputado Bonifácio de Andrada), que suprimia as Câmaras de Coordenação e Revisão do MPF e possibilitava ao Juiz ou qualquer interessado provocar o Conselho Superior do MPF a revisar arquivamentos ou confirmações de arquivamento (quando não acolhidas as remessas do art. 28, do Código de Processo Penal) do PGR⁷². Durante a deliberação em turno único, e sem

⁶⁹ Art. 29, par. único, da Lei Complementar nº 13, de 1991 (MARANHÃO, 1991).

⁷⁰ Art. 13, inc. XII, da Lei Complementar nº 95, de 1997 (ESPIRITO SANTO, 1997)

⁷¹ Nesse sentido, o art. 62, inc. VI, excluía da revisão das Câmaras de Coordenação e Revisão do MPF os arquivamentos de peças de informação, inquérito parlamentar ou peças de informação da “competência originária” do Procurador-Geral; o art. 140, inc. V, previa a mesma exceção para os inquéritos policiais da atribuição originária do Procurador-Geral Militar; o art. 175, inc. VI, excepcionava a atribuição originária do Procurador-Geral do MPDF (BRASIL, 1989a, p. 23; 48; 60).

⁷² Visando plena compreensão da situação, eis o texto da Emenda nº 1, de Plenário: “Suprima-se o texto do arts. 58 a 62 inclusive, dando-lhes a seguinte redação e renumerando-os: ‘Art. 58. Compete ao Conselho Superior do Ministério Público Federal homologar a promoção de arquivamento de inquérito civil ou de peças de informação ou designar órgão do Ministério Público Federal para ajuizamento da ação civil pública. Art. 59. Das decisões do Procurador-Geral da República pelo arquivamento de inquérito policial, parlamentar ou peças de informação, ou que confirme uma promoção pelo arquivamento, poderá o magistrado de ofício, ou a parte ofendida, ou qualquer interessado pedir a sua revisão no prazo de 15 dias de sua publicação ao Conselho Superior do Ministério Público Federal. Parágrafo único. Neste caso o despacho do Procurador-

possibilidade de oferecer substitutivo, o Relator (Deputado Renato Vianna) propôs Subemenda, que também foi aprovada, transferindo para a Seção do Conselho Superior do MPF a previsão de recurso do “ofendido ou a parte interessada” das decisões de arquivamentos penais do PGR⁷³ (BRASIL, 1990a, p. 14409; 14414).

Quadro 4 – Propostas de inclusão da revisão de arquivamento na LOMPU

Descrição
O Projeto estabelecia que as Câmaras de Coordenação e Revisão do MPF teriam atribuição para deliberar sobre arquivamento de inquérito policial ou parlamentar e peças de informação, exceto nos casos de atribuição originária do PGR.
Na CD, foi aprovada Emenda de Plenário que autorizava juízes, ofendidos e qualquer interessado pedir ao Conselho Superior do MPF a revisão da decisão do PGR que arquivasse ou mantivesse o arquivamento de qualquer inquérito policial ou parlamentar e peças de informação.
Depois, foi aprovada Subemenda à Emenda de Plenário que autorizava ofendidos e interessados interpor recurso ao Conselho Superior do MPF contra decisão do PGR que arquivasse ou mantivesse o arquivamento de inquérito ou peças de informação.
Também, foi aprovada Subemenda a outra Emenda de Plenário que estabelecia atribuição para as Câmaras de Coordenação e Revisão do MPF deliberarem sobre arquivamento de inquéritos e peças de informação, exceto nos casos de atribuição originária do PGR.
A redação final estabeleceu que as Câmaras de Coordenação e Revisão do MPF têm atribuição para deliberar sobre arquivamento de inquérito policial ou parlamentar e peças de informação, exceto nos casos de atribuição originária do PGR.

Fonte: elaborado pelo autor.

Geral da República somente será revisto com o voto contrário de 2/3 (dois terços) dos membros do Conselho em votação secreta. Art. 60. O Conselho Superior do Ministério Público poderá criar comissões de âmbito regional ou nacional para promover a integração e coordenação dos órgãos da instituição, resguardado sempre o princípio da autonomia e independência funcional. Parágrafo único. Caberá ao Conselho fixar a composição e as atribuições destas comissões bem como o seu âmbito territorial de atividade, proibida a delegação da sua competência privativa.’ JUSTIFICATIVA: A emenda pretende disciplinar a hipótese de arquivamentos de inquéritos policiais e parlamentares pelo Procurador-Geral da República, tirando-lhe a absoluta e exclusiva discricionariedade na decisão final do arquivamento e transferindo-o em, grau de recurso ao Conselho Superior, seja de ofício pelo magistrado competente para o julgamento seja pela parte ofendida ou interessada, dando assim ensejo que os casos de arquivamento de inquéritos não fique à mercê de um só indivíduo, inclusive nos casos de sua competência originária” (BRASIL, 1989a, p. 274-275).

⁷³ Com o mesmo propósito, a redação da Subemenda à Emenda nº 1, de Plenário: “I - O art. 57 passa a vigorar acrescido de inciso XXVII em seu caput e, transformado o atual parágrafo único em § 1º, acrescido de §§ 2º e 3º: ‘Art. 57 ... XXVII - decidir os recursos contra a decisão do Procurador-Geral da República pelo arquivamento de inquérito policial, conclusão de inquérito parlamentar ou peças de informação ou que confirmem uma promoção pelo arquivamento. § 1º ... § 2º Das decisões do Procurador-Geral da República pelo arquivamento de inquérito policial, conclusão de inquérito parlamentar ou peças de informação, ou que confirmem uma promoção pelo arquivamento poderá o ofendido ou a parte interessada recorrer ao Conselho Superior, no prazo de quinze dias, contado da publicação do ato. § 3º No caso do parágrafo anterior a decisão do Procurador-Geral da República somente será reformada pelo voto contrário de duas terças partes dos membros do Conselho, em votação secreta.’ 2 - Inclua-se, na competência do Conselho Superior respectivo, o disposto nos arts. 62, inciso VII, 106, inciso V, e 140, inciso VI” (BRASIL, 1989a, p. 445).

Depois de encerrado o processo de votação, e declarando utilizar o “critério da razoabilidade”, o Relator considerou a referida Emenda “prejudicada” para evitar a extinção das Câmaras de Coordenação e Revisão do MPF, em razão da aprovação de outras Subemendas que pressupunham a manutenção das referidas Câmaras⁷⁴. Registra-se que o Presidente da CD (Inocêncio de Oliveira) só deixou de declarar prejudicadas as Emendas de Plenário nº 1 e nº 33⁷⁵, que foram aprovadas antes das respectivas Subemendas⁷⁶.

Em razão disso, a redação final aprovada na mesma sessão não veiculou a possibilidade de revisão dos arquivamentos penais do PGR (BRASIL, 1990a, p. 14363; 14424; 14463).

Ainda que cause espécie o fato de o Relator (Deputado Renato Vianna) ter oferecido Subemenda para, superando a Emenda de Plenário (do Deputado Bonifácio de Andrada) que suprimia as Câmaras de Coordenação e Revisão, atribuir ao Conselho Superior a revisão das decisões do PGR relacionadas aos arquivamentos penais e, concomitantemente, ter oferecido Subemenda a outra Emenda de Plenário (também do Deputado Bonifácio de Andrada) – que tratava de atribuições da Justiça Militar⁷⁷ – para manter os arquivamentos da atribuição penal originária do PGR imunes à revisão (como proposto originalmente), não houve mais alterações da matéria até a sanção presidencial.

⁷⁴ Apresentando a redação final à Presidência, eis o esclarecimento do Relator: “A emenda nº 1 de Plenário suprime o texto dos artigos 58 a 62, extinguindo as Câmaras de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal. A emenda foi oferecida subemenda, modificando o art. 57 e transferindo para a competência do Conselho Superior respectivo o disposto nos arts. 62, inciso VII, que a emenda nº 1 suprime. Ademais, foram aprovadas as subemendas à emenda nº 33, à 63 e à 65, que colidem com a pretensão da emenda nº 1 de suprimir os os artigos 58 a 62, já que essas subemendas alteram dispositivos do art. 60 e 62, o que pressupõe a manutenção dos mesmos e não sua supressão. Pelo critério da razoabilidade, optou-se por ficar com o texto das subemendas, dando-se como prejudicada a Emenda nº 1, embora esta tivesse sido votada e aprovada. Ademais outras alterações do projeto permitem concluir que as Câmaras de Coordenação e Revisão não deverão ser pura e simplesmente extintas. Está prevista a existência delas no âmbito do Ministério Público Federal. Já no Ministério Público do Trabalho ficou caracterizada a possibilidade de se as criarem. No Ministério Público Militar e do Distrito Federal, ao invés das Câmaras, fica a possibilidade de se criarem Comissões” (BRASIL, 1989a, p. 445-446).

⁷⁵ A alteração da redação do art. 62, inc. VI, do projeto original (de “manifestar-se sobre arquivamento de inquérito policial, inquérito parlamentar ou peças de informação, exceto nos casos de competência originária do Procurador-Geral” para “manifestar-se sobre arquivamento de inquéritos ou peças de informação, exceto nos casos de competência originária do Procurador-Geral) foi aprovada pela Subemenda à Emenda de Plenário nº 33 (BRASIL, 1990a, p. 14417), mas não foi submetida ao SF (BRASIL, 1989a, p. 374).

⁷⁶ Foram declaradas prejudicadas, depois da aprovação das respectivas Subemendas, as Emendas de Plenário nº 2, 3, 4, 5, 13, 17, 24, 25, 26, 32, 33, 43, 44, 45, 46, 47, 49, 50, 53, 55, 56, 57, 60, 62, 63 e 65 (BRASIL, 1990a, Diário, p. 14414-14420).

⁷⁷ Visava alterar os art 125, 131 e 135, do projeto original (BRASIL, 1989a, p. 311).

Demonstrado que legislador complementar também dispensou mecanismo de controle e limitação da atribuição penal originária do PGJ, passa-se à exposição do desenvolvimento da solução jurisdicional vigente.

1.2 JURISPRUDÊNCIA: O STF NÃO REJEITA ARQUIVAMENTOS, DA ATRIBUIÇÃO PENAL PRIVATIVA DO PGR, MOTIVADOS EM FALTA DE BASE PARA A DENÚNCIA

Ainda que o PGR acumule atribuição penal originária para os feitos da competência do STJ, a opção de destacar a orientação do STF decorre da possibilidade de controle de constitucionalidade e legalidade da jurisdição Superior⁷⁸ e, também, privilegia a amplitude da tradição jurisprudencial desenvolvida na vigência do atual Código de Processo Penal, que autorizou juízes monocráticos a recusarem arquivamentos de inquéritos ou peças de informação no primeiro grau de jurisdição.

A exploração da posição pacificada há mais de meio século não ocorreu com a revisão de todos os julgados, desde 1940. Além do volume de dados, a busca utilizando a opção “Ementa/Indexação”, da “Pesquisa de Jurisprudência”, do sítio eletrônico do STF, não possibilita acesso às decisões monocráticas dos Ministros

⁷⁸ Art. 102, inc. I, al. i, e inc. III, da CF88. Nesse sentido, destaca-se a decisão do STF que concedeu *habeas corpus* (82.507-SE) para determinar arquivamento de inquérito (n. 329-SE) que tramitava no STJ, porque o Relator (Min. José Delgado) ordenou a realização de diligência sem requerimento da Subprocuradora-Geral da República (Delza Curvello Rocha) que, agindo por delegação do PGR, já tinha promovido o arquivamento do feito. Sobre a titularidade da atribuição, destaca-se do voto do Relator (Min. Sepúlveda Pertence): “35. Para tais hipóteses – de atribuição do Procurador-Geral junto ao STJ – é que a LC 75/93, corretamente, não previu designação, mas a delegação de por a Subprocurador-Geral da República (art. 48, parag. Único). 36. Esse o quadro legal, o ato do Procurador-Geral, que designa o Vice-Procurador-Geral para oficiar em determinado inquérito policial em curso no STJ implica *delegação* ao mesmo para propor a ação penal com base nele, atribuição própria do dignatário delegante. 37. Delegação, em cujo objeto se contém – escusado é demonstrá-lo -, o de abster-se de propor a ação e requerer o arquivamento de inquérito, se entender inexistente a base para a denúncia. 38. É dizer que, tanto quanto a denúncia que ofereça, o pedido de arquivamento formulado pelo delegatário vale como se o fizera o delegante, o Procurador-Geral. 39. Ora, o pedido de arquivamento de inquérito emanado do Procurador-Geral é irrecusável pelo órgão judiciário, como resulta da parte final do art. 28 C.Pr.Penal. 40. Não há como subtrair o mesmo predicado de irrecusabilidade, se o pedido de arquivamento não parte do Procurador-Geral, mas do seu delegado para oficiar no caso, isto é, para agir como Procurador-Geral e, portanto, como árbitro final de propositura ou não da ação penal. [...] 42. Assim, se o Procurador-Geral não revogou a delegação, nem avocou o caso concreto para o qual a fez, não lhe cabe rever o ato praticado pelo delegado, o que faz inviável que lhe remeta o inquérito a autoridade judiciária para que ofereça a denúncia ou insista no arquivamento requerido por seu próprio delegado” (BRASIL, 2002a, p.27-29).

Relatores, que estão autorizados a deliberarem sobre o arquivamento de inquéritos e peças de informação promovidos pelo PGR desde 1980⁷⁹. A utilização da opção “Pesquisa Livre”, da “Pesquisa de Jurisprudência”, do sítio eletrônico do STF, demonstrou que a busca baseada no vocabulário jurídico (Tesouro) disponibilizado não possibilitava o isolamento as decisões relacionadas com o objeto de pesquisa, provavelmente porque as alterações do Regimento Interno do STF no período (BRASIL, 1940a; 1970b; 1980; 2015c) devem ter afetado a indexação das ementas. A busca pela opção “Legislação” também não se mostrou eficiente, principalmente porque não possibilita combinação de diplomas normativos. Em razão disso, a “Pesquisa Livre” (por décadas) utilizou a combinação dos seguintes termos: “inquérito”, “representação”, “petição”, “arquivamento”, “competência adj originária”, “foro e prerrogativa e função”, “procurador adj geral adj república”. Analisando-se as ementas, selecionou-se cerca de 25% (vinte e cinco por cento) das decisões colegiadas para análise dos fundamentos que reforçavam a posição e refutavam argumentos contrários. Por isso, destaca-se trechos mais significativos das discussões de casos paradigmáticos que foram referidos em outros julgamentos e ainda nas decisões monocráticas mais recentes⁸⁰.

Apesar da superioridade dos métodos randômicos, a representatividade exata revelou-se prejudicada ante a ausência de divergência desde logo verificada na posição individual dos Ministros da atual composição do STF. Considerando que não foram localizadas decisões que rejeitassem o arquivamento promovido pelo PGR, vislumbrou-se que a amostragem aleatória seria muito difícil (talvez impossível) e onerosa. Ademais, a constante autoriza afirmações a partir do conjunto de valores representativos destacados do universo. Utilizando observação e descrição mais abrangente possível dos fundamentos que foram utilizados para a generalização constatada, viabiliza-se uma cadeia de dedução e indução capaz de

⁷⁹ Art. 21, inc. XV, e art. 231, par. 4º, do Regimento Interno do STF, de 1980.

⁸⁰ Considerando o disposto no art. 3º, inc. I, da Lei nº 8.038/90, e nos artigos 21, inc. XV, e 231, par. 4º, do Regimento Interno do STF, partiu-se das decisões monocráticas da atual composição para as colegiadas relacionadas com o problema, até identificação da mais remota. Delimitando o ponto de partida, relaciona-se pela ordem de antiguidade: Inq 3633-CE, Min. Edson Fachin (BRASIL, 2015h); Inq 4048-RO, Min. Roberto Barroso (BRASIL, 2015i); Pet 5822-DF, Min. Teori Zavascki (BRASIL, 2016c); Inq 3806-DF, Min(a). Rosa Weber (BRASIL, 2015e); Inq 4098-MG, Min. Luiz Fux (BRASIL, 2015j); Inq 3149-BA, Min. Dias Toffoli (BRASIL, 2015l); Inq 3474-BA, Min(a). Cármen Lúcia (BRASIL, 2015g); Inq 3416-MA, Min. Ricardo Lewandowski (BRASIL, 2014b); Inq 4036-RR, Min. Gilmar Mendes (BRASIL, 2015d); Inq 4068-PE, Min. Marco Aurélio (BRASIL, 2015k); Inq 3916-SC, Min. Celso de Mello (BRASIL, 2015f).

demonstrar as interrelações lógicas dos vários componentes da solução vigente, suficientes para a comprovação da hipótese de pesquisa (BABBIE, 1999; BARBETTA, 2001). Justifica-se, assim, a aplicação da seleção intencional de amostras. A síntese da fundamentação que não rejeita arquivamentos propostos pelo PGR ao ST está demonstrada no Quadro 5.

Quadro 5 – Desenvolvimento da tradição jurisprudencial que não rejeita arquivamentos

Década	Analisados	Fundamentação destacada
1950	10	<ul style="list-style-type: none"> - Desnecessidade de analisar a fundamentação quando o PGR não quiser exercer a ação penal. - Impossibilidade de obrigar o PGR promover ação penal para a qual não encontrou base. - Impossibilidade de rejeição de arquivamento por ausência de autoridade superior.
1960	20	<ul style="list-style-type: none"> - Impossibilidade de apreciação da correção do arquivamento.
1970	30	<ul style="list-style-type: none"> - Rejeição de arquivamento implicaria violação do princípio da inércia jurisdicional. - Insuficiência de indícios autoriza disponibilidade da ação. - Impossibilidade de instauração de processo sem autor. - MP decide sobre a pertinência da ação.
1980	40	<ul style="list-style-type: none"> - Rejeição de arquivamento não afeta a função jurisdicional. - Impossibilidade de rejeição do arquivamento dispensa deliberação do Plenário. - Impossibilidade de exame das razões de mérito do arquivamento. - Aceitação de arquivamento dispensa exame e julgamento. - Consideração de jurisprudência pacificada.
1990	50	<ul style="list-style-type: none"> - Arquivamento é irrecusável, ainda que o julgador discorde, por falta de meio jurídico para obrigar o PGR denunciar. - É inconstatável a prerrogativa do PGR no exercício da atribuição penal privativa. - Disposições legais e regimentais só autorizam determinar o arquivamento promovido pelo PGR.
2000	50	<ul style="list-style-type: none"> - Também é compulsório o arquivamento promovido por quem tiver delegação para desempenhar atribuição do PGR perante o STJ. - A responsabilidade de decidir sobre propositura de ação penal é do MP. - Impossibilidade de análise da inexistência de elementos para a propositura da ação penal. - Arquivamento promovido por outro agente ministerial, aprovado pelo PGR, também é irrecusável. - Decisão que acolhe promoção de arquivamento é irrecorrível. - Promoção de arquivamento é irretroatável e, ainda que não apreciada pelo STF, impede denúncia sem provas novas. - Peças de informação arquivadas no âmbito ministerial produzem os mesmos efeitos daquelas submetidas ao STF. - Arquivamento por inexistência de lastro probatório mínimo obsta deliberação judicial sem provas novas.
2010	50	<ul style="list-style-type: none"> - Extensão dos efeitos de arquivamento para todos investigados, mesmo que não referidos na promoção ministerial.

		- Ainda que consideradas improcedentes as razões de arquivamento, não é possível a alternativa do art. 28, do CPP.
--	--	--

Fonte: elaborado pelo autor.

Partindo-se dos precedentes mais remotos, todos decididos por unanimidade, o cotejo permite verificar que o consenso foi fortalecido com a superação de problemas que surgiram no atual regime constitucional, revelando a potência da independência funcional e da convicção pessoal do PGR no exercício da atribuição privativa. Ressaltando que se problematizam apenas os arquivamentos por falta de base para a denúncia, o desenvolvimento deste tópico permitirá demonstrar que o STF também consolidou posição que autoriza a análise do mérito quando a motivação envolver alegação de atipicidade de conduta ou prescrição da pretensão punitiva.

Sob tal perspectiva, inicia-se com o arquivamento da representação do Juiz da 2ª Vara da Fazenda Pública do Distrito Federal (Amilcar Laurindo Ribas) que imputava prevaricação e desobediência ao Ministro da Fazenda (Oswaldo Aranha). Em 1954, o Min. Hahnemann Guimarães⁸¹ declarou desnecessidade de considerações sobre a tipicidade quando “o titular, o Chefe do Ministério Público, não quer exercer a ação penal, de que ele é titular” (BRASIL, 1960, p. 16).

Dois anos depois, foi sucinto e objetivo o voto do Relator (Min. Edgard Costa) sobre o arquivamento de representação que imputava ao Ministro da Guerra (Gal. Henrique Teixeira Lott) a prática de crimes militares e contra a segurança nacional, durante o episódio denominado “Movimento de 11 de novembro” (de 1955):

Voto pelo arquivamento da representação, dêis que o Dr. Procurador Geral, a quem a mesma foi dirigida, não encontrou nela base para qualquer procedimento. Cabendo-lhe, na espécie, a iniciativa da ação penal da qual é árbitro, a sua recusa em promovê-la escapa ao exame do Tribunal no sentido de impor-lhe atitude diversa, como resulta do art. 28, *in fine*, do Código do Processo Penal. (BRASIL, 1956, p. 3).

Ainda naquele ano de 1956, o voto do Relator (Min. Rocha Lagôa) no arquivamento de outra representação que atribuía a prática de crimes contra a

⁸¹ Além de ser o precedente mais remoto referido, destaca-se que Hahnemann Guimarães foi PGR (1945/1946) depois de Gabriel Rezende de Passos (1936/1945), que ocupava o cargo quando Getúlio Vargas expediu o Decreto Lei (3.689/41) - que veiculou o Código de Processo Penal (BRASIL, 2003a).

segurança nacional a Generais do Exército (Henrique Duffles Baptista Teixeira Lott, Odylo Denis, Zenobio da Costa, Angelo Mendes de Moraes e Olympio Falconiére), em razão de eventual participação do mesmo episódio, justificava a impossibilidade de rejeição da promoção do PGR:

Desde que o eminente Dr. Procurador Geral da República, que é o Chefe do Ministério Público no Brasil, pede o arquivamento da presente representação nada mais resta a êste Tribunal do que arquivá-la, porque não há outra autoridade mais alta que possa opinar a respeito. Quando se trata de pedido de arquivamento formulado pelo Dr. Procurador Público, compete, de acôrdo com o Código de Processo Penal, ao Procurador Geral determinar que outro Promotor se pronuncie a respeito. Mas no caso, não há outra autoridade mais alta do que o Dr. Procurador Geral da República para opinar quanto ao pedido de arquivamento. Nestas condições acho que só resta a êste Tribunal deferir o pedido de arquivamento formulado pelo Dr. Procurador Geral da República (BRASIL, 1958, p. 353).

Do final da década seguinte, em arquivamento de inquérito instaurado para apurar eventual favorecimento de laboratórios farmacêuticos privados praticado pelo Ministro da Saúde (Mário Pinotti), o Min. Thompson Flores afirmou o seguinte sobre a promoção do PGR: “É êle o titular da ação penal; não me cabe apreciar se esse arquivamento está correto ou não. Desde que está formalizado, de acordo com o art. 28 do C. Pr. Pen., sou obrigado a deferi-lo” (BRASIL, 1969b, p. 360).

Dois anos após, no arquivamento de inquérito que apurava falsa declaração do Ministro de Viação e Obras Públicas (Lúcio Martins Meira) em processo de dispensa de licitação de obra pública⁸² que interessaria ao Presidente Juscelino Kubitschek de Oliveira, o voto do Min. Amaral Santos foi enfático: “Sr. Presidente, estou de acôrdo com o Relator, mesmo porque, se o titular do direito de ação penal requer o arquivamento, nada podemos fazer” (BRASIL, 1971, p. 155).

Em 1972, o voto do Relator (Min. Djaci Falcão) de arquivamento do inquérito que apurava o fato de Deputado (Benedito Vicente Ferreira) ser detentor de uma metralhadora destacou o princípio da inércia jurisdicional: “Ao Ministério Público, como órgão do Estado, cabe a palavra definitiva sobre a pertinência da ação. Do contrário ter-se-ia violado o princípio *ne procedat judex ex officio*. Este entendimento resulta do sistema acolhido pelo nosso Código de Processo Penal” (BRASIL, 1972, p. 7).

⁸² Tratava-se de uma ponte internacional sobre o Rio Paraná, ligando a rodovia Coronel Oviedo/Porto Presidente Franco à BR-35 (atual BR-277), hoje conhecida como “Ponte da Amizade”.

Em 1974, o voto do Relator (Min. Luiz Gallotti⁸³) de arquivamento do inquérito que apurava falsidade ideológica atribuída a Deputado (Florim Ferreira Coutinho) considerou que a promoção do PGR até dispensaria deliberação: “não existido acima dele outro membro do Ministério Público, uma vez que a suprema chefia deste lhe cabe, não depende, a rigor, de deliberação do Tribunal do arquivamento requerido por Sua Excelência” (BRASIL, 1974, p. 6).

A primeira decisão que considerou precedentes do STF destacou quatro casos, sendo três exclusivamente relacionados com a atribuição penal originária do PGR⁸⁴. Tratava-se de inquérito instaurado por deliberação do próprio STF que, recebendo denúncia contra Deputado (Francisco Pinto) em outro feito, acolheu a proposta do Relator (Min. Xavier de Albuquerque) para remeter cópias de documentos informativos de eventual crime contra a segurança nacional praticado por outro Deputado (Clóvis Stenzel), em razão de ofensas à honra de Fidel Castro. Do voto do Relator (Min. Cordeiro Guerra), destaca-se a seguinte proclamação:

O Procurador-Geral da República, como chefe do Ministério Público, é o titular da ação penal, o *dominus litis*, e a lei lhe defere a disponibilidade da ação, se conclui pela inexistência de crime ou indícios suficientes de autoria (art. 28 do C. Pr. Pen.), facultando-lhe o arquivamento do inquérito ou dos documentos apreciados, não há por que não atendê-lo (BRASIL, 1975, p. 3)⁸⁵.

Depois de ter vista do feito, o Min. Xavier de Albuquerque⁸⁶ – que tinha proposto a remessa dos documentos ao PGR – apresentou voto no qual, com referências ao direito comparado e à doutrina nacional e estrangeira, considerava incerto e duvidoso afirmar que a ofensa perpetrada no Brasil contra chefe do Governo cubano não constituísse crime. Entretanto, também ressaltou o princípio da inércia da jurisdição para acompanhar o Relator: “Como quer que seja, *nemo iudex sine actore*. Não tenho alternativa” (BRASIL, 1975, p. 7). Na sequência, o Min. Thompson Flores foi enfático: “Enquanto viger o sistema processual adotado, e ele [PGR] o titular da ação penal, seu pedido não autoriza denegação” (BRASIL, 1975,

⁸³ Foi PGR entre outubro de 1947 e setembro de 1949 (BRASIL, 2003a).

⁸⁴ Os já citados Inquéritos Policiais 189-GB (BRASIL, 1969b) e 210-GO (BRASIL, 1972), e o Inquérito 30-GB (BRASIL, 1974).

⁸⁵ Em 1987, o mesmo fragmento do voto foi transcrito no pelo Relator (Min. Oscar Corrêa) do arquivamento de inquérito que apurava propaganda eleitoral irregular atribuída ao Deputado Federal Osmir D’Albuquerque Lima Filho (BRASIL, 1987q, p. 4).

⁸⁶ Também foi PGR, entre novembro de 1969 e abril de 1972 (BRASIL, 2003a).

p. 7). O Min. Djaci Falcão ponderou: “Tendo em vista que o titular da ação penal é o Ministério Público, não resta senão atender à sua manifestação pelo arquivamento” (BRASIL, 1975, p. 7). Por fim, a decisão de arquivamento foi unânime.

No final daquela década, ainda foram concisos os votos proferidos pelo Min. Djaci Falcão (com fundamentação semelhante) em arquivamentos da representação que imputava estelionato a Senador (José Sarney Costa) e do inquérito policial que apurava falsidade ideológica atribuída a Deputado (Antonio da Costa Gomes): “Ao órgão do Ministério Público, titular da ação penal pública, cabe a palavra definitiva sobre a pertinência da ação. É o que decorre do sistema acolhido pelo nosso Código de Processo Penal (art. 28)” (BRASIL, 1978b, p. 5-6; BRASIL, 1978c, p. 17-18).

Em 1984, o voto do Relator (Min. Djaci Falcão) no arquivamento de inquérito instaurado para apurar imputação de fatos atentatórios à probidade na administração pelos Ministros da Fazenda (Ernane Galvêas) e da Secretaria do Planejamento (Antônio Delfim Netto), no episódio denominado “Coroa-Brastel”, referiu-se à doutrina e destacou precedentes⁸⁷ para interpretar o disposto no art. 28, do Código de Processo Penal (CPP). Ressalvando o disposto no art. 18, do CPP⁸⁸, e na Súmula 524 do STF⁸⁹, concluiu:

Quando a competência originária for dos Tribunais, se o Procurador-Geral pede o arquivamento, não há como deixar de atendê-lo. Isso, é oportuno ponderar, não significa invasão de atribuições, porquanto, de um lado, está o Ministério Público com o poder de ação, e de outro, o Juiz no desempenho do poder jurisdicional. Se a iniciativa da ação cabe ao Ministério Público, ao Tribunal não é dado obrigá-lo a oferecer denúncia. Àquele cabe a última palavra sobre a pertinência da ação (BRASIL, 1984a, p. 15).

Na mesma sessão, e sem divergir, o Min. Soares Muñoz ressaltou que utilizava prerrogativa regimental⁹⁰ para determinar o arquivamento de inquéritos que relatava: “A inovação se explica e se justifica pelo fato de que, requerido o arquivamento pelo Procurador-Geral da República, o Plenário não pode indeferir o

⁸⁷ Em relação à atribuição penal originária do PGJ, especificamente, destacou a citada Representação 258-DF (BRASIL, 1958).

⁸⁸ Rememorando a redação do referido art. 18, do CPP: “Depois de ordenado o arquivamento do inquérito pela autoridade judiciária, por falta de base para a denúncia, a autoridade policial poderá proceder a novas pesquisas, se de outras provas tiver notícia.” (BRASIL, 1941b).

⁸⁹ “Arquivado o inquérito policial, por despacho do Juiz, a requerimento do Promotor de Justiça, não pode a ação penal ser iniciada, sem novas provas” (BRASIL, 1969c).

⁹⁰ Referência ao disposto nos art. 21, inc. XV, do Regimento Interno do STF, de 1980 (BRASIL, 1980).

pedido, uma vez que o Ministério Público é o dono da ação penal” (BRASIL, 1984a, p. 17). Logo após, o Relator (Min. Djaci Falcão) esclareceu que conhecia a disposição regimental e, não obstante, submetia o caso ao Plenário “em face das circunstâncias do caso, e para que sejam fixados esses conceitos em torno da matéria atinentes à pertinência da ação penal, que compete, realmente, ao Ministério Público” (BRASIL, 1984a, p. 19). O diálogo sobre o procedimento foi destacado para demonstrar que o enfrentamento do tema comportou até excesso de zelo do Plenário, que não negou conhecimento à deliberação que poderia ser monocrática. Por oportuno, registra-se que atualmente as promoções de arquivamento fundamentadas por atipicidade de conduta devem ser submetidas ao Plenário⁹¹.

No ano seguinte, o STF negou provimento a dois agravos regimentais interpostos contra decisões monocráticas de arquivamento. No primeiro, que apurava fato atribuído a Deputado Federal (Mário Covas), o Relator (Min. Francisco Rezek) assentou: “O Procurador Geral da República é o titular único da ação penal. É o dominus litis. Requerendo ele o arquivamento do processo, não cabe ao Tribunal examinar o mérito das razões aduzidas para fundamentar se pedido” (BRASIL, 1985b, p. 1).

No segundo, que apurava injúria eleitoral atribuída ao Ministro dos Transportes (Affonso Camargo), o Relator (Min. Oscar Corrêa) destacou precedentes que proclamavam a impossibilidade de rejeição da promoção do PGR⁹² para afastar incidência do princípio da obrigatoriedade da ação penal pública: “Se ponderáveis os argumentos do agravante, mas o titular da ação penal se considera desobrigado de propô-la, não cabe ao Tribunal senão acolher-lhe a decisão que não examina, e, menos ainda, julga. Apenas aceita” (BRASIL, 1985c, p. 5). A ementa dessa decisão foi colacionada no voto do Relator (Min. Sydney Sanches) de inquérito que apurava prevaricação imputada ao Ministro das Comunicações (Antônio Carlos Magalhães) pela denominada “CPI da Corrupção”, que destacou (sobre o arquivamento): “Só resta, portanto, a esta Corte determiná-lo, sem exame das razões do pedido, nos termos dos dispositivos focalizados [...] e na

⁹¹ Conforme art. 5º, inc. I, do Regimento Interno do STF (BRASIL, 2015c).

⁹² Os destacados Inquéritos Policiais 3-GB (BRASIL, 1971), 30-GB (BRASIL, 1974) e 38-DF (BRASIL, 1975).

conformidade de sua pacífica jurisprudência” (BRASIL, 1988d, p. 28). A fundamentação, por outro lado, foi transcrita no voto do Relator (Min. Aldir Passarinho) de arquivamento de outro inquérito, que apurava eventual fraude praticada por Deputado Federal (Ivo Vanderlinde) antes de assumir o mandato, para destacar a jurisprudência sobre o tema: “Nesta Corte é firme a orientação no sentido de que se o titular do direito de ação penal requerer o arquivamento, este há de fazer-se” (BRASIL, 1989e, p. 487).

Na vigência da CF88, o voto do Relator (Min. Sydney Sanches) de inquérito que apurava eventual crime eleitoral atribuído a Deputado Federal (Luiz Roberto Andrade Ponte) reiterou que o arquivamento promovido pelo PGR, titular da ação penal pública, “não pode ser indeferido pelo STF, conforme reiterados precedentes, que o dispensam até do exame dos motivos pelos quais o Ministério Público entende descabido o oferecimento da denúncia” (BRASIL, 1989d, p. 986).

Em 1990, negando provimento a embargos de declaração opostos contra a decisão plenária que determinou o arquivamento de inquérito instaurado para apurar eventuais crimes contra a honra imputados a Juiz de Tribunal de Alçada do Rio Grande do Sul (Luiz Melíbio Uiraçaba Machado), o voto do Relator (Min. Moreira Alves⁹³) ressaltou a irrelevância da convicção do julgador na espécie:

Quando é o próprio Procurador-Geral quem requer esse arquivamento – e é isso o que ocorre (como sucedeu no caso presente) no âmbito desta Corte -, a ela não cabe senão determinar o arquivamento requerido, ainda que com ele, por ventura, não concorde. Quaisquer considerações que faça no acórdão em que determina esse arquivamento são *obiter dicta*, sem qualquer repercussão no seu desfecho compulsório, uma vez que o Tribunal não dispõe de meio jurídico para compelir o Procurador-Geral a denunciar. [...] Finalmente, também não há omissão quanto à extensão do arquivamento deferido, certo como é que, requerido pelo Ministério Público Federal o arquivamento da representação, seu deferimento compulsório – daí o acórdão embargado haver determinado o arquivamento do “processo” – a abarcou integralmente. (BRASIL, 1990c, p. 6-7).

Supradita argumentação também foi destacada, no ano de 2002, pelo Relator (Min. Sepúlveda Pertence⁹⁴) de *habeas corpus* que foi deferido pela Primeira

⁹³ Foi PGR entre abril de 1972 e junho de 1985 (BRASIL, 2003a).

⁹⁴ Também foi PGR, de março de 1985 até maio de 1989 (BRASIL, 2003a).

Turma do STF para determinar arquivamento de inquérito policial que tramitava no STJ⁹⁵:

47. Ora, porque compulsório o seu atendimento pelo juiz, quando parta do Procurador-Geral – ou, como no caso, de quem lhe faça as vezes, por força de delegação -, o pedido de arquivamento do inquérito por falta de base de fato para a denúncia e inutilidade, nas circunstâncias, do prosseguimento das investigações, não tem o órgão judiciário de emitir juízo algum de mérito, de concordância ou discordância com os motivos alegados pelo titular da ação penal: por isso, as considerações que fizer a respeito, constituirão simples “*obiter dicta*, sem qualquer repercussão no seu despacho compulsório, uma vez que o Tribunal não dispõe de meio jurídico para compelir o Procurador-Geral a denunciar” (Inq 224-ED, *Moreira Alves*, DJ 06.09.90). 48. E *obiter dicta* do juiz não podem fundar a recusa do pedido irrecusável nem impor ao indiciado atividade probatória que a chefia do MP, acertadamente ou não, haja considerado desnecessária... 49. À ótica do leito, essa abstinência da Justiça pode parecer cínica: resulta, porém, de um princípio basilar do Processo Penal acusatório, que impõe confiar ao Ministério Público, por seu órgão maior, o poder e a consequente responsabilidade de decidir da propositura ou não da ação penal. (BRASIL, 2002a, p. 29-30).

Em 1991, o voto do Relator (Min. Celso de Mello) de arquivamento do inquérito que apurava crimes contra a honra do Governador do Espírito Santo (Max Freitas Mauro), imputados a Senador (Gerson Camata), destacou precedentes⁹⁶ para enfatizar o poder do PGR na nova ordem constitucional:

Impõe-se registrar, neste ponto, que o monopólio da ação penal pública, incondicionada ou condicionada, pertence ao Ministério Público. Trata-se de função institucional que lhe foi deferida, com exclusividade, pela Constituição Federal de 1988. É incontestável o poder jurídico-processual do Chefe do Ministério Público que requer, na condição de *dominus litis*, o arquivamento judicial de qualquer inquérito ou peça de informação. Inexistindo, a critério do Procurador-Geral, elementos que justifiquem o oferecimento de denúncia, não pode o Tribunal, ante a declarada ausência de formação da *opinio delicti* contrariar o pedido de arquivamento deduzido pelo Chefe do Ministério Público. (BRASIL, 1991b, p. 11).

Em 1993, resolvendo questão de ordem em inquérito que apurava “transferência irregular de cruzados novos retidos” atribuída a Deputado (Narciso Mendes de Assis), o voto do Relator (Min. Sydney Sanches) destacou regras legais para reiterar que a promoção de arquivamento do PGR “independe de apreciação do

⁹⁵ Esse é o caso referido na primeira nota deste capítulo.

⁹⁶ Os destacados Inquéritos Policiais 3-GB (BRASIL, 1971), 30-GB (BRASIL, 1974), 38-DF (BRASIL, 1975), 223-BA/AgRg (BRASIL, 1985c), 430-RS (BRASIL, 1989d), 311-AC (BRASIL, 1987q) e 398-DF (BRASIL, 1988d).

Tribunal, que se limita a determiná-lo (o arquivamento), nos termos do parágrafo 4º do art. 231 do RI/STF e art. 3º, inciso I da lei nº 8.038, de 28.05.1990” (BRASIL, 1993d, p. 4). Ressalta-se que naquela época já vigia a Lei Complementar nº 75/93 (LOMPU) que, como demonstrado, não possibilitou que interessados recorressem dos arquivamentos promovidos pelo PGR no exercício da atribuição penal originária.

Três anos depois, o voto do Relator (Min. Néri da Silveira) de questão de ordem em inquérito que apurava eventual participação de ex-PR na “solicitação ou exigência” de benefício à empresa contratada do Poder Público Federal (CREDICARD), imputada a ex-tesoureiro de campanha (Paulo César Cavalcante Farias), tornou a declarar a irrecusabilidade do arquivamento:

Neste âmbito, porque o Dr. Procurador-Geral da República é o titular da ação penal, não compete ao Supremo Tribunal Federal discutir a procedência, ou não, de sua conclusão, como Chefe do Ministério Público Federal, quanto à efetiva existência ou inexistência de elementos para a proposita da ação penal contra a autoridade sujeita à jurisdição desta Corte. Tal decorre da parte final do art. 28 do Código de Processo Penal, no que concerne ao pedido de arquivamento do inquérito policial, quando feito pelo Procurador-Geral, “ao qual só então estará o juiz obrigado a atender”. É, por igual, o que resulta do art. 3º da Lei nº 8038, de 28.5.1990, e do art. 231, par. 4º, do RISTF. (BRASIL, 1996, p. 21).

Em 2002, resolvendo questão de ordem em inquérito que apurava eventual participação de Deputado (Augusto César Cavalcante Farias) em crime de homicídio, o voto do Relator (Min. Sepúlveda Pertence) relacionou doutrina e precedentes para distinguir a função do STF na apreciação das promoções de arquivamento decorrentes de extinção da punibilidade ou atipicidade de conduta daquelas fundadas na carência de base para a denúncia. Ainda, ressaltou que toda manifestação de agente ministerial acolhida pelo PGR vale como se fosse da própria autoria:

Se o pedido do Ministério Público se funda na extinção da punibilidade, há se o juiz proferir decisão a respeito, para declará-la ou para denegá-la, caso em que o julgado vinculará a acusação (J. Frederico Marques – Elementos de Dir. Proc. Penal, Forense, 1961, II/170): há, então, julgamento definitivo. Do mesmo modo, se o pedido de arquivamento – conforme arguta distinção de *Bento de Faria* (Cód. Proc. Penal, 1942, I/77), acolhida por *Frederico Marques* (ob. Cit., III/173) -, traduz, na verdade, recusa de promover a ação penal, por entender que o fato, embora apurado, não constitui crime: há de o Juiz decidir a respeito, e se acolhe o fundamento do pedido, a decisão tem a mesma eficácia de coisa julgada da rejeição da denúncia pelo motivo idêntico (C.Pr.Pen., art. 43, I), impedindo denúncia posterior com base na

imputação que se reputou criminosa. Assim tem entendido o Supremo Tribunal (v.g., HC 66.625-6, 1ª T., 25.9.88, *Galotti*, DJ 21.10.88, RT 670/357; EDPet 765, 25.05.94, *Galvão*, Lex 190/214; Inq 1538-5-QO, *Pertence*, DJ 14.9.2001). Diversamente ocorre se o arquivamento é requerido por falta de base empírica, no estado do inquérito, para oferecimento da denúncia. [...] Por isso, se e o Procurador-Geral mesmo que requer o arquivamento – como é atribuição sua nas hipóteses de competência originária do Supremo Tribunal – a esse não restará alternativa que não o seu deferimento, por decisão de efeitos *rebus sic standibus*, que apenas impede, sem provas novas, o oferecimento da denúncia (C.Pr.Pen., art. 18; *Súmula* 524). O mesmo é de concluir se, - qual sucede no caso -, o Procurador-Geral aprova de antemão o pedido de arquivamento apresentado por outro órgão do Ministério Público. (BRASIL, 2002b, p. 20-21).

Dois anos depois, na esteira dos precedentes já referidos, a maioria⁹⁷ nem admitiu o agravo regimental interposto contra a decisão monocrática que acolheu o arquivamento promovido pelo PGR. Do voto do Relator (Min. Celso de Mello), destaca-se o seguinte trecho:

Em suma: o ato judicial que ordena, no Supremo Tribunal Federal, o arquivamento do inquérito ou de peças de informação, a pedido do Procurador-Geral da República, motivado pela ausência de “opinio delicti” derivada da impossibilidade de o Chefe do Ministério Público da União identificar a existência de elementos que lhe permitam reconhecer a ocorrência de prática delituosa, é insuscetível de recurso (RT 422/316), embora essa decisão – por não se revestir da autoridade da coisa julgada (RT 559/299-300 – RT 621/357 – RT 733/676) – não impeça a reabertura das investigações penais, desde que (a) haja provas substancialmente novas (RTJ 91/831 – RT 540/393 – RT 674/356 – RT 710/353 – RT 760/654) e (b) não se tenha consumado, ainda, a prescrição penal. (BRASIL, 2004, p. 9).

No mesmo ano, a maioria⁹⁸ acolheu a promoção de arquivamento de inquérito que investigava a participação de Senador (Antonio Carlos Magalhães) em crimes de formação de quadrilha e interceptação ilegal de comunicações telefônicas. A relevância do caso decorre do fato de o PGR ter promovido o arquivamento de documentos encaminhados pelo Conselho de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal que, depois, foi reunido aos autos de um inquérito policial que havia sido instaurado para apurar os mesmos fatos. Com vista do conjunto, três meses depois o sucessor no cargo (novo PGR) ofereceu denúncia.

⁹⁷ O Min. Marco Aurélio só ficou vencido porque admitia o recurso, mas no mérito também desprovia.

⁹⁸ Vencidos, o Min. Celso de Mello e a Min(a) Ellen Gracie admitiam a denúncia.

Anunciando que o problema nunca tinha sido enfrentado pelo Tribunal e declarando que havia duas manifestações do MPF em “franca contradição”, a Relatora (Min(a). Ellen Gracie) rejeitava a preliminar defensiva que pretendia o acolhimento do arquivamento para admitir a denúncia como retratação da promoção que não tinha sido julgada, mesmo que embasada nos mesmos autos. Para tanto, considerava que os efeitos da coisa julgada formal só afetariam a atividade ministerial realizada sob o princípio da unidade após a manifestação “meramente homologatória do pedido de arquivamento, motivado por deficiência dos elementos que levariam à afirmação da *opinio delicti*” (BRASIL, 2005, p. 5; 11-12).

Na continuidade, o Min. Joaquim Barbosa instaurou divergência ao declarar que primeiro deveriam deliberar sobre a promoção de arquivamento: “Isso porque, segundo copiosa jurisprudência do Tribunal, pedido de arquivamento formulado pelo procurador-geral é irrecusável. Houve um primeiro pedido de arquivamento sobre o qual o Tribunal não deliberou” (BRASIL, 2005, p. 13). Questionado sobre a extensão do dissenso, esclareceu:

Minha preocupação se transfere para a base, para a organização do Ministério Público. Essa solução, a meu ver, é perigosa, porque submete persecução penal às áleas, às vicissitudes e às desavenças internas do Ministério Público. Um promotor pede o arquivamento; seu colega, na sequência, discorda e propõe a denúncia. Um procurador-geral pede o arquivamento, e o seguinte discorda. (BRASIL, 2005, p. 15).

Com exceção do Min. Celso de Mello, os demais seguiram a divergência. Para tanto, o Min. Carlos Ayres Britto ressaltou que a atividade ministerial é realizada segundo o princípio da indivisibilidade “que supera essas divergências eventualmente ocorrentes, no seio da instituição, nessa troca de bastões entre o Procurador-Geral de ontem e o de hoje” (BRASIL, 2005, p. 20).

Sob a mesma perspectiva, o Min. Nelson Jobim enfatizou, “claramente, que não podemos ficar sob o jogo do tempo e das mudanças, ou seja, não podemos jogar com as mudanças de juízo de um órgão que sequer é único e exclusivo” (BRASIL, 2005, p. 24).

Considerando que a promoção de arquivamento, na atual sistemática processual penal (art. 28, do CPP), é ato administrativo unilateral, irrevogável e irretratável, o Min. Cezar Peluso ponderou que a revisibilidade característica da

condição funcional de hierarquia não se aplicava àquele caso porque os agentes envolvidos ocupavam o mesmo cargo, regido pelos princípios da unidade e da indivisibilidade. Sem vislumbrar “pronunciamento possível nem concebível de oposição” à promoção de arquivamento, concluiu que “o Poder Judiciário, como é sabido – e não preciso insistir no ponto – não tem alternativa senão de o acolher, determinando-lhe o arquivamento” (BRASIL, 2005, p. 33).

Afirmando “inadmissível que autoridade posteriormente constituída engendre juízo diametralmente oposto relativamente aos mesmos fatos colacionados no inquérito policial”, o Min. Gilmar Mendes citou doutrina e precedentes⁹⁹ para expressar que o arquivamento era irrecusável porque era perfeito, definitivo e irreversível. (BRASIL, 2005, p. 42).

O Min. Marco Aurélio afirmou que a mudança de chefia do MP não podia ser equiparada a fato novo para permitir a retração do arquivamento promovido sob o império da indivisibilidade e da impessoalidade: “Os procedimentos não podem variar segundo aquele que esteja, para utilizar uma expressão de Pontes de Miranda, a presentear o Ministério Público. Não é possível, simplesmente, apagar do cenário jurídico a manifestação primeira, pelo arquivamento” (BRASIL, 2005, p. 47).

Acolhendo os princípios da unidade, indivisibilidade e independência funcional dos membros do MP como garantias do jurisdicionado, o Min. Carlos Velloso declarou que não poderia haver mudança de posição da chefia sem provas novas: “Se isso fosse possível, estaria o indivíduo sujeito aos bons e aos maus humores de representantes do Ministério Público” (BRASIL, 2005, p. 50). Tal perspectiva permite questionamento que destaca os objetivos da pesquisa: considerando que o PGR não é “anjo” (HAMILTON; JAY; MADISON, 2001, p. 269), quais instrumentos podem neutralizar eventual instabilidade emocional? Imagine-se que o PGR recebesse inquérito ou peças informativas de infração penal sobre fatos que dependessem de outras diligências para exauriente apuração. Sem alteração de humor, seria adequado que requeresse a complementação probatória. Mas, e se o mau humor influenciasse o oferecimento da denúncia, mesmo sem provas suficientes para tanto. Quem poderia garantir tratamento republicano ao denunciado? O STF, rejeitando a denúncia! E o contrário: quem garantiria os

⁹⁹ Dentre os quais, os destacados Inquéritos 510-DF (BRASIL, 1991b), 719-AC(QO) (BRASIL, 1993d), 1.030-DF(QO) (BRASIL, 1996), e 1.604-AL(QO) (BRASIL, 2002b).

interesses republicanos na hipótese do PGR, com o bom humor ampliando a tolerância, promovesse o arquivamento sem aprofundamento investigatório? Esse é o problema que está sendo enfrentado, no propósito de demonstrar que os interesses republicanos também devem ser protegidos dos humores do PGR.

Na sequência, o Min. Sepúlveda Pertence também destacou a unidade e a indivisibilidade para proclamar a irretratabilidade da promoção de arquivamento, independentemente da fundamentação utilizada pelo subscritor: “o que importa, na equação do problema, não é *porque* se pediu arquivamento, mas *do que* se pediu arquivamento” (BRASIL, 2005, p. 54). Tratando-se do decano do Tribunal (na época), ex-PGR com intensa atuação na constituinte¹⁰⁰ e responsável pelo encaminhamento do projeto da LOMPU, o seguinte fragmento revela-se emblemático – ainda que dispensável (*obiter dictum*):

Confesso minha atração pelo voto da eminente Ministra Ellen Gracie, de formulação de rara inteligência e acuidade, e à impressão intelectual que me causou o seu voto (quem sabe, porque não dizê-lo, somado uma vontade de acompanhá-la, talvez impressionado pela ligeireza do pedido de arquivamento que neste caso se fez; renunciar, sequer à provocação de investigações ulteriores sobre um episódio objetivamente escabroso, que diz respeito a direitos individuais fundamentais agredidos, para servir a mesquinhas da politicalha provincial, que não quero atribuir a ninguém). Não posso, no entanto, Sr. Presidente, como juiz, fugir aos argumentos aqui desenvolvidos, a partir do Ministro Joaquim Barbosa, no sentido da irretratabilidade do pronunciamento do Procurador-Geral da República, quando pede arquivamento de um inquérito por falta de elementos de informação para a denúncia. (BRASIL, 2005, p. 52).

Por fim, o Min. Maurício Corrêa (Presidente) também alinhou-se à divergência, por entender que o arquivamento era irretratável e não havia fato superveniente justificador de coleta de prova para a denúncia: “parece-me que não poderia o substituto, posteriormente, à guisa de mera alegação de fato novo, pedir a devolução dos autos, para concluir pela apresentação de denúncia, em visceral discordância de seu anterior colega” (BRASIL, 2005, p. 56).

¹⁰⁰ Analisando a coesão do movimento classista no período, relata Fábio Kerche: “Em entrevista, um membro do Ministério Público do Rio de Janeiro, participante do *lobby* na Constituinte, disse em relação ao período: ‘O Ministério Público Federal não participa da Conamp. [...] Então eles faziam o trabalho deles lá e o nosso [trabalho era feito] cá. Tanto que eles nunca brigaram muito, pelo que eu lembro, por uma eleição direta do procurador-geral da República. [...] O Sepúlveda [Pertence] tinha um poder muito grande [...] e estava constantemente no plenário (sentava no fundo, com seu cachimbo etc. e tal) e fazia um trabalho de articulação muito grande’ (9 jul. 1977). (KERCHE, 2009, p. 22, nota de rodapé 2).

Sedimentada a posição em relação ao arquivamento de inquéritos e peças de informação, em 2006 o STF considerou que decisão administrativa do PGR, não submetida à análise jurisdicional, produz os mesmos efeitos de arquivamento homologado.

Ocorreu que o Procurador-Geral do Trabalho remeteu ao PGR um procedimento administrativo que veiculava resultado de investigações de um Grupo Móvel de Fiscalização do Ministério do Trabalho e Emprego em propriedade rural de Deputado (Inocêncio Gomes de Oliveira). Considerando que a conduta imputada não era típica, e que não havia necessidade de instauração de inquérito policial, o PGR (Geraldo Brindeiro) arquivou o procedimento sem remessa ao STF. Depois, a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão encaminhou outro procedimento administrativo com o mesmo objeto do anterior ao novo PGR (Cláudio Fonteles) que reabriu as investigações e, depois da realização de diligências, denunciou o Deputado pela prática de crimes contra a liberdade pessoal e a organização do trabalho.

Referindo-se ao precedente no qual restara vencida, a Min(a) Ellen Gracie conduziu a maioria que rejeitou a inicial acusatória considerando que o arquivamento era irretratável e que não havia prova que justificasse o desarquivamento. Ressalta-se consideração sobre a denominação do suporte probatório:

O rótulo dado ao expediente encaminhado à Procuradoria-Geral da República não tem qualquer relevância. Inquérito policial, procedimento administrativo, peças informativas, nada mais são do que expedientes que são encaminhados ao Chefe do *Parquet* Federal com uma única destinação: aparelhá-lo para que possa, se assim entender, formalizar a denúncia. (BRASIL, 2006b, p. 6).

O Min. Eros Grau seguiu a Relatora: “se houvesse qualquer princípio de prova nova eu não titubearia em instalar uma divergência” (BRASIL, 2006b, p. 7).

Após, o Min. Joaquim Barbosa inaugurou divergência por considerar que a solução *interna corporis* afastava a aplicação da Súmula 524, “pois o arquivamento promovido pelo procurador-geral anterior não foi submetido ao Supremo Tribunal Federal, tampouco foi publicado no *Diário Oficial*” (BRASIL, 2006b, p. 29). Cotejando

doutrina e precedentes, ainda considerava que os fatos apurados depois do arquivamento administrativo autorizavam o recebimento da denúncia.

Na sequência, instalou-se debate no qual os Ministros expuseram convicções sobre a preliminar de inaplicabilidade da Súmula 524 no caso concreto, por falta de encaminhamento formal da promoção de arquivamento do PGR. Considerando as peculiaridades, expõe-se a síntese dos posicionamentos pela ordem de antiguidade no Tribunal, destacando-se excertos que mais contribuem para o isolamento do problema pesquisado.

Nesse sentido, evidenciam-se ainda as seguintes intervenções do Min. Joaquim Barbosa:

Ministro Marco Aurélio, a prevalecer a tese de que o Ministério Público pode, ele próprio, arquivar, estaremos revogando o princípio da obrigatoriedade, estaremos instaurando entre nós a discricionariedade da denúncia. [...] Nós estaremos conferindo poderes incontrastáveis ao Procurador-Geral, nenhum controle. (BRASIL, 2006b, p. 46 e 63).

O Min. Ricardo Lewandowski concordou com a divergência por considerar que a falta de deliberação judicial sobre o arquivamento possibilitava a análise da denúncia. Vencido, votou com a Relatora para rejeitar a denúncia em razão da falta de provas novas: “Mas quero deixar reafirmado que o Ministério Público é o *dominus lites*, e, enquanto não submetido à Corte, pode o *dominus lites*, o Ministério Público, reabrir a investigação se houver fatos novos. Neste caso, entendo que não há” (BRASIL, 2006b, p. 34-35; 73).

Acolhendo a divergência, o Min. Carlos Ayres Brito afirmou que o arquivamento deveria ter sido submetido ao STF: “Na medida em que ele, então Procurador-Geral, de *motu próprio*, unilateralmente, decidiu pelo arquivamento do procedimento administrativo, ele se expôs ‘ao risco de’, a qualquer momento, ele ou outro procurador-geral reabrir a discussão” (BRASIL, 2006b, p. 48). Superada a preliminar, rejeitou a denúncia por falta de tipicidade nas provas coletadas depois do “primeiro procedimento administrativo” (BRASIL, 2006b, p. 82).

Considerando que o arquivamento de “procedimentos ou diligências de caráter administrativo realizados pelo Ministério Público” não se equipara ao arquivamento formal de inquérito policial perante o STF, o Min. Cezar Peluso aderiu à divergência esclarecendo: “De outro modo, estabeleceríamos o seguinte princípio:

o Ministério Público pode, com o inquérito policial ou com diligência administrativa, arquivar uma e outra coisa sem dar satisfação ao Poder Judiciário” (BRASIL, 2006b, p. 51). Vencido, seguiu a posição da Relatora para rejeitar a denúncia por falta de novas provas de fato típico (BRASIL, 2006b, p. 80).

Citando precedentes, O Min. Gilmar Mendes concordou integralmente com a Relatora. Do enfrentamento da divergência, destacam-se as seguintes intervenções nos debates:

Na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, em relação à questão probatória, não pode o juiz deixar de arquivar. Tanto é que, aqui, só por ficção se pode falar em controle judicial. Controle judicial de que, se o Tribunal diz que não pode deixar de arquivar? Essa é a questão central; essa é a jurisprudência pacífica do Tribunal no tempo. [...] Engraçado que toda a reforma processual penal passa pela retirada do juiz desse processo de controle, exatamente por não se querer que se faça essa passagem pelo juiz. Agora, vem-se com essa argumentação, que dizemos ser meramente cartorial. Temos uma série de procedimentos, no âmbito do Supremo Tribunal Federal, uma série de inquéritos dizendo que não pode haver pronunciamento. Então ele é irrecusável. Logo, *ipso iure* também se aplica no âmbito do Ministério Público. Agora, surgiram novas provas? Essa é outra questão, porque, também, se aplica a mesma hipótese do artigo 28. Então, será essa a hipótese. Mas, se aceitarmos o arquivamento administrativo, temos de aplicar analogicamente o artigo 28, não há outra alternativa. Do contrário isso gera um arbítrio sem medida. (BRASIL, 2006b, p. 38; 44; 62).

O Min. Marco Aurélio também perfilhou a posição da Relatora, destacando-se a seguinte argumentação que externou para rejeitar a denúncia por falta de novos elementos:

Senhor Presidente, devemos ressaltar, mais uma vez: correu, no Ministério Público, certo procedimento originário resultante de manifestação do Procurador-Geral do Trabalho. Esse procedimento não chegou a passar – vou me referir a simples passagem, não a crivo – pelo Judiciário. Diante dos elementos existentes, o que fez o titular da ação penal junto ao Supremo, ou seja, o Chefe do Ministério Público? Decidiu pelo arquivamento. Poderia fazê-lo. Não há a menor dúvida, não se discute essa possibilidade. Qual a envergadura jurídica desse pronunciamento do Ministério Público? É simplesmente algo lírico, sem conteúdo, sem repercussão no mundo jurídico. A resposta, para mim, é desenganadamente negativa. Deu-se manifestação do Ministério Público equivalente àquela passível de se verificar em autos de inquérito. Concluiu Sua Excelência que não havia elementos para ocorrer a abertura de um inquérito policial propriamente dito, quer, muito menos a oferta de denúncia. (BRASIL, 2006b, p. 59).

Com ausência justificada do Min. Celso de Mello, o Min. Sepúlveda Pertence referiu-se a precedentes para acompanhar a Relatora e rejeitar a denúncia por falta

de novas provas. Vislumbrando eventual contradição no cotejo do conjunto probatório que já estava à disposição do PGR na época do arquivamento, fez questão de ressaltar que não poderia ser objeto de deliberação:

No entanto, isso pode pôr em xeque a fundamentação do despacho de arquivamento do ex-Procurador-Geral – que não está em causa -, porque a maioria, com o meu voto, considerou que ele equivale ao arquivamento por falta de base empírica para a denúncia, irrecusável, se solicitado ao próprio Tribunal. (BRASIL, 2006b, p. 84).

Por fim, o (Presidente) Min. Nelson Jobim também aderiu ao voto da Relatora. Sobre disposição da LOMPU que excluía a atribuição penal originária do PGR do controle das Câmaras de Coordenação e Revisão do MPF¹⁰¹, ponderou: “Significa que há uma autorização legal para o Procurador-Geral determinar o arquivamento, independente de manifestação. Ninguém tem de se manifestar, ele tem competência para isso” (BRASIL, 2006b, p. 80).

Considerando que o precedente conferiu ao arquivamento administrativo de peças de informação (não autuadas como inquérito) pelo PGR o mesmo efeito que emana dos inquéritos arquivados após deliberação do STF, tanto que rejeitou denúncia que não tinha base em novas provas, interessante destacar que o Min. Cezar Peluso ponderou que a solução poderia afetar a revisibilidade que o art. 28, do CPP, viabilizava no primeiro grau de jurisdição, posto que o Juiz não poderia discordar de manifestação que nem lhe seria submetida. Depois que o Min. Sepúlveda Pertence declarou que a hipótese não poderia ser cogitada, o Min. Gilmar Mendes expôs o seguinte raciocínio:

Ministro Cezar Peluso, até esse exercício de *lege ferenda* podemos fazer. Se essa for a opção e, no futuro, a orientação quanto à aceitação desse tipo de prática, normas de organização e procedimento deverão ser adotadas – e o Ministro Nelson Jobim já leu, há pouco, normas do próprio Ministério Público, permitindo que as câmaras especializadas tenham a intervenção nesse contexto -, mas esta será uma outra discussão. (BRASIL, 2006b, p. 62).

Encerrado o julgamento, em outubro daquele ano de 2006 o Conselho Nacional do Ministério Público expediu a Resolução nº 13, “disciplinando, no âmbito

¹⁰¹ Ressalta-se: “Art. 62. Compete às Câmaras de Coordenação e Revisão: [...] IV manifestar-se sobre o arquivamento de inquérito policial, inquérito parlamentar ou peças de informação, exceto nos casos de competência originária do Procurador-Geral;”

do Ministério Público, a instauração e tramitação do procedimento investigatório criminal” (BRASIL, 2006a)¹⁰². Referido ato regulamentar estabelece que o membro do Ministério Público com atribuição criminal que receber “quaisquer peças de informação” poderá, sem demora, encaminhá-las ao Juizado Especial Criminal ou oferecer denúncia. Também poderá requisitar a instauração do inquérito policial ou instaurar procedimento investigatório, cujo arquivamento deverá ser submetido ao juízo competente. Se vislumbrar, desde logo, inexistência de fundamento para a propositura de ação penal, deverá submeter manifestação fundamentada a órgão revisor interno¹⁰³. Ainda que destinada a todos os membros do Ministério Público, não mencionou especificamente atribuições penais originárias, expressamente excluídas da revisão colegiada interna por expressa disposição da LOMPU – conforme já demonstrado.

Assim permanecendo, todas as peças informativas de infração penal que forem submetidas diretamente ao PGR podem ser arquivadas administrativamente, no âmbito do MP, com os mesmos efeitos daquelas que forem submetidas à homologação do STF. Estranha à sistemática processual (art. 28, CPP; art. 1º, da Lei nº 8.038/90), a falta de regulamentação da publicidade (art. 37, *caput*, CF88) de tais atos prejudica a transparência (informação) que é fundamental para a *accountability*, conforme será demonstrado.

No ano de 2008, reiterou-se que apenas os arquivamentos motivados em atipicidade de conduta ou extinção de punibilidade justificavam análise do mérito da promoção do PGR que, apesar da literalidade dos dispositivos correlatos, nem sempre veiculava pedido que pudesse ser negado, conforme o seguinte trecho do voto do Relator (Min. Gilmar Mendes):

Isso evidencia que, nas demais hipóteses, como nada mais resta ao Tribunal a não ser o arquivamento do inquérito, a manifestação do Procurador-Geral da República, uma vez emitida, já seria definitiva no sentido do seu arquivamento. Sendo assim, o ato de “solicitar o arquivamento”, na hipótese estrita em que se alegue a inexistência de lastro probatório mínimo, apresenta a natureza eminentemente jurídica de obstar

¹⁰² A inconstitucionalidade (ADI 3806-DF) questionada pela Associação dos Delegados de Polícia do Brasil – ADEPOL-BRASIL, pende de julgamento desde outubro de 2006 (BRASIL, 2015b). Não obstante, foi considerada no julgamento de Recurso Extraordinário (RE 593.727-MG) que, por maioria, reconheceu o poder de investigação do Ministério Público (BRASIL, 2015o).

¹⁰³ Conforme art. 2º e 15, da referida Resolução.

a apreciação judicial de eventual persecução penal por parte do Poder Judiciário. (BRASIL, 2008, p. 6).

Em fevereiro de 2015, a Primeira Turma do STF estendeu efeitos de arquivamento de inquérito que envolvia Deputados Federais (Arnaldo Calil Pereira Jardim e Edson Aparecido dos Santos) e Senador (Aloysio Nunes Ferreira) porque a promoção do PGR não tratou da situação de outros Deputados Federais (José Aníbal Peres de Pontes e Rodrigo Garcia), que também eram investigados. Do voto do Relator (Min. Marco Aurélio), destaca-se:

Surge do contexto que não houve idêntico pedido de arquivamento relativamente aos deputados José Aníbal e Rodrigo Garcia apenas ante a fala do colaborador. Então, se esta última motivou o requerimento de audição de certas pessoas, visando confirmação, e estas nada disseram que pudesse indicar a mínima procedência do que afirmara o colaborador, tem-se a impropriedade de dar-se sequência ao inquérito, sob pena de estabelecer-se tratamento diferenciado presentes os dois deputados e os parlamentares em relação aos quais formulado o pleito de arquivamento. (BRASIL, 2015n, p. 11).

No mês seguinte, decisão monocrática do Min. Teori Zavascki acolheu promoção do PGR para arquivamento de “procedimento autônomo” formado para processamento da citação de colaborador premiado (Paulo Roberto Costa) sobre suposto recebimento de valores ilícitos por Senador (Delcídio do Amaral). Ressaltando que a irrecusabilidade do arquivamento, no caso concreto, decorria da tradição jurisprudencial da Corte, anotou:

Ou seja, ainda que considere “improcedentes as razões invocadas” pelo Ministério Público, não se viabiliza, no âmbito do Supremo Tribunal Federal, a alternativa prevista no art. 28 do Código de Processo Penal. No caso, o titular da ação penal afirma que o arquivamento se justifica pela inexistência de justa causa para a ação penal, porquanto os elementos indiciários colhidos até o momento não são suficientes para indicar de modo concreto e objetivo a materialidade e a autoria delitivas. O pedido, portanto, merece acolhimento. (BRASIL, 2015m, p. 2).

Não obstante, no final de novembro de 2015, o mesmo Min. Teori Zavascki acolheu pedido do PGR e decretou a prisão preventiva do referido Senador (Delcídio do Amaral), que estaria embaraçando investigação de organização criminosa ao empreender esforços para afetar acordo de delação premiada (de Nestor Cuñat Cerveró) (ÍNTEGRA..., 2015).

Considerando o impacto da prisão de Senador no exercício do mandato e da liderança do Governo no plano político, questiona-se: E se o PGR não tivesse agido da forma como agiu? O que poderia ser feito? Como demonstrado, no plano jurisprudencial não há possibilidade de controle dos arquivamentos fundados em carência de elementos para a denúncia. Mas quem pode valorar os elementos disponíveis para a denúncia, ou para a continuidade da investigação? Somente o PGR.

Ainda que não seja objeto da pesquisa, é oportuno registrar que o STF já concedeu liminar em mandado de segurança para suspender o processamento de duas representações (do Senador Fernando Collor de Mello) que tramitavam no Conselho Superior do Ministério Público para apurar eventual inércia ou excesso de prazo para manifestação do PGR (Roberto Gurgel) em inquérito policial e medida cautelar de interceptação telefônica da denominada “Operação Vegas”. Pendente o julgamento do mérito, destaca-se o seguinte fragmento da decisão da Min(a). Rosa Weber:

Em resumo, (i) a concentração de tamanho feixe de atribuições e competências exclusivas na figura do Procurador-Geral da República, (ii) a proeminência funcional do cargo dentro da estrutura do Ministério Público Federal e a existência, em contrapartida, de (iii) uma delimitação fechada de competências ao CNMP pelo art. 130-A, § 2º, da CF são todos elementos indicativos de que existe forte consistência na argumentação trazida pela inicial, no sentido de que o entendimento firmado pelo STF a respeito da ‘preeminência’ desta Corte em face do Conselho Nacional de Justiça (termo expressamente usado pela ementa da ADI 3.367-1, já citada) pode ser aplicado por simetria também à presente hipótese. O pedido, portanto, merece acolhimento. (BRASIL, 2012, p. 5).

Enquanto a posição sustentada pela decisão liminar preponderar, não haverá possibilidade nem de solicitar que o PGR justifique eventual inércia ou excesso de prazo para manifestação em procedimentos investigatórios penais. Há muito mais tempo, porém, ninguém poderá infirmar juridicamente a promoção de arquivamento de inquérito ou peças de informação por insuficiência de provas para a denúncia.

1.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme demonstrado, tanto o constituinte quanto o legislador ordinário discutiram propostas de revisão dos arquivamentos promovidos pelo PGR no exercício da atribuição penal originária. Devendo conhecer o ordenamento jurídico vigente ao tempo do processo legislativo¹⁰⁴, devem ter considerado que: 1) o PGR é o chefe do MPU; 2) o PGR tem atribuição penal privativa perante o STF e o STJ; 3) o PGR tem independência funcional. Cômicos de que os dispositivos que regravam a fase pré-processual no STF e no STJ não possibilitavam aplicação do mecanismo estabelecido no art. 28, do Código de Processo Penal, incontestemente que abdicaram do controle da atuação do PGR.

Na interpretação de regras processuais relacionadas com o exercício de atribuição estabelecida na Constituição, não era razoável esperar que o STF substituísse o legislador no estabelecimento de mecanismo revisional. Como obrigar o PGR, como chefe do MP, a rever a própria convicção jurídica autorizada pela prerrogativa de independência funcional? O legislador é responsável pela solução vigente!

Conclui-se que, na república brasileira há um agente público que concentra parcela de poder-dever do Estado de forma absoluta. Em razão disso, pode-se afirmar que o PGR é *unaccountable* no exercício dessa atribuição? O próximo capítulo será dedicado ao enfrentamento dessa questão.

¹⁰⁴ Nesse sentido: “Em primeiro lugar, o legislador deve levar em consideração os aspectos interno e externo da norma, ou seja, deve partir de um “ponto de vista hermenêutico” (WINTGENS, 2000, p. 132). Trata-se de uma perspectiva que abrange simultaneamente o ponto de vista externo do observador e o ponto de vista interno do ator, ou seja, expressa a ideia de que, para criar proposições normativas, não podemos nos basear apenas em conceitos objetivos, mas devemos partir do próprio ordenamento jurídico. Dito de outro modo, não existe uma separação rígida entre o sentido interno (dado pelo ordenamento jurídico) e o sentido externo (obtido, por exemplo, pela sociologia ou pela psicologia). Os sentidos encontram-se conectados. Em suma, o intérprete deve buscar, sem qualquer vinculação com a sua própria consciência e a partir do ordenamento jurídico, o sentido da norma interpretanda” (COSTA, 2016, p. 72-73).

2 O PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA, NO EXERCÍCIO DA ATRIBUIÇÃO PENAL PRIVATIVA PERANTE O STF, É ACCOUNTABLE?

Considerando que MP não está submetido à organização hierárquica dos três Poderes da União, não é possível considerar que participe das relações de freios e contrapesos. Logo, classificar os instrumentos de *accountability* como parte do mecanismo de *checks and balances* implicaria, aprioristicamente, afastar a possibilidade de serem aplicados ao PGR. Em países nos quais o MP seja parte de um dos Poderes, a questão pode passar despercebida. A singularidade do arranjo político-institucional brasileiro, contudo, demanda solução que autorize falar em *accountability* do PGR fora do ambiente de balanceamento das relações entre os Poderes.

Em razão disso, este capítulo é destinado à diferenciação dos institutos e definição de sentido que possibilite falar em *accountability* do PGR. Para tanto, primeiro será exposta a revisão de fontes que permite isolar o significado do termo estrangeiro e diferenciá-lo de *checks and balances*. Após, a definição adotada será analisada visando evidenciar a diferenciação das espécies de *accountability* às quais os agentes públicos brasileiros estão sujeitos. Por fim, coteja-se as hipóteses identificadas visando aferir se alguma delas permite sustentar a possibilidade de *accountability* da atribuição penal privativa do PGR.

Não há como iniciar a discussão sem enfrentar a tradicional questão: O que significa ser *accountable*? Nem como prosseguir sem a resposta clássica: Significa ser sujeito à *accountability*. “Accountab...Quê?” (CAMPOS, 1990, p. 31).

Pois é, quase sempre que falei desta pesquisa para pessoas que não tinham contato com a Ciência Política testemunhei o mesmo espanto que Anna Maria Campos relatou em artigo sobre a ausência de adequada translação do significado termo para o português – inclusive de Portugal¹⁰⁵! Não obstante, poucos desses que não estranhavam o termo da língua inglesa compreendiam o significado da atribuição privativa do PGR para promoção da ação penal pública perante o foro por prerrogativa de função do STF. Com isso, evidenciava-se a dificuldade de transdisciplinaridade entre o Direito e a Ciência Política.

¹⁰⁵ CAMPOS, 1990, p. 31, nota de rodapé 1.

Tentando informar sobre o objetivo da pesquisa, costumava empregar o seguinte raciocínio: Um acusado de prática de ilícito, cuja ação penal só possa ser iniciada pelo MP, não será processado se o Poder Judiciário acolher o arquivamento do inquérito ou peças informativas submetido pelo representante ministerial. Se a referida promoção não for acolhida pelo magistrado, caberá à Chefia do MP (PGR ou PGJ) decidir se denuncia ou confirma o arquivamento. Mesmo que a palavra final seja do MP (Instituição), o agente ministerial (indivíduo) sujeita-se ao controle judicial (Poder). Como algumas autoridades estaduais só podem ser processadas criminalmente perante os respectivos Tribunais de Justiça, o arquivamento promovido pelo PGJ (indivíduo) poderá ser revisto pelo Colégio de Procuradores de Justiça¹⁰⁶ (institucional). Nessa hipótese, o mecanismo envolve maior número de controladores. Mas as principais autoridades da República só podem ser processadas criminalmente perante o STF ou STJ, nos quais a atribuição de ação é privativa do PGR. Considerando que qualquer manifestação depende de valoração pessoal das provas, o STF (Poder) não pode deixar de homologar o arquivamento da promoção de arquivamento do PGR (indivíduo) que não se convenceu de que as provas eram suficientes para a denúncia. Questionamentos comuns indicavam assimilação do problema: Por que o arquivamento do PGR não pode ser rejeitado? Por que não pode ser revisto? Por que é diferente?

Informando sobre a falta de previsão legal que sustentava a jurisprudência do STF, declaratória de impossibilidade de oposição jurídica, esclarecia que o caso também não poderia ser reaberto sem provas novas. Indagados se o PGR poderia ser responsabilizado por afirmar a falta de provas para arquivar caso que envolvesse autoridade que pudesse beneficiá-lo de alguma forma, os interlocutores responderam: 1) negaram a hipótese, sustentando a necessidade de mecanismo de revisão, até para desonerar o PGR de eventual desconfiança; 2) afirmaram a hipótese, defendendo que o PGR deveria ser responsabilizado se pudesse ser beneficiado de alguma forma, embora não fosse possível saber se havia provas para a denúncia; 3) negaram a hipótese, alegando que ato praticado conforme a lei não poderia ser colocado em dúvida sob pena de enfraquecimento das instituições democráticas; 4) que a questão era muito acadêmica, sem qualquer consequência

¹⁰⁶ Exceto nos Estados de Minas Gerais, Rio Grande do Norte e Mato Grosso (conforme exposto no subcapítulo 1.1).

prática. Compreendendo melhor o “formalismo democrático” que nutria o torpor político dos cidadãos brasileiros e o pessimismo dos estudiosos nos primeiros anos da Constituição (CAMPOS, 1990, p. 48), não conseguia fugir da lembrança de Madison¹⁰⁷.

O relato da experiência pessoal desprovida de pretensão científica corrobora a percepção de que a baixa difusão do termo continua sendo reflexo da fragilidade dos vínculos da linguagem com a cultura política (CAMPOS, 1990, p.34-36) do brasileiro, ainda que o ambiente democrático tenha sido restaurado há quase três décadas. Há menos tempo, José Antonio Gomes de Pinho e Ana Rita Silva Sacramento defenderam avanços na compreensão do termo e das práticas no Brasil, “mas ainda muito longe de construir uma verdadeira cultura de *accountability*” (PINHO; SACRAMENTO, 2009, p. 1344).

Revisando fontes do Direito, destaca-se que foram localizados normativos do Tribunal de Contas da União empregando a expressão desde o início deste século (BRASIL, 2000). Não obstante, o documento que veicula as normas de auditoria esclarece (em nota de rodapé):

O termo *accountability*, que não possui tradução precisa para o nosso idioma, representa, segundo definição extraída do Manual de Auditoria Integrada do Escritório do Auditor-Geral do Canadá (OAG), a obrigação de responder por uma responsabilidade outorgada. Pressupõe a existência de pelo menos duas partes: uma que delega a responsabilidade e outra que a aceita, mediante o compromisso de prestar contas sobre como essa responsabilidade foi cumprida. O termo sintetiza a preservação dos interesses dos cidadãos por meio da transparência, responsabilização e prestação de contas pela administração pública. (BRASIL, 2011, p. 11).

Do Supremo Tribunal Federal, dois votos do Min. Joaquim Barbosa pela submissão das empresas públicas e das sociedades de economia mista ao controle do Tribunal de Contas da União foram justificados pela aplicação do “princípio da *accountability*” (BRASIL, 2006c, p. 445; 2006d, p. 166).

Na Câmara dos Deputados foram identificados 02 (duas) propostas de emendas à Constituição, 02 (dois) projetos de lei complementar e 13 (treze) projetos

¹⁰⁷ “If men were angels, no government would be necessary. If angels were to govern men, neither external nor internal controls on government would be necessary. In framing a government which is to be administered by men over men, the great difficulty lies in this: you must first enable the government to control the governed; and in the next place oblige it to control itself. A dependence on the people is, no doubt, the primary control on the government; but experience has taught mankind the necessity of auxiliary precautions” (HAMILTON; JAY; MADISON, 2001, p. 269).

de lei que tramitam utilizando o termo na justificativa. Dois desses projetos de lei, subscritos pelos Deputados Miro Teixeira (BRASIL, 2016a) e Diego Garcia (BRASIL, 2016b) empregam a expressão na ementa: “Prevê a criação de regras de *accountability* no âmbito dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal e Territórios e dos Ministérios Públicos respectivos, e dá outras providências”. As justificativas mencionam aproveitamento das sugestões de Procuradores da República que atuaram no caso denominado “Lava Jato” e que foram veiculadas pelo MPF por meio do movimento “10 Medidas Contra a Corrupção”, destinado a reunir apoio para projeto de lei de iniciativa popular. Cotejando os textos dos referidos projetos Legislativos com aquele veiculado pelo documento denominado “1. *Accountability*”, da “Medida 1: Investimento em Prevenção”, das “Propostas do MPF para o combate à corrupção” (BRASIL, 2015a, p. 2), verifica-se que os deputados fizeram poucos acréscimos à proposta de regramento, e apenas nas justificativas.

A pretensão de inserção do termo “*accountability*” em texto normativo é menos importante do que o incentivo à mobilização social para debate e coleta de apoio para projeto de lei de iniciativa popular. A instigação da participação do cidadão brasileiro no processo democrático que visa à valorização da coisa pública é ação que contribui para o desenvolvimento de cultura política favorável ao desenvolvimento e apropriação do significado linguístico que potencializará o quanto já se registra em normativos e estudos científicos.

Considerando que a proposta tem contribuição de membros do MPF que atuam em processo criminal que marca a histórica político-jurídica do país, e apoio institucional da Chefia do MPU, vislumbra-se que a pesquisa que subsidia esta tese também pode contribuir para o desenvolvimento de controle de atribuição tão importante do PGR.

Afinal, haverá prova suficiente para denunciar outros eventuais envolvidos que estão sujeitos à jurisdição penal do STF e do STJ? Quem poderá dizer?

2.1 SIGNIFICADOS DE *ACCOUNTABILITY*

Considerando que estudiosos já verificaram que a revisão semântica (ELSTER, 1999, p. 254-255; MAINWARING, 2003, p.6-7;) e a tradução¹⁰⁸ do termo *accountability* (CAMPOS, 1990, p. 31; MIGUEL, 2005, p. 27; CENEVIVA, 2006, p. 1; MOTA, 2006, p. 34-36; PINHO; SACRAMENTO, 2009, p.1346-1348) não são suficientes para isolar um único conceito compreensível no contexto político-jurídico brasileiro, opta-se por dispensar tal abordagem (SCHEDLER, 1999, p. 13-14).

A correlação entre *accountability* e democracia representativa¹⁰⁹ é assumida aprioristicamente, posto que o exercício direto da soberania pelo povo¹¹⁰ não envolve delegação de poder que justifique sujeição a controle (MOTA, 2006, p. 26). Considerando que *accountability* envolve delegação de poder controlável, regimes antidemocráticos carecem da legitimação prévia que qualificaria o controle de delegados do governo (SCHEDLER, 1999, p. 19-20; O'DONNELL, 2003, p. 46; PINHO; SACRAMENTO, 2009, p. 1350). Nesse sentido, não é incomum que agentes do poder ditatorial sejam muito controlados, mesmo que ninguém controle o ditador. Também decorre que os representantes do povo devem utilizar o poder delegado em benefício do interesse público que, ao tempo que não obsta a realização de interesses pessoais, não admite promoção de interesse espúrios.

A impossibilidade de justificar a opção metodológica sem veicular compreensão pré-concebida não limita busca de significado do termo para os fins da pesquisa. Toma-se como ponto de partida, portanto, a ideia de *accountability* como instrumento de controle do poder delegado pelo soberano (o povo) em democracia representativa¹¹¹. Sem desmerecer outros marcos teóricos para apresentação do

¹⁰⁸ Não obstante, registram-se as seguintes traduções do “Dicionário Jurídico Noronha” que serviram como *background* do percurso investigatório: *account for, to*: esclarecer, justificar, prestar contas; *accountability*: reponsabilidade sujeita a prestação de contas; *accountable*: responsável; (GOYOS JÚNIOR, 2006, p. 46-47).

¹⁰⁹ O conhecimento do percurso histórico de desenvolvimento do estado democrático de direito também é pressuposto.

¹¹⁰ Especialmente, plebiscito e referendo.

¹¹¹ Ceneviva afirma que *accountability* é atributo do sistema político: “Isto é, diz respeito não apenas à responsabilidade dos burocratas e governantes, mas à imposição, pelo sistema, de visibilidade e transparência nos atos do governo, assim como à responsabilização dos governantes (e burocratas) pelos governados, inclusive com a possibilidade de sanções. E, portanto, *accountability* se refere ao arcabouço institucional e ao sistema político de um determinado país e não a sua cultura política” (CENEVIVA, 2006, p. 13).

tema, serão destacados aqueles que se dedicaram às peculiaridades sul-americanas e contribuíram para o desenvolvimento das pesquisas brasileiras.

Anna Maria Campos orientou-se pelo trabalho de Frederick Mosher¹¹², para quem *accountability* implicaria a possibilidade objetiva de alguém ser premiado ou penalizado por outrem (“de fora da pessoa”) em razão de determinado desempenho no cumprimento de diretrizes legítimas. Não bastaria, portanto, que o sujeito atuasse com responsabilidade subjetiva (“de dentro da pessoa”). Tratando-se de administração pública, o questionamento sobre a responsabilidade pela verificação do desempenho permitiu-lhe vincular o termo ao exercício de poder conferido aos representantes do povo em regime democrático. Nesse sentido, enquanto o próprio eleitor controlaria os representantes eleitos, instrumentos burocráticos (internos) de controle permitiriam o controle daqueles não-eleitos (funcionários públicos de carreira) e impediriam eventual abuso de poder que enfraqueceria o ideal democrático. Não obstante, o modelo monocrático de *upward accountability* (ascendente) era limitado e não garantiria a defesa do povo contra abusos de poder dos funcionários de carreira que aderissem aos interesses dos superiores detentores do poder em proveito próprio. Considerando que a burocracia estava sujeita aos próprios controles formais internos, e que havia necessidade de o controlador ser autônomo em relação ao controlado, defendia a expansão do ambiente para superação da carência de legitimidade, que só poderia ser obtida com o amadurecimento democrático e correlato desenvolvimento da cidadania organizada, nutrida por descentralização e transparência do governo (CAMPOS, 1990, p. 32-34).

Jon Elster compreendeu tratar-se de uma relação mais individual do que coletiva, com a seguinte estrutura formal triádica: “A é *accountable* perante o *principal* B em relação à ação X”. Cotejando as possibilidades dessa relação *principal-agent*¹¹³ sob a perspectiva parlamentarista, analisou o sistema ateniense de *accountability* para ressaltar particularidades e semelhanças com os procedimentos democráticos modernos que, contudo, não contribuem para o propósito desta pesquisa (ELSTER, 1999, p. 255).

¹¹² *Democracy and the public service*. New York, Oxford University, 1968.

¹¹³ Erika Moreno, Brian Crisp e Matthew Shugart citaram Elster, entre outros, para justificarem a abordagem de *accountability* sob a perspectiva da relação *principal-agent* (MORENO; CRISP; SHUGART, 1999, p. 82).

A ligação entre alguém que delega poder para outrem que deve prestar contas para ser premiado ou sancionado foi tomada por Adam Przeworski como relação entre *agent x principal*, na qual o delegante (*principal*) confia ao delegado (*agent*) autoridade para a realização de determinada tarefa com a expectativa de obtenção do melhor resultado possível. Para induzir o delegado (*agent*) a agir conforme o interesse do delegante (*principal*) e, ao mesmo tempo, em benefício próprio, é necessário estruturar adequadamente a distribuição de custos e incentivos para reduzir a possibilidade de o delegado (*agent*) agir só na satisfação do próprio interesse ou contra o interesse do delegante (*principal*). Nas democracias representativas, as eleições são mecanismos pelos quais o povo (*principal*) pode induzir os representantes (*agent*) a agirem em benefício do interesse público e do bem-estar geral, principalmente porque estarão sujeitos às regras e ações que legisladores e executivos (*agents*) desenvolverem para atingir tais objetivos. Embora não seja possível obrigar os representantes a cumprirem o quanto prometeram (prospectivamente), a renovação periódica de mandatos (reprospectivamente) possibilita ao *principal* premiar ou sancionar os representantes conforme o desempenho que deve ser informado para deliberação popular. Para a hipótese de as instituições democráticas clássicas não serem suficientes para garantir *accountability* e impor aos representantes (*agents*) o cumprimento do quanto esperado pelo soberano (*principal*), informação qualificada poderia ser veiculada por “agências de responsabilização¹¹⁴”. Por outro lado, a dificuldade de relação entre políticos (eleitos) e burocratas (não-eleitos) pode ser reduzida com a) aperfeiçoamento do sistema de recrutamento; b) contratos que possibilitem monitoramento, incentivos e sanções; c) atribuição de fiscalização de um delegado (*agent*) por outro (*agent*) que possa bloquear ação prejudicial aos interesses do delegante (*principal*); b) distribuição de incumbências entre múltiplos delegantes (*principals*) e delegados (*agents*), descentralizando decisões e o domínio da informação; c) estabelecimento de competição, inclusive com a iniciativa privada.

¹¹⁴ Instituições independentes de órgãos do governo. Citada como exemplo, a *Controladoría General de La República de Chile* é um órgão autônomo (em relação aos demais poderes) encarregado de controlar a legalidade (jurídica, contábil e financeira) dos atos da administração estatal (art. 98, Constitución Política de la República de Chile).

Possibilidades de investigações independentes (“alarme de incêndio¹¹⁵”) e contestação das decisões burocráticas por qualquer cidadão são exemplos de instrumentos que podem contribuir para o controle de delegados (*agents*) (PRZEWORSKI, 2006, p. 52-67).

Sob tal perspectiva, e para os fins da pesquisa, o povo (*principal*) delega poder para o PR e os congressistas (*agents* políticos) executarem o projeto vencedor das eleições visando o melhor resultado possível. Se, contudo, praticarem infrações penais comuns, estarão sujeitos ao sancionamento do STF (*agents* burocráticos). Considerando que o constituinte autorizou o STF afetar o mandato dos representantes do povo, pode ser considerado *principal* no âmbito da jurisdição penal. Não obstante, a *accountability* decorrente de lei depende do convencimento do PGR (*agent* burocrático) para oferecimento da denúncia. Do contrário, não será possível bloquear eventual ação prejudicial¹¹⁶ aos interesses do povo (*principal*) e nem ampliar o domínio da informação. A possibilidade de destituição e recondução do PGR possibilita considerar que PR e o SF atuam como *principals* (múltiplos) do responsável por sujeitá-los à jurisdição penal do STF. Na hipótese de pesquisa, teríamos um *agent* (PGR) com poder de bloquear o *principal* (STF) dos próprios *principals* (PR e SF) em prejuízo dos interesses do *principal* soberano (o povo), que não tem como premiar ou sancionar os *agents* burocráticos (PGR e STF) pelo desempenho na responsabilização dos representantes (*agents* políticos) e difusão de informação qualificada. Logo, a redução do significado de *accountability* à relação *agent x principal* limitaria a exploração da complexidade do arranjo político-institucional brasileiro.

Investigador da política sul-americana, Guillmermo O'Donnell (1992, p. 10-11) utilizou uma metáfora espacial para indicar a orientação do sistema de controle. Nesse sentido, aquele que recebe delegação para falar pela coletividade (eleitos), que deve acatar aquilo que o representante decidir, é responsável pelas ações desenvolvidas conforme tal “delegação representativa”, sujeita à *accountability* que ocorre de forma “vertical” nas eleições. Considerando que esse componente

¹¹⁵ Utilizou o exemplo do *ombudsman* dinamarquês, cujas funções foram atribuídas ao MP pelo constituinte de 1988 (MACHADO DE SOUZA, 2013, p. 73-95).

¹¹⁶ Pressupondo que a prática de infração penal seja contrária aos interesses do povo (*principal*), o PR ficará suspenso das funções, por até 180 dias, se o STF receber denúncia por crime comum e estará sujeito à prisão se condenado (art. 86, CF88).

democrático pode não ser suficiente para garantir os direitos liberais e o compromisso republicano de priorização do interesse público, as democracias representativas consolidadas deram a instituições relativamente autônomas (*network of powers*), compostas de agentes públicos não-eleitos, poder de questionar e até punir os representantes do povo (eleitos e não-eleitos) que não cumprirem adequadamente as responsabilidades delegadas, de forma “horizontal”. Essa rede institucionalizada de mútua responsabilização elevaria os custos dos comportamentos impróprios em benefício da dimensão republicana da democracia, melhorando a qualidade das poliarquias. Considerando que são os cidadãos que elegem os representantes, a ideia de verticalidade só pode ser admitida “de cima para baixo”. Dentro da institucionalidade todos estão na mesma condição (horizontal), mas aqueles que recebem atribuição para sancionar outros atuarão com o mesmo poder dos cidadãos (verticalmente).

Valendo-se definição de poliarquia (DAHL, 1989), e as convergências das tradições teóricas democrática, republicana e liberal, O’Donnell (1998, p. 1-3; 11-16) sustentou que a existência de eleições razoavelmente livres e justas que possibilitem premiação ou punição de candidatos em razão do próprio desempenho (anterior) ou de apoiadores, aliadas à existência de mídia razoavelmente livre para proporcionar aos cidadãos acesso a várias fontes de informação que viabilizem o exercício da liberdade de opinião e de associação para promoção (individual ou coletiva) de reivindicações ou denúncias (ações) de supostas ilicitudes das autoridades públicas (eleitos e não-eleitos), configuram dimensões da *vertical accountability*. Como os agentes estatais são controlados “de fora” (externamente), e ainda que as agências estatais competentes não ajam para apurar as denúncias, o governo pode perder futuras eleições (*electoral accountability*) se os meios de informação e as reivindicações sociais criarem clima de insatisfação popular suficiente para tanto. No entanto, também pode ocorrer que a cobertura da mídia mobilize a opinião pública a poupar agentes públicos corruptos que seriam punidos se submetidos aos competentes foros (administrativos ou judiciais) e, concomitantemente, sancionar quem não seria condenado em processo que garantisse amplitude de defesa. A existência de agências estatais (poderes

clássicos e “agências de supervisão¹¹⁷”) com autonomia (poder) e autoridade legal (direito) para, de fato dispostas e capacitadas (*empowered*), supervisionar, controlar, retificar e punir (até com *impeachment*) condutas delituosas de autoridades de outras agências do Estado configura *horizontal accountability*; o controle é intraestatal (“de dentro”). Combater ações ilegais das autoridades (eleitas ou não-eleitas) da cúpula estatal impede desconsideração da tradição republicana que exige dos representantes do povo sujeição à lei e priorização do interesse público. Mesmo que também possam mobilizar a opinião pública para *electoral accountability*, a efetividade dos mecanismos de *horizontal accountability* depende de redes de agências (*networks of agencies*) com fechamento nos tribunais superiores encarregados de proteger o sistema constitucional¹¹⁸. Os riscos de violação do modelo envolvem as possibilidades de uma agência estatal usurpar a autoridade de outra (*encroachment*), e da autoridade pública obter vantagens ilícitas em benefício próprio ou de associados (*corruption*). Esses riscos são ilustrados na hipótese radical do problema pesquisa: o PGR pode beneficiar-se ao mesmo tempo que beneficia outros agentes políticos, bloqueando o exercício da jurisdição penal e a difusão da informação.

No plano interestatal, os poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) relacionam-se com interpenetração e mútuos controles (*checks and balances*), conforme regras legais que delimitam as respectivas esferas de poder. Quando, porém, um dos poderes dá ensejo à incidência de controle por invadir ilegalmente a atribuição de outro, ocorre a *horizontal balance accountability*, que tende a ser limitada pelas atuações reativas e intermitentes, muito dramáticas, cujos protagonistas costumam ser tomados como motivados por interesse partidário. Em razão das funções específicas dos envolvidos, revela-se instrumento pouco adequado à crescente complexidade das agências estatais e suas políticas¹¹⁹. Para

¹¹⁷ Os *ombudsmen* e os órgãos de fiscalização de prestações de contas são utilizados como exemplos.

¹¹⁸ “Otherwise, the investigations of *auditorias*, *fiscalias* and the like may feed an angry public opinion but do not reach legally appropriate resolution. As noted, in a democracy a legal system is supposed to be such a *system*, one that ‘closes,’ in the sense that nobody is exempt from it. This system consists not only of legal rules but also of institutions committed to upholding these rules. Surely the acid test of the existence of this kind of system is if it applies or not in terms of the horizontal accountability of the highest powers of the state” (O’DONNELL, 2003, p. 47).

¹¹⁹ Tal ocorrerá se o legislativo e/ou o judiciário extrapolarem limites orçamentários; se o judiciário e/ou o executivo expedirem ato normativo para situação protegida pelo princípio da reserva legal; se o executivo e/ou legislativo descumprirem decisão judicial.

complementar e reforçar o sistema, em razão dos riscos de transgressão e/ou corrupção, e não apenas para balanceamento geral do poder (*overall balances of power*), são criadas outras agências¹²⁰ incumbidas de *mandated horizontal accountability*: supervisionar, prevenir, desencorajar, promover ações para sancionar ou diretamente sancionar ações ou omissões supostamente ilegais de outras agências estatais. Em relação às agências de *balance*, as delegadas (*mandateds*) podem ser proativas e contínuas, agindo com critérios profissionais para prevenir e/ou dissuadir ações ilegais das controladas, desenvolvendo habilidades para exame de complexas questões de políticas estatais (O'DONNELL, 2003, p. 43-46). Considerando que o mecanismo de harmonização dos poderes (*checks and balances*) cuida das relações de interpenetração desenvolvidas conforme as regras legais, enquanto os instrumentos de *horizontal accountability (balance/mandated)* servem para as situações de ilegalidade, tal formulação possibilita diferenciar os controles externos (*vertical accountability*) dos intraestatais (*horizontal accountability*) e, entre estes, aqueles exercidos entre as agências (*balance/mandated horizontal accountability*). Evidencia-se, com tal formulação, que os instrumentos de *accountability* complementam o mecanismo de *checks and balances*, com o qual não se confundem.

Seguindo a perspectiva de O'Donnell, Catalina Smulovitz e Henrique Peruzzotti sustentaram que o papel das eleições na *vertical accountability* pode ser complementado com a mobilização da sociedade civil e a autonomia dos meios de comunicação no controle do governo. Nesse sentido, ações de um conjunto heterogêneo de organizações não-governamentais (associações civis e movimentos sociais) e da mídia independente (“jornalismo de denúncia”) com o objetivo de expor violação da lei e corrupção de autoridades públicas, pautar questões para o debate público ou pressionar a ativação agências de *horizontal accountability* configuram *societal accountability*, mecanismo “vertical não-eleitoral” que pode utilizar instrumentos legais (demandas administrativas ou judiciais) ou não-institucionais (mobilizações sociais de exposição) capazes de gerar sanções simbólicas. Funciona, portanto, como indicador permanente (entre eleições) de déficits institucionais e ativador de mecanismos de prestação de contas (transparência)

¹²⁰ Exemplos citados: ombudsmen, auditorias, controladorias, conselhos de estado, fiscalias (promotorias).

(SMULOVITZ; PERUZZOTTI, 2000b, p.3-11; 2000a, p. 147-152; 2002, p. 32-41)¹²¹. Evidentes os efeitos da opinião pública, a restrição da informação e cobertura parcial (dirigida) pelos meios de comunicação pode gerar sancionamento eleitoral (*electoral accountability*) de agente quem não seria sancionado em *horizontal accountability*, conforme advertiu O'Donnell. Tal aspecto destaca a importância da liberdade de expressão e manifestação para difusão da informação de forma a qualificar a *societal accountability*.

Problematizando a indeterminação na direção da verticalidade (*vertical accountability*) proposta por O'Donnell, que possibilitaria inversão da típica relação de poder (“de baixo para cima”), Andreas Schedler (1999, p. 23-25) indicou que os exemplos clássicos de *bureaucratic accountability* consideram os superiores hierárquicos (*principals*) controladores dos subordinados (*agents*), enquanto a *electoral accountability* possibilita aos cidadãos (*principals*) julgarem os representantes (*agents*) por meio de eleições periódicas (“de cima para baixo”)¹²². Por outro lado, horizontalidade envolvia relacionamento entre iguais, com poderes equivalentes, submetido aos mecanismos de freios e contrapesos (*checks and balances*). Assim, estabelecer “igualdade desigual” de poderes para relações de *horizontal accountability* era fundamento excessivamente complicado, principalmente se considerar que o poder é um atributo difícil de mensurar na realidade da política democrática. Ainda que prévia divisão dos poderes, com diferenciação funcional interna que garantisse autonomia para os destinatários da *accountability*, resolvesse o principal problema conceitual, Schedler considerava que os “poderes fáticos” da sociedade civil não seriam para inclusão entre os agentes de *accountability*, posto que não dispunha do monopólio do uso da força e da posição

¹²¹ Em razão disso, atribui-se-lhes distinção entre *accountability* vertical eleitoral e não-eleitoral (social), legal e política (O'DONNELL, 2003).

¹²² Ainda que O'Donnell não tivesse especificado que as relações de *vertical accountability* ocorrem apenas “de cima para baixo” (*top down*), o fato de vinculá-las às eleições veicula argumento lógico irrefutável: se é fato que os eleitores elegem representantes, e que os representantes não elegem eleitores, então não poderá operar-se *accountability bottom up*. Sobre a horizontalidade, O'Donnell (1998, p. 13) destacou que as agências estatais autorizadas a supervisionar, controlar, retificar e/ou ações ilegais de outras agências “must have not only legal authority for proceeding in this way but also, *de facto*, sufficient autonomy with respect to the later”. Note-se que, mesmo nesse plano, a relação continua sendo “de cima para baixo”, posto que os controlados não controlam os controladores, ainda que em outra situação (atribuição) possam fazê-lo. Por fim, a premissa conceitual do controle intraestatal afetava a inclusão de representantes da sociedade civil na via horizontal. A literalidade da direcionalidade (para cima, para baixo ou para os lados) não tinha, portanto, o mesmo sentido (fundamental) empregado por O'Donnell: externo (de fora) e interno (de dentro).

privilegiada como fonte de lei. Tal perspectiva considera *accountability* como parte dos *checks and balances*, estabelecendo competição entre agentes públicos e privados de forma não considerada por O'Donnell na formulação da estrutura de *horizontal accountability*.

Visando ressignificar o conceito, Schedler sustentou que a noção *political accountability* carrega dois sentidos básicos (com três dimensões): os agentes públicos têm obrigação de serem transparentes (informação) para explicar (justificação) o que fazem (*answerability*) às agências detentoras de poder que podem impor sanções (punição) àqueles que violarem deveres do ofício (*enforcement*). Tal estrutura de significado torna o conceito amplo e inclusivo, com limites frouxos e extensos, abrangendo ou sobrepondo-se a vários outros termos (vigilância, monitoramento, superintendência, controle, fiscalização, repressão, exposição pública e punição) que podem ser empregados para descrever esforços que visam garantir que o exercício do poder é controlado por regras. Em uma frase: “A é *accountable* perante B quando A é obrigado a informar B sobre suas ações e decisões (passadas ou futuras), a fim de justificá-las, e para sofrer punição em caso de eventual má-administração”. Dispensando interdependência, as três dimensões (informação, justificação e punição) são variáveis contínuas que aparecem em diferentes graus, com diferentes combinações e ênfases, sem deslegitimar os atos de *accountability*: “um conceito “radial” do qual “subtipos” ou expressões “secundárias” não compartilham um núcleo comum, por faltarem-lhes um ou mais elementos que caracterizam a prototípica categoria “primária”. Ainda que muitos considerem a punição indispensável¹²³, muitas “agências de repressão” podem equacionar *accountability* só com informação e justificação (*answerability*), como as comissões da verdade chilena e sul-africana que só dispunham de uma “forma *soft*” de sanção: a exposição pública à ação penal. (SCHEDLER, 1999, p. 14; 17-18)¹²⁴.

¹²³ Sobre esse aspecto, é enfático Mainwaring (2003, p. 13): “*Accountability* não pode existir sem poder de sanção; alguma capacidade para irregularidades através de remessa do caso para outros foros (especialmente o sistema de justiça) é fundamental para os sistemas de *accountability*. Conforme definido aqui, todavia, a responsabilidade não exige atribuição legal de poder sancionatório direto. Espera-se que agências de fiscalização remetam possíveis irregularidades para agentes de *accountability* que possam impor sanções; este poder de sancionamento indireta é suficiente para caracterizar uma relação de *accountability*”.

¹²⁴ Considerando que a indefinição sobre os elementos fragilizava o conceito, cuja adaptação a cada circunstância impossibilita a operacionalização, Ana Carolina Yoshida Hirano de Andrade Mota considerou mais grave o fato de Schedler pretender reconstruir o significado do conceito sem relacioná-lo com a história do pensamento político (MOTA, 2006, p. 52-55). Ainda que não seja

Aplicando tal perspectiva ao problema de pesquisa seria possível afirmar que o relatório de Comissão Parlamentar de Inquérito que concluísse que o PR teria praticado crime comum já configuraria *accountability*, como a denúncia do PGR oferecesse com base no referido procedimento. Mas, e se o STF rejeitasse a denúncia ou absolvesse o PR? Que tipo de *accountability* teria ocorrido antes? Nessa hipótese, a “forma *soft*” de *accountability* poderia induzir a opinião pública (*societal accountability*) pública em erro se o STF demorasse para julgar o caso, possibilitando que o acusado fosse sancionado antes do exaurimento da instância jurisdicional.

Scott Mainwaring também problematizou as “metáforas espaciais” de O’Donnell. Sustentando que a *vertical accountability* expressa noção de assimetria de poder, típica de relação hierárquica, não seria a melhor forma de diferenciar os tipos de *accountability*, posto que poderia ser estendida para todas as relações do tipo *principal-agent*¹²⁵, mesmo que o *principal* fosse muito mais fraco que o *agent* na maioria dos aspectos¹²⁶. Outro problema seria a possibilidade de agentes públicos

acolhida como justificativa, Schedler (1999, p. 13) informou o leitor sobre o recorte metodológico: “This chapter [Conceptual and Normative Issues] does not set out to relate the concept of accountability to the history of thought. Chapter 3 by Guillermo O’Donnell [Horizontal Accountability in New Democracies] and the related comments by Richard Sklar [Democracy and Constitutionalism], Philipp Schmitter [The Limits of Horizontal Accountability], and Marc Plattner [Traditions of Accountability] accomplish a good deal of such philosophical reflection. Sobre o percurso discursivo, primeiro considerou que *accountability* política transmitia a noção de *answerability* (informação e justificação) e *enforcement* (castigo/recompensa). Contudo, nas justificativas da bidimensionalidade e da radialidade utilizou o termo “dimensão” para descrever as “vias/aspectos” (informação, justificação e sanção) da *answerability* e do *enforcement*. Considerando o quanto exigiu de O’Donnell, vislumbra-se que poderia ter sido mais rigoroso na escolha de termos tão significativos para o argumento desenvolvido. Não obstante, não é difícil compreender que os argumentos da “radialidade” e da “moderação” (unidimensionalidade) foram utilizados para destacar que, ainda que os três elementos (das duas “dimensões”) estejam habitualmente presentes nas experiências de *accountability* política, a ausência de um ou dois não afetaria o significado proposto para o termo. Nesse sentido, a informação pode ser suficiente, sem justificativa ou punição; a justificativa (que pressupõe) informação pode dispensar punição, que poderá ocorrer com justificativa e informação ou falta de alguma delas. Exemplificando, afirmou ser possível acolher manifestações de desaprovação pública realizadas pela sociedade civil e pela mídia - sem poder para aplicar “sanções negativas” - como atos de *accountability* (SCHEDLER, 1999, p. 14-19).

¹²⁵ Ana Carolina Yoshida Hirano de Andrade Mota destacou que, segundo Schedler, a relação *principal-agent* cabia para análise das relações de *bureaucratic accountability* (MOTA, 2006, p. 44). Porém, o próprio Schedler utilizou nota de rodapé (n. 28) para informar que também servia à análise de *electoral accountability*: “Both types of relationship may be modeled along the lines of principal-agent theory (see, e.g., Maravall, “Accountability”; Moe, “Political Institutions,” pp. 232-233; Roeder, *Real Sunset*, chapter 2, pp. 22-40)” (SCHEDLER, 1999, p. 23; 28).

¹²⁶ Considerando que O’Donnell estabeleceu que as relações de *vertical accountability* ocorrem entre eleitores (*principals*) e representantes (*agents*), e que o poder é representado pelo voto,

sujeitos a outros (*horizontal accountability*) estarem em superioridade hierárquica (*vertical accountability*), o que possibilitaria classificação nos dois tipos de *accountability* propostos por O'Donnell¹²⁷. Em razão disso não seria adequado correlacionar o agente de *accountability* (estado *versus* sociedade) com a natureza da relação (horizontal *versus* vertical). Para superação, sugeria que a relação entre eleitores e representantes fosse denominada *electoral accountability*, enquanto *intrastate accountability* trataria das relações entre os agentes públicos, que poderia ser subdividida: 1) o *principal* delega função para o *agent* sobre o qual tem controle total, como ocorre nas burocracias executivas e legislativas 2) o sistema legal ou outros agentes (fora da relação *principal-agent*) podem sancionar agentes públicos por infrações praticadas, como as legislaturas que processam *impeachment* de presidente; 3) agentes de supervisão têm dever de monitorar o comportamento dos agentes públicos. Mesmo que a denominação supere o problema da direcionalidade, no fundo utiliza a mesma lógica de O'Donnell: os responsáveis por *accountability* ficam “fora” (eleitores) ou “dentro” (agentes políticos) do ambiente institucional.

Mainwaring (2003, p. 7-8; 13) restringiu o conceito de *political accountability* para as relações nas quais alguém recebe autoridade formal para fiscalizar e/ou sancionar agentes públicos. Logo, funda-se no direito (poder-dever) de os agentes de *accountability* demandar informações justificadas¹²⁸ dos agentes públicos (eleitos e não-eleitos). O foco na institucionalização do direito de demandar informações justificadas possibilita precisa delimitação do conceito que também abrange variedade de relações de responsabilização. Sem desmerecer a importância das investigações e denúncias de abuso e irregularidades imputadas a agentes públicos pela imprensa e organizações da sociedade civil organizada (“não-legalizados”), que

conceitualmente não há possibilidade de os eleitores serem mais fracos que os candidatos a representantes.

¹²⁷ Embora O'Donnell não tivesse desenvolvido, na época do artigo de Mainwaring, os conceitos de *balanced horizontal accountability* e *mandated horizontal accountability*, a premissa conceitual da existência de agentes públicos com relativa autonomia e autoridade legal, dispostos e capacitados, para supervisionar, controlar, retificar e punir condutas delituosas de autoridades de outras agências do Estado dispensa a sempre árdua empreitada de tentar aquilatar o poder. Quem está legalmente submetido não pode ter mais poder, ainda que de fato aparente ter. Nesse sentido, chefes dos poderes (executivo, legislativo e judiciário) devem atender recomendações de controladores de contas, sob pena de sanção. Ainda que os chefes de poderes pareçam “mais fortes” politicamente, juridicamente estão submetidos ao poder dos controladores.

¹²⁸ Considerando que Mainwaring não problematiza a definição *answerability* de Schedler (1999), optou-se pela tradução composta de “informação” e “justificação”.

são excluídas da definição¹²⁹, destaca a demarcação conceitual que não se confunde com expressão política nem se restringe às informações justificadas, mas releva o dever legal de informar (dos agentes públicos) e a institucionalização do direito de um agente de *accountability* impor sanção, sem a qual não pode existir *accountability*¹³⁰. Não obstante, esclarece que não há necessidade de atribuição de poder sancionatório direto, sendo suficiente que agências de fiscalização remetam indícios de irregularidades para agentes de *accountability* que possam impor sanção. Esse poder de sancionamento indireto basta para caracterização da relação de *accountability*. Utilizando a situação dos *ombudsman* como exemplo, destaca: “De forma semelhante, o Ministério Público no Brasil não tem poder de sancionamento direto, mas é esperado que promova ação judicial nos casos de infrações legais praticadas por agentes públicos” (MAINWARING, 2003, p. 7; 13). Sob tal perspectiva, a denúncia do PGR seria instrumento de *accountability*. O problema é o mesmo de Schedler: e a denúncia rejeitada?

Cotejando os estudos de O’Donnell, Schedler e Mainwaring, Ana Carolina Yoshida Hirano de Andrade Mota verificou que as principais divergências estavam relacionadas à definição dos agentes ativos (agentes estatais e não-estatais) e à sanção, em razão da falta de distinção dos sentidos amplo (moral ou legal) e restrito (punição legal). Para superação dos problemas sustentou que a obrigação do agente público prestar esclarecimentos motivados dos atos praticados com certo grau de discricionariedade (conveniência e oportunidade de agir) configura a situação do sujeito passivo de *accountability* que só será sujeito à sanção se verificado o desvio de conduta ou finalidade. A responsabilidade objetiva (*responsibility*) de prestar explicações motivadas (*answerability*) e a possibilidade permanente de sanção (potencial), em razão de obrigação legal (extra-contratual) caracterizam a *accountability* política: mecanismo legal de controle do poder que

¹²⁹ “These exclusions may seem arbitrary in view of the undeniable fact that some social organizations and the press have a major impact, as Smulovitz and Peruzzotti argue, in exposing governmental wrongdoing and creating public oversight of government actions. Yet if we include all forms of public oversight or holding actors responsible, the concept becomes so elastic that it may not be useful” (MAINWARING, 2003, p. 7).

¹³⁰ Destacando a importância da centralidade do elemento “sanção” proposta por Mainwaring, Ana Carolina Yoshida Hirano de Andrade Mota citou a ação popular (art 5º, LXXIII, CF88) para sustentar que o conceito não poderia ser aplicado à realidade brasileira porque cidadãos e associações civis têm legitimação ativa para demandar informação justificada dos representantes em qualquer tempo (não apenas nas eleições). Logo, a *intrastate accountability* não seria restrita aos agentes públicos. (MOTA, 2006, p. 50-53).

coage os detentores de múnus público a explicarem publicamente a motivação dos atos discricionários, quando provocados institucionalmente, sob pena de punição legal. Considerando que as eleições só permitem o controle reflexo dos representantes, por ilustrar a relação das forças políticas entre as elites e desconsiderar a força política da sociedade civil em relação estado, sustenta que não importa posição do sujeito ativo (agente público ou não), desde que tenha autorização legal para utilizar mecanismos institucionalizados a fim de exigir esclarecimentos motivados dos sujeitos passivos (aqueles que administram interesses públicos). “Destaca-se, assim algumas dimensões de *accountability* política: motivação, publicidade (transparência); sanção em estado potencial” (MOTA, 2006, p.59).

Analizando o desenvolvimento histórico institucional do sistema republicano, afirmou que o instituto de *checks and balances* visava mais reduzir a possibilidade de radicalismo que pudesse advir dos representantes do povo (*commons*) e do Executivo do que dividir forças de governo e, por isso, não poderia ser confundido com o instituto da *horizontal accountability*¹³¹, desenvolvido em época distinta para controlar o poder dos agentes públicos (burocracia)¹³². Caracterizam os *checks and*

¹³¹ Refere-se à seguinte passagem de Przeworski que, além de empregar o termo *checks and balances* como sinônimo de *horizontal accountability*, incluiu instituições da sociedade civil que Smulovitz e Peruzzotti situam em *vertical accountability*: “Yet I think that O’Donnell’s (1994, 1997a) claim that Latin American democracies, as distinct from the well established ones, suffer from the absence of “horizontal” accountability is just factually incorrect. This is just an impression, but I see in several Latin American countries legislatures, courts, fiscalizing agencies, Ombudsman institutions (such as the Brazilian Promotor), political parties, independent press that are not any weaker in imposing checks and balances on the executive and on one another than they are in Great Britain, Italy, France, or the United States” (PRZEWORSKI, 1998, p. 14). No mesmo artigo, há outra passagem na qual a expressão *checks and balances* é empregada como *horizontal accountability*: “Citizens are protected from the state when the structure of government includes a well designed system of checks and balances. These checks and balances must be horizontal, not only vertical: not just superiors checking subordinates but principals and their delegates checking one another” (PRZEWORSKI, 1998, p. 7). Não obstante, Przeworski registrou na introdução do trabalho que mecanismos de *horizontal accountability* são constituídos (*consist of*) de procedimentos de *checks and balance*: “The paper examines the institutional mechanisms through which rights of all citizens can be enforced in democracies. “‘Horizontal’ mechanisms consist of mutual checks and balances among different branches of government: the hypothesis here is that if the structure of government is well designed, the particular organs of government will check and balance each other in such a way that citizens’ rights will be enforced” (PRZEWORSKI, 1998, p. 2). Logo, vislumbra-se possível interpretar que eventualmente tenha empregado o termo mais amplo (*accountability*) para tratar do mais restrito (*checks and balances*).

¹³² Charles Kenney também sustentou a distinção entre *checks and balances* e *horizontal accountability*, como formas de autocontrole governamental que não dispensam a existência de ramos e agências suficientemente distintos uns dos outros em relação à origem, atuação e manutenção como forma de garantir a separação dos poderes. A primeira implica divisão do poder entre as distintas agências governamentais, como ocorre em situações de veto que não demandam

balances: 1) moderação da separação estanque dos poderes; 2) os Poderes são, concomitantemente, ativos e passivos no exercício dos *checks and balances*; 3) presunção de simetria de poder; 4) aglutinação de orientações de grupos sociais diversos que predominavam em poderes; 5) extensão limitada do conceito de cidadania; 6) manutenção de equilíbrio do poder das elites institucionais; 7) proteção da minoria; 8) contenção mútua de usurpação de poderes. Por outro lado, caracterizam *accountability*: 1) meio para cidadãos controlarem agentes públicos (eleitos ou não); 2) individualmente, cidadãos são sujeitos ativos da *accountability* direta; 3) são sujeitos ativos da *accountability* indireta os representantes eleitos (pelos cidadãos) e as instituições que receberem poder para tanto; 4) são sujeitos passivos os exercentes de encargo público; 5) assimetria de poder presumida; 6) ainda que sirva a grupos sociais distintos, não está relacionado com distinção de classes. 7) extensão máxima do conceito de cidadania (MOTA, 2006, p.60-109).

Enquanto Elster considerou que os mecanismos de *accountability* atenienses eram parte essencial do sistema de *checks and balances*¹³³, Mainwaring afirmou que procedimentos de *checks and balances* podem constituir mecanismos de *accountability*¹³⁴:

Political disagreement per se between the legislature and the executive does not necessarily constitute a relationship of accountability. For example, if the legislature refuses to approve an executive-sponsored bill, this does not intrinsically constitute a relationship of accountability because it does not involve an element of answerability or sanctioning. The distinction between

responsabilização; a segunda envolve a possibilidade de determinados agentes estatais sancionarem outros em relação mais ampla de controle do governo sobre si mesmo: "Horizontal accountability, therefore, is best understood as part of a broader category of controls government places on itself, and should not be confused with the separation of powers or legislative checks and balances" (KENNEY, 2007, p. 59-60).

¹³³ "Athenian democracy, all things considered, must be considered a great success largely because of its elaborate system of checks and balances, which prevented rash decisions by the citizens and abuse of power by military and political leaders. In this system, mechanisms of accountability had a central place. [...] The system of checks and balances through mutual accountability had an "unmoved mover" or unchecked Checker, in the Athenian people meeting in the Assembly or serving as jurors" (ELSTER, 1999, p. 253, 277).

¹³⁴ Smulovitz e Peruzzotti classificam os *checks and balances* entre os mecanismos tradicionais de accountability: "The unconstrained behavior (discrecionalismo) of many elected presidents, the politicization of the judiciary, and widespread corruption in public administration are frequently cited as evidence of such weakness. There is no doubt that these are powerful indicators of the institutional deficits currently confronted by Latin American democracies. Yet by focusing on traditional mechanisms of accountability - elections, the separation of powers, and the existence of a system of checks and balances among the various branches of government-this analysis ignores the growth of alternative forms of political control that rely on citizen action and civil-society organizations" (SMULOVITZ; PERUZZOTTI, 2000a, p. 148).

accountability and checks and balances, however, is sometimes a fine one; checks and balances can constitute mechanisms of accountability. The key issue according to the definition proposed here is whether an actor has the constitutional/legal capacity to request an accounting of a public official's (or agency's) discharge of duties or to impose sanctions on that official. If so, it is a relationship of accountability. When the legislature creates a commission to investigate executive actions, it is a form of oversight and creates a demand for answerability - hence constitutes a mechanism of accountability (see Figueiredo's chapter in this volume). In a similar vein, when the legislature charges a committee thereof to oversee an executive agency, a relationship of accountability exists. (MAINWARING, 2003, p. 17-18).

Ruth Grant e Robert Keohane¹³⁵ também distinguem os institutos:

There is another important mode of constraining the powerful that must be distinguished from accountability. "Checks and balances" are mechanisms designed to *prevent* action that oversteps legitimate boundaries by requiring the cooperation of actors with different institutional interests to produce an authoritative decision. Accountability mechanisms, on the other hand, Always operate after the fact: exposing actions to view, judging and sanctioning them. The executive veto power in the U.S. Constitution is part of a system of checks and balances. The impeachment power is an accountability mechanism. Of course, though they always operate *ex post*, accountability mechanisms can exert effects *ex ante*, since the anticipation of sanctions may deter the powerful from abusing their positions in the first place. (GRANT; KEOHANE, p. 30).

Nesse sentido, imagine-se a seguinte situação: visando à extensão de programas sociais prometida em campanha eleitoral, o Executivo encaminha projeto de lei para aumentar o imposto de renda; no trâmite do processo legislativo, o CN aprova emenda ao projeto para reduzir o tributo que o Executivo pretendia majorar e, na sequência, derruba o veto; por fim, a lei promulgada é declarada inconstitucional pelo Judiciário. Evitando que o Executivo decidisse sozinho o quanto deveria arrecadar para cumprir o projeto político vencedor das eleições majoritárias, ou que a decisão legislativa prevalecesse em favor das forças sociais predominantes no congresso, o Judiciário protegeria as regras jurídicas constitutivas do sistema

¹³⁵ Para referidos autores, a possibilidade de sanção também é fundamental: "*Accountability*, as we use the term, implies that some actors have the right to hold other actors to a set of standards, to judge whether they have fulfilled their responsibilities in light of these standards, and to impose sanctions if they determine that these responsibilities have not been met. Accountability presupposes a relationship between power-wielders and those holding them accountable where there is a general recognition of the legitimacy of (1) the operative standards for accountability and (2) the authority of the parties to the relationship (one to exercise particular powers and the other to hold them to account). The concept of accountability implies that the actors being held accountable have obligations to act in ways that are consistent with accepted standards of behavior and that they will be sanctioned for failures to do so" (GRANT; KEOHANE, 2005, p. 29-30).

estatal. Dessa forma, a força individual dos poderes isolados foi modulada por mecanismos de contenção mútua, de interpenetração simétrica, que garantem a manutenção do equilíbrio necessário para que cada poder possa realizar seus objetivos sem extrapolar a esfera de atribuição. Assim, os mecanismos de *checks and balances* não envolveram justificativas de ações sujeitas à sanção. Outras possibilidades seriam: 1) o congresso aprovar o projeto conforme encaminhado; 2) o Executivo não vetar as emendas do congresso; 3) o congresso não derrubar o veto do Executivo; 4) o Judiciário não declarar a inconstitucionalidade da lei aprovada. Em qualquer dessas hipóteses, os poderes também estariam relacionando-se em situação de simetria (*checks and balances*) e o resultado não configuraria sanção que, conforme será demonstrado na sequência, poderia decorrer do descumprimento de deveres no exercício da atividade pública.

A distinção é evidente: a opção do PR e de cada um dos legisladores que desatendesse manifestações individuais dos respectivos eleitores, ou grandes mobilizações populares contrárias às soluções que fossem sendo desenvolvidas, não afetaria o sistema de *checks and balances*, mas poderia ser decisiva para *accountability* política em futuras eleições. A redução ou majoração de tributo deve ser justificada para os cidadãos. Para a objeção da situação contramajoritária do Poder Judiciário, os objetivos da pesquisa só permitem considerar que resulta de opção do próprio constituinte, ainda que também possa ser problematizada em pesquisa específica.

Depois disso, descobre-se que um grupo de congressistas articulou-se politicamente para aprovar a redução de tributos visando conseguir os votos daqueles descontentes com a carga tributária que não se importavam com a promoção de direitos sociais. O que poderia ocorrer? Tratando-se de estratégias políticas, apenas *accountability* dos representantes em futuras eleições.

Mas, e se fosse conhecido que um grupo de congressistas votou de determinada forma em troca de benefícios pessoais? Também permaneceriam no exercício dos mandatos até que o povo pudesse realizar *accountability* em eleição futura? Depende. Do quê? Do resultado dos procedimentos de *accountability* que

autorizam afetação do mandato popular fora da esfera eleitoral¹³⁶, e que envolvem redes distintas de *accountability*.

A possibilidade de perda ou suspensão do exercício do mandato pelos próprios pares é bastante ampla na hipótese de conduta incompatível com o decoro parlamentar¹³⁷.

Na CD, qualquer cidadão pode requerer à Mesa a representação de Deputado por conduta incompatível ou atentatória do decoro parlamentar. Se houver indícios suficientes e não for inepta, a Mesa encaminhará a representação ao Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, para o qual também serão encaminhadas (diretamente) as representações dos partidos políticos representados no CN¹³⁸. Assegurados contraditório e ampla defesa, o acusado poderá recorrer à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania contra atos violadores dos normativos que regem o procedimento. Prevalecendo a decisão que acolher projeto de resolução para declaração de perda ou suspensão do exercício do mandato, a aplicação das penalidades depende do voto da maioria absoluta da CD.

No SF, a Mesa, os partidos políticos representados no CN, qualquer cidadão ou pessoa jurídica poderão encaminhar denúncia contra Senador, por conduta incompatível com a ética e o decoro, ao Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, que também poderá agir de ofício. Recebida a denúncia, o próprio Conselho ou a comissão de inquérito que constituir instruirá o procedimento, garantindo o contraditório e a ampla defesa. A decisão que acolher a representação para imposição de perda de mandato será submetida à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania para análise da constitucionalidade, legalidade e juridicidade. Confirmada, a perda do mandato será aplicada se decidida pela maioria absoluta do Plenário, enquanto a suspensão do exercício do mandato depende de maioria simples.

Tratando-se de decisão política, pode ocorrer que a decisão congressional não expresse a vontade dos eleitores, que terão que aguardar até as eleições para

¹³⁶ Além das eleições, quando decidir a Justiça Eleitoral (art. 55, V, CF88).

¹³⁷ Situações regidas pelos art. 55, inc. II, e par. 2º, CF88; art. 240 e 244, Regimento Interno da CD (BRASIL, 1989c); art. 32 a 35, Regimento Interno do SF (BRASIL, 1970a); art. 4º, 5º, 9º, 10 e 14, da Resolução n. 25/2001, da CD (BRASIL, 2001a); e art. 5º, 10 a 17, Resolução 20/1993, do SF (BRASIL, 1993c).

¹³⁸ Nesses a decisão do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar que declarar inépcia ou falta de justa poderá ser reapreciada pelo Plenário se o recurso for subscrito por um décimo dos membros da CD.

exercitar *accountability* do acusado e apoiadores. No entanto, também pode ocorrer que a Mesa tenha que declarar a perda do mandato¹³⁹ do congressista que, durante o exercício do mandato, sofrer condenação judicial por improbidade administrativa com suspensão dos direitos políticos¹⁴⁰. Para tanto, além do esgotamento da instância jurisdicional, são fundamentais as iniciativas da pessoa jurídica lesada ou do MP. Considerando os objetivos desta pesquisa, importa registrar que o agente ministerial pode instaurar inquérito civil para apurar notícias de improbidade administrativa. Se, contudo, não se convencer da existência de fundamento para ajuizamento da ação adequada, deverá submeter as peças de informação ou os autos do inquérito civil para análise do respectivo Conselho Superior¹⁴¹, perante o qual os noticiantes poderão apresentar razões e outros documentos visando a rejeição da promoção. Se isso ocorrer, a designação de outro agente garantirá a independência funcional sem afetar a unidade e a indivisibilidade que caracterizam a Instituição¹⁴².

Pode ocorrer, ainda, que o congressista sofra condenação criminal no exercício do mandato. Após provocação da Mesa ou de partido político representado no CN, com ampla defesa garantida, a perda do mandato também dependeria dos votos da maioria absoluta dos pares. Do contrário, e ainda que sujeito à privação de liberdade, o congressista criminoso e os apoiadores só estariam sujeitos à *accountability* dos representados nas eleições futuras¹⁴³. Considerando que a

¹³⁹ Conforme art. 55, inc. IV, e par 3º, CF88.

¹⁴⁰ Conforme art. 12, Lei nº 8.429/1992 (BRASIL, 1992).

¹⁴¹ Sob pena de falta grave, conforme art. 9º, par. 1º, da Lei n. 7.347/1985 (BRASIL, 1985a).

¹⁴² Conforme art. 127, par. 1º, CF88.

¹⁴³ Aventada solução, contudo, já tencionou os poderes legislativo e judiciário, ilustrando a complexidade dos instrumentos de *accountability*, distintos dos mecanismos de *checks and balances*. Ocorreu que, no final de junho de 2013, mês de intensa mobilização da sociedade civil, o Deputado Natan Donadon foi preso porque condenado pelo STF a cumprir mais de 13 anos de reclusão pela prática de crimes de peculato e formação de quadrilha (AP 396). Dois meses depois, e aplicando a citada interpretação literal da CF88, o Plenário da CD (em votação secreta) não conferiu a maioria absoluta dos votos necessários para a afetação do mandato (PIOVESAN; SIQUEIRA, 2013). Na semana seguinte, o Min. Roberto Barroso (STF) concedeu liminar em mandado de segurança impetrado por outro Deputado (Carlos Sampaio) para suspender os efeitos da referida deliberação (AMS 32.326). No final de novembro, a EC nº 76 retirou a expressão “voto secreto” do art. 54, par. 2º, da CF88. Antes do julgamento do mérito, em meados de fevereiro de 2014, mais de 90% (noventa por cento) dos membros da CD (em votação ostensiva) acolheu representação para declarar a perda do mandato do Deputado Donadon por quebra de decoro parlamentar, em razão de ter votado na sessão anterior cujo resultado lhe interessava e ter afetado a imagem da CD ao sair algemado da sessão (SIQUEIRA; TRIBOLI, 2014). Declarando a perda do objeto do mandado de segurança, o Min. Barroso ressaltou: “11. Por fim, registre-se que o deferimento da medida liminar permitiu que o Poder Legislativo fizesse um novo exame da matéria,

condenação criminal de congressista depende de processo judicial que, apesar de sujeito a único grau de jurisdição, garante ampla defesa perante órgão colegiado, a decisão sobre o oferecimento da denúncia é fundamental para uma das formas de *accountability* dos representantes do povo e dos estados-membros no CN, posto que pode obstá-la na origem.

Enquanto não sofrer afetação do mandato, o congressista conservará o poder-dever de participar de todas as atividades que importarem *checks and balances* dos outros poderes e, também, *accountability* de outros agentes públicos. Também é importante destacar que a sujeição à *accountability* de outros agentes e dos eleitores não prejudica outras sanções penais, civis e administrativas decorrentes de condutas ilícitas¹⁴⁴.

Imagine-se, agora, que durante a apuração dos fatos atribuídos aos congressistas fosse revelado que os benefícios pessoais aventados foram ajustados com o PR. Quem poderia exigir esclarecimentos justificados do chefe do Executivo Federal, sob pena de sanção?

já à luz dos elementos constitucionais que tornavam inviável, no caso, a manutenção do mandato parlamentar. Nessa nova oportunidade, a Câmara dos Deputados determinou a perda do mandato pela expressiva maioria de 467 votos favoráveis e nenhum voto contrário, computando-se uma abstenção. Esse tipo de diálogo institucional demonstra que a relação entre o Poder Legislativo e o Supremo Tribunal Federal pode ser marcada por saudável complementariedade, em benefício da efetiva concretização das exigências constitucionais” (BRASIL, 2014c, p. 3). O trecho realçado permite inferir que o controle judicial do procedimento político decorre do sistema de *checks and balances*, e não de *accountability*. Relevante para a análise, a Proposta de Emenda à Constituição nº 18/2013 (313/2013, na CD) foi aprovada no SF entre abril e setembro daquele ano, o seguinte texto deliberação do Plenário da CD desde meados de fevereiro de 2014: “Art. 1º O art. 55 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação: “Art. 55. [...] § 2º Nos casos dos incisos I, II e VI do caput, ressalvado o previsto no inciso II do § 3º, a perda do mandato será decidida pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado Federal, por voto da maioria absoluta, mediante provocação da respectiva Mesa ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa. § 3º A perda do mandato será declarada pela Mesa da Casa respectiva: I – nos casos previstos nos incisos III a V do caput, ressalvado o previsto no inciso II deste parágrafo, de ofício ou mediante provocação de qualquer de seus membros, ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa; II – nas hipóteses dos incisos IV e VI do caput, imediatamente, mediante comunicação do Poder Judiciário, após o trânsito em julgado: a) pela prática de improbidade administrativa, quando imposta a pena de perda do cargo ou da função pública; b) quando a condenação criminal tenha por efeito a perda do cargo, função pública ou mandato eletivo, nas hipóteses previstas em lei” (BRASIL, 2013a). Se aprovada, a *accountability* dispensará a decisão política.

¹⁴⁴ Nesse sentido, pode ocorrer que uma infração de trânsito seja resolvida com a sanção administrativa, mas pode ser que também configure infração penal passível de restrição de liberdade, além de ilícito civil motivador de reparação de danos. Além dessas sanções, estará sujeito também à afetação do mandato o congressista que, embriagado e com habilitação suspensa, avançar sinal vermelho e provocar morte, evadindo-se do local do fato e, em situação de flagrante, resistir publicamente à ação de autoridade de forma atentatória do decoro parlamentar. O exemplo radical permite divisar bem os limites das distintas esferas de responsabilização pessoal da *accountability* do agente público.

Qualquer cidadão pode encaminhar denúncia por crime de responsabilidade à CD que, recebendo-a, elegerá comissão especial para emitir parecer que será submetido ao plenário. Autorizada a instauração do processo contra o PR, pelo voto de dois terços dos membros da CD, o processo será remetido ao SF, no qual a denúncia será recebida se tiver os votos da maioria simples do quórum de maioria absoluta¹⁴⁵ dos Senadores¹⁴⁶. Instaurado o processo, o PR ficará suspenso por até 180 (cento e oitenta) dias. Grantido o contraditório e a ampla defesa, a perda do cargo depende dos votos de dois terços dos membros do SF.

O exercício do mandato do PR também pode ser afetado pelo processamento de infração penal comum praticada no exercício das funções. Autorizada a instauração da instância judicial por dois terços dos da CD¹⁴⁷, e após manifestação prévia do acusado, o recebimento da denúncia pelo STF impõe suspensão do exercício do mandato por até 180 (cento e oitenta) dias. Garantido o contraditório e a ampla defesa, a sujeição à prisão depende de sentença condenatória. Sem previsão constitucional específica, a perda do mandato depende da possibilidade de subsunção do fato à competência política do CN (crime de responsabilidade) ou à declaração do STF. Como ocorre com os congressistas, o não-oferecimento de denúncia pode obstar a incidência de outra forma de *accountability* do agente público com (em tese) maior legitimização popular.

A improcedência da acusação, em qualquer fase e ambiente, restringirá a *accountability* dos representantes eleitos, ou daqueles que apoiarem, nas eleições futuras. A instauração de procedimentos que demandem esclarecimentos justificados sob pena de afetação de mandatos (*accountability*), contudo, é mais potente do que aqueles que visam apenas à contenção do poder às respectivas esferas de atribuições (*checks and balances*), sustentando o debate democrático com informações que podem contribuir para o desenvolvimento da cidadania.

¹⁴⁵ Com 81 (oitenta e um) Senadores, 41 (quarenta e um) devem estar presentes para o início da votação (quórum). A maioria simples será igual à metade mais um dos votantes (descontadas as abstenções), até o máximo de 42 (quarenta e dois).

¹⁴⁶ Situação regida pelos artigos 51, inc. I; art. 52, inc. I e par. único; art. 86, CF88; art. 14 a 38, da Lei n. 1.079/50; art. 218, Regimento Interno da CD; art. 377 a 382, Regimento Interno do SF; e decisão do STF na ADPF 378 (BRASIL, 2016d).

¹⁴⁷ Situação regida pelos artigos 51, inc. I; art. 86 e 102, inc. I, al. b, CF88; art. 1º a 12, da Lei n. 8.038/90; art. 230 a 246, Regimento Interno do STF (2015); art. 188, inc. IV, Regimento Interno da CD.

Considerando a importância de distinguir *checks and balances* de *accountability* para os fins da pesquisa, aventa-se outra hipótese especulativa para ilustrar o problema teórico.

Imagine-se que o Presidente do STF encaminhe projeto de lei para revisar o subsídio dos Ministros para “X reais”, mas o CN aprove emenda para fixá-lo em valor intermediário de “Y reais” e, depois, mantenha o veto do PR. É possível sustentar que a manutenção do valor do subsídio (irredutível) configura sanção por descumprimento (ou falta de justificação) do múnus confiado ao Poder Judiciário? Ou será que os representantes eleitos pelo povo optaram, nos limites das respectivas atribuições, por restringir a elevação do gasto público em época de crise econômico-financeira? Ou, talvez, visavam retaliar os membros do Poder Judiciário que mereciam a recomposição do subsídio como prêmio pela eficiência que não conseguiam demonstrar para superar crise de credibilidade informada por pesquisas de opinião pública? Não sendo possível atribuir causa de forma objetiva, e ainda que a conjunção de todas tenha contribuído para o resultado, mais adequado é relacioná-lo ao mecanismo de *checks and balances*.

Imagine-se, então, que o PGR encaminhe a proposta orçamentária do MPU observando os normativos correlatos e, ainda assim, o PR promova reduções antes de enviá-la ao CN. Visando preservar a autonomia financeira e orçamentária, o PGR obtém liminar em mandado de segurança impetrado perante o STF para assegurar a apreciação da proposta que encaminhou (sem reduções do PR) pelo CN. Aprovadas emendas para cortes proporcionais à alegada necessidade de redução de despesas em todos os poderes, o PR só deixa de vetar o corte no orçamento do MPU, e o CN mantém os vetos. Logo, só o MPU teria redução orçamentária e, ainda que eventual decisão judicial pudesse garantir mais recursos, a situação seria resolvida com mecanismos de *checks and balances*.

Se, contudo, depois o Executivo atrasasse sistematicamente o repasse do duodécimo, em montante inferior ao estabelecido na lei orçamentária e ainda descumprisse ordem judicial para fazê-lo, o sistema de *checks and balances* já não seria suficiente para conter o poder predominante. Só os instrumentos de *accountability* seriam capazes de afastar o pretense ditador e garantir independência e harmonia no funcionamento das instituições estatais. Sob tal perspectiva, os

instrumentos de *accountability* servem à proteção do sistema de *checks and balances*; complementando-se, não podem ser confundidos.

Por fim, a denominada *international accountability* reforça a distinção e destaca a potência do instituto.

Considerando que o imperador alemão William II já tinha sido indiciado por “ofensa suprema contra a moralidade internacional e a santidade dos tratados¹⁴⁸”, Ahtisaari (2004) considera que a demanda por *international accountability* é antiga, ainda que a tentativa de construção de um sistema justo e efetivo para os casos de violação de direitos humanos seja uma característica marcante da diplomacia multilateral, principalmente após a instalação dos Tribunais Criminais Internacionais para a ex-Iugoslávia e Ruanda e o Tribunal Penal Internacional (Estatuto de Roma). Sustentando que altos cargos políticos não podem servir de escudo impenetrável contra processos judiciais, destacou que o desenvolvimento do sistema demandaria cuidado para evitar que erros técnicos ou políticos pudessem afetar as conquistas contra a cultura de impunidade. Tal perspectiva indica que a proteção dos direitos humanos é o ângulo mais proeminente da *international accountability*, e mais adequado para os fins deste estudo.

Sob tal perspectiva, o desenvolvimento de sistema internacional para promoção da paz e proteção de direitos humanos¹⁴⁹ viabilizou a submissão de

¹⁴⁸ “The Allied and Associated Powers publicly arraign William II of Hohenzollern, formerly German Emperor, for a supreme offence against international morality and the sanctity of treaties. A special tribunal will be constituted to try the accused, thereby assuring him the guarantees essential to the right of defence. It will be composed of five judges, one appointed by each of the following Powers: namely, the United States of America, Great Britain, France, Italy and Japan. In its decision the tribunal will be guided by the highest motives of international policy, with a view to vindicating the solemn obligations of international undertakings and the validity of international morality. It will be its duty to fix the punishment which it considers should be imposed. The Allied and Associated Powers will address a request to the Government of the Netherlands for the surrender to them of the ex-Emperor in order that he may be put on trial” (THE UNITED STATES OF AMERICA, THE BRITISH EMPIRE, FRANCE, ITALY AND JAPAN, 1919, p. 136-137)

¹⁴⁹ Richard Goldstone considera que o fato de os líderes nazistas terem sido julgados depois da II Guerra Mundial, e não executados sumariamente, instabilizou o conceito de soberania e fundou a jurisdição universal para crimes contra a humanidade, cuja natureza não restringe o julgamento ao local dos fatos, mas amplia a competência para qualquer tribunal de outro país disposto a tanto. O desenvolvimento do sistema foi impulsionado pela Carta das Nações Unidas, pela Declaração Universal dos Direitos do Humanos, pela Convenção de Genebra, pela Convenção sobre Apartheid e pela Convenção contra a Tortura, utilizada pela Câmara dos Lordes para confirmar a ordem de prisão expedida pela Justiça Espanhola contra o General Pinochet por supostos crimes que ordenou no Chile. Em relação à Convenção sobre Genocídio, lembrou dos Tribunais Criminais para os casos da Jugoslávia e Ruanda. Por fim, destacou a criação da Tribunal Penal Internacional (GOLDSTONE, 2004). Paul Lauren analisa minudentemente o percurso histórico do que considerou radical e revolucionária transformação da proteção internacional dos direitos humanos,

instituições e agentes públicos ao monitoramento de determinadas organizações supranacionais e multilaterais com poder de sanção decorrente de tratados e convenções que vinculam os Estados signatários. Participando do momento constitutivo originário, os Estados conferem às referidas organizações personalidade jurídica de igual *status* sem afetação da soberania. Em razão disso, agentes públicos cujas atividades desenvolvidas com alguma discricionariedade estiverem relacionadas às obrigações de *jus cogens*¹⁵⁰, tratado ou convenção internacional, devem prestar esclarecimentos (transparência e publicidade) motivados tanto para a “sociedade doméstica” quanto para a internacional, que poderá impor sanções (não só pecuniárias) ao Estado pelas condutas infringentes dos agentes, independente da culpa: “se houver violação, verificando-se o nexo do fato jurídico com o dano e caso se constate o dano em si, sempre haverá o dever de reparar ou sofrer o impacto das sanções impostas ao sujeito de direito internacional violador da norma internacional” (DUARTE JÚNIOR, 2008, p. 97).

Sem desconsiderar a problematização sobre as deficiências de *accountability* das agências de *international accountability* e, também, carência de legitimação democrática¹⁵¹, a situação normativa brasileira prevê a incidência de tais instrumentos. Nesse sentido, a sujeição à jurisdição do Tribunal Penal Internacional decorre da opção do constituinte derivado¹⁵², depois que Decreto presidencial já tinha promulgado o Estatuto de Roma aprovado pelo CN¹⁵³. Antes, a adesão ao

com o desenvolvimento do direito penal internacional e a criação de tribunais internacionais: “As a consequence, and from the perspective of history, this whole process of transformation offers dramatic confirmation of the capacity of humans to change and to move from an entrenched culture of impunity toward a new and evolving culture of accountability for the purpose of providing international protection for human rights” (LAUREN, 2004, p. 36).

¹⁵⁰ “Even if no treaty provisions cover a situation, international law includes a category of *jus cogens* - peremptory norms, such as norms against piracy, whose violation justifies legal accountability” (GRANT; KEOHANE, p.35).

¹⁵¹ Analisando vários trabalhos sobre o tema, Ana Postolache destaca o valor intrínseco do instrumento: “Moreover, despite a common view on what accountability should mean in the sphere of global governance, the literature argues unanimously that the international organizations and the new political entities that configure the scene of global politics must be accountable. Democratic accountability is not only about preventing and neutralizing potential threats from the agent against the principal, but it is also about the promoting of good governance, understood as an efficient use of the state authority for the good of the people. The concept of accountability entails thus a strong normative aspect, including under its umbrella the notions of justice, fairness, responsibility and integrity. In Müller-Wille’s words, improvements in democratic accountability are not about maximizing formal scrutiny, but it should rather be understood as a move towards good governance” (POSTOLACHE, 2013, p. 54).

¹⁵² Conforme redação do art. 5º, par. 4º, CF88, estabelecida pela EC 45.

¹⁵³ Referência ao Decreto Presidencial n. 4.388, de 25 de setembro de 2002.

Pacto de São José da Costa Rica já submetia o processamento de situações correlatas à jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos¹⁵⁴. Para assegurar o cumprimento das obrigações convencionadas em favor da proteção dos direitos humanos, o constituinte derivado possibilitou que procedimentos investigatórios ou processos criminais que ordinariamente tramitem nas Justiças dos Estados-membros sejam deslocados para a competência da Justiça Federal¹⁵⁵. Tal alteração do pacto federativo garantiu à União condições de evitar que eventuais problemas estaduais implicassem sancionamento que pudesse afetar toda a federação em circunstâncias que impossibilitavam outros entes federativos de impedir o resultado. Esse aspecto, como será demonstrado, é muito importante para os objetivos desta pesquisa.

Por ora, e sem desconsiderar o *jus cogens*, a possibilidade de *internacional accountability* decorre da adesão aos normativos dos organismos internacionais dos quais o Brasil é parte. Para ilustrar a hipótese, imagine-se que o PR ordene às forças armadas a contenção de manifestações populares pacíficas contra o governo e, no cumprimento, restem civis mortos e feridos. Depois, o CN julga improcedente a denúncia por crime de responsabilidade e o PGR promove o arquivamento de peças de informação de crime comum atribuído ao PR no exercício do mandato, por falta de base para a denúncia. Poderia ocorrer *internacional accountability*?

Considerando que o evento isolado não justificasse a jurisdição do Tribunal Penal Internacional, a Corte Interamericana de Direitos de Humanos (CIDH) já sancionou o Brasil por não assegurar recurso judicial efetivo para vítima de violação de direitos fundamentais, no “caso Garibaldi vs. Brasil”¹⁵⁶: Em 27 de novembro de 1998, em Querência do Norte (PR), durante desocupação extrajudicial da Fazenda

¹⁵⁴ Referência ao Decreto Presidencial n. 68, de 6 de novembro de 1992, expedido pelo Vice-Presidente Itamar Franco enquanto o Fernando Collor de Mello estava sendo processado pelo Senado Federal por crime de responsabilidade.

¹⁵⁵ Conforme redação do art. 109, par. 5º, CF88, estabelecida pela EC 45.

¹⁵⁶ Fabricio Ricardo de Limas Tomio e Ilton Norberto Robl Filho destacaram a primeira condenação imposta ao Brasil quando relacionaram a criação de tribunais internacionais com a Judicialização da política: “Brazil has not been unfazed by this phenomenon. After the 1988 Federal Constitution important international human rights treaties were ratified and incorporated in national law. One example was the American Convention on Human Rights, ratified in 1992. In December 10th 1998, as dictated by the Convention, Brazil recognized interamerican jurisdiction over cases brought by member-states and by the Interamerican Commission on Human Rights. The Court generated important sentences against Brazil, the first of which was the Ximenes Lopes vs. Brazil case, from July 4th 2006. The case pertained to a Brazilian citizen that was institutionalized in a psychiatric facility and died after four days of internment” (TOMIO; ROBL FILHO, 2013, p. 100).

São Francisco, que estava ocupada por um grupo de famílias vinculadas ao “Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra”, um indivíduo encapuzado efetuou um disparo de arma de fogo calibre 12 (doze) que causou a morte de Sétimo Garibaldi. Em maio de 2004 o Juízo da Comarca de Loanda acolheu o arquivamento do inquérito policial promovido pelo MP. No mês de setembro daquele ano, o Tribunal de Justiça do Paraná denegou o pedido de segurança ajuizado pela viúva Iracema Garibaldi para desarquivamento do inquérito. Admitindo o caso em novembro de 2007, a CIDH declarou (em setembro de 2009) que o Brasil violou direitos às garantias e à proteção judicial¹⁵⁷ em prejuízo dos sucessores da vítima. Para tanto, apontou as falhas e omissões do inquérito policial, incluindo as decisões ministeriais e judiciais, destacando-se o seguinte excerto:

129. Al solicitar el archivo de la Investigación, el Ministerio Público no consideró la posibilidad de ordenar las diligencias mencionadas en los párrafos anteriores con relación a los testimonios, los vehículos y las armas utilizadas en el desalojo (supra párrs. 122 a 127). Independientemente de la convicción personal del fiscal, se advierte que éste aceptó como verdaderas y ciertas las informaciones señaladas por el escribiente Ribeiro y Morival Favoreto, sin buscar su comprobación, ni cotejarlas con otras pruebas constantes en el expediente, renunciando así a la potestad punitiva del Estado. Por su parte, la decisión de archivo de la Investigación dictada por la jueza Khater únicamente siguió el parecer del Ministerio Público sin valorar lo actuado ni brindar fundamentos que justificaran su decisión. En ese sentido, al decidir sobre el archivo del procedimiento investigativo, la magistrada no realizó un control judicial efectivo sobre dicha solicitud, la cual, como ya expuso el Tribunal, presentaba diversas omisiones e irregularidades. 130. La Corte considera que los órganos estatales encargados de la investigación relacionada con la muerte violenta de una persona, cuyo objetivo es la determinación de los hechos, la identificación de los responsables y su posible sanción, deben llevar a cabo su tarea de manera diligente y exhaustiva. El bien jurídico sobre el que recae la investigación obliga a redoblar esfuerzos en las medidas que deban practicarse para cumplir su objetivo. El actuar omiso o negligente de los órganos estatales no resulta compatible con las obligaciones emanadas de

¹⁵⁷ Dispositivos da Convenção Interamericana de Direitos Humanos citados: “Art. 1.1. Os Estados Partes nesta Convenção comprometem-se a respeitar os direitos e liberdades nela reconhecidos e a garantir seu livre e pleno exercício a toda pessoa que esteja sujeita à sua jurisdição, sem discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, idioma, religião, opiniões políticas ou de qualquer outra natureza, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição social. [...] Art. 8.1. Toda pessoa tem direito a ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação penal formulada contra ela, ou para que se determinem seus direitos ou obrigações de natureza civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza. [...] Art. 25.1. Toda pessoa tem direito a um recurso simples e rápido ou a qualquer outro recurso efetivo, perante os juízes ou tribunais competentes, que a proteja contra atos que violem seus direitos fundamentais reconhecidos pela constituição, pela lei ou pela presente Convenção, mesmo quando tal violação seja cometida por pessoas que estejam atuando no exercício de suas funções oficiais” (ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, 1969).

la Convención Americana, con mayor razón si está en juego uno de los bienes esenciales de la persona. (CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2009, p. 40-41).

As Resoluções de supervisão do cumprimento da sentença informam que a decisão da Corte foi publicada no Diário Oficial e em outros jornais de circulação nacional e regional (no Estado do Paraná), e que o Brasil indenizou os sucessores da vítima pelos danos materiais e imateriais, além das custas e gastos realizados pela viúva. O encerramento da supervisão sobre investigação de eventuais faltas funcionais dos agentes públicos envolvidos na apuração dos fatos evidenciou os limites do instrumento:

11. La Comisión Interamericana valoró que Brasil esté impulsando la denuncia contra un posible responsable y continúe investigando la responsabilidad de otras personas. Indicó su preocupación porque los procesos para investigar la conducta de los funcionarios intervinientes en la investigación de los hechos han sido archivados, “sin haber realizado un análisis serio y completo respecto de su desempeño en la investigación del caso e, incluso, haciendo referencia a la imposibilidad de continuar con otros procedimientos, en virtud de que habría operado la prescripción de las sanciones administrativas”. Concluyó que el Estado continúa sin cumplir con su obligación de investigar las eventuales faltas de funcionarios públicos a cargo de la investigación (CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2012, p. 4).

Pendente o cumprimento do dever de “conducir eficazmente y dentro de un plazo razonable la Investigación y cualquier proceso que se llegare a abrir, como consecuencia de ésta, para identificar, juzgar y, eventualmente, sancionar a los autores de la muerte del señor Garibaldi” (CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2009, p. 57), verifica-se que o Tribunal de Justiça do Paraná concedeu *habeas corpus* para trancar a ação penal proposta depois do desarquivamento do inquérito¹⁵⁸, e pende o julgamento do recurso especial

¹⁵⁸ Da ementa do acórdão, destaca-se: “Desse modo, em que pese tenham alguns dos assentados reconhecido o paciente dentre as pessoas que invadiram o acampamento do MST no dia dos fatos (cfme. declarações contidas no inquérito antes do arquivamento), tendo o Dr. Promotor de Justiça apresentado argumentos que, a par destes reconhecimentos, conduziram à conclusão de que não se produziram elementos para esclarecer a autoria delitiva e tendo requerido o arquivamento do respectivo Inquérito Policial, o que foi acolhido pela MMª Juíza de Direito, a posterior instauração de persecução penal contra o indiciado só poderia ocorrer se tivessem surgido “novas provas” capazes de modificar o panorama probatório anterior, o que não ocorreu, como se demonstrou pela análise dos novos elementos colhidos após o desarquivamento. - Não havendo, no caso, a produção de “novas provas” que modificassem a matéria de fato e autorizassem o oferecimento de denúncia em desfavor do paciente, é de rigor que se reconheça estar sofrendo constrangimento ilegal. - O oferecimento de denúncia, com fundamento em base empírica existente em inquérito

interposto pelo MP do Paraná, no qual o Min. Rogério Schietti Cruz inaugurou divergência¹⁵⁹ para permitir o processamento da ação penal. O voto considerou que a decisão da Corte Interamericana (sentença internacional) vincula as instituições nacionais sem ofender a soberania e reclama controle de convencionalidade¹⁶⁰. Destacam-se trechos que problematizam a situação:

Creio desnecessário dizer o quão constrangedor é para o sistema judiciário brasileiro ver apontada, em âmbito internacional, a incúria com que, conforme afirmado, se houveram as autoridades responsáveis pela investigação de um crime de homicídio, classificado por nossa Constituição da República como hediondo. Mas o fato não é de todo surpreendente, ante a constatação, estampada no Mapa da Violência de 2013 (produzido sob a coordenação do sociólogo Julio Jacobo Waiselfiz), de que os casos de investigação e de elucidação de assassinatos no Brasil variam entre 5% e 8% dos inquiridos, número que alcança 65% nos Estados Unidos, 80% na França e 90% no Reino Unido. Acredito, entretanto, ser ainda mais constrangedor perceber que, mesmo após o reconhecimento formal dessas inúmeras falhas e omissões estatais na condução das investigações relativas ao caso de homicídio de um nacional, não houve qualquer esforço do Judiciário brasileiro em dar efetivo cumprimento à sentença proferida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. [...] Em verdade, percebe-se ter havido, por parte do Tribunal de origem, maior empenho em obstruir a ação penal para a qual ele próprio reconheceu haver justa causa do que o necessário esforço interpretativo para não interromper o curso do processo, instaurado após o expresse reconhecimento, em sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos (“autoridades estatais não atuaram com a devida diligência nem em consonância com as obrigações derivadas dos artigos mencionados”), de diversas falhas e omissões da investigação anteriormente encetada pelo Ministério Público e pela Polícia Civil do Estado. Para tanto, o Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, em ação de habeas corpus, incursionou verticalmente o exame dos elementos informativos produzidos até então, de modo incompatível com o grau de cognição inerente ao writ, para concluir pela ausência de “prova nova” a conferir lastro à ação penal movida contra o ora recorrido, mesmo, paradoxalmente, após externar a convicção de que já havia justa causa

policial arquivado, a pedido do Ministério Público, constitui constrangimento ilegal e viola o princípio constitucional da segurança jurídica, pois, se assim não for, o investigado, a qualquer momento, antes de consumado o prazo prescricional, poderá ser submetido a processo penal, independentemente de novas provas, o que é inadmissível, nos termos do art. 18 do Código de Processo Penal e do enunciado da Súmula 524 do egrégio Supremo Tribunal Federal. (fls. 734-736)” (PARANÁ, 2012).

¹⁵⁹ O processamento recursal aguarda voto-vista do Min. Sebastião Reis Júnior (REsp nº 1351177/PR).

¹⁶⁰ A obrigação do Estado cumprir o comando das sentenças da CIDH decorre da adoção do instituto da “obrigatoriedade da satisfação integral” pelo sistema interamericano: “Dessarte, os Estados-membros da Convenção têm o compromisso de cumprir a decisão da Corte Interamericana, nos casos em que figurarem como parte (Art. 68,1), sendo a sentença definitiva e inapelável. Tanto a aplicação quanto a execução das sentenças da Corte Interamericana dependerão da normatividade interna do Estado condenado, devendo o mesmo adotar medidas cabíveis ao seu cumprimento, não podendo deixar de cumprir obrigação alegando ausência de lei. No caso de não cumprimento das decisões da Corte, esta indicará em seu relatório anual à Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos os casos em que determinado Estado-parte não deu cumprimento às suas sentenças” (CHAVES; SOUSA, 2016, p. 103-104).

para a persecução penal mesmo antes do arquivamento das investigações (MINISTRO..., 2016, p. 33; 40-41).

Verifica-se, portanto, que até agora a União já foi sancionada por agência de *international accountability* e as pendências estão submetidas à esfera jurisdicional conforme sistema de *checks and balances*. Apesar das críticas da Corte Interamericana, os agentes públicos (individualmente considerados) foram submetidos aos instrumentos de *accountability* disponíveis¹⁶¹.

A questão hipotética pendente coloca o problema da pesquisa na situação mais radical possível. Com efeito! Imagine-se que organismo internacional acolha demandas de vítimas de ações violentas desenvolvidas por agentes públicos para desmobilizar manifestações populares pacíficas, e determine que o Estado (Brasil) desenvolva eficaz persecução penal para punição dos responsáveis pelos fatos¹⁶².

¹⁶¹ Nesse sentido, consta expressamente na Resolução de supervisão do cumprimento da sentença: "9. Sobre la averiguación de eventuales faltas funcionales de autoridades a cargo de las investigaciones, Brasil indicó que: a) la *Corregedoria Geral* de la Policía condujo una investigación preliminar respecto de tres funcionarios policiales, de la que no se desprendieron evidencias de faltas disciplinarias durante la investigación sobre la muerte del señor Garibaldi. Sin embargo, el corregidor afirmó que quedó demostrado que un servidor policial "utilizó el arma aprendida, efectuando un disparo para arriba, en un lugar propenso a conflicto", en contravención a los artículos 210. V, 212, 213.XII y XLI de la Ley LC 14/82 que prevén penas de advertencia, reprensión o suspensión y dimisión. Las infracciones disciplinarias prescriben en dos y cinco años y, en particular, "la práctica de [una] posible contravención de disparo de arma de fuego [...] estaría prescrita". Por otra parte, el Ministerio Público solicitó el archivo de dicha investigación administrativa por falta de prueba de autoría; b) respecto de los fiscales que actuaron en el caso, se realizaron dos procedimientos administrativos de investigación, uno por parte de la *Corregedoria Geral* del Ministerio Público del Estado de Paraná, y otro por parte de la *Corregedoria Nacional* del Consejo Nacional del Ministerio Público. La primera de ellas, en el año 2006, concluyó que el fiscal actuó en el caso "siguiendo su propia conciencia y también en vista del ordenamiento jurídico vigente", de modo que archivó el procedimiento. Respecto del segundo procedimiento de averiguación, iniciado por el Consejo Nacional del Ministerio Público en virtud de la Sentencia de la Corte, archivó la denuncia en función de la "inexistencia de pruebas que lleven a la conclusión de alguna infracción disciplinaria cometida por el miembro del Ministerio Público del Estado de Paraná", y c) el *Corregedor Geral* de Justicia del Estado de Paraná inició una averiguación respecto de la conducta de la jueza responsable del caso de la muerte del señor Garibaldi, a partir de la Sentencia de la Corte Interamericana. Al respecto, concluyó que la conducta de la jueza no constituyó una infracción disciplinaria y archivó el expediente" (CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2012, p. 3-4).

¹⁶² Nesse sentido: "Apesar das inegáveis contribuições, uma dificuldade persiste quanto à implementação das sentenças da Corte no plano doméstico, nomeadamente, o cumprimento da obrigação do Estado de investigar, processar e punir penalmente os responsáveis pelas violações de direitos humanos. O incumprimento desta obrigação compreende a demora injustificada na tramitação da ação penal, falhas no procedimento investigativo e judicial e até mesmo a não instauração de inquérito policial para a apuração do crime. Assim, o principal desafio consiste em assegurar a efetiva investigação dos fatos, bem como a identificação e sanção dos responsáveis pelas violações, especialmente quando estejam ou possam estar envolvidos agentes do Estado. Isso é indispensável para afastar o sentimento de impunidade, isto é, a percepção de que o Estado protege violadores dos direitos humanos, garantindo que eles não sejam investigados, julgados ou punidos, e suas implicações negativas para o tecido social" (CEIA, 2013, p. 151).

No plano nacional, quem poderá obrigar o PGR a pedir o desarquivamento das peças de informação e oferecer denúncia? Mais do que isso, quem poderá sancioná-lo por ter agido de acordo com a convicção pessoal autorizada pelo sistema jurídico?

Considerando que o PGR pode afetar a *horizontal accountability* atribuída aos membros do STF, vislumbra-se que esteja em situação similar àqueles se considerado que gozam de independência sem terem sido eleitos pelo povo.

Tratando da *accountability* dos membros do Poder Judiciário, Fabrício Ricardo de Limas Tomio e Ilton Norberto Robl Filho sustentam que podem ter decisões revisadas por instâncias superiores (*accountability* judicial decisional), podem sofrer sanção em razão do comportamento pessoal (*accountability* judicial comportamental), do desempenho das atribuições não jurisdicionais (*accountability* judicial institucional) e do descumprimento da lei (*accountability* judicial legal) (TOMIO; ROBL FILHO, 2015), além da exposição pública (*accountability* social) que pode acionar a rede de *accountability* horizontal. Sob tal perspectiva, a atuação do PGR pode afetar a *accountability* judicial legal dos Ministros do STF, sujeitos à jurisdição penal da mesma Corte, além de obstruir o fluxo da informação para a *accountability* social.

Do exposto, conclui-se que os instrumentos de *accountability* não se confundem com o mecanismo de *checks and balances*, tanto que podem ser utilizados isoladamente e com resultados diversos. Não obstante, os instrumentos de *accountability* podem contribuir para o balanceamento da relação entre poderes ao possibilitar o sancionamento de agentes públicos (eleitos ou não) que descumprirem os deveres confiados.

Nesse sentido, e apesar de divergências conceituais, extrai-se como síntese que os instrumentos de *accountability* garantem a alguém (cidadãos ou agentes públicos) o direito de exigir dos agentes públicos informação justificada sobre o cumprimento dos deveres, sob hipótese de sanção.

Antes de analisar as possibilidades de *accountability* do PGR, é necessário definir o significado do termo para os fins da pesquisa, visando evitar utilização aleatória das expressões já cotejadas em prejuízo da coerência metodológica.

2.2 DEFININDO O SIGNIFICADO DE *ACCOUNTABILITY* PARA OS FINS DA PESQUISA

Nas democracias representativas, *accountability* é o conjunto de instrumentos capazes de obrigar agentes públicos a justificarem o cumprimento dos deveres delegados sob pena de sanção.

Ainda que possa ser aplicado às relações privadas e às relações públicas desenvolvidas em regimes ditatoriais, a primeira dimensão delimita a definição para o regime representativo democrático porque, como já considerado antes, o exercício direto do poder não envolve delegação e os governos não-democráticos dispensam delegação constitutiva.

A opção pela locução “conjunto de instrumentos” não descaracteriza a ideia de mecanismo ou sistema e, do contrário, valoriza a concepção acentuando a importância isolada de cada procedimento que possa contribuir para a consecução da meta: evitar ou sancionar descumprimento da delegação de poder. Para tanto, pode ser que um único instrumento seja suficiente; mas pode ser que haja necessidade de combiná-los em situação de interdependência mais complexa¹⁶³.

A expressão “capacidade de obrigar” significa que alguém tem direito de exigir alguma coisa de outrem (de forma objetiva¹⁶⁴) em relação de *principal-agent*¹⁶⁵, na qual serão *principals* (sujeitos ativos) os cidadãos¹⁶⁶ e os agentes públicos aos quais for delegado poder para tanto; os *agents* (sujeitos passivos) serão as pessoas físicas e jurídicas que exercerem múnus público sujeito às exigências de *principals* e, por isso, denominadas “agentes públicos” (lato sensu¹⁶⁷).

¹⁶³ Nesse sentido, a rejeição de contas, depois de parecer prévio do órgão de contas, não implica afetação do mandato, ainda que possa motivar processamento por crime de responsabilidade.

¹⁶⁴ Conforme Mosher (*apud* Campos, 1990, p. 33).

¹⁶⁵ Conforme Elster (1999) e Przeworski (2006).

¹⁶⁶ Considerando que o povo é o titular da soberania, a perspectiva do “direito de exigir” orienta a relação vertical descendente, sempre “de-cima-para-baixo” (*top down*).

¹⁶⁷ Conforme estabelece a LIA: “Art. 1º Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei. Parágrafo único. Estão também sujeitos às penalidades desta lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a

Os requisitos para exercício da cidadania, as formas de investidura na esfera pública e a sujeição dos entes jurídicos serão regidos por normas que, embora resultado de decisão política, serão sempre jurídicas e, portanto, sujeitas ao monopólio da jurisdição¹⁶⁸.

Os deveres com os eleitores são, no mínimo, aqueles compromissos de campanha do candidato, partido ou coligação e também podem revelar-se no curso do mandato, veiculados por contatos diretos entre representados e representantes, ou grupos de representantes, associações e mobilizações reivindicatórias da sociedade civil. As demandas sociais, os movimentos de cidadania e o horizonte do ambiente democrático são muito amplos para estabelecer deveres rígidos e objetivos dos agentes públicos eleitos. No plano jurídico, os deveres dos agentes públicos serão aqueles estabelecidos pelas normas de regência das respectivas atividades. Em razão disso, a vinculação de condutas não possibilita resultado diverso, enquanto a flexibilização permite que o agente atue de acordo com a conveniência e a oportunidade.

A justificativa¹⁶⁹ de cumprimento sob pena de sanção¹⁷⁰ qualifica a informação (transparência) e destaca a coercibilidade do instituto. Ainda que fundamental, não basta que o agente informe que agiu, mas por que e como agiu; mais do que isso, que agiu cumprindo o dever da atividade pública delegada. Se não se desincumbir satisfatoriamente, estará sujeito à sanção; desincumbindo-se, terá cumprido a obrigação e, conforme o caso, poderá ser recompensado pelo desempenho com a reeleição, promoção, compensação financeira, ente outros.

Quadro 6 – Estrutura das relações de *accountability*

Sujeito ativo (<i>principal</i>)	Sujeito passivo (<i>agent</i>)	Objeto
Determinado por lei (cidadãos e agentes públicos)	Agente público (lato sensu)	Obrigação de justificar o cumprimento dos deveres, sob pena de sanção

Fonte: elaborado pelo autor.

contribuição dos cofres públicos. Art. 2º Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.”

¹⁶⁸ A opção política constitutiva está descrita no art. 5º, CF88: “XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;”

¹⁶⁹ Sentido de *answerability*, de Schedler (1999), sem decomposição em “informação” e “justificação”.

¹⁷⁰ Elemento fundamental, conforme Mainwaring (2003).

Para tanto, instrumentos de *accountability* política¹⁷¹ estarão disponíveis para os cidadãos constrangerem os agentes públicos a agirem na promoção de determinados interesses. A escolha do representante (*accountability* política eleitoral) pode considerar programas partidários, propostas individuais, além da vida pregressa dos candidatos e apoiadores, como também pode decorrer de opção aleatória motivada por íntima convicção. A recompensa dos eleitos implicará sanção dos não-eleitos (*ex ante*), e o eficiente monitoramento do exercício dos mandatos depende da permanente circulação de informações e plena utilização da liberdade de manifestação que caracteriza o debate democrático (*accountability* política social). Assim sendo, se os cidadãos não conseguirem sensibilizar os representantes a cumprirem as expectativas nem demovê-los de atuarem contra os interesses dos representados, só haverá possibilidade de sancioná-los em eleições futuras (*ex post*). De outra forma, se não conseguirem convencer os representantes a não aumentarem tributos ou, do contrário, não conseguirem convencê-los a aumentarem tributos para financiamento de programas sociais, só restará sancioná-los em processo eleitoral.

Permanentemente, porém, o sistema jurídico possibilitará que entes públicos também possam exigir dos agentes públicos justificção sobre o cumprimento dos deveres e, se for o caso, aplicar sanções por meio de instrumentos *accountability* institucional¹⁷². A relação *principal-agent* restrita ao ambiente intraestatal será desenvolvida sob três perspectivas: 1) Administrativamente, quando a decisão emanar do próprio ente ao qual o agente está vinculado pela investidura: controladorias, auditorias, corregedorias, colegiados e conselhos de fiscalização e controle, entre outros; 2) Politicamente, quando a decisão for proferida por órgão externo não jurisdicional: agências e conselhos de fiscalização e controle, poder legislativo etc; 3) Juridicamente, quando a decisão emanar de ente jurisdicional: juízos, tribunais e cortes internacionais.

¹⁷¹ A denominação visa superar as críticas de direcionalidade da *vertical accountability* (O'Donnell) sem desconsiderar que o poder situa-se "fora" da institucionalidade estatal. Alinha-se com a perspectiva de *societal accountability* (SMULOVITZ; PERUZZOTTI, 2000b), e *electoral accountability* (MAINWARING, 2003).

¹⁷² Também visa superar as críticas de direcionalidade da *horizontal accountability* (O'Donnell) sem desconsiderar que o poder situa-se "dentro" da institucionalidade estatal. Também aproveita as propostas de *societal accountability* (SMULOVITZ; PERUZZOTTI, 2000b).

Quadro 7 – Espécies de *accountability*

Denominação	Descrição	Exemplo de sujeito ativo
Política eleitoral	Decisão política em eleições periódicas	Cidadãos
Política social	Exposição pública de violação de deveres	Sociedade civil e órgãos de comunicação social
Institucional política	Decisão de ente externo não jurisdicional	Legislativo, entes de fiscalização e controle
Institucional jurídica	Decisão jurisdicional motivada	Juízos, Tribunais, Cortes Internacionais
Institucional administrativa	Decisão do ente ao qual o agente está subordinado	Corregedorias, entes de fiscalização e controle

Fonte: elaborado pelo autor.

De tal forma, todos os agentes públicos estarão sujeitos à *accountability* política social, mas só os eleitos estarão sujeitos aos instrumentos de *accountability* política eleitoral.

Os instrumentos de *accountability* institucional incidirão conforme a regulamentação legal de cada espécie (política, jurídica e administrativa), que especificará deveres dos agentes públicos e o direito de outros agentes exigirem justificação de conformidade sob pena de sanção.

Ainda, tanto o Brasil (União) como os agentes públicos estarão sujeitos à *accountability* institucional internacional decorrente de *jus cogens*, tratados ou convenções que possibilitarem a entes internacionais a exigência de justificação de ações desenvolvidas no exercício de atividade pública, sob pena de sanção¹⁷³.

A classificação considera a posição do responsável pelo sancionamento sem desconsiderar a origem da iniciativa. Logo, uma sanção política poderá ser motivada por instrumentos institucionais, independentemente do resultado do procedimento correlato, da mesma forma que uma sanção institucional poderá decorrer de instrumentos políticos. Dessa forma, o cidadão pode deixar de eleger um candidato absolvido em procedimentos institucionais administrativos, políticos ou jurídicos, enquanto as três instâncias institucionais poderão sancionar agentes políticos em razão de iniciativa de cidadão, de informações da imprensa e até da pressão da sociedade civil organizada (especialmente nos julgamentos políticos sobre responsabilidade).

¹⁷³ A inclusão do Estado na sujeição passiva amplia a perspectiva de Duarte Júnior e decorre da lógica do sistema internacional empiricamente demonstrada.

Por fim, reitera-se que a definição proposta não pretende apossar-se das formulações cotejadas e de outras que, embora não cotejadas diretamente, tenham contribuído para a definição do sentido que será empregado no enfrentamento do problema fundamental da pesquisa.

2.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS: PODEMOS FALAR DE *ACCOUNTABILITY* DO PGR?

Primeiramente, e de acordo com a arquitetura constitucional, pode-se afirmar que a democracia representativa é o regime político (de governo) da república federativa do Brasil¹⁷⁴.

Mesmo que estudiosos do Direito Administrativo diverjam, o constituinte derivado permite classificar o PGR como agente político¹⁷⁵. Se não for, também não será razoável excluir a Chefia de instituição essencial à Justiça da definição de “agente público” (*agent*) adotada para esta pesquisa. Dado que o exercício de atividade pública implica delegação de múnus, o PGR será *accountable* (sujeito passivo) se houver instrumento capaz de obrigá-lo a justificar o cumprimento dos deveres do cargo, sob pena de sanção. Nesse sentido, regra que estabeleça só o dever de informar o número de inquéritos penais recebidos em determinado período e respectivas denúncias, arquivamentos e outras promoções não possibilitará responsabilização objetiva, como outra que estabelecer só dever de justificar eventual atraso no cumprimento de prazos processuais.

Quadro 8 – Possibilidade de *accountability* da atribuição penal privativa do PGR

Espécie	Situação
Política eleitoral	Não há eleição para PGR.
Política social	Exposição pública de violação de deveres não pode ser demonstrada juridicamente.
Institucional política	Afetada pela homologação judicial da promoção de arquivamento.

¹⁷⁴ A CF88 é expressa: “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. [...] Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I plebiscito; II referendo; III iniciativa popular.”

¹⁷⁵ Conforme atual redação do artigos 128, par. 5º, inc. I, al. c (EC n. 19/98) e 37, inc. XI (EC n. 41/03), da CF88.

Institucional jurídica	Afetada pela homologação judicial da promoção de arquivamento.
Institucional administrativa	Afetada pela independência funcional e, também, pela superioridade hierárquica do PGR.

Fonte: elaborado pelo autor.

Considerando que só poderá ser PGR o integrante da carreira do MPU que, tendo mais de 35 (trinta e cinco) anos, for nomeado pelo PR depois de aprovado pela maioria absoluta do SF¹⁷⁶, evidente que não será atingido (diretamente) pelos instrumentos de *accountability* política. Contudo, a circulação de informações e as mobilizações sociais (*accountability* política social) poderão sensibilizar os encarregados de processos de apuração de responsabilidades – se cabíveis!

Tendo que não se exige vitaliciedade do PGR, a negativa de vitaliciamento com exoneração do cargo do MPU seria a única hipótese de afetação do exercício do mandato por instrumento de *accountability* institucional administrativa. Embora radical, não se vislumbra outro instrumento capaz de obrigar o PGR a justificar o cumprimento dos deveres¹⁷⁷ para outro órgão da própria Instituição, sob pena de sanção. Nesse sentido, e ainda que o PGR não deixe de ser membro do MPU enquanto cumpre o mandato, não é possível sustentar que esteja sujeito à fiscalização de Corregedoria ou Conselho Superior do MPU, posto que tem atribuição para sancionar os membros da carreira do MPF (que também Chefia). Seria razoável sustentar a hipótese de autossanção? O poder-dever do Conselho Superior do MPF de designar Subprocurador-Geral da República para resolver imputação de crime comum atribuído ao PGR não implica sanção administrativa, mas via de acesso à *accountability* institucional judicial. Por fim, e ao contrário do quanto autorizado aos Estados-membros, o Colégio de Procuradores não recebeu autorização para propor a destituição do PGR. A iniciativa é privativa do PR¹⁷⁸.

Dos instrumentos de *accountability* institucional política, já foi demonstrado que decisão liminar desobriga o PGR de justificar o cumprimento dos deveres sob pena de sanção do Conselho Nacional do MP (BRASIL, 2012). É inconteste, porém, que estará sujeito ao julgamento do SF se¹⁷⁹: 1) emitir parecer, quando, por lei, seja

¹⁷⁶ Situação regida pelos artigos 128, par. 1º; 52, inc. III, al. e; e inc. I; art. 84, inc. XIV, CF88.

¹⁷⁷ Entre outros, aqueles relacionados nos artigos 128, inc. II, CF88; 26, 27 e 46 a 50, LOMPU.

¹⁷⁸ Situação regida pelo art. 128, par. 1º, e inc. I, al. a, CF88; artigos 49, inc. XI, 51, 53, 57, 63 e 259, dentre outros, LOMPU; e artigos 9º, par. 2º, e 12, inc. IV, Lei nº 8.625/1993 (LONMP).

¹⁷⁹ Conforme artigos 40 e 40-A, da Lei 1.079/50.

suspeito na causa¹⁸⁰; 2) recusar-se à prática de ato que lhe incumba¹⁸¹; 3) ser patentemente desidioso no cumprimento de suas atribuições; 4) proceder de modo incompatível com a dignidade e o decoro do cargo; 5) ordenar ou praticar ação contra a lei orçamentária¹⁸². Também estará sujeito à destituição do cargo, se o SF aprovar a iniciativa do PR¹⁸³.

No plano da *accountability* institucional judicial, há possibilidade de o PGR ter que suportar decisões provisórias e definitivas que afetem o exercício do mandato. Sem imunidade material e processual penal, o PGR poderá ser privado da liberdade em situação de flagrante de crime inafiançável, hipótese que obrigará o Conselho Superior do MPF designar Subprocurador-Geral da República para tomar

¹⁸⁰ Conforme artigos 57, par. 1º, 236 e 238, LOMPU, e combinando-se as disposições dos Códigos de Processo Penal (art. 254) e Civil (art. 135): I) se for amigo íntimo ou inimigo capital de qualquer deles; II) se ele, seu cônjuge, ascendente ou descendente, estiver respondendo a processo por fato análogo, sobre cujo caráter criminoso haja controvérsia; III) se ele, seu cônjuge, ou parente, consanguíneo, ou afim, até o terceiro grau, inclusive, sustentar demanda ou responder a processo que tenha de ser julgado por qualquer das partes; IV) se tiver aconselhado qualquer das partes; V) se for credor ou devedor, tutor ou curador, de qualquer das partes; Va) alguma das partes for credora ou devedora do juiz, de seu cônjuge ou de parentes destes, em linha reta ou na colateral até o terceiro grau; VI) se for sócio, acionista ou administrador de sociedade interessada no processo. VII) herdeiro presuntivo, donatário ou empregador de alguma das partes; VIII) receber dádivas antes ou depois de iniciado o processo; aconselhar alguma das partes acerca do objeto da causa, ou subministrar meios para atender às despesas do litígio; IX) interessado no julgamento da causa em favor de uma das partes. X) Se declarar-se suspeito por motivo íntimo.

¹⁸¹ A hipótese habilita direito fundamental de informação estabelecido no art. 5º, da CF88 (XXXIII todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;) como instrumento de *accountability*.

¹⁸² Elencados na Lei 1.079/50: “Art. 10. São crimes de responsabilidade contra a lei orçamentária: 1) Não apresentar ao Congresso Nacional a proposta do orçamento da República dentro dos primeiros dois meses de cada sessão legislativa; 2) Exceder ou transportar, sem autorização legal, as verbas do orçamento; 3) Realizar o estorno de verbas; 4) Infringir, patentemente, e de qualquer modo, dispositivo da lei orçamentária. 5) deixar de ordenar a redução do montante da dívida consolidada, nos prazos estabelecidos em lei, quando o montante ultrapassar o valor resultante da aplicação do limite máximo fixado pelo Senado Federal; 6) ordenar ou autorizar a abertura de crédito em desacordo com os limites estabelecidos pelo Senado Federal, sem fundamento na lei orçamentária ou na de crédito adicional ou com inobservância de prescrição legal; 7) deixar de promover ou de ordenar na forma da lei, o cancelamento, a amortização ou a constituição de reserva para anular os efeitos de operação de crédito realizada com inobservância de limite, condição ou montante estabelecido em lei; 8) deixar de promover ou de ordenar a liquidação integral de operação de crédito por antecipação de receita orçamentária, inclusive os respectivos juros e demais encargos, até o encerramento do exercício financeiro; 9) ordenar ou autorizar, em desacordo com a lei, a realização de operação de crédito com qualquer um dos demais entes da Federação, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que na forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente; 10) captar recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido; 11) ordenar ou autorizar a destinação de recursos provenientes da emissão de títulos para finalidade diversa da prevista na lei que a autorizou; 12) realizar ou receber transferência voluntária em desacordo com limite ou condição estabelecida em lei.

¹⁸³ Situação regida pelos artigos 52, inc. XI, e 128, par. 2º, CF88

conhecimento das peças de informação e promover as medidas cabíveis. Se houver decretação de prisão preventiva, o cargo será ocupado pelo Vice-Procurador-Geral da República até que o PGR recupere a liberdade, seja destituído ou perca o mandato por decisão do SF¹⁸⁴ ou perca até o cargo de membro do MPU por decisão do STF¹⁸⁵. Destaca-se que o PGR também pode sofrer afetação de liberdade, ser proibido de exercer o mandato ou perder o cargo em decorrência de fatos anteriores à nomeação pelo PR.

Também poderá ter o exercício do mandato afetado por decisão judicial da área civil, mesmo que proposta antes de assunção da Procuradoria Geral, que implique perda da condição de membro ou afastamento do exercício do mandato. Ainda que a perda do cargo no MPU dependa do ajuizamento de ação pelo PGR, depois de autorização da maioria absoluta do respectivo Conselho Superior, as sanções por improbidade administrativa podem ser aplicadas em pedido ajuizado pela pessoa jurídica interessada¹⁸⁶.

Por fim, vislumbra-se que decisões de Corte e Tribunal internacional que afetem a liberdade ou o exercício do mandato do PGR desafiarão o sistema jurídico. Considerando que o cargo não é privativo de brasileiro nato, eventual PGR naturalizado poderia ser extraditado. Ainda assim, a competência do STJ para homologação de sentença estrangeira afetaria a competência penal do STF, também competente para decidir sobre extradição solicitada por Estado estrangeiro. Vislumbra-se, assim, a possibilidade de incidência dos instrumentos de *accountability* institucional internacional¹⁸⁷.

Do exposto, conclui-se que existem instrumentos capazes de obrigar o PGR a justificar o cumprimento dos deveres, sob pena de sanção. Não obstante, talvez tais instrumentos não sejam adequados para todas as atribuições do cargo. Para os fins desta pesquisa, e conforme problematização já ilustrada, é necessário enfrentar

¹⁸⁴ Considerando que a conduta seja subsumível tanto aos típicos de responsabilidade quanto aos comuns.

¹⁸⁵ Situação regida pelos artigos 52, inc. II e XI, 102, inc. I, al. b, e 128, par. 2º, CF; artigos 18, inc. II, alíneas a e d, 27, 51 e 54, inc. X, LOMPU; art. 310, CPP; art. 5, III e IV, Regimento Interno do STF; art. 47, 56 e 92, CP.

¹⁸⁶ Situação regida pelo art. 128, inc. I, al. a, CF88; artigo 57, inc. XX, dentre outros, LOMPU; e art. 17, LIA.

¹⁸⁷ Situação regida pelos artigos 5º, inc. LI; 12, par. 3º; 102, inc. I, al. b; 105, inc. I, al. i; 109, inc. III e V, CF88.

a questão fundamental: é possível afirmar que o PGR é *accountable* no exercício da atribuição penal privativa em foro por prerrogativa de função?

Conforme já demonstrado, o fato de as principais autoridades da república estarem sujeitas à jurisdição penal do STF e do STJ implica que o afastamento da atipicidade, da punibilidade ou das excludentes de ilicitude ou culpabilidade (salvo inimputabilidade) impõe que o PGR ofereça denúncia ou promova o arquivamento, por falta de indícios de autoria e materialidade, de inquérito e peças informativas de crimes comuns e de responsabilidade (conforme o cargo) que lhes forem atribuídos. Gozando da independência funcional garantida a todos os membros do MP, sabe-se que a aferição da suficiência de indícios é ato subjetivo que, contudo, não poderá ser avaliado pelo Poder Judiciário. Ainda que outro agente pudesse solicitar outras diligências ou, desde logo oferecer denúncia, já foi demonstrado que não há instrumento jurídico capaz de impedir o arquivamento do caso até que surjam novos elementos de prova. Se não há possibilidade de avaliar a justificativa, não haverá possibilidade de saber se é adequada ao cumprimento dos deveres do cargo. Com efeito, a publicação (transparência da informação) da promoção de arquivamento, necessariamente motivada¹⁸⁸ (justificativa), não será suficiente para *accountability*, porque ninguém terá direito de infirmá-la. Logo, o PGR dispõe isoladamente de significativa parcela da soberania do Estado (poder-dever de promover ação penal) em situação que ninguém – nem o titular da soberania – possa exigir que justifique a atuação sob pena de sanção.

A objeção mais óbvia seria a seguinte: se o Poder Judiciário atua no exercício do monopólio da jurisdição e o PGR não é acusado, não é possível sustentar a incidência de *accountability* institucional judicial na hipótese. Evidentemente! Da mesma forma, não é possível sustentar que rejeição de denúncia ou absolvição representem sanção, tampouco que recebimento de denúncia e condenação sejam formas de recompensa. Também não será sanção ao Ministério Público e ao Poder Judiciário a revogação de tipo penal (*abolitio criminis*) que tenha motivado condenações anteriores. Além disso, não é razoável sustentar que a redução orçamentária e a rejeição de reajuste de subsídio seja sanção a todos os membros do Poder Judiciário ou do Ministério por determinada ação ou processo

¹⁸⁸ Conforme art. 43, inc. III, LONMP.

que não interessasse aos interesses do Poder Executivo ou do Poder Legislativo. Ainda que os partícipes do processo legislativo pudessem decidir de acordo com íntima inspiração revanchista, provavelmente o argumento econômico-financeiro seria o fundamento publicizado. Não bastasse, o Poder Judiciário não pode nem “bloquear” a atuação do PGR, em ambiente de *checks and balances*. Sem possibilidade de cotejar a prova, como faria em um processo judicial, a inércia imposta equipara a situação àquelas que nem acessam o sistema judiciário.

Sem possibilidade de *accountability* institucional judicial desde o início, qual a pertinência da argumentação? A exposição da consequência do arranjo. Nesse sentido, se o juízo remete o arquivamento de inquérito ou peças de informação promovido pelo membro do MP que atua na primeira instância, o PGR poderá avaliar – sem ofensa à independência funcional - se o agente ministerial desincumbiu-se dos deveres de forma probo e diligente e, verificando indícios do contrário, provocar incidência de *accountability* institucional administrativa¹⁸⁹. Em relação à atribuição originária dos PGJs, a possibilidade de revisão dos arquivamentos de inquéritos e peças de informação – sem afetação da independência funcional – pode até motivar procedimento de destituição por abuso de poder, conduta incompatível ou grave omissão nos deveres do cargo (*accountability* institucional política)¹⁹⁰. Em relação ao PGR, porém, essas vias estão bloqueadas porque, conforme demonstrado, o constituinte (originário) e o legislador (complementar) abdicaram expressamente de instrumentalizar *accountability* da específica atribuição do PGR. Tal solução também prejudica o direito de informação justificada do titular da soberania, e já foi pauta de debate presidencial. No radical, expõe pessoalmente o PGR ao impossibilitar que outro ente avalie a solução e, corroborando-a, compartilhe a responsabilidade.

O exercício do direito de promover arquivamento, conforme convicção pessoal motivada, não pode configurar procedimento incompatível com a dignidade e o decoro do cargo para fins de apuração de responsabilidade pelo SF. Também não é razoável aventar que a destituição seja instrumento de *accountability* institucional política para a hipótese, posto que, além de dispensar motivação, seria

¹⁸⁹ Situação regida pelo art. 18, CPP; artigos 19, par 2º, e 43, inc. VI, LONMP; art. 49, inc. IX e 236, inc. IX, LOMPU.

¹⁹⁰ Conforme art. 12, inc. XI, LONMP, e Leis Orgânicas dos Estados-membros – com exceção de Minas Gerais, Rio Grande do Norte e Mato Grosso.

mais provável que o PR e o SF utilizassem o instrumento para sancionar o PGR que atuasse contra os interesses do Governo ao invés de utilizá-lo porque atuou em favor de tais e contra os interesses do povo.

Por fim, restará a possibilidade de *accountability* institucional judicial internacional que, enfrentando os limites já considerados, servirá para exposição do país perante a comunidade internacional. Para tanto, a Convenção Interamericana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica) é clara:

Artículo 25. Protección Judicial - 1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales. 2. Los Estados Partes se comprometen: a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso; b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso. (ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, 1969)

Do exposto, conclui-se que a *accountability* institucional judicial internacional poderá gerar exposição pública da violação de deveres da mesma forma que os instrumentos de *accountability* política social poderão gerar exposição pública no âmbito nacional. O problema é que não haverá possibilidade jurídica de comprovar que o PGR descumpriu deveres e, conseqüentemente, não haverá possibilidade de submetê-lo aos outros instrumentos de *accountability* institucional (política e jurídica) que poderiam afetar o exercício do mandato. No limite, o arranjo vigente não possibilita *accountability* do PGR no exercício da atribuição penal privativa em foro por prerrogativa de função.

Se a desobstrução da via contribuirá para o desenvolvimento do regime democrático brasileiro, não é possível aferir teoricamente. Avaliação empírica dependerá de adequada metodologia para coleta de dados que comportar o cotejo das alterações institucionais provocadas por eventual solução em perspectiva comparada ou conforme a percepção dos cidadãos, mas a pesquisa não objetiva tanto.

3 A SITUAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS ASSEMELHADOS AO PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA EM PORTUGAL, NA ARGENTINA E NOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

Ainda que estudiosos já tenham verificado que a atual conformação do Ministério Público brasileiro não tem similar no direito comparado¹⁹¹, vislumbra-se que o cotejo da situação do chefe da Instituição encarregada da persecução penal estatal em outros países permitirá verificar se concentra o poder de, privativamente, resolver a situação de notícias de infração penal atribuídas às principais autoridades da república, sem interferência judicial ou de co-legitimados. De acordo com os objetivos da pesquisa, trata-se de verificar se podem afetar a *accountability* institucional judicial penal de outros agentes públicos e se estão sujeitos à *accountability* no exercício de tais atribuições.

Considerando que a seleção de instituições para a comparação pelo método aleatório seria muito difícil e onerosa, a amostragem intencional foi alternativa que permitiu a escolha dos modelos estrangeiros que representam o universo investigado. O objetivo, portanto, não é a originalidade, mas a identificação das diferenças entre os sistemas políticos e jurídicos analisados (BARBETTA, 2001, p. 55-57).

O método comparativo¹⁹² permite focar especialmente aspectos institucionais de poucos casos que permitam descrição e interpretação suficiente para confirmação da hipótese de pesquisa. A limitação da metodologia não afeta a

¹⁹¹ Entre tantos que ressaltam a singularidade ministerial, o posicionamento de Maria Tereza Sadek veicula ênfase à originalidade pátria: “Gostaria de iniciar o desenvolvimento dessa tese com algumas comparações. Em primeiro lugar, se considerarmos o panorama internacional, perceberemos que o Ministério Público brasileiro é singular. Eu costumo brincar dizendo que, quando as pessoas se gabam exclamando que a jabuticaba só existe no Brasil, retruco, observando que o que existe de fato só no Brasil é o nosso Ministério Público. Podemos encontrar instituições análogas na América Latina, no mundo Europeu e na América do Norte. Em nenhum dos países, contudo, vamos nos deparar com um Ministério Público que apresente um perfil institucional semelhante ou que ostente igual conjunto de atribuições. O nosso Ministério Público, a partir da Constituição de 1988, passou a ser uma instituição que tem pouca semelhança com seus congêneres no exterior e tampouco com o Ministério Público brasileiro do passado. Eu até diria, ousando uma observação ainda mais radical, que o nome é o mesmo, mas a instituição não. Várias características mudaram. Entre essas alterações, ressalte-se, desde logo, a sua localização institucional e o rol de suas atribuições” (SADEK, 2009, p.130).

¹⁹² “The comparative method is defined here as one of the basic methods – the others being the experimental, statistical, and case study methods – of establishing general empirical propositions. It is, in the first place, definitely a *method*, not just ‘a conveniente term vaguely symbolizing the focus of one’s research interests’” (LIJPHART, 1971, p. 682).

utilidade da investigação política científica porque possibilita a compreensão dos inerentes ao desenho da investigação proposta (LIJPHART, 1971, p. 692). Nesta pesquisa, a correlação da situação político-institucional dos congêneres do PGR com circunstâncias de *accountability* política social é uma vantagem que permite demonstrar dimensões do problema de forma que outro método provavelmente não possibilitasse.

A seleção dos sistemas comparáveis possibilita exposição da ampla variação das dimensões relevantes visando a confirmação da hipótese¹⁹³ de abdicação de *accountability* para a atribuição penal privativa do PGR em razão da combinação dos seguintes indicadores: 1) nível de domínio da ação penal; 2) sujeição à competição ou *checks and balances* do Poder Judiciário; 3) quantidade de sujeitos ao foro por prerrogativa de função; 4) sujeição à *accountability* institucional política; 5) possibilidade de bloqueio da *accountability* institucional judicial penal de outros agentes políticos. A síntese dos indicadores está exposta no Quadro 9.

Quadro 9 – Situação dos agentes públicos assemelhados ao PGR no exercício da atribuição penal privativa

Indicador	Brasil	Portugal	Argentina	EUA
Domínio da ação penal	Alto	Baixo	Baixo	Alto
Quantidade de sujeitos a foro por prerrogativa de função	Alto	Médio	Baixo	Baixo
Possibilidade de bloqueio da <i>accountability</i> institucional judicial penal de outros agentes políticos	Alto	Baixo	Baixo	Médio
Sujeição da atuação penal à competição ou <i>checks and balances</i> do Poder Judiciário	Baixo	Alto	Alto	Baixo
Sujeição à <i>accountability</i> institucional política	Médio	Médio	Baixo	Alto

Fonte: elaborado pelo autor.

Assim, níveis altos de domínio da ação penal, quantidade de sujeitos ao foro por prerrogativa de função e possibilidade de bloqueio da *accountability* institucional judicial penal de outros agentes políticos, com níveis baixos de sujeição à

¹⁹³ “A second case selection strategy has as its primary objective the achievement of maximum variance along relevant dimensions. We refer to this as a diverse case method. It requires the selection of a set of cases - at minimum, two - which are intended to represent the full range of values characterizing X, Y, or some particular X/Y relationship. The investigation is understood to be exploratory (hypothesis seeking) when the researcher focuses on X or Y and confirmatory (hypothesis testing) when he or she focuses on a particular X/Y relationship” (SEAWRIGHT; GERRING, 2008, p. 300).

competição ou *checks and balances* do Poder Judiciário e *accountability* institucional política indicam probabilidade de abdicação de *accountability*.

3.1 A SITUAÇÃO DE PORTUGAL

Portugal é uma república unitária, estado de direito democrático no qual o povo (titular da soberania) elege o PR (mandato de cinco anos) e os Deputados (mandato de quatro anos) para a Assembleia da República (parlamento unicameral), entre os quais o PR nomeará o Primeiro-Ministro e demais membros do Governo (Vice-Primeiros-Ministros, Ministros, Secretários e Subsecretários de Estado), considerando os resultados eleitorais e ouvindo os partidos representados¹⁹⁴. Compete ao PR, também, a dissolução da Assembleia da República, a demissão do Governo e a exoneração do Primeiro-Ministro¹⁹⁵.

O constituinte garantiu foro por prerrogativa de função¹⁹⁶ apenas para o PR, depois que dois terços dos membros da Assembleia da República aprovar a proposta de um quinto dos pares para processá-lo pelos crimes praticados no exercício das funções, perante o Supremo Tribunal de Justiça¹⁹⁷. Entretanto, condicionou o seguimento de processo contra membro do Governo acusado de crime doloso com pena de prisão inferior a três anos à deliberação da Assembleia da República. Ainda, delegou ao legislador ordinário a disciplina dos crimes de responsabilidade¹⁹⁸.

No plano infraconstitucional, o Plenário do Supremo foi encarregado de processar o PR pelos crimes de responsabilidade praticados no exercício das funções, depois de autorização da Assembleia. Também foi incumbido de processar o Presidente da Assembleia, enquanto o Primeiro-Ministro será processado pelo Tribunal da Relação de Lisboa. O seguimento de processo contra Deputado e

¹⁹⁴ Na prática, é o Parlamento quem indica os membros do Governo. Neste capítulo o termo será empregado conforme estabelece a Constituição da República Portuguesa: “Art. 182º. O Governo é o órgão de condução da política geral do país e o órgão superior da administração pública. Art. 183, item 1. O Governo é constituído pelo Primeiro-Ministro, pelos Ministros e pelos Secretários e Subsecretários de Estado.”

¹⁹⁵ Conforme artigos 2º, 3º, 6º, 10º, 128º, 133º, 147º e seguintes, da Constituição da República Portuguesa (PORTUGAL, 2005).

¹⁹⁶ O Código Penal Português nem utiliza a denominação que está grafada no art. 84, do CPP.

¹⁹⁷ A partir daqui denominado Supremo. Destaca-se para que não se confunda com o Supremo Tribunal Administrativo ou com o Tribunal Constitucional, que não são objeto da pesquisa.

¹⁹⁸ Conforme artigos 117º, 130º, 196º e 271º, da Constituição da República Portuguesa.

membro do Governo acusado de crime depende de autorização da Assembleia da República, em determinadas situações. A legitimação ativa confiada ao Ministério Público não impede a atuação subordinada de outros legitimados, e a condenação afetará o mandato do agente público (destituição do PR; demissão do Primeiro-Ministro e membros de Governo; perda do mandato de Presidente da Assembleia ou de Deputado, entre outros)¹⁹⁹.

As infrações penais de Magistrados Judiciais serão processadas pelos tribunais de categoria imediatamente superior, e o Supremo julgará os próprios membros. Suspensos quando sujeitos a julgamento por crime doloso praticado no exercício das funções ou por decisão do Conselho Superior da Magistratura (nos demais crimes dolosos), serão aposentados compulsoriamente ou demitidos quando condenados por crime praticado com grave abuso da função ou violação dos deveres correlatos²⁰⁰. Os Magistrados do Ministério Público também serão processados criminalmente pelo tribunal de categoria imediatamente superior àquele no qual exerça atribuição, e o Supremo julgará o Procurador-Geral e o Vice-PGR, além dos Procuradores-Gerais-Adjuntos. Suspensos quando sujeitos a julgamento por crime doloso, serão aposentados compulsoriamente ou demitidos quando condenados por crime praticado com grave abuso da função ou violação dos deveres correlatos²⁰¹.

O Código de Processo Penal atribuiu ao Presidente do Supremo Tribunal de Justiça a competência para autorizar a interceptação, a gravação e a transcrição de conversações ou comunicações nas quais intervenham o PR, o Presidente da Assembleia da República ou o Primeiro-Ministro. Além disso, encarregou o Pleno das Seções Criminais de julgar os referidos agentes públicos pelos crimes praticados no exercício das suas funções; sujeitou membros do Supremo e das Relações, além daqueles do Ministério Público que exerçam funções nesses tribunais ou equiparados, ao julgamento das Seções Criminais do mesmo Supremo; e atribuiu competência para as Seções Criminais das Relações julgarem processos

¹⁹⁹ Conforme artigos 28º a 41º, da Lei de crimes de responsabilidade dos titulares de cargos políticos de Portugal (PORTUGAL, 2015).

²⁰⁰ Conforme artigos 15º, 71º e 95º, do Estatuto dos magistrados judiciais de Portugal (PORTUGAL, 2011).

²⁰¹ Conforme artigos 92º, 152º e 184º, do Estatuto do Ministério Público de Portugal (PORTUGAL, 2011).

contra Juízes de Direito, Procuradores da República e Procuradores-Adjuntos²⁰². Os Juízes do Tribunal Constitucional gozam da mesma prerrogativa de foro dos membros do Supremo, e o seguimento do processamento de acusação de crime praticado no exercício das funções também depende de autorização da Assembleia²⁰³.

Os membros do Ministério Público estão legitimados para promoção das ações penais que não dependerem de queixa ou acusação particular e, se for o caso, atuar nesses casos também. Incumbidos de colaborar com os tribunais na elucidação dos fatos e aplicação do direito, devem: a) resolver as notícias de crime que lhes forem submetidas; b) dirigir o inquérito); c) ajuizar e sustentar acusação durante a instrução e o julgamento; d) propor recursos, até no interesse da defesa; e) promover a execução das penas e medidas de segurança. Contudo, o legislador permitiu que interessado (representado por advogado) atue como assistente, colaborador subordinado à intervenção do MP que pode: a) intervir no inquérito e na instrução, indicando provas e diligências e ser comunicado das decisões correlatas; b) deduzir acusação independentemente daquela do MP; c) recorrer das decisões contrárias, ainda que MP não recorra. Em razão disso, o MP deverá comunicar o arquivamento do inquérito aos interessados, possibilitando que o assistente deduza razões (de fato e direito) contrárias ao arquivamento para pedir ao juiz abertura de instrução, indicando fatos e meios de prova que não tenham sido considerados no inquérito para provar o quanto alegar. Quando a abertura da instrução judicial já não puder ser requerida, o superior hierárquico imediato daquele membro do MP que arquivar inquérito poderá, por iniciativa própria ou pedido dos interessados, determinar formulação de acusação ou indicar diligências para prosseguimento das investigações, em procedimento denominado “intervenção hierárquica”²⁰⁴.

Embora a Instituição seja autônoma, nas relações com os demais órgãos do poder, está incumbida de representar o Estado e, por isso, sujeita às diretrizes de atuação do Ministro da Justiça apenas nas ações cíveis com interesse estatal; não

²⁰² Conforme artigos 11º, 12º, do Código de Processo Penal Português; 31º, 46º, 52º a 55º, 72º e 73º, da Lei da Organização do Sistema Judiciário (PORTUGAL, 2013).

²⁰³ Conforme art. 26º, da Lei Orgânica do Tribunal Constitucional Português (PORTUGAL, 2015).

²⁰⁴ Conforme artigos 48º, 53º, 69º, 277º, 278º e 287º, do Código de Processo Penal Português. Também, artigos 1º e 3º, do Estatuto do Ministério Público de Portugal.

sofre afetação na atribuição penal, portanto²⁰⁵. Os membros são hierarquicamente subordinados às diretivas, ordens e instruções dos superiores, cujo cumprimento devem recusar motivadamente se fundadas em ilegalidade e podem recusar se implicarem grave violação da convicção jurídica; não podem ser recusadas aquelas emitidas pelo PGR (salvo as ilegais) e aquelas motivadas por intervenção hierárquica decorrente de lei processual. Nos casos de recusa justificada, o emitente da ordem pode avocar o feito ou distribuí-lo a outro membro. A utilização injustificada da faculdade de recusa (violação de consciência) configura falta disciplinar. A atribuição ordinária ainda poderá ser afetada pela designação de substituto, quando o PGR entender que motivos relevantes de complexidade processual ou repercussão justificarem a medida²⁰⁶.

Considerando que a antiguidade só serve para promoção de Procurador-Adjunto (primeiro nível) para Procurador da República (segundo nível), e que compete à Procuradoria-Geral da República e ao Conselho Superior do MP exercer ação disciplinar, apreciar mérito e promover os membros²⁰⁷, é evidente que o descumprimento injustificado dos deveres emanados da relação de sujeição hierárquica possibilita sanção que afetará o desenvolvimento da carreira, em via de *accountability* institucional administrativa²⁰⁸.

Enquanto os membros do MP brasileiro gozam de independência funcional e inamovibilidade, embora sujeitos ao controle judicial de arquivamento de inquéritos e peças de informação de crime, lá os Procuradores devem observar diretivas, ordens e instruções superiores e, mesmo assim, estão sujeitos à intervenção hierárquica no exercício das atribuições criminais. Ingressando na carreira depois de aprovação em concurso público e frequência com aproveitamento de cursos ou estágios

²⁰⁵ “Os poderes do Ministro da Justiça limitam-se, assim, à solicitação de informações e relatórios e à possibilidade de dar instruções de carácter específico nas acções cíveis em que o Estado seja parte interessada” (DIAS; FERNANDO; LIMA, p. 18).

²⁰⁶ Conforme artigo 219º, da Constituição da República Portuguesa. Também, artigos 2º, 10º, 12º, 27º, 42º, 68º, 76º, 79º e 80º, do Estatuto do Ministério Público de Portugal.

²⁰⁷ Conforme artigos 10º, 27º, 80º, 109º, 116º, 117º, 119º e 121º, do Estatuto do Ministério Público de Portugal.

²⁰⁸ Fábio Kerche destaca a força dos instrumentos disciplinares: “Assim, o promotor deve observar as sugestões e orientações emanadas de seus superiores, podendo não aceita-las, caso isto fira sua consciência jurídica – a não observância de uma determinação, que não fira a legalidade, é considerada falta disciplinar. Além do mais, os promotores são avaliados a cada três anos, podendo ser demitidos em caso de avaliações negativas e, para ocupar o cargo de procurador-geral adjunto, a promoção somente ocorre por merecimento de acordo com uma nota dada pela Procuradoria-geral da República” (KERCHE, 2009, p. 105).

promovidos pelo Centro de Estudos Judiciários²⁰⁹, não estão diretamente sujeitos aos instrumentos de *accountability* política, nem imunes àqueles de *accountability* institucional judicial.

Considerando que o sistema hierárquico fecha-se na extremidade superior, os fins da pesquisa exigem verificar se o chefe do MP lusitano está sujeito à incidência de instrumentos de *accountability*.

O PGR é nomeado, conforme proposta do Governo, para presidir a Procuradoria-Geral da República durante o mandato de seis anos²¹⁰. Ao contrário do Brasil, não se exige idade mínima, nem que seja membro da Instituição, tampouco que tenha licenciatura em Direito. Ainda que receba legitimação dos representantes eleitos pelo povo, não está diretamente exposto aos instrumentos de *accountability* política. A possibilidade de ser exonerado pelo PR a qualquer tempo, por proposta do Governo, sujeita-o a instrumento de *accountability* institucional política pelo qual poderá ser sancionado ainda que cumpra com excelência os deveres do cargo. Nesse sentido, a hipótese já aventada para o caso brasileiro pode ser alegada: dispensando motivação, seria mais provável que a destituição fosse utilizada para sancionar o PGR que atuasse contra os interesses do PR e Governo do que a manutenção para recompensá-lo pela ação favorável aos interesses do povo.

Participando do controle disciplinar dos membros do MP, não está sujeito à ação do Conselho Superior do MP²¹¹. Logo, não lhe afetam os instrumentos de *accountability* institucional administrativa.

Encarregado de representar o MP perante o Supremo Tribunal de Justiça, o PGR tem atribuição para resolver notícias de crime e inquéritos que imputarem crimes de responsabilidade e infrações penais ao PR e ao Presidente da Assembleia, além das infrações penais atribuídas ao Primeiro-Ministro, aos Juízes-conselheiros do Tribunal Constitucional, aos Juízes-conselheiros do próprio Supremo, aos Juízes Desembargadores dos Tribunais da Relação e membros do Ministério Público que exerçam funções nesses tribunais ou equiparados (Vice-PGR e Procuradores-Gerais-Adjuntos). Quando sujeito à jurisdição do Supremo, caberá

²⁰⁹ Conforme artigos 114º e 115º, do Estatuto do Ministério Público de Portugal.

²¹⁰ Conforme art. 133º, al. m, da Constituição da República Portuguesa; art. 131, do Estatuto do Ministério Público de Portugal.

²¹¹ Conforme art. 10º, 12º, 15º, 27º e 29º, do Estatuto do Ministério Público de Portugal.

ao Vice-PGR exercer as atribuições privativas do cargo²¹². Logo, está sujeito aos instrumentos de *accountability* institucional judicial. Para os fins da pesquisa, entretanto, é necessário verificar se a sanção penal poderá incidir na hipótese de arquivamento de inquérito por falta de indícios suficientes para a denúncia. O problema, conforme já destacado, não envolve aferição da convicção pessoal do agente que, obviamente, pode ser diferente de outro que tivesse decidindo o caso com base no mesmo conjunto probatório; investiga-se se outro agente público tem poder para verificar se havia possibilidade de melhorar a qualidade da prova ou se algum elemento não foi desconsiderado propositadamente, de forma a confirmar a promoção do PGR ou infirmá-la porque evitada de negligência ou má-fé.

Nesse sentido, e ao contrário do Brasil, onde o PGR remete o inquérito ou peças de informação para o STF homologar o arquivamento por falta de base para a denúncia, em Portugal o despacho deve ser comunicado aos interessados²¹³ que, apesar de não disporem da intervenção hierárquica²¹⁴, poderão requerer abertura da instrução para apreciação judicial da situação que pretendem seja submetida a julgamento²¹⁵.

Não obstante, um caso recente revela a possibilidade de a solução portuguesa não impedir o bloqueio da *accountability* institucional judicial das principais autoridades da república, ao tempo que releva a importância do

²¹² Conforme dispositivos já indicados anteriormente e, também, artigos 4º, 13º, 92º, do Estatuto do Ministério Público de Portugal. Também, art. 265, item 2, do Código de Processo Penal Português.

²¹³ Conforme art. 277º, do Código de Processo Penal: “1 - O Ministério Público procede, por despacho, ao arquivamento do inquérito, logo que tiver recolhido prova bastante de se não ter verificado crime, de o arguido não o ter praticado a qualquer título ou de ser legalmente inadmissível o procedimento. 2 - O inquérito é igualmente arquivado se não tiver sido possível ao Ministério Público obter indícios suficientes da verificação de crime ou de quem foram os agentes. 3 - O despacho de arquivamento é comunicado ao arguido, ao assistente, ao denunciante com faculdade de se constituir assistente e a quem tenha manifestado o propósito de deduzir pedido de indemnização civil nos termos do artigo 75.º, bem como ao respectivo defensor ou advogado.”

²¹⁴ Conforme art. 278º, do Código de Processo Penal: “1 - No prazo de 20 dias a contar da data em que a abertura de instrução já não puder ser requerida, o imediato superior hierárquico do magistrado do Ministério Público pode, por sua iniciativa ou a requerimento do assistente ou do denunciante com a faculdade de se constituir assistente, determinar que seja formulada acusação ou que as investigações prossigam, indicando, neste caso, as diligências a efectuar e o prazo para o seu cumprimento.”

²¹⁵ Sobre a possibilidade no foro por prerrogativa de função, dispõe o art. 288º, do Código de Processo Penal: “1 - A direcção da instrução compete a um juiz de instrução, assistido pelos órgãos de polícia criminal. 2 - As regras de competência relativas ao tribunal são correspondentemente aplicáveis ao juiz de instrução. 3 - Quando a competência para a instrução pertencer ao Supremo Tribunal de Justiça ou à relação, o instrutor é designado, por sorteio, de entre os juizes da secção e fica impedido de intervir nos subsequentes actos do processo.”

denominado “jornalismo investigativo” para o sistema de *accountability* (SMULOVITZ; PERUZZOTTI, 2002).

Entre 2009 e 2014, foi processado um feito (denominado “Face Oculta”) que resultou na condenação de 32 (trinta e duas) pessoas e 02 (duas) empresas pela prática de associação criminosa e corrupção, entre outros. Um dos réus, o ex-Ministro (da Juventude e Desporto) e o ex-Vice-Presidente do maior banco privado daquele país (Banco Comercial Português), Armando Vara, foi condenado a cinco anos de prisão por tráfico de influência. Entre as provas coligidas, o Procurador do caso (João Marques Vidal) considerou que comunicações interceptadas veiculavam fortes indícios da existência de “um plano governamental para controlo dos meios de comunicação social visando limitar as liberdades de expressão e informação a fim de condicionar a expressão eleitoral através de uma rede instalada nas grandes empresas e no sistema bancário” (AS CONCLUSÕES..., 2010), classificável como o crime (de responsabilidade) de atentado contra o estado de direito, motivo pelo qual solicitou ao Juiz de Instrução (Antonio Gomes da Costa) que encaminhasse certidão, cópias de documentos e suporte de gravações (CDs) para o PGR (Pinto Monteiro) instaurar procedimento criminal. Entretanto, o titular da atribuição privativa não instaurou o inquérito²¹⁶ porque não se convenceu da existência de prova suficiente para tanto, conforme despacho que lhe foi atribuído em publicação do “Diário de Notícias”:

a) Não existem no conjunto dos documentos examinados elementos de facto que justifiquem a instauração de um procedimento criminal contra o Primeiro-Ministro José Sócrates e/ou qualquer outro dos indivíduos mencionados nas certidões, pela prática do referido crime de atentado contra o Estado de Direito; b) Entregues que se encontram as certidões e CD's ao Senhor Presidente do Supremo Tribunal de Justiça, aguardar-se-á que se pronuncie sobre os actos relativos à interceptação, gravação e transcrição das conversações e comunicações em que intervém o Primeiro-Ministro. (AS CONCLUSÕES..., 2010a).

²¹⁶ Sobre a situação, dispõe o Código de Processo Penal: “Art. 241 - O Ministério Público adquire notícia do crime por conhecimento próprio, por intermédio dos órgãos de polícia criminal ou mediante denúncia, nos termos dos artigos seguintes. Art. 242, item 1 - A denúncia é obrigatória, ainda que os agentes do crime não sejam conhecidos: [...] b) Para os funcionários, na aceção do artigo 386.º do Código Penal, quanto a crimes de que tomarem conhecimento no exercício das suas funções e por causa delas. Art. 262, 1 - O inquérito compreende o conjunto de diligências que visam investigar a existência de um crime, determinar os seus agentes e a responsabilidade deles e descobrir e recolher as provas, em ordem à decisão sobre a acusação. 2 - Ressalvadas as excepções previstas neste Código, a notícia de um crime dá sempre lugar à abertura de inquérito.”

Quando tais despachos já eram conhecidos, o diário “Público” veiculou a opinião de especialistas²¹⁷ sobre a solução:

Todos concordam que ao ter despachado avulsamente as certidões, Pinto Monteiro inviabilizou uma eventual reclamação hierárquica, já que ele é a figura do topo da pirâmide daquela magistratura. Além disso, a não abertura de inquérito impediu um eventual pedido de abertura de instrução, a subscrever pelo(s) cidadão(s) e/ou entidades directamente ofendidas pelo acto considerado delituoso, conforme prevê a última versão da Lei dos crimes da responsabilidade de titulares de cargos políticos. (MESQUITA; OLIVEIRA, 2010).

Não obstante, o Presidente do Supremo (Noronha Nascimento) já tinha acolhido a manifestação do PGR e determinado a destruição das conversas e mensagens interceptadas em comunicações entre Armando Vara e então Primeiro-Ministro José Sócrates (SOARES; MORAIS; FERREIRA, 2009). Depois de alguns incidentes²¹⁸, a decisão só foi cumprida integralmente com o julgamento do caso (DIAS, 2014).

Os instrumentos de *accountability* institucional internacional sujeitam os agentes públicos às sanções estabelecidas nos normativos da União Europeia e de outros organismos internacionais dos quais o Estado seja parte, além daquelas de *jus cogens*²¹⁹. Em razão disso, e no mesmo caso, uma jornalista (Manuela Moura Guedes²²⁰) cogitou submeter o caso ao Tribunal Europeu dos Direitos do Homem se o PGR não instaurasse inquérito contra o então Primeiro-Ministro, por atentado contra liberdade de imprensa (ESTADO..., 2010).

²¹⁷ Os membros do MP pediram anonimato, ao contrário do Prof. Paulo Matta, da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

²¹⁸ No final de 2010, o Juiz Carlos Alexandre (do Tribunal Central de Instrução Criminal) informou que não destruiria o material relacionado com escutas antes de ouvir os réus (JUIZ..., 2010). Dois meses depois, o Presidente do Supremo ordenou que o Juiz da Instrução destruísse o material sob pena de processo disciplinar (Lima, 2011). Em razão disso, teria tido um encontro com o PR: “Foi uma audiência dura ontem à tarde em Belém. Tão dura que Noronha Nascimento foi obrigado, à saída, a dizer aos jornalistas que o seu despacho da semana passada sobre as escutas de Sócrates no processo ‘Face Oculta’ foi mal interpretado. O Presidente da República não deixou margem para dúvidas. O comportamento do presidente do Supremo Tribunal de Justiça foi altamente condenável, e neste momento conturbado da Justiça e do País o melhor é os seus responsáveis ficarem calados. Cavaco Silva ficou particularmente incomodado com as ameaças ao juiz Carlos Alexandre, aos assistentes do processo e até a penalistas, como Costa Andrade, que têm contestado a posição de Noronha Nascimento de ordenar a destruição de todas as escutas envolvendo o primeiro-ministro” (CAVACO..., 2011).

²¹⁹ Art. 8º, da Constituição da República Portuguesa.

²²⁰ As conversas interceptadas demonstrariam envolvimento de José Sócrates e Armando Varas (do BCP) na compra da Televisão Independente (TVI) pela Portugal Telecom (PT), visando afastar Manuela Moura Guedes e José Eduardo Moniz e controlar a informação.

Quando ainda não era Juiz daquela do referido Tribunal, Paulo Pinto de Albuquerque sustentou:

Com efeito, há indícios de factos que subvertem a liberdade de imprensa como pilar do Estado de direito quando se diz, por exemplo, que "O Sócrates perguntou-me se não era melhor correr com o Moniz antes de a PT entrar". Se a conduta indiciada não tiver relevância criminal, então os jornalistas portugueses ficam inteiramente à mercê das "interferências" do poder político, pois ela poderá repetir-se impunemente. Se esta conduta não põe em causa o Estado de direito, então Portugal vive num Estado de direito formal. Se esta conduta é tolerável em Portugal, então a garantia constitucional da liberdade de imprensa é meramente formal. Aqui chegados, o procurador-geral deve abrir um processo criminal, para investigar toda a matéria de facto que se encontra por esclarecer. Em face de indícios de crime público, o Ministério Público não tem qualquer discricionariedade. Tem de abrir um processo. E a sua anterior decisão de não abertura não tem qualquer força de caso decidido. Se o procurador-geral não abrir um processo criminal, os ofendidos têm ainda um caminho. Devem apresentar queixa sobre os factos indiciados com arguição simultânea da inconstitucionalidade da interpretação do procurador-geral do artigo 262, n.º 2, do CPP, o que obrigará à abertura de um inquérito e à apresentação dos autos a um juiz de instrução. O Estado português não tem apenas uma obrigação substantiva de não violar a liberdade de imprensa, mas tem também uma obrigação processual de investigar qualquer violação da liberdade de imprensa. Se o despacho de arquivamento da notícia do crime for a última palavra do Estado português neste caso, então estão exauridos os meios internos de tutela da liberdade de imprensa e fica o caminho aberto para suscitar a tutela do Tribunal de Estrasburgo (ALBUQUERQUE, 2010).

Ainda que o caso não tenha sido submetido à instância europeia, considera-se que marcou profundamente o relacionamento das esferas política e judicial, pelos seguintes motivos: a) o PGR teve que justificar publicamente porque não instaurou inquérito para apurar os fatos; b) o Presidente do Supremo viu-se compelido a explicar a forma e os motivos da anulação de interceptação de comunicações do Primeiro-Ministro; c) a investigação ocorreu de forma permanente (em tempo real) e sigilosa (não houve vazamentos na imprensa) durante o período necessário à coleta das provas necessárias; d) apesar de os fatos também ocorrerem em Lisboa, foi coordenado em Aveiro; e) foi acompanhado integralmente por um único Procurador (Carlos Filipe); f) envolveu o Primeiro-Ministro; g) o arquivamento administrativo de procedimento denominado "extensão procedimental" impediu o acesso e a publicidade dos elementos de prova h) foi o primeiro grande processo-crime integralmente digitalizado (cerca de 100 volumes e 500 apensos) (PEREIRA, 2014).

Pinto Monteiro foi Magistrado Judicial e, quando assumiu a PGR, era Juiz-conselheiro do Supremo. Ao encerrar a gestão sustentou²²¹:

Finalmente, é preciso encerrar em definitivo o que considero ser o mais grave problema com que se debate o Ministério Público. Existe hoje uma “interferência” do poder executivo no poder judicial e que consiste fundamentalmente, em resolver problemas políticos através de processos judiciais. Atente-se quantos políticos pós 25 de abril tiveram contra si processos instaurados, que criam correntes de opinião alimentadas por alguma comunicação social, e que, após investigações completas se conclui não ter existido qualquer ilícito criminal. Mas um processo político é um processo político. Se um órgão de comunicação social, depois seguido por outros, disser que o político x é culpado, de nada ou de muito pouco adiantará o recurso dos tribunais, porque se os tribunais entenderem que o político não é culpado é porque houve pressões, se a investigação não descobrir qualquer ilícito é porque o Ministério Público é ineficaz. A conclusão tem que ser a da comunicação social, mesmo que não exista qualquer fundamento sério para isso. (MONTEIRO, 2012).

Não obstante, os órgãos de comunicação continuaram divulgando informações sobre eventuais irregularidades praticadas por agentes públicos. Em 21 novembro de 2014, o ex-Primeiro-Ministro José Sócrates foi detido e, depois de interrogado, ficou mais de nove meses preso preventivamente. Atualmente aguarda em prisão domiciliar o julgamento das acusações de corrupção, fraude fiscal e lavagem de dinheiro (“OPERAÇÃO...”, 2015). Depois que foram divulgadas suspeitas de que Pinto Monteiro poderia ter informado Sócrates sobre a investigação, quando almoçaram três dias antes da prisão, a PGR (Joana Marques Vidal) anunciou a instauração de inquérito para apurar eventual violação de segredo de justiça (MORAIS; MAIA, 2014). Ainda que, na época, Pinto Monteiro não estivesse mais vinculado ao MP (do qual não era membro), o caso ilustra os riscos

²²¹ No início do mandato, João Paulo Dias, Paula Fernando e Teresa Maneca Lima indicavam os desafios de Pinto Monteiro: “Os últimos anos foram, igualmente, marcados por uma grande mediatização da justiça penal e, em particular, da acção do Ministério Público. Vários casos expuseram a capacidade de investigação do Ministério Público, ficando, assim, sujeito ao escrutínio público e à mercê das críticas, positivas ou negativas, em função dos interesses em jogo. De facto, uma liderança contestada, na figura do Procurador-Geral da República, José Souto Moura, a quem competia gerir midiaticamente estes processos, originou uma grande desestabilização na instituição. A sucessão de eventos registrados nos últimos 5/6 anos provou que o período de maturação da intervenção do Ministério Público, que ocorreu no período anterior, está agora sujeito a uma prestação de contas públicas cada vez mais exigente, pelas mais diversas razões. O recém-empossado Procurador-Geral da República, Pinto Monteiro, tem, deste modo, uma dupla tarefa: por um lado, garantir a estabilização da instituição, de modo a que possa funcionar sem os sobressaltos que registrou nos últimos tempos; e, por outro, garantir as condições para uma mais eficiente e credível actuação, que será escrutinada, política e publicamente, em função dos resultados alcançados nas diversas frentes de actuação, com especial realce para a área penal” (DIAS; FERNANDO; LIMA, 2007, p. 20).

da sujeição precária de agente público com tamanha responsabilidade ao alvedrio dos interesses dos governantes.

Ainda que a solução para o caso anterior (“Face Oculta”) não tenha sido aquela que viabilizasse aos interessados o acesso à jurisdição, não pode ser desconsiderado que o Presidente do Supremo autorizou a destruição das provas, exercendo jurisdição na esfera da competência estabelecida pela legislação processual.

Conclui-se, portanto, que o exercício da atribuição penal privativa do PGR português está sujeito ao dever de justificar o cumprimento dos deveres do cargo, sob pena de sanção decorrente de instrumentos de *accountability* institucional judicial, além da exposição pública característica dos instrumentos de *accountability* política social.

3.2 A SITUAÇÃO DA ARGENTINA

A Argentina é uma república federativa, estado de direito democrático no qual o povo (titular da soberania) elege o Presidente da Nação (mandato de quatro anos), os Deputados (mandato de quatro anos) e os Senadores (mandato de seis anos) para o Congresso (parlamento bicameral)²²². Considerando os objetivos da pesquisa, restringe-se a análise do tema ao âmbito federal²²³.

A Câmara dos Deputados está incumbida de conhecer acusação de mau desempenho ou prática de delito no exercício das funções e prática de crimes comuns atribuídos contra o Presidente, o Vice-Presidente, o chefe do Gabinete de Ministros, os Ministros-Secretários, os Juízes da Corte Suprema de Justiça, o Defensor do Povo²²⁴, o *Procurador General de la Nación* (chefe do MP *Fiscal de la*

²²² Conforme artigos 1, 22, 33, 36, 45, 50, 54, 56, 75, 94, 95, dentre outros, da Constitución de la Nación Argentina (ARGENTINA, 1994).

²²³ A Lei Orgânica do MP Fiscal assenta: “Art. 3º - Funciones en materia penal. El Ministerio Público Fiscal de la Nación tiene a su cargo fijar la política de persecución penal y ejercer la acción penal pública, conforme lo establece el Código Procesal Penal de la Nación y las leyes complementarias, en todos los delitos federales y en aquellos delitos ordinarios cometidos en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires mientras su competencia no haya sido transferida a la jurisdicción local.”

²²⁴ Conforme a Constitución: “Artículo 86. El Defensor del Pueblo es un órgano independiente instituido en el ámbito del Congreso de la Nación, que actuará con plena autonomía funcional, sin recibir instrucciones de ninguna autoridad. Su misión es la defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses tutelados em esta Constitución y las leyes, ante

*Nación*²²⁵) e o *Defensor General de la Nación* (chefe do MP de la Defensa²²⁶) e, autorizando o processamento, promover a acusação perante o Senado. Qualquer pessoa poderá denunciar referidos agentes públicos à Comissão de Juízo Político da Câmara que, contudo, não poderá agir de ofício. Juízes de tribunais inferiores serão julgados pela prática das mesmas (referidas) condutas ou infração disciplinar, mediante provocação do Conselho da Magistratura que acatar denúncia de qualquer pessoa, perante o *Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados*. As condenações geram destituição do cargo e inabilitação para a função pública, sem prejuízos de outras sanções legais²²⁷. A Lei Orgânica do MP Fiscal da Nação prevê sanções disciplinares, incluindo suspensão e perda do cargo, em caso de falta grave, dentre as quais se destaca a reiteração de infundada (ou não admitida) desobediência às instruções gerais emanadas da estrutura hierárquica²²⁸. As penalidades são aplicáveis pelo *Tribunal de Enjuiciamiento del Ministerio Público Fiscal de la Nación*,

hechos, actos u omisiones de la Administración; y el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas. El Defensor del Pueblo tiene legitimación procesal. Es designado y removido por el Congreso con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de cada una de las Cámaras. Goza de las inmunidades y privilegios de los legisladores. Durará en su cargo cinco años, pudiendo ser nuevamente designado por una sola vez. La organización y el funcionamiento de esta institución serán regulados por una ley especial.”

²²⁵ Conforme Lei n. 27.148/15: “Artículo 1º - Misión general. El Ministerio Público Fiscal de la Nación es el órgano encargado de promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad y los intereses generales de la sociedad. En especial, tiene por misión velar por la efectiva vigencia de la Constitución Nacional y los instrumentos internacionales de derechos humanos en los que la República sea parte y procurar el acceso a la justicia de todos los habitantes.”

²²⁶ Conforme Lei n. 27.148/15: “Artículo 1º - Función principal. El Ministerio Público de la Defensa es una institución de defensa y protección de derechos humanos que garantiza el acceso a la justicia y la asistencia jurídica integral, en casos individuales y colectivos, de acuerdo a los principios, funciones y previsiones establecidas en la presente ley. Promueve toda medida tendiente a la protección y defensa de los derechos fundamentales de las personas, en especial de quienes se encuentren en situación de vulnerabilidad.”

²²⁷ Conforme artigos 53, 59, 60 e 115, da Constitución de la Nación Argentina; art. 76, da Ley Orgánica del Ministerio Público Fiscal; art. 57, da Ley Orgánica del Ministerio Público de la Defensa; art. 90, do Reglamento de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación; art. 7º, do Reglamento Interno de la comisión de juicio político de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación; art. 2º e 22, do Reglamento de la comisión de disciplina y acusación de lo Consejo de Magistratura (ARGENTINA, 1994, 2015b, 2015c, 2015d, 1996, 2016).

²²⁸ A Lei Orgânica prevê expressamente a sujeição hierárquica: “Art. 9º - Principios funcionales. El Ministerio Público Fiscal de la Nación ejercerá sus funciones de acuerdo con los siguientes principios: a) Unidad de actuación: el Ministerio Público Fiscal de la Nación es una organización jerárquica cuya máxima autoridad es el Procurador General de la Nación. En su actuación es único e indivisible y estará plenamente representado en la actuación de cada uno de sus funcionarios. Cada funcionario controlará el desempeño de quienes lo asistan y será responsable por la gestión de los funcionarios a su cargo. Éstos actuarán según las instrucciones impartidas por sus superiores y conforme a lo previsto en esta ley” (ARGENTINA, 2015b).

mediante encaminhamento do Procurador-Geral que acolher denúncia de qualquer pessoa²²⁹.

Tratando dos “obstáculos fundados em privilegio constitucional”, o Código de Processo Penal de 1991 estabelecia que o processamento de acusação contra legisladores e agentes sujeitos ao juízo político ou administrativo dependia de autorização da respectiva Câmara legislativa ou órgão encarregado do julgamento. Denegada, os autos aguardariam em arquivo provisório até superação da imunidade. A *Ley de Fueros* (de 2000) acabou com o referido procedimento e, atualmente, não há óbice ao desenvolvimento de processo penal contra os referidos agentes públicos. Se o imputado não comparecer em juízo para audiência inaugural (*indagatoria*), o Juiz deverá solicitar ao órgão responsável pelo juízo político ou administrativo que autorize a aplicação de medidas coercitivas e restritivas de liberdade. Mesmo que não autorizadas, o processo tramitará normalmente até que transite em julgado, suspendendo-se apenas a execução das medidas que não foram autorizadas até que cessem os efeitos da imunidade²³⁰. Logo, lá não foi estabelecida prerrogativa de foro como ocorre no Brasil.

Com vigência condicionada ao cronograma de implementação progressiva da Comissão Bicameral de Monitoramento e Implementação do Novo Código de Processo Penal da Nação instalada no Congresso, após consulta ao Ministério da Justiça e ao Conselho da Magistratura²³¹, a legislação processual latente introduz o sistema acusatório entregando o protagonismo persecutório (desde a investigação) ao MP Fiscal. Não obstante, garante a proteção dos interessados²³², inclusive para a promoção da persecução penal dos delitos de ação pública, independentemente da

²²⁹ Conforme artigos 65 a 80, da Ley Orgánica del Ministerio Público Fiscal.

²³⁰ Conforme artigos 189 a 191, do Código Procesal Penal de 1991; e artigos 1º e 4º, da Ley de Fueros (ARGENTINA, 1991, 2000).

²³¹ Conforme estabeleceu o art. 1º, do Decreto 257/2015 (ARGENTINA, 2015a).

²³² Utiliza-se a denominação “interessados” para designar todos os incluídos no conceito de vítima do Código Procesal Penal: “ARTÍCULO 78.- Calidad de víctima. Este Código considera víctima: a) a la persona ofendida directamente por el delito; b) al cónyuge, conviviente, herederos, tutores o guardadores en los delitos cuyo resultado sea la muerte de la persona con la que tuvieron tal vínculo, o si el ofendido hubiere sufrido una afectación psíquica o física que le impida ejercer sus derechos;” c) a los socios, respecto de los delitos que afecten a una sociedad, cometidos por quienes la dirigen, administren, gerencien o controlen; d) a las asociaciones o fundaciones, en casos de crímenes de lesa humanidad o de graves violaciones a los derechos humanos siempre que su objeto estatutario se vincule directamente con la defensa de los derechos que se consideren lesionados y se encuentren registradas conforme a la ley; e) a los pueblos originarios en los delitos que impliquen discriminación de alguno de sus miembros, genocidio o afecten de un modo directo sus derechos colectivos reconocidos constitucionalmente” (ARGENTINA, 2014).

ação ministerial. Para tanto, poderão reunir as provas (*legajo de investigación de la querrela*) que considerem necessárias e só instarão os agentes ministeriais se a intervenção for indispensável, podendo recorrer ao judiciário em caso de negativa injustificada. Também, poderão assumir processos nos quais o juízo considerar improcedente a alegação de falta de causa do MP (*sobreseimiento*) e deduzir acusação autônoma²³³. A legitimação ativa dos Fiscais não implica, como no Brasil, monopólio (privatividade) da persecução penal.

A organização ministerial estabelece que a promoção da ação penal, desde a investigação dos delitos cometidos na área territorial correlata, é dever dos Fiscais e Fiscais-Gerais das *unidades fiscales*, das *procuradurías especializadas* e das *unidades fiscales especializadas*, cabendo ao Fiscal-Coordenador do Distrito²³⁴ designar Fiscal para deliberar sobre os pedidos de revisão de promoção que afete a ação penal. É importante frisar para os fins da pesquisa, que a persecução penal dos delitos atribuídos aos agentes públicos é atribuição da Procuradoria Especializada de *Investigaciones Administrativas*²³⁵.

Pendente a regulamentação nacional dos *Juicios por Jurados*, que deveriam processar todos os feitos criminais ordinários no local do fato²³⁶, o Código de Processo Penal não autoriza que os Fiscais utilizem as hipóteses de disponibilidade²³⁷ quando se tratar infração penal atribuída a agente público no

²³³ Conforme artigos 79, 83, 219, 237, 239 e 243, do Código Procesal Penal (ARGENTINA, 2014).

²³⁴ Estabelece a Lei Orgânica: “Art. 18.- Fiscal coordinador de distrito. El fiscal coordinador de distrito será el responsable directo del buen funcionamiento de la institución en el área respectiva. Ejerce la acción penal pública y las atribuciones que la ley le otorga al Ministerio Público Fiscal de la Nación. El fiscal coordinador de distrito será designado por un período de dos (2) años. Sólo los fiscales generales del respectivo distrito fiscal podrán aspirar a esa función, y para ello deberán presentar un plan de trabajo ante el Procurador General de la Nación, quien los elegirá en función de su propuesta e idoneidad personal para el cargo, de acuerdo com la reglamentación que se dicte al respecto. Si no se presentara ningún plan de trabajo el Procurador General de la Nación deberá ampliar la convocatoria a fiscales generales de otros distritos fiscales. Podrá proceder de igual modo cuando se presente un único plan de trabajo” (ARGENTINA, 2015b).

²³⁵ A Resolução nº 2979, da Procuradoria-Geral, converteu *Fiscalía* em *Procuradoría Especializada* em setembro de 2015, sem alterar o dever estabelecido na Lei Orgânica: “Art. 27. - Funciones. [...]: a) Promover la investigación de la conducta administrativa de los agentes integrantes de la administración nacional centralizada y descentralizada y de las empresas, sociedades y todo otro ente en que el Estado tenga participación. En todos los supuestos, las investigaciones se realizarán por el solo impulso de la Procuraduría de Investigaciones Administrativas y sin necesidad de que otra autoridad estatal lo disponga, sin perjuicio de ajustar su proceder a las instrucciones generales que imparta el Procurador General de la Nación” (ARGENTINA, 2015e).

²³⁶ Conforme artigos 24, 75 e 118, da Constitución de la Nación Argentina.

²³⁷ Segundo o Código Procesal Penal: “ARTÍCULO 30.- Disponibilidad de la acción. El representante del Ministerio Público Fiscal puede disponer de la acción penal pública en los siguientes casos: a)

exercício ou em razão da função, nem em situação de violência doméstica ou discriminação, tampouco quando se tratar de hipótese incompatível com os compromissos internacionais ou as instruções ministeriais fundadas em critérios de política criminal. Incumbidos de dirigir a investigação preparatória, instaurando inquérito (*legajo de investigación*) para resolver as notícias de crime conhecidas de ofício e também aquelas que lhes forem submetidas, os agentes ministeriais deverão comunicar o arquivamento aos interessados, possibilitando-lhes que fundamentem requerimento à autoridade ministerial superior para revisão da decisão. O acolhimento implicará continuidade da investigação sem afetar a independência funcional²³⁸. A confirmação do arquivamento, contudo, não impede que os interessados constituam advogado para promover a acusação (*querrela*)²³⁹. Ao contrário do Brasil, o controle da atividade pré-processual é realizada pela própria Instituição, mediante provocação dos interessados e sem prejuízo dos direitos de acusação autônoma.

No plano da jurisdição penal, a Suprema Corte só exercerá competência originária para processar casos envolvendo embaixadores, chefes de missões e cônsules estrangeiros, geralmente quando forem querelantes ou afetados no desempenho das funções diplomáticas. Como imputados, só se houver renúncia à imunidade diplomática. Nessas condições, vislumbram-se as remotas possibilidades de o Procurador-Geral arquivar um inquérito por falta de provas que, embora insuscetível de revisão hierárquica, não impedirá os interessados de promoverem a persecução penal e, se for o caso, arrecadarem indícios de mau desempenho ou prática delito no exercício das funções que possibilite provocação de juízo político ou persecução penal²⁴⁰.

critérios de oportunidad; b) conversión de la acción; c) conciliación; d) suspensión del proceso a prueba” (ARGENTINA, 2014).

²³⁸ “No obstante, es válido aclarar que aunque el Ministerio Público Fiscal constituye un órgano jerárquico a su interior, como consecuencia de la especificidad de las funciones de los fiscales, la unidad de actuación impuesta a los magistrados inferiores no constituye un perjuicio a su autonomía. De este modo, aunque los fiscales pueden actuar en función de sus propios juicios y criterios, el Procurador General conserva la potestad de impartir instrucciones que establezcan los lineamientos generales para la intervención del Ministerio Público Fiscal” (APUNTES..., 2012, p. 16).

²³⁹ Conforme artigos 25, 30, 79, 82, 85, 88, 197, 215, 217 e 219 do Código Procesal Penal; artigos 3º, 4º e 9º da Ley Orgánica del Ministerio Público Fiscal;

²⁴⁰ Conforme art. 117, da Constitución de la Nación Argentina; art. 13 e 76, da Ley Orgánica del Ministerio Público Fiscal.

No topo da pirâmide hierárquica, o Procurador-Geral é nomeado pelo Presidente para mandato vitalício²⁴¹, depois de aprovação de dois terços do Senado, entre cidadãos argentinos com mais de trinta anos e oito anos de exercício da advocacia. Não se exige, portanto, que seja integrante da carreira. Entre as atribuições, cabe-lhe definir a política de persecução visando ao eficiente exercício da ação penal pública, podendo emitir instruções de caráter geral para melhor desenvolvimento dos serviços e otimização dos resultados da gestão. A autonomia em relação aos demais poderes impede a representação e o assessoramento de outros órgãos, sem prejuízo da coordenação de esforços com o Poder Executivo para aperfeiçoamento da promoção da persecução penal. Os Fiscais de primeira e segunda instância são nomeados para cargo específico depois que a maioria simples do Senado aprovar a indicação do Presidente, entre relacionados em lista tríplice encaminhada pela Procurador-Geral após concurso público de provas e títulos. Assim sendo, mesmo que a ascensão na carreira não decorra de escalonamento por graus ou instância, nem antiguidade e merecimento, como ocorre no Brasil, o desempenho é incentivado como forma de recompensa àqueles cumprirem os deveres ministeriais e, do contrário, como forma de sancionamento disciplinar²⁴².

Verifica-se, do exposto, que todos os agentes ministeriais argentinos estão sujeitos à *accountability* institucional política (*ex ante*), mas apenas o Procurador-Geral poderá ser submetido ao juízo político (*ex post*) do Congresso; enquanto os demais são adstritos à *accountability* institucional administrativa do *Tribunal de Enjuiciamiento*, nenhum estará imune à *accountability* institucional judicial, que poderá ser provocada por outro Fiscal com atribuição para a persecução penal ou, autonomamente, por querelante.

Vislumbra-se, por fim, que as características da competência originária da Corte Suprema (foro por prerrogativa de função) e o compartilhamento da legitimação ativa para a persecução penal afetariam consideravelmente a pesquisa se fosse realizada na Argentina, posto que as poucas chances de submissão da atribuição penal privativa do Procurador-Geral aos instrumentos de *accountability*

²⁴¹ Depois dos 75 (setenta e cinco) anos de idade, todos os membros do MP deverão novo procedimento de nomeação a cada 05 (cinco) anos.

²⁴² Conforme artigos 4º, 5º, 11, 12, 48, 62 e 65, entre outros, da Ley Orgánica del Ministerio Público Fiscal.

são muito diversas daquelas que já colocaram a ação (ou inação) do PGR brasileiro na pauta do debate eleitoral. Não obstante, as características daquele sistema revelam outras possibilidades de a atuação ministerial contribuir para o aperfeiçoamento do regime democrático e combate à corrupção. Nesse sentido, expõem-se casos recentes ou pendentes de solução jurídica que demonstram a importância da atuação ministerial para a *accountability* institucional judicial dos agentes públicos e, também, para a *accountability* política social que pode influenciar a *accountability* política eleitoral.

Presidente por mais de uma década (1989/1999), Carlos Menem exerce mandato de reeleição no Senado (2005/2017). Quando não tinha imunidade parlamentar (2001), cumpriu prisão domiciliar (junho/novembro) por acusação de contrabando de armas para a Croácia e o Equador, praticado no exercício da presidência (1991/1995). Foi condenado (junho/2013) a cumprir 07 (sete) anos de prisão, com 14 (quatorze) anos de inabilitação para exercício de cargos públicos, entre outras penas, pende de julgamento o recurso que submeteu à Corte Suprema e, também, a autorização Senado para execução da sentença (*desafuero*) do *Tribunal Oral en lo Penal Económico Nº 3* (ARMAS..., 2013; CAUSA..., 2013; LOS FALLOS..., 2016). Em dezembro 2015, Menem foi condenado a cumprir 04 (quatro) anos e 06 (seis) meses de prisão, com inabilitação perpétua para exercício de cargos públicos, por ter praticado peculato no exercício da presidência (1990/1999). Sujeita à instância recursal, a execução da sentença do *Tribunal Oral en lo Criminal Federal Nº 4* também depende de autorização do Senado (*desafuero*) (EXPRESIDENTE..., 2013; DIFUNDEN..., 2016). Dos casos pendentes, o *Tribunal Oral en lo Criminal Federal Nº 2* proibiu o ex-Presidente argentino de sair do país em processo no qual é acusado de alterar, obstruir e tentar neutralizar a investigação do atentado contra a sede bonaerense da Associação Mutual Israelita Argentina (AMIA), em julho de 1994²⁴³. Entre as autoridades denunciadas, destaca-se o ex-Juiz do caso, Juan José Galeano, que foi destituído (2005) pelo Conselho da Magistratura por mal desempenho das funções (PARRILLA, 2014; ARGENTINA..., 2015; PROHÍBEN..., 2015;).

²⁴³ Considerando o maior atentado terrorista da história da Argentina, deixou mais de 300 (trezentos) feridos e 85 (oitenta e cinco) mortos.

Em meados de janeiro de 2015, o Fiscal-Geral da Unidade Fiscal da AMIA, Alberto Nisman, denunciou a Presidente Cristina Kirchner (2007/2015), no exercício do mandato, por participar de um plano de encobrimento que visava beneficiar funcionários iranianos acusados de participação no atentado. A rejeição da denúncia, pelo *Juzgado Criminal y Correccional Federal Nº 2*, foi confirmada pela *Cámara Federal de Casación Penal* (RECORRIDO..., 2016; RAFECAS..., 2016). A repercussão do caso foi mais intensa porque, dias depois do ajuizamento da acusação, Nisman foi encontrado morto no próprio apartamento, vítima de disparo de arma de fogo. Entre as hipóteses de suicídio e homicídio, e incidentes durante a investigação instaurada perante *Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Criminal de Instrucción Nº 45*, a causa foi deslocada para a competência da Justiça Federal, competente para apurar crimes cometidos contra agentes públicos em razão do exercício das atribuições (NIELL, 2016).

Amado Boudou, que presidiu o Senado²⁴⁴ por ser Vice-Presidente de Cristina Kirchner (2011/2015), livrou-se de julgamento político²⁴⁵ mas enfrentou várias denúncias criminais durante o exercício do mandato, destacando-se dois casos já encaminhados para tribunais de instrução (*juicio oral*). No “caso Ciccone”, imputou-se-lhe suborno e negociação incompatível com as funções de Ministro da Economia (2009/2011), por ter adquirido parte de uma gráfica em troca de atuação para superação de quebra e obtenção de contrato para impressão de cédulas de 100 (cem) pesos para Casa da Moeda. Entre os últimos movimentos do processo, destaca-se a admissão da *Oficina Anticorrupción* (órgão do Ministério da Justiça) como querelante na causa (BOUDOU..., 2015; FUERTE..., 2015; LA OFICINA..., 2016). Em outro processo, foi acusado de participar da falsificação de documentos públicos para registro da aquisição de um automóvel em 2003. Dos últimos atos do processo, rejeitou acordo (*juicio abreviado*) para solucionar o caso sem julgamento do mérito pelo *Tribunal Oral en lo Criminal Federal Nº 2* (EL JUEZ..., 2014; CAPIELLO, 2014; POR LA CAUSA..., 2015).

Enquanto os casos destacados eram processados nos juízos criminais competentes, Esteban Righi exercia o mandato mais longo de *Procurador General*

²⁴⁴ Em razão do disposto no art. 57, da Constitución de la Nación Argentina.

²⁴⁵ Em maio de 2015, a Comissão de Juízo Político da Câmara dos Deputados rejeitou pedido de processamento do Vice-Presidente (LA COMISIÓN..., 2015).

de la Nación (2004/2012) depois da restauração do regime democrático argentino e praticamente não figurava na ampla cobertura realizada pelos meios de comunicação. Responsável pela criação da Unidade Fiscal da AMIA²⁴⁶, o Procurador-Geral deixou o cargo depois que o Vice-Presidente Amado Boudou, já envolvido no “caso Ciccone”, solicitou investigação de tentativas de tráfico de influência (2009/2010) praticadas por sócios do escritório fundado por Righi, entre eles, a própria esposa. Seis meses depois, o inquérito foi arquivado pelo *Juzgado Criminal y Correccional Federal N° 4* por falta de provas da acusação (HAUSER; KOLLMANN, 2012; LAVIERI, 2012). Da comunicação de renúncia, destaca-se:

Pero lo más importante es que creo haber cumplido el mandato constitucional y legal de crear y asegurar las condiciones necesarias para que los fiscales puedan ejercer con la independencia que la ley les confiere su delicada función, incluso cuando frente a un caso judicial concreto hubiese podido tener yo una opinión divergente. [...] Fuera de ello, considero que es mi deber no polemizar con relación a hechos que son del dominio público, toda vez que su única consecuencia sería afectar las instituciones republicanas y causar daño a las políticas públicas desarrolladas desde el año 2003 en adelante. Lo que corresponde es que cada protagonista explique su comportamiento en el ámbito previsto en el derecho vigente, donde inexorablemente se demostrará la falsedad de las afirmaciones e imputaciones con las que se me ha agraviado. En este sentido, y aunque la posición que ostento me confiere estabilidad y fueros sólo removibles por juicio político, no dudo en renunciar a ambos pues nada tengo que ocultar (RIGHI, 2012, p. 2-3).

Para substituir Righi, a Presidência indicou Daniel Reposo, titular da *Sindicatura General de la Nación* (órgão responsável pelo controle interno) ligado ao Vice-Presidente Amado Boudou. Depois de longa audiência, na qual o Senado questionou-o sobre as condições acadêmicas e profissionais para o cargo, e acusado de incluir dados falsos no currículo, declinou do pleito (VERÓN, 2012; MÁS DATOS..., 2012; DANIEL..., 2012).

²⁴⁶ Conforme Resolución nº 84/2004, da Procuradoria-Geral da Nação: “RESUELVO: 1.- CREAR una Unidad Fiscal, para actuar de manera conjunta o alternativa con las fiscalías que correspondan, en la tramitación de la causa principal en que se investiga el atentado ocurrido el 18 de julio de 1994 contra la sede de la A.M.I.A., en trámite ante el Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal 6 y en todas las demás causas, que guarden relación con ese hecho, así como aquellas relaecionadas con el encubrimiento u obstaculización de la acción de la Justicia de la que pueda surgir prueba conducente al mismo objetivo, y designar para integrarla al señor Fiscal General ante los Tribunales Orales en lo Criminal Federal de la Capital Federal, doctor Alberto Nisman y al señor Fiscal Nacional en lo Correccional, doctor Marcelo Martinez Burgos” (ARGENTINA, 2004).

Exercendo mandato desde o final agosto de 2012, a atual Procuradora-Geral Alejandra Gils Garbó já superou pedido de julgamento político²⁴⁷ e outros de cunho criminal. Entre os últimos pedidos de investigação penal, destaca-se uma acusação de suposto abuso de autoridade e violação de deveres na designação de agente público que não era Fiscal, e sem autorização do Senado, para atuar como Procurador-Fiscal para atuar perante a Suprema Corte; e outra de suposta participação em atuação ilegal de Fiscais que deixaram de imputar lavagem de dinheiro a um empresário (NUEVA..., 2015; CARRIÓ..., 2016).

A politização da situação do Procurador-Geral foi evidenciada durante a campanha presidencial, quando o atual Presidente Mauricio Macri sugeriu que Gils Garbó renunciasse porque seria militante da oposição (*kirchnerista*) (MACRI:..., 2015). Ainda antes das eleições, a Procuradora-Geral declarou que continuaria no cargo, mesmo contra o desejo do Presidente: “*Porque así lo dice la Constitución. El Senado tiene la autoridad para sustituir a un procurador. Si yo me retirara con un cambio de gobierno estaría a menoscabando la autonomía de la Procuración. Es también defender el sistema republicano de gobierno*” (DELFINO, 2015). Apoiada por manifestações de personalidades de projeção internacional²⁴⁸ e instituições da sociedade civil organizada (REALIZARÁN..., 2015), teria cogitado denunciar o Presidente e o Ministro da Justiça perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos e a Organização das Nações Unidas por perseguição sistemática visando à renúncia (FAHSBENDER, 2015).

Vislumbrando falta de viabilidade legal, o Governo teria descartado a utilização de medidas que pudessem afetar o mandato de Gils Carbó. Não obstante, encaminhou proposta de reforma da Lei Orgânica do MP para, entre outras alterações relacionadas com as atribuições do cargo, fixação de prazo para o mandato do Procurador-Geral. Negando personalização, e considerando que eventual mudança só atingiria o mandato em curso após decurso de cláusula transitório, o Ministro da Justiça Germán Garavano sustentou que o projeto “*Justicia*

²⁴⁷ Em maio de 2015, a Comissão de Juízo Político da Câmara dos Deputados rejeitou pedido de processamento do Procuradora-Geral (LA COMISIÓN..., 2015).

²⁴⁸ Entre os quais se destaca o Juiz da Corte Interamericana, Eugenio Raúl Zaffaroni (ZAFFARONI..., 2015); a Presidente da *Asociación Madres de Plaza de Mayo*, Hebe de Bonafini (HEBE..., 2015); e o Prêmio Nobel da Paz de 1980, Adolfo Pérez Esquivel, que declarou: “*Creo que la gran riqueza de los pueblos es la diversidad, no la uniformidad. Entonces me parece que es improcedente pedirle la renuncia sin haberse sentado a tener un diálogo y ver cómo compatibilizar la gobernabilidad del país*” (PÉREZ..., 2015).

2020" visa preparar as instituições para o futuro, viabilizando o sistema acusatório estabelecido pelo novo Código de Processo Penal. Sobre a sugestão de renúncia de Gils Carbó, afirmou que “*la decisión de dar un paso al costado es de ella*” (ANGULO, 2016). Tais circunstâncias permitem observar claramente as diferenças entre *checks and balances* e *accountability*. A impossibilidade de sancionamento do Procurador-Geral pelos instrumentos de *accountability* não impede que alterações legislativas em ambiente de *checks and balances* afetem até a instituição (como conjunto), mesmo que desempenhando de forma eficiente as atribuições confiadas.

Do exposto, verifica-se que foram reservadas raras hipóteses de atribuição penal originária ao *Procurador General de la Nación Argentina* e, não bastasse, de forma que não obsta a ação judicial de outros interessados. Comparando-se ao caso brasileiro, trata-se de situações diametralmente opostas.

Não obstante, Ezequiel Nino e Gustavo Maurino consideram que as decisões hierárquicas e estruturais do Procurador-Geral podem afetar a eficiência do desempenho ministerial se, por exemplo, não foram realizados concursos para provimento dos cargos incumbidos da promoção de ações contra agentes públicos acusados de delitos contra a administração pública; ou não forem destinados recursos humanos e materiais necessários para investigações especializadas, de forma a compensar os recursos que a defesa de imputados de delitos econômicos e associados à corrupção costumam ter disponíveis. Por isso advertem:

A diferencia de otros países, en la Argentina el procurador ejerce su cargo de forma vitalicia y sólo puede ser removido por juicio político con la mayoría más agravada de votos de ambas Cámaras del Congreso. Esta garantía de inamovilidad en el cargo, diseñada para blindarlo frente a presiones indebidas de otros poderes, determina que el actual proceso de selección del nuevo procurador resulta clave para promover un mejor funcionamiento de las instituciones en el futuro. [...] La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado reiteradamente que la garantía de acceso a la Justicia constituye una regla imperativa del derecho internacional, y que ella comprende el deber ineludible de los Estados de garantizar que las investigaciones penales se realicen con diligencia, efectividad y seriedad, respetando los principios del debido proceso y asegurando la independencia e imparcialidad del sistema de administración de Justicia. En conclusión, la designación del procurador es responsabilidad de todas las fuerzas políticas y debe realizarse sobre la base de una seria evaluación de su idoneidad específica para el cargo y de las garantías que la persona propuesta ofrece, por sus antecedentes y trayectoria, para asegurar la independencia e imparcialidad de la administración de Justicia y la diligencia y efectividad de las investigaciones penales y la defensa de la legalidad (NINO; MAURINO, 2012).

Imagine-se, no contexto argentino, se o Procurador-Geral concentrasse a parcela do poder-dever persecutório penal das principais autoridades da república em condições de decidir o destino das imputações de infrações penais com independência funcional insuscetível de revisão administrativa ou judicial. Sem condições jurídicas de infirmar arquivamentos, teria o povo controle do agente público incumbido de múnus tão significativo, principalmente quando agisse em favor dos representantes incumbidos de controlá-lo politicamente que pudessem ser beneficiados de alguma forma? Poderiam acionar a jurisdição penal visando a *accountability* institucional judicial do Procurador-Geral e, eventualmente, dos associados? E o debate democrático, no plano da *accountability* política social, seria promovido? No limite, a pesquisa busca demonstrar a necessidade de subsunção do Procurador-Geral aos instrumentos de *accountability*, para ampliação da arena democrática desenvolvimento dos princípios republicanos.

3.3 A SITUAÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

Os Estados Unidos da América estabeleceram o sistema federativo, no qual o Presidente e respectivo Vice são eleitos (mandato de quatro anos) por um Colégio Eleitoral de delegados que representam os cidadãos dos Estados-membros, enquanto Senadores (mandato de seis anos) e Representantes²⁴⁹ (mandato de dois anos) são eleitos pelo voto direito para compor o Congresso bicameral, no qual gozam de imunidade para livre manifestação e não podem ser presos, exceto por traição, crime (*felony*) ou perturbação da ordem (*breach of the Peace*). Compete à Casa dos Representantes autorizar o julgamento, pelo Senado, de agentes públicos sujeitos ao juízo político (*impeachment*²⁵⁰), cujas sanções (destituição e inabilitação para o serviço público) não afetam outras decorrentes do sistema normativo²⁵¹.

A Suprema Corte recebeu competência originária apenas para casos que envolverem representantes de outros países (Embaixadores, Ministros de Estado e

²⁴⁹ Os membros da *House of Representatives* são congêneres dos Deputados Federais brasileiros.

²⁵⁰ A Constituição estabelece expressamente: "Article II. Section 4 – Disqualification: The President, Vice President and all civil Officers of the United States, shall be removed from Office on Impeachment for, and Conviction of, Treason, Bribery, or other high Crimes and Misdemeanors."

²⁵¹ Conforme art. I, Seções 1 a 4, e 6; art. II, Seção 1, da *Constitution of the Unides States*.

Cônsules) ou algum Estado-membro²⁵², e a competência criminal foi destinada ao Tribunal do Júri, como garantia de julgamento pelos concidadãos. Confiando a organização judiciária para o legislador ordinário, a Constituição estadunidense não tratou da organização de instituição assemelhada ao MP brasileiro e nem concedeu prerrogativa de foro para agentes públicos acusados de infração penal²⁵³.

Ainda no final daquele século XVIII, o normativo que organizou a Justiça Federal estabeleceu que o *Attorney General* seria nomeado para atuar nas causas de interesse da União perante a Suprema Corte e prestar consultoria ao Presidente e chefes de Departamento²⁵⁴ (Executivo), ao passo que seriam nomeados *attorneys* encarregados de processar todas as causas penais e ações civis de interesse da União perante cada uma das Cortes Distritais²⁵⁵.

Yue Ma sustenta que o arranjo federal aproveitou a experiência dos Estados-membros, nos quais a ação penal pública tinha sido desenvolvida com diferentes influências colonizatórias (ingleses, franceses e holandeses) e estava bem estabelecida. Como ocorria com os *prosecutors*²⁵⁶, os *attorneys* gozaram de grande independência na execução das atribuições, praticamente sem controle ou supervisão até que, após a Guerra Civil e a criação do Departamento de Justiça (1870), a autoridade do *Attorney General* no controle da ação penal federal restasse afirmada. (MA, 2008, p. 198-202).

Na segunda metade do século XIX, os Estados-membros passaram a selecionar *prosecutors* por meio de eleições²⁵⁷, circunstância que elevou o status daqueles agentes públicos e contribuiu para a aquisição do monopólio da acusação,

²⁵² Sustentando a organização judicial federalista, Hamilton argumentava: “We have seen that the original jurisdiction of the supreme court would be confined to two classes of causes, and those of a nature rarely to occur. In all other cases of federal cognizance, the original jurisdiction would appertain to the inferior tribunals, and the supreme court would have nothing more than an appellate jurisdiction, ‘with such exceptions, and under such regulations, as the congress shall make’” (HAMILTON; JAY; MADISON, 2001, p. 423).

²⁵³ Conforme art. III, Seção 2, da *Constitution of the Unides States*.

²⁵⁴ Assemelhados aos Ministérios do Poder Executivo da União brasileira.

²⁵⁵ Conforme art. Seção 35, do *Judiciary Act of 1789* (THE JUDICIARY..., 1789).

²⁵⁶ Assemelhados aos membros dos Ministérios Públicos estaduais, o *Bureau of Justice Statistics* utiliza o termo para congregar as seguintes denominações: *Attorney General, Commonwealth's Attorney, County Attorney, County Prosecutor, Criminal District Attorney, District Attorney, District Attorneys General, Prosecuting Attorney, Solicitors, State's Attorney e U.S. Attorney* (PERRY, 2005, p. 11).

²⁵⁷ No início deste século, de 2.344 *prosecutors* apenas 35 não eram eleitos: 1 no Alaska, 23 em Connecticut e 21 em New Jersey (PERRY, 2005, p. 11).

com ampla discricionarietà²⁵⁸. A sujeição aos interesses dos eleitores (*accountability* eleitoral), contudo, sustenta críticas relacionadas com a tirania da maioria:

Some commentators argue that, in the American system, control over prosecutorial power lies ultimately in prosecutor's accountability to the electorate (Pizzi, 1993; Zacharias, 2001). Most commentators, however, are skeptical of the effectiveness of the political process as a mechanism of control. Bound by their duty to "seek justice, not merely to convict" (American Bar Association, 1971, pp. 18-19), prosecutors in many matters must act in defiance of community pressures. But evidence seems to indicate that, both historically and presently, prosecutors' concern about electorate's scrutiny of their records makes it more likely for them to seek high conviction rates rather than to handle cases in a fair and evenhanded manner (Green, 1999; Stuntz, 2002; Ramsey, 2002; Uviller, 1973) (MA, 2008, p. 205).

No plano federal, todos os *attorneys* são nomeados pelo Presidente, com aprovação do Senado, e sujeitos ao poder hierárquico do *Attorney General* que, sem mandato definido (exonerável *ad nutum*), chefia o Departamento de Justiça²⁵⁹, dirigindo, supervisionando e normatizando a atuação dos *US attorneys*, cujo mandato de 04 (quatro) anos não impede que sejam exonerados pelo Presidente quando conveniente (poder discricionário)²⁶⁰. Em razão disso, e mesmo que lotados em um dos 94 (noventa e quatro) Distritos Judiciais Federais, os *attorneys* podem ser designados para atuarem em qualquer processo: "O cargo não garante, porém, que o promotor tenha a exclusividade das ações em seu distrito, como é o princípio do promotor natural no Brasil, já que o monopólio é do governo e não do integrante da instituição" (KERCHE, 2009, p. 100).

Diferente do Brasil, portanto, os *attorneys* devem observar as diretrizes políticas do Presidente²⁶¹, sob pena de sanção. Embora não sejam eleitos, como a

²⁵⁸ Nesse sentido: "Prosecutors in all countries enjoy a certain degree of discretion. American prosecutors, however, stand virtually alone in their overly broad and largely uncontrolled discretion. [...] The American prosecutor's authority in making charging decisions, by contrast, is subject to neither judicial review nor challenge by the victim. The American judiciary has taken an extremely deferential approach toward prosecutorial decision making. The origin of the deferential approach can be traced back to the second half of the 19th century when public prosecutors first rose to prominence. (MA, 2008, p. 205; 206).

²⁵⁹ Concentra as atribuições que no Brasil são desempenhadas pelo Ministério da Justiça, pela Advocacia Geral da União e do pelo Ministério Público Federal.

²⁶⁰ Conforme Seções 501 a 530 e 541 a 550, da Parte II, do Título 28, do *United States Code* (UNITED..., 2013).

²⁶¹ Kerche destaca o aspecto político da seleção: "Os cargos, portanto, são de confiança do presidente, sendo que os seus ocupantes geralmente são ligados ao partido político que ocupa a chefia do governo" (KERCHE, 2009, p. 100).

quase totalidade dos *prosecutors*, estão sujeitos à *accountability* política que permite imediato bloqueio de eventual atuação prejudicial aos interesses do programa de governo vencedor das eleições, superando a burocracia dos mecanismos de *accountability* institucional existentes no Brasil, a saber: 1) procedimentos políticos para destituição do PGR ou de PGJ; 2) procedimentos administrativos para imposição de sanções aos agentes ministeriais; 3) procedimentos judiciais (civil ou criminal) para afetação do exercício de cargo.

A solução que privilegia a dimensão democrática da poliarquia indicou deficiência da dimensão republicana quando houve imputação de infração penal às autoridades que no Brasil estariam sujeitas à atribuição penal privativa do PGR. Entre outros, destaca-se o denominado caso *Watergate*, que culminou com a renúncia do Presidente dos Estados Unidos.

Em junho de 1972, durante a campanha eleitoral que resultou na eleição do candidato republicano à Presidente (Richard Nixon), pessoas foram flagradas tentando instalar equipamentos de interceptação telefônica no Comitê Nacional do Partido Democrata, em Washington. Repórteres do *The Washington Post* (Bob Woodward e Carl Bernstein) investigaram os fatos e publicaram matérias que relacionavam os envolvidos nos fatos com a Casa Branca. Depois da condenação de ex-assessores de Nixon, o *Attorney General* (Richard Kleindienst) renunciou e o novo (Elliot Richardson) nomeou um *Special Prosecutor* (Archibald Cox²⁶²) para conduzir a investigação. Com o desenvolvimento das investigações, o Presidente negou-se a entregar gravações de comunicações telefônicas do gabinete à Comissão Especial do Senado e ao *Special Prosecutor*, indicando que não pretendia contribuir com os investigadores. Meses após, o *Attorney General* e o *Deputy General General*²⁶³ renunciaram e o *Solicitor General* (Robert Bork) exonerou Cox, extinguindo o gabinete. Premido pelas circunstâncias, o Presidente nomeou outro *Special Prosecutor* (Leon Jaworski), que levou a questão da exibição das gravações à Suprema Corte e obteve decisão favorável, a qual rejeitou a arguição de falta de atribuição do *Special Prosecutor* e a alegação de privilégio de confidencialidade²⁶⁴.

²⁶² Cox tinha sido *Solicitor General* (3º na hierarquia do Departamento de Justiça) durante o Governo Kennedy/Johnson (1961-1965).

²⁶³ Assemelhado ao Sub-PGR brasileiro.

²⁶⁴ Destacam-se os seguintes trechos da decisão: "Here, as in *Accardi* [347 U.S. 260 (1954)], it is theoretically possible for the Attorney General to amend or revoke the regulation defining the

Depois que o Comitê Judiciário da Casa dos Representantes aprovou o processamento de *impeachment* por obstrução da Justiça, Nixon renunciou no início de agosto de 1974 (THE WATERGATE..., 2007).

O caso mostra como a falta de autonomia institucional e independência funcional pode afetar a aplicação da lei de forma igualitária, beneficiando o agente público situado no topo da hierarquia funcional. Não obstante, comprova a importância da informação para *accountability* política (social), principalmente se considerado que Nixon preferiu renunciar no curso do segundo mandato a enfrentar o julgamento político (*impeachment*). Não poderia ter sido absolvido?

Para a pesquisa, contudo, ressalta-se a importância dos agentes públicos responsáveis pela persecução penal no âmbito da *accountability* institucional judicial, posto que o Judiciário depende de provocação para aplicar penas. Sem os *Special Prosecutors*, a história seria a mesma? Se não tivesse sido perdoado²⁶⁵ pelo sucessor (Gerald Ford), Nixon teria sido condenado?

As questões não interessam pelas especulações possíveis, mas porque demonstram a importância de todos os instrumentos de *accountability* para a deslinde do caso. Assim, enquanto os meios de comunicação divulgavam o desenvolvimento das investigações mantendo os cidadãos (*principals*) informados (*accountability* eleitoral social), a pressão²⁶⁶ sobre os congressistas (*coprincipals*) aumentava (*accountability* institucional política) e contribuía para a preservação do

Special Prosecutor's authority. But he has not done so. So long as this regulation remains in force the Executive Branch is bound by it, and indeed the United States as the sovereign composed of the three branches is bound to respect and to enforce it. Moreover, the delegation of authority to the Special Prosecutor in this case is not an ordinary delegation by the Attorney General to a subordinate officer: with the authorization of the President, the Acting Attorney General provided in the regulation that the Special Prosecutor was not to be removed without the "consensus" of eight designated leaders of Congress. [...] We conclude that when the ground for asserting privilege as to subpoenaed materials sought for use in a criminal trial is based only on the generalized interest in confidentiality, it cannot prevail over the fundamental demands of due process of law in the fair administration of criminal justice. The generalized assertion of privilege must yield to the demonstrated, specific need for evidence in a pending criminal trial" (UNITED STATES V. NIXON, 418 U.S. 683 [1974]).

²⁶⁵ Destaca-se: "Now, Therefore, I, Gerald R. Ford, President of the United States, pursuant to the pardon power conferred upon me by Article II, Section 2, of the Constitution, have granted and by these presents do grant a full, free, and absolute pardon unto Richard Nixon for all offenses against the United States which he, Richard Nixon, has committed or may have committed or taken part in during the period from January 20, 1969 through August 9, 1974" (PROCLAMATION 4311, 1974).

²⁶⁶ Registra-se que a aprovação de Nixon caiu de 68% (sessenta e oito por cento) no início do mandato (janeiro de 1973) para 24% (vinte e quatro por cento) na época da renúncia, quando 57% (cinquenta e sete por cento) já eram favoráveis ao *impeachment* do então Presidente (KOHUT, 2014).

Special Prosecutor (agent), que utilizou procedimentos penais (*accountability* institucional judicial) para obrigar o Presidente (*agent*) estadunidense (democracia representativa) a justificar o cumprimento dos deveres delegados sob pena de sanção. Nesse sentido, a possibilidade de destituição do cargo com inabilitação para o exercício de outras atividades públicas e responsabilização criminal não podem ser desconsiderados porque eventual constrangimento moral justificasse a autossanção.

O empenho dos *Special Prosecutors* em utilizar todos os instrumentos jurídicos disponíveis para obtenção de provas imprescindíveis à exauriente apuração dos fatos releva a importância dos agentes públicos incumbidos da persecução penal, não só pela perspectiva da punição, mas principalmente pela promoção da transparência e difusão da informação, que pode ser útil para o agente público quando não se comprovar que tenha descumprido deveres. O caso também evidencia que a decisão da Suprema Corte não pode ser considerada como sanção, posto que cumpriu a delegação constitucional (função jurisdicional) balanceando a relação de agentes públicos incumbidos do exercício de parcelas da soberania.

Para superação dos problemas relacionados com a investigação de infrações penais atribuídas a determinadas pessoas, entre as quais o Presidente e o Vice, o *Ethics in Government Act of 1978* estabeleceu que o *Special Prosecutor* nomeado por um órgão judiciário, mediante solicitação do *Attorney General*, só seria destituído em caso de *impeachment* (pelo Congresso) ou por alguma condição que afetasse substancialmente o desempenho (pelo *Attorney General*).

Entre os casos investigados, ocorreu que a Corte de Apelações do Distrito de Columbia acolheu arguição de inconstitucionalidade da legislação de regência do Conselho Independente a pedido de *ex-Assistant Attorney General* (Theodore Olson), submetido ao grande júri por acusação de falso testemunho no âmbito do Comitê Judiciário da Casa dos Representantes. Acolhendo recurso do *Independent Counsel*²⁶⁷, a Suprema Corte reformou a decisão afirmando que a lei não afetava as prerrogativas do Presidente nem do Senado e, portanto, não violava o princípio da

²⁶⁷ O *Ethics in Government Act Amendments of 1982* substituiu a designação *Special Prosecutor* por *Independent Counsel*.

separação dos poderes²⁶⁸. Do único voto divergente (*Associate Justice Antonin Scalia*), emerge o problema político subjacente:

An independent counsel is selected, and the scope of his or her authority prescribed, by a panel of judges. What if they are politically partisan, as judges have been known to be, and select a prosecutor antagonistic to the administration, or even to the particular individual who has been selected for this special treatment? There is no remedy for that, not even a political one. Judges, after all, have life tenure, and appointing a sure-fire enthusiastic prosecutor could hardly be considered an impeachable offense. So if there is anything wrong with the selection, there is effectively no one to blame. [...] But even if it were entirely evident that unfairness was in fact the result - the judges hostile to the administration, the independent counsel an old foe of the President, the staff refugees from the recently defeated administration - there would be no one accountable to the public to whom the blame could be assigned (*MORRISON V. OLSON*, 487 U.S. 654 [1988]).

Visando proteger a apuração de ilícitos da influência política do Governo, a solução poderia ser utilizada politicamente contra o Governo em condições que não permitiam *accountability*.

No início de dezembro de 1997, porém, o modelo revelava o mesmo problema investigado nesta pesquisa: não havia remédio contra a decisão do *General Attorney* que concluía pela inexistência de motivos suficientes para justificar a investigação pelo *Independent Counsel*²⁶⁹. Tal situação ocorreu quando a *General*

²⁶⁸ Ressalta-se: "It is undeniable that the Act reduces the amount of control or supervision that the Attorney General and, through him, the President exercises over the investigation and prosecution of a certain class of alleged criminal activity. The Attorney General is not allowed to appoint the individual of his choice; he does not determine the counsel's jurisdiction; and his power to remove a counsel is limited. Nonetheless, the Act does give the Attorney General several means of supervising or controlling the prosecutorial powers that may be wielded by an independent counsel. Most importantly, the Attorney General retains the power to remove the counsel for "good cause," a power that we have already concluded provides the Executive with substantial ability to ensure that the laws are "faithfully executed" by an independent counsel. No independent counsel may be appointed without a specific request by the Attorney General, and the Attorney General's decision not to request appointment if he finds "no reasonable grounds to believe that further investigation is warranted" is committed to his unreviewable discretion. The Act thus gives the Executive a degree of control over the power to initiate an investigation by the independent counsel. In addition, the jurisdiction of the independent counsel is defined with reference to the facts submitted by the Attorney General, and once a counsel is appointed, the Act requires that the counsel abide by Justice Department policy unless it is not "possible" to do so. Notwithstanding the fact that the counsel is to some degree "independent" and free from Executive supervision to a greater extent than other federal prosecutors, in our view, these features of the Act give the Executive Branch sufficient control over the independent counsel to ensure that the President is able to perform his constitutionally assigned duties" (*MORRISON V. OLSON*, 487 U.S. 654 [1988]).

²⁶⁹ Dispõe o Título 28, Parte II, Capítulo 40, par. 592, do *United States Code*: "(b) Determination That Further Investigation Not Warranted.- (1) Notification of division of the court.- If the Attorney General, upon completion of a preliminary investigation under this chapter, determines that there are no reasonable grounds to believe that further investigation is warranted, the Attorney General shall promptly so notify the division of the court, and the division of the court shall have no power to

Attorney Janet Reno deixou de solicitar aprofundamento da investigação sobre comunicações telefônicas visando captação de recursos para a campanha à reeleição de Clinton e Al Gore²⁷⁰: “In short, the very decision of whether to invoke the supposedly apolitical mechanism became the focus of a political firestorm, an all-consuming scramble for the moral high ground” (GREENHOUSE, 1998). Com prazo de vigência de 05 (cinco) anos, o *Ethics in Government Act* foi revigorado três vezes (1983, 1987 e 1994) e expirou no final de junho de 1999²⁷¹, pouco depois do Senado absolver o Presidente Bill Clinton em processo de impeachment.

Enquanto eventual investigação envolvendo a cúpula do Poder Executivo estadunidense pode restabelecer o ambiente da década de 1970, destaca-se casos de legisladores e executivos processados no curso do mandato por juízes federais ou estaduais.

Em abril de 2002, um Júri Federal de Cleveland (Ohio) condenou o Representante James Traficant Jr. pela prática extorsão, suborno e outros ilícitos. No exercício das funções, perdeu o mandato no final de julho e logo depois foi submetido ao cumprimento de pena privativa de liberdade (JIM..., 2016).

Também Representante, Bill Janklow renunciou ao mandato depois que Júri de Moody County (Dakota do Sul) condenou-o, em dezembro de 2003, por homicídio culposo provocado por acidente de trânsito (JANKLOW..., 2004).

Outro Representante que renunciou ao mandato foi Duke Cunningham, em dezembro de 2005, depois de declarar-se culpado de suborno, conspiração e outras infrações perante um Juiz Federal de San Diego (Califórnia) (CONGRESSMAN..., 2005).

Rod Blagojevich, no exercício do cargo de Governador de Illinois, foi preso em dezembro de 2008, acusado de tentativa de obtenção de vantagem para indicar o substituto de Barack Obama no Senado, entre outros ilícitos (ROD..., 2016).

appoint an independent counsel with respect to the matters involved. (2) Form of notification.-Such notification shall contain a summary of the information received and a summary of the results of the preliminary investigation” (UNITED..., 2013).

²⁷⁰ Destaca-se declaração da *General Attorney*: ““This decision was mine and it was based on the facts and the law, not pressure, politics or any other factor,” Reno said. “I also want to make clear to everyone that I am not imposing any constraints on the task force ability to pursue the matters they are investigating. I have repeatedly told them to pursue every lead, explore every avenue, interview witnesses and ask any question that is relevant to the matters that they are investigating” (JOHNSTON, 1997).

²⁷¹ Conforme Título 28, Parte II, Capítulo 40, do *United States Code* (UNITED..., 2013).

Depois de condenado em processo de *impeachment*, foi mais um chefe do Executivo de Illinois a cumprir pena de prisão (SUDDATH, 2008; WHAT'S..., 2011).

Sem foro por prerrogativa de função, os *attorneys* não estão diretamente sujeitos à *accountability* política eleitoral que caracteriza os *prosecutors* da maioria dos Estados-membros. Não obstante, o compromisso com a agenda presidencial fortalece a *accountability* política social e, também, a *accountability* institucional política, em razão da precariedade do vínculo e da submissão hierárquica.

Os casos destacados demonstram que, embora detentores de discricionariedade no exercício das atribuições penais, os *prosecutors* estão mais sujeitos a justificarem o cumprimento dos deveres do cargo sob pena de sanção do que os congêneres brasileiros.

3.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS: CONSIDERAÇÕES FINAIS: COMPARANDO INDICADORES DE ACCOUNTABILITY

Primeiro, registra-se que nenhum dos congêneres analisados está sujeito à *accountability* política eleitoral e, no topo da organização institucional, também não estão sujeitos à *accountability* institucional administrativa. Tratando-se de poliarquias que protegem os direitos de informação, comunicação e manifestação, todos os agentes públicos estão sujeitos à *accountability* política social, profundamente impactada quando o exercício da atribuição penal envolver as principais autoridades das repúblicas. Nesse sentido, o arranjo *accountability* institucional judicial penal pode afetar a transparência da informação que caracteriza *accountability* política social, em prejuízo da *accountability* política eleitoral.

Entre os congêneres estrangeiros que não tem condições de afetar a *accountability* institucional judicial penal de outros agentes públicos, o *Procurador General de la Nación Argentina* está sujeito à competição de agentes privados nas raras hipóteses de competência originária da Corte Suprema, enquanto o PGR português está sujeito à competição de agentes privados nas hipóteses de competência originária do Supremo Tribunal de Justiça. O *General Attorney* estadunidense só tem domínio de ação penal originária da Suprema Corte que envolver agentes estrangeiros, mas como superior hierárquico pode designar qualquer *US attorneys* para atuar em qualquer caso criminal e, atualmente, não está

livre de ficar em situação semelhante àquelas vividas pelos antecessores no caso *Watergate*.

Considerando que o PGR detém, sem competição de outros agentes públicos ou privados, legitimação ativa para promover a ação penal pública perante o STF e o STJ, órgãos jurisdicionais incumbidos do processo e julgamento de determinados agentes públicos que não podem recusar arquivamentos de inquéritos e peças de informação, verifica-se que pode bloquear a *accountability* institucional judicial de outros agentes públicos em condições que não permitem sujeição aos instrumentos de *accountability* institucional.

Conclui-se que o arranjo normativo, que possibilita a exposição pública do PGR sem condições de demonstrar a adequação do desempenho, desconsidera a perspectiva republicana em prejuízo do desenvolvimento democrático, conforme será demonstrado na sequência.

4 ACCOUNTABILITY DA ATRIBUIÇÃO PENAL PRIVATIVA DO PGR COMO INSTRUMENTO DE DEFESA DO REGIME DEMOCRÁTICO

No Brasil, a soberania popular é fundamento do regime democrático, enquanto a sujeição dos agentes políticos aos instrumentos de *accountability* é pressuposto do regime republicano. Logo, a abdicação de *accountability* para a atribuição penal privativa do PGR não promove as dimensões democrática e republicana do Estado Democrático de Direito. Para demonstrar a conformidade dessa assertiva, este capítulo relaciona a atuação do PGR na *accountability* de agentes políticos com a defesa do regime democrático para sustentar que a importância da atribuição demanda aperfeiçoamento dos instrumentos de *accountability* para plena sujeição do agente ministerial.

O cotejo de estudos relacionados com o objeto da pesquisa reforça a conclusão de que o PGR é *unaccountable* no exercício da atribuição penal privativa, tanto que nem a transparência da informação sobre a atuação está acessível ao público de forma que possibilite debate sobre desempenho.

Revisando marcos teóricos relacionados com o desenvolvimento do modelo vigente, demonstra-se que a atuação do PGR pode afetar a amplitude da informação dos cidadãos e, conseqüentemente, a responsabilização dos representantes no âmbito da *accountability* política (social e eleitoral), em prejuízo da igualdade política e da responsabilidade pública que caracterizam as poliarquias.

Destinado à defesa da federação republicana desde 1934, e detentor do monopólio da legitimidade ativa para a sindicabilidade concentrada da constitucionalidade até 1988, o Ministério Público que surgiu com a nova ordem constitucional foi incumbido de defender o regime democrático (art. 127, *caput*, CF88)²⁷².

²⁷² Comparando a defesa do regime democrático com a defesa da ordem jurídica e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, o ex-PGR Aristides Junqueira destaca: “Das três defesas a mais importante é, sem dúvida, a do regime democrático, como atributo da ordem jurídica, dado que todo Estado organizado possui uma ordem jurídica, ainda que seja um Estado totalitário, em que impere a tirania. O importante, pois, é que o Ministério Público só deva defender a ordem jurídica, quando esta tiver índole democrática, ou melhor, quando a ordem jurídica reinante espelhar um regime democrático. Por outro lado, se o Estado não tiver a característica de democrático, será impossível falar-se em direitos sociais e individuais indisponíveis e, muito menos, da defesa destes. Estado despótico é negação de direitos da pessoa humana, sejam eles individuais ou sociais, sejam eles disponíveis ou indisponíveis. Por isso, a definição de Ministério Público, posta na Constituição, poderia ter jungido as duas primeiras defesas em uma só, referindo-se à ordem jurídica

A expressão “regime democrático” assume relevância semântica quando se verifica que só foi repetida outras duas vezes pelo constituinte originário: a) para limitar a liberdade político-partidária (art. 17, CF88²⁷³); b) para autorizar a intervenção federal nos Estados-membros (art. 34, inc. VII, CF88), após representação de iniciativa privativa do PGR (art. 36, inc. III, CF88). Em 2014, o constituinte derivado estabeleceu que a Defensoria Pública é “expressão e instrumento do regime democrático” (art. 134, *caput*, CF88, com redação da Emenda Constitucional nº 80). As duas primeiras hipóteses evidenciam que a soberania popular está vinculada à preservação dos fundamentos do Estado Democrático de Direito (art. 1º, CF88), tanto que o poder reformador foi impedido de afetar tais preceitos fundamentais (art. 60, par. 4º, CF88).

A defesa do regime democrático, no limite, visa à proteção do Estado Democrático de Direito²⁷⁴ e, conseqüentemente, da própria Constituição, veículo dos compromissos democráticos assumidos no processo constituinte. Cabe ao Ministério Público provocar os demais Poderes para a permanente reconstrução do compromisso moral e político em favor da soberania, da cidadania, da dignidade humana, da liberdade, da igualdade e do pluralismo, no sentido indicado por Vera Karam de Chueiri e Miguel Godoy:

É possível concluir, portanto, que a democracia só se realiza se determinadas condições jurídicas estiverem presentes. E essas condições são justamente os princípios e as regras estabelecidos pela constituição. Ao mesmo tempo, a constituição só adquire um sentido perene se está situada em um ambiente radicalmente democrático (CHUEIRI; GODOY, 2010, p. 171).

A magnitude dessa atribuição, contudo, não permite que seja interpretada como prerrogativa exclusiva do Ministério Público; antes, impõe-se seja destacado que se trata de *múnus*. Com efeito! Se todos devem zelar pelo regime democrático,

democrática, única ordem jurídica defensável. Defender o regime democrático é a principal função do Ministério Público, pois, em última análise, é defender o povo. Afinal, democracia é, etimologicamente, governo do povo e o Ministério Público é, por vontade constitucional, seu vigilante guardião” (ALVARENGA, 2011).

²⁷³ A Lei nº 9.096/95 regulamentou o dispositivo constitucional: “Art. 1º O partido político, pessoa jurídica de direito privado, destina-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal. Art. 2º É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos cujos programas respeitem a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana” (BRASIL, 1995).

²⁷⁴ A expressão só foi utilizada no primeiro artigo da Constituição de 1988.

principalmente os agentes políticos que prestam compromisso de fazê-lo no cumprimento de suas atribuições político-administrativas, apenas o Ministério Público está juridicamente obrigando a tanto, e isso é muito significativo para compreensão e desenvolvimento da política institucional focada no cumprimento da missão.

Considerando que a defesa do regime democrático foi opção terminológica adotada pelo constituinte para ampliar as possibilidades de comprometimento institucional pelo legislador ordinário, vislumbra-se que o próprio texto constitucional já indicava instrumentos para o desempenho da missão ministerial, entre os quais a promoção da ação penal pública (art. 129, inc. I, CF88), notadamente para responsabilização dos agentes públicos que infringirem as normas penais protetivas do interesse público.

Depois, o legislador complementar ressaltou que o compromisso constitucional do MPU deveria ser desempenhado com observância dos fundamentos e princípios da soberania e da representatividade popular; dos direitos políticos; dos objetivos republicanos fundamentais; da indissolubilidade da União (observadas a autonomia dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios, e as vedações impostas à União, aos Estados-membros, ao Distrito Federal e aos Municípios); da independência e harmonia dos Poderes; da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade da administração pública²⁷⁵. Tais diretrizes evidenciam que não se trata apenas de promover as medidas necessárias para proteção dos processos eleitorais em ambiente poliárquico²⁷⁶, mas de agir para obrigar os agentes públicos a cumprirem os deveres sob pena de sanção. Nesse sentido, o poder-dever de ação para instauração dos procedimentos de *accountability* institucional judicial é fundamental para defesa do regime democrático, principalmente nas hipóteses de legitimação ativa privativa – como ocorre na área penal.

Maria Tereza Sadek e Rosângela Batista Cavalcanti sustentaram que os possíveis avanços democráticos possibilitados pela Constituição Federal de 1988 seriam mais bem apreciados se a perspectiva jurídica focada na mudança

²⁷⁵ Conforme art. 5º, inciso I, da LOMPU.

²⁷⁶ Conforme Dahl, caracterizado pela existência de: 1) funcionários eleitos; 2) eleições livres e justas; 3) sufrágio inclusivo; 4) direito se concorrer a cargos eletivos; 5) liberdade de expressão; 6) informação alternativa; 7) autonomia associativa (DAHL, 1989).

institucional formal (o “Brasil legal”) fosse complementada pela perspectiva das consequências práticas (o “Brasil real”), de modo que fosse possível aferir se a nova ordem constitucional viabilizou a implementação de mecanismos eficazes de *accountability* - atributo fundamental da democracia. Do ponto de vista institucional, realçaram que a atual conformação do MP representa a alteração mais significativa da nova ordem constitucional, posto que nenhuma outra instituição foi tão profundamente alterada ou teve expansão de responsabilidades, evidenciando que se tornou protagonista na política nacional, em condições de garantir *horizontal accountability* (O’DONNELL, 1998). Nesse sentido, ressaltou-se a atuação dos membros do MPF que expôs a corrupção no sistema financeiro e a reação dos atingidos, especialmente no episódio da busca e apreensão que foi realizada no “caso Marka-FonteCindam” (1999) na casa do então Presidente do Banco Central (Francisco Lopes), considerada “invasão” e “retorno ao governo arbitrário” pelo PR (Fernando Henrique Cardoso). Considerando que as críticas visavam mais apoiar as propostas legislativas restritivas das atribuições ministeriais relacionadas com a responsabilização de autoridades do que evidenciar eventuais excessos cometidos por alguns membros do MP (individualmente), verificavam evidências de que a sociedade brasileira adquiria sensação de que os crimes cometidos pelos “poderosos” não seriam ignorados. Constantando que pesquisadores demonstravam preocupação com o fato de funcionários não-eleitos intervirem em atos legitimados pelo voto popular, sustentaram que o arranjo decorria de um novo tipo de democracia, no qual o número crescente das agências de fiscalização de todos os ramos do governo representavam a inserção crescente do direito na política em condições que não se encaixam facilmente ao clássico paradigma de separação de poderes, conforme já indicava O’Donnell (1998). Cotejando o posicionamento e as limitações do MP no sistema de justiça com os controles (internos e externos) incidentes, defenderam que a presença em reformas significativas, principalmente naquelas que envolviam defesa de direitos difusos e coletivos, possibilitou que os agentes ministeriais ocupassem posições que eram reservadas apenas para políticos, desafiando as noções convencionais de democracia majoritária, divisão de poderes e a própria identidade das instituições ligadas à Justiça, evidenciando a adoção de padrão institucional caracterizado pela existência de atores e instituições com poder de veto. Em razão disso, concluíram que a independência ministerial

para o exercício das atribuições não dispensava mecanismos de *accountability* (interna e externa) que, de forma clara e previsível, possibilitassem responsabilização dos membros *vis-a-vis* de toda a sociedade e da lei. Considerando que o arranjo nacional estava distante de possibilitar equilíbrio entre independência, eficiência, eficácia e responsabilidade, destacaram debates acerca de propostas legislativas que visavam restringir a publicidade de informações processuais (“lei da mordça”); incumbir o PR de promover Procuradores; incluir ações civis na competência do foro por prerrogativa de função dos prefeitos; permitir que pudesse ser PGR quem não fosse membro da Instituição. Eximindo-se de manifestação sobre o mérito dessas propostas, tomaram-nas como indicadores de mudança do desempenho do sistema de justiça na nova ordem constitucional, ao ponto de mobilizarem reação de grupos que se sentiram ameaçados pela ação do MP, evidenciando que o “país formal-legal” impactava o “país real”. Também, tomaram-nas como demonstração da responsabilidade das autoridades no combate ao abuso do poder e correlata promoção da igualdade de todos perante a lei e da responsabilidade dos agentes públicos em combater o abuso do poder. Por fim, afirmaram que a qualidade da democracia brasileira dependia do atendimento de requisito fundamental para o exercício do poder: que os agentes públicos exerçam o poder com responsabilidade e transparência (SADEK; CAVALCANTI, 2003, p. 201-227). Entre as propostas mencionadas, a ampliação do foro por prerrogativa de função para as ações civis de improbidade administrativa e para quem já não exercesse mais mandato justificador foi declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal²⁷⁷. Por outro lado, a criação do Conselho Nacional do Ministério Público (2004) para controle do cumprimento dos deveres funcionais dos agentes ministeriais representou mais incremento da *accountability* institucional administrativa que já tinha sido confiada às Corregedorias do que nova instância²⁷⁸.

²⁷⁷ Em setembro de 2005, o Supremo Tribunal Federal acolheu o pedido (ADI 2797/DF) da Associação nacional dos membros do Ministério Público (CONAMP) e declarou a inconstitucionalidade dos parágrafos incluídos pela Lei nº 10.628, de 24 de dezembro de 2002, ao art. 84, do CPP. Rogério Arantes considerou que o ajuizamento da ação judicial foi uma reação do MP, “denunciando intenções obscuras de frear a capacidade de atuação da instituição no combate à corrupção política e de contribuir para o agravamento da impunidade no país” (ARANTES, 2007, p. 333).

²⁷⁸ Considerando a composição, Kerche alerta para a possibilidade de corporativismo: “Embora essa iniciativa indique um maior *accountability* em relação à organização, e demonstre que os políticos não abdicaram de seu direito de legislar com vistas a influenciar a atuação do Ministério Público, vale notar que os membros do órgão são exclusivamente operadores do direito, que a maioria é

A rejeição da PEC nº 37²⁷⁹, no final de um mês de intensas manifestações da sociedade civil (junho de 2013), também pode ser incluída entre as tentativas frustradas de alterar o arranjo institucional que continua impactando o denominado “Brasil real”.

A abordagem destacada é útil para a pesquisa porque, ao tempo que destaca o papel do MP como instituição da rede de *accountability*, indica que o desenvolvimento democrático não dispensa a sujeição dos agentes ministeriais aos mesmos instrumentos garantidores de transparência e responsabilização.

Na mesma época, Rogério Bastos Arantes considerava que o MP posicionava-se como instituição mais importante na defesa judicial dos direitos coletivos, promovendo a judicialização de conflitos políticos e, no sentido inverso, a politização do sistema judicial. Valendo-se das informações de *survey*²⁸⁰ realizado em 1996, revelador de avaliação crítica da sociedade civil e dos Poderes do Estado pelos integrantes do Ministério Público Federal (51) e de sete Estados-membros (712), aventava a hipótese de que a opção pelo voluntarismo²⁸¹ de soluções alternativas antipolíticas nas circunstâncias de fragilidade da sociedade civil e deterioração da situação dos poderes políticos incrementava a politização da instituição: no âmbito institucional, porque a relevância da ação no processo político podia interferir decisivamente na dinâmica da relação entre os Poderes; no âmbito interno, porque os desafios de redução das desigualdades sociais e ampliação da cidadania proporcionavam posicionamento ideológico dos agentes ministeriais. Em razão disso, vislumbrava ameaça à independência institucional: “a participação do

composta por integrantes do próprio Ministério Público e que somente dois deles são indicados diretamente por parlamentares eleitos pelo voto direto dos cidadãos. Não há dados suficientes para afirmações definitivas sobre a atuação do Conselho. No entanto, se a idéia era uma fiscalização externa mais efetiva e cotidiana, a composição do órgão coma a maioria de membros do próprio Ministério Público pode não ser suficiente para romper elementos corporativos” (KERCHE, 2009, p. 59).

²⁷⁹ Referida proposta de emenda constitucional estabelecia que as investigações criminais fossem exclusividade da polícia judiciária e, conseqüenteente, afetava as atribuições investigatórias do MP.

²⁸⁰ O Ministério Público e a Justiça no Brasil, Idesp, relatório de pesquisa, 1997.

²⁸¹ Depois, Rogério Arantes defendeu que a atual conformação institucional do MP é resultado do voluntarismo político dos próprios agentes ministeriais, motivados pela intenção de tornarem-se defensores da sociedade: “Em síntese, o que se pretende salientar é que o Ministério Público de hoje é resultado, em grande medida, do que desejaram e fizeram seus próprios integrantes, para além ou aquém das tendências do meio ambiente institucional e a despeito de visões internas divergentes terem ficado pelo caminho. Embora se reconheça que essas outras duas dimensões sejam importantes, orientar-se por elas seria perder de vista o que temos de mais precioso nessa história: o voluntarismo político de promotores e procuradores e seus valores ideológicos peculiares” (ARANTES, 2007, p. 22).

Poder Executivo na escolha dos chefes dos MPs estaduais e do MP federal tem resultado em nomeações marcadas pelo critério de alinhamento com o governo, numa clara tentativa de controlar ‘por cima’ essa poderosa organização” (ARANTES, 1999, p. 98). Mais tarde, sustentou que a estabilização da arquitetura institucional que colocou o MP na condição de “agente político da lei” demoraria²⁸², em razão da tensão inevitável que decorria da posição entre a justiça e a política (ARANTES, 2007, p. 334). Há pouco, observou que os agentes ministeriais aproveitaram o discurso de promoção da *accountability* e, movidos por voluntarismo político, conquistaram atribuições e prerrogativas no espaço legal e político da democracia, ampliando limites da autonomia e do autogoverno que não dispensam ajustes permanentes dos instrumentos de *accountability* e do próprio Estado de Direito:

Aunque de esta manera se logra cierto equilibrio dinámico, como preconizaba Madison, al mismo tiempo se deja inconcluso el proyecto de edificación de un sistema institucional coherente en términos globales. Hasta que se alcance ese éxito, los resultados más palpables seguirán siendo, por un lado, el pluralismo de Estado, y por el otro, un combate a la corrupción y la improbidad todavía errático. Así, la conclusión general a la que podemos llegar es que el pluralismo estatal que ha caracterizado a la democracia brasileña reciente no se explica sólo por la idea genérica de perfeccionamiento de la rendición de cuentas de los gobernantes, sino por proyectos deliberados de construcción institucional de las propias organizaciones que se tropiezan mutuamente en esta carrera, empujan límites y disputan la ocupación de espacios. En este escenario, los lenguajes del derecho y de la rendición de cuentas proveen un repertorio de ideas y conceptos que son manejados por los actores en conflicto. Es notable cómo la democracia brasileña ha propiciado esta experimentación institucional, aunque a veces parezca resentirse de la inestabilidad que acarrea (ARANTES, 2015, p. 45).

A perspectiva que contribui para a compreensão do elevado grau de independência dos agentes ministeriais sugere, em sentido contrário, que o voluntarismo político não impediu que a forma de escolha do PGR possibilitasse conjecturas sobre eventual interferência governamental sobre o nomeado, especialmente no exercício das atribuições penais privativas perante o STJ e o STF. Sem embargo, indica que a coerência do sistema político-jurídico demanda

²⁸² Há menos tempo, considerou que o reconhecimento que o MP recebia da opinião pública não reduzia os riscos de afetação da independência quando desenvolvesse tarefa política: “Nesse equilíbrio delicado, é bastante provável que nenhuma das contundentes mudanças institucionais cogitadas de lado a lado desde os anos 1990 seja realmente aprovada, permanecendo, contudo, como espadas de Dâmocles, penduradas por um fio sobre a cabeça de quem se viu alçado a uma singular condição de poder” (ARANTES, 2012, p. 25).

permanente aperfeiçoamento dos instrumentos de *accountability*, que também é objetivo desta pesquisa.

Analisando as possibilidades de afetação do alto grau de autonomia do MP, Ernani Carvalho e Natália Leitão afirmaram que a inexistência de mecanismo do tipo “alarme de incêndio²⁸³” e de comissões parlamentares destinadas a tomar prestação de contas com instrumentos que possibilitem a aplicação de sanções gera deficit de *accountability*; ainda que esses mecanismos existissem, o controle do tipo “patrulha de polícia” poderia ter a eficiência afetada por atuação dos agentes ministeriais que se antecipassem aos desejos dos políticos para evitar eventuais punições. O custo de alterar a Constituição para afetar garantias e prerrogativas também contribui para deficiência de *accountability* do MP. Sobre a situação do PGR, defenderam que a sujeição da nomeação e da destituição às vontades do PR e do Senado dificultava a compatibilização da ação com eventuais preferências divergentes dos dois *principals* e, conseqüentemente, o controle político. Em relação à atribuição penal, consideraram que o grau de discricionariedade era relativamente baixo, “já que as funções são divididas entre a Polícia e o Judiciário (a polícia investiga, o promotor acusa e o juiz determina a pena), tendo esses últimos algum controle sobre o Ministério Público” (CARVALHO; LEITÃO, 2010, p. 413). Sugerindo que o controle orçamentário capaz de afetar a efetividade da instituição seria uma alternativa de controle, relacionaram o problema da carência de instrumentos de *accountability* com a questão democrática:

Sendo assim, observa-se uma instituição com alto grau de autonomia e discricionariedade juntamente com insuficientes mecanismos de *accountability* para que os políticos exerçam algum tipo de controle sobre o Ministério Público e seus membros, o que é pouco comum numa democracia. Adiciona-se a isso o fato dessa mesma instituição exercer parte do controle sobre os políticos, surgindo como uma agência de *accountability*. Ou seja, embora seja uma instituição que controle outras, o controle sobre ela mesma é tênue. A questão que surge é um velho dilema: quem controla os controladores? (CARVALHO; LEITÃO, 2010, p. 414).

²⁸³ Considerando que os cidadãos tem melhores informações sobre o desempenho dos serviços prestados pelos burocratas (*agents*) do que os políticos (*principals*), mecanismos que viabilizem a informação de violações de deveres dos agentes públicos possibilitaria o acionamento dos mecanismos de *accountability*. “Como observado, esses mecanismos não existem no Ministério Público brasileiro. Neste caso, o problema é duplo: além de os cidadãos, por vezes, não conseguirem fazer com que o alarme dispare, os políticos não detêm mecanismos institucionais capazes de modificar a atuação de seus *agents*, mesmo que o alarme dispare” (CARVALHO; LEITÃO, 2010, p. 412).

O enfoque que se aproxima do problema de pesquisa desconsidera que a polícia judiciária não poderá fazer nada contra a promoção de arquivamento de inquérito, enquanto o juízo só poderá remeter a discordância para análise do Procurador-Geral. No fim, a decisão do MP não estará sujeita a qualquer controle de outros Poderes. Não obstante, contribui para a pesquisa o fato de terem destacado que a carência de *accountability* de uma agência de *accountability* (horizontal) não é comum em regime democrático.

Fábio Kerche era um daqueles analistas políticos, referidos Maria Tereza Sadek e Rosângela Batista Cavalcanti, que questionavam a natureza das atribuições fiscalizatórias do MP e criticavam as ações que afetavam o processo de tomada de decisões públicas (SADEK; CAVALCANTI, 2003, p. 217). Defendendo que a conformação institucional não é resultado de “cochilo” dos parlamentares, mas resultado de uma convergência de circunstâncias relacionadas com a transição democrática, Kerche considerava que os instrumentos de *accountability* (vertical e horizontal) previstos pelo constituinte eram frágeis e insuficientes. Nesse sentido, destacava a impossibilidade de destituição do PGR “por questões políticas”²⁸⁴ e as garantias dos agentes ministeriais que restringiam o controle institucional à esfera administrativa: “Em outras palavras, o Procurador Geral não exerce um cargo de confiança do Executivo e nem possui autoridade para interferir nas atuações individuais dos integrantes do Ministério Público do qual é o ‘chefe’” (KERCHE, 1999, p. 243). Apesar da frouxidão do arranjo fiscalizatório, não vislumbrava incoerência ou falta de reflexão, mas uma espécie de cautela indicadora da necessidade de “aprender com o tempo e eventualmente retomar os pontos falhos” (KERCHE, 1999, p. 251). A perspectiva que não considerou a função executiva do PGR, especialmente a atribuição problematizada, contribui ao atrelar o status do MP com o regime democrático, que não emergiu acabado e desafiava aperfeiçoamento.

Comparando congêneres incumbidas da ação penal pública²⁸⁵ para aferir o grau de sujeição à vontade dos políticos (Executivo e Legislativo) e da própria

²⁸⁴ Em outro trabalho ressalta: “Essa proteção é uma exceção na política brasileira, tanto em relação à maioria dos cargos na estrutura estatal quanto em relação às outras constituições, no que se refere ao Ministério Público. Mesmo comparativamente, em geral o chefe da instituição que detém o monopólio da ação penal é indicado e destituído pela exclusiva vontade do chefe do Poder Executivo” (KERCHE, 2009, p. 56).

²⁸⁵ Alemanha, Brasil, Canadá, Escócia, Espanha, Estados Unidos (Federal e Distrital), França, Holanda, Inglaterra, Itália e Portugal.

sociedade, Kerche sustentou que os poucos instrumentos de *accountability* conferiam “altas doses de independência” ao MP brasileiro; em contrapartida, os agentes ministeriais possuíam “pouca discricionariedade” em relação ao ajuizamento de denúncias, obrigatórias nos casos de “comprovação de crime”. Insuscetíveis de *accountability* política de atores externos, os membros do MP brasileiro são menos sujeitos às interferências político-partidárias e podem tomar decisões em tempo menor do que outros submetidos a controles (inclusive internos), sujeitando os cidadãos “ao empenho pessoal ou à ‘consciência’ do promotor” e diminuindo a interferência democrática (KERCHE, 2005, p. 142-143):

Paradoxalmente, o quadro que se desenha é o seguinte: quanto maior a independência da organização, menor o grau de discricionariedade dos atores. O inverso também se confirma: quanto maior a discricionariedade dos promotores, maior o *accountability* democrático. [...] Esta lógica parece fazer sentido quando se pensa nas diferenças entre políticos e burocratas. O que garante a discricionariedade aos políticos são as eleições. Para dizer a mesma coisa em termos weberianos, é a ética da responsabilidade que faz com que a discricionariedade seja dos políticos e não dos burocratas. Afinal, dependendo das decisões dos mesmos, eles podem ser punidos pelas suas escolhas. A mesma lógica se aplica aos promotores: quanto mais “políticos”, ou seja, quanto maior o direito de fazer escolhas, maior a sua possibilidade de responsabilização por parte de atores externos à organização (KERCHE, 2005, p. 142-143).

Independente do Executivo, mas subordinado às ordens legais prévias (Legislativo), os poucos instrumentos de fiscalização indicavam tentativa de controle sem mecanismos de responsabilização: “É como se o código penal desses países garantisse por si só a correta atuação dos promotores” (KERCHE, 2005, p. 147). Ponderando que a função jurisdicional estaria restrita ao acolhimento ou rejeição de pleitos, afirmou que a impossibilidade de o Judiciário responsabilizar o agente pela atuação afastava a hipótese de *accountability*. Por fim, e considerando que a lógica de delegação de atribuições entre *principal* e *agent* sempre é imperfeita, defendeu a existência de mecanismos de responsabilização dos *agents*:

A possibilidade de que os agentes ajam no sentido desejado pelo principal somente por exigências legais, parece ser contrário à tradição democrática. Talvez os custos de transação sejam diminuídos, mas, em contrapartida, não se estabelece a garantia do *accountability* democrático. Essa é uma relação que deve ser levada em conta (KERCHE, 2005, p. 148).

Insistindo na correlação entre *accountability* e democracia, Kerche nega a possibilidade de *accountability* institucional judicial porque só analisa o relacionamento processual dos agentes ministeriais com os membros do Poder Judiciário em situação que não pode ser considerada do tipo “múltiplos *agents*”²⁸⁶. Com efeito, os membros do MP e do Judiciário não competem, porque não receberam delegação de tarefas semelhantes; enquanto o MP age como *agent* da lei (Legislativo), o Judiciário age como *principal* em relação aos *agents* submetidos à *accountability* institucional (judicial). Sob tal perspectiva, e considerando o princípio da inércia, os juízes só poderiam aplicar sanção por litigância de má-fé em circunstâncias distintas daquelas típicas relações de *accountability*. Desconsidera-se, portanto, que o Juiz pode encaminhar indícios de descumprimento de deveres para os órgãos incumbidos de fiscalizar a atividade ministerial tomar as providências cabíveis, entre as quais até o ajuizamento de pedido de decretação da perda do cargo (art. 38, par. 2º, LONMP)²⁸⁷. Também é desconsiderada a possibilidade de eventuais prejudicados pelas ações ministeriais demandarem reparação dos danos que, ao final, também pode gerar sanção ao membro do MP responsável pelo evento. Na hipótese pesquisada, contudo, não há possibilidade de o PGR ser responsabilizado por entender que a prova não é suficiente para denunciar agentes políticos sujeitos à competência penal do STF ou do STJ. Aliás, no âmbito interno não há nem possibilidade de interessados demonstrarem juridicamente que inquérito ou peças informativas de crime veiculavam prova suficiente para o ajuizamento de ação penal; no plano internacional, do contrário, sabe-se que organismos internacionais podem responsabilizar o Estado brasileiro se verificarem a hipótese que aqui nem pode ser sindicada.

Tratando da autonomia institucional, e perquirindo sobre a existência de instrumentos (regras claras) que possibilitem a atores externos exigir prestação de

²⁸⁶ Sobre o instrumento, esclarece: “A idéia é que as mesmas tarefas executadas por *agents* diversos, embora aumentem os custos de manutenção (folha de pagamento, manutenção de equipamentos etc), geram competição entre as organizações e ‘combinada[s] a incentivos adequados, melhora[m] o desempenho (Przeworski, 1998^a, pp. 56-57). Assim, além de diminuir as chances de ações não serem tomadas, permite a comparação dos níveis de autuação entre os atores – aspecto difícil em matérias sob responsabilidade do Estado” (KERCHE, 2009, p. 53).

²⁸⁷ Nesse sentido, Kerche refuta a eficiência da dimensão “horizontal” (O’Donnell) da *accountability*: “No entanto, a possibilidade de ser responsabilizado por atos indevidos, o chamado *accountability*, só existe de fato quando exercido por atores externos à instituição. A existência de mecanismos internos de fiscalização, como as corregedorias, não é suficiente por si só para substituir o clássico princípio de *checks and balances*” (KERCHE, 2009, p. 16).

contas e, verificando desvio, responsabilizar qualquer agente ministerial, Kerche sustenta que os constituintes teriam abdicado do poder de interferir nas atividades processuais dos membros do MP, se fosse considerada apenas a fiscalização a *posteriori*²⁸⁸. Sugerindo flexibilização da concepção de abdicção de McCubbins e Noble²⁸⁹, que só existiria de forma absoluta se os políticos (*principals*) não dispusessem de nenhum mecanismo para afetar a atuação dos burocratas (*agents*), Kerche argumenta que os mecanismos que dificultam a interferência do Executivo e do Legislativo nas atribuições ministeriais demonstram que a amplitude da delegação permite a identificação de um fenômeno intermediário:

Assim, a conclusão é que houve, senão uma abdicção competente (porque os políticos ainda podem emendar a Constituição, modificar a legislação infraconstitucional ou interferir no orçamento proposto pelo Ministério Público), pelo menos uma delegação que garantiu boa margem de autonomia e uma amplitude de tarefas pouco comuns a órgãos estatais com integrantes não-eleitos. Em outras palavras, houve uma *quase*-abdicção (KERCHE, 2005, p. 59).

Sob tal perspectiva, só haveria abdicção se o constituinte originário delegasse atribuições insuscetíveis de revisão constitucional²⁹⁰, limitando inclusive as gerações futuras do povo (*principal* dos *agents* legisladores). Ainda assim, e na radicalidade fática, a possibilidade de superação da própria ordem constitucional esvaziaria o significado de abdicção. Nesse sentido, e logicamente, a noção de abdicção só pode ser aplicada em determinado momento e sob determinada ordem normativa, posto que a possibilidade de limitar poder que não foi limitado não pode ser tomada como instrumento capaz de orientar a ação do *agent* em favor dos interesses do *principal*.

²⁸⁸ Conhecida como “patrulha de polícia”, esse tipo de fiscalização envolve: “O número de sanções aplicadas pelos políticos, o número de comissões parlamentares responsáveis por fiscalizar uma instituição, a exigência de relatórios anuais de atividade, entre outros, são os indicadores mais evidentes para avaliar o grau de interferência externa sobre uma instituição” (KERCHE, 2009, p. 50).

²⁸⁹ Referência *Equilibrium Behavior and the Appearance of Power: Legislators, Bureaucrats na the Budget Process in the U.S. and Japan* no seguinte trecho: “A delegação de tarefas e poderes por parte dos políticos para uma instituição estatal, portanto, nem sempre é sinônimo de abdicção. Esta significa ‘que o *agente* possui a completa discricionariedade sobre as escolhas das políticas públicas e que o *principal* não detém o controle’ (McCubbins e Noble, 1995, p. 74). A definição, como os próprios autores reconhecem, é bastante extrema, já que poderia haver graus diversos de abdicção, ‘as relativas quantidades de abdicção significam que o *principal* pode influenciar as escolhas do *agent* em pelo menos alguma dimensão’ (*Idem*)” (KERCHE, 2009, p. 51).

²⁹⁰ Como fez ao estabelecer limitações materiais ao poder de reforma, as denominadas “cláusulas pétreas” (art 60, par. 4º, CF).

Sobre a possibilidade de limitação orçamentária, não bastasse o risco de afetação das atividades ministeriais em prejuízo do sistema de Justiça²⁹¹, há que se considerar que o enfraquecimento do MP pode até ser mais benéfico ao PGR que age em favor de infratores, visando à satisfação de interesse pessoais, nas hipóteses tirânicas que sustentam o problema de pesquisa. Também não se pode desconsiderar que a ação do PGR possa visar justamente ao contrário, isto é, proteger os governantes para não sofrer impacto orçamentário. Por qualquer dos ângulos, não se vislumbra que a questão orçamentária seja argumento capaz de refutar a abdicação de *accountability* para a atribuição penal originária do PGR brasileiro.

Para os fins da pesquisa, portanto, enquanto não houver alteração constitucional afetando a prerrogativa de foro dos principais agentes públicos da república; a privatividade ministerial para a ação penal pública; a atribuição penal privativa do PGR; ou alteração infraconstitucional que possibilite a rejeição de arquivamentos de inquéritos ou peças informativas promovidos pelo PGR, sustenta-se que – sob a ordem legislativa vigente – houve abdicação de controle da referida delegação.

Com efeito, sob o atual arranjo político-jurídico, quem pode imputar descumprimento dos deveres do cargo visando sancionar o PGR por ter promovido arquivamento de procedimento investigatório criminal motivado por falta de provas para a denúncia? Quem poderá desconstituir, juridicamente, a presunção de legalidade demonstrando a existência de provas suficientes para a denúncia? A possibilidade de redução orçamentária poderia influenciar promoção diversa do PGR? Para satisfazer interesses de quem? Por fim, vislumbra-se que a possibilidade de alterações legislativas serviria melhor para justificar aperfeiçoamento do sistema do que para demonstrar o poder dos *principals*.

Mas será que o atual modelo não serve melhor aos interesses dos legisladores que, submetidos à convicção de um agente ministerial sujeito ao

²⁹¹ Nesse sentido, já alertava Kerche: “O orçamento do Ministério Público, por exemplo, é proposto pelo órgão ao Poder Legislativo, e sua administração é realizada pelo próprio Ministério Público, o que aponta uma diferença importante em relação a outras organizações estatais ou ao próprio Ministério Público antes da Constituição de 1988. Além do mais, como a ação penal pública é monopólio do Ministério Público, diminuir suas verbas pode significar a paralisação de atividade fundamental de *enforcement* da lei, já que não há outro substituto legal para cumprir a função” (KERCHE, 2009, p. 52).

processo político de nomeação e recondução, evitariam os riscos aos quais estão expostos aqueles sujeitos aos procedimentos de revisão de arquivamentos²⁹²? Será que o titular da soberania (*principal* dos legisladores) sabe que o único agente autorizado a submeter os representantes (*agents* do povo) à *accountability* institucional judicial penal concentra poder-dever em condições que inviabilizam o acesso de interessados (ofendidos) à jurisdição que deveria ser inafastável para todos (art. 5º, XXXV, CF88)? As especulações que não podem ser respondidas nesta pesquisa, até porque não encontram adequação nos objetivos, servem para outro problema: o atual arranjo privilegia os princípios republicanos e democráticos?

Antes de enfrentar a questão, os fins da pesquisa impõem registrar que talvez Kerche tenha sido o pesquisador que chegou mais perto do problema investigado. Acredita-se que não tenha identificado a amplitude da delegação da atribuição penal privativa do PGR porque limitou-se à análise da posição dos agentes ministeriais sujeitos ao sistema de revisão de arquivamentos penais (art. 28, CPP). Comparando com congêneres estrangeiros sujeitos à *vertical accountability* (*District Attorneys* estadunidenses) ou *horizontal accountability* (submissão hierárquica), sustentou que a fragilidade dos instrumentos de *accountability* no Brasil eram compensados pela exclusão da discricionariedade decorrente do princípio da legalidade²⁹³:

Assim, a regra parece se confirmar em relação ao Ministério Público brasileiro: quanto menor o *accountability*, menor a discricionariedade, e nos países que se orientam pelo princípio da oportunidade a relação é inversa, ou seja, maior discricionariedade combinada com maior *accountability*. Neste caso específico, a *quase*-abdicção em relação ao Ministério Público no Brasil é menos estranha à democracia, pois garante pouca

²⁹² Nesse sentido, destaca-se a posição de Arthur Lupia e Mathew D. McCubbins: “We have argued that, when legislators delegate some of their policy-making authority to expert agents, they can and do create institutions within which they can learn about the consequences of their agents' actions. When agents believe that legislators can learn about the consequences of their actions, agents who desire change will be induced to take actions that are beneficial for legislators. Legislators who can induce such behavior need not necessarily amend an agent's proposal to achieve the types of policy outcomes they desire. An explicit recognition of the impact of institutional design on how legislators learn allows us to view apparent legislative acquiescence in a clearer light. Legislators who, from afar, appear as docile as sheep may in fact be the shepherds who guide the activities in the policy-making paddock” (LUPIA; MCCUBBINS, 1994, p. 374).

²⁹³ Afrânio Silva Jardim, entre outros, sustenta que denominação “princípio da obrigatoriedade” expressa com mais clareza o poder-dever dos agentes ministeriais que, no cumprimento da atribuição processual penal privativa (princípio da legalidade), não podem utilizar critérios de oportunidade ou conveniência para deixar de ajuizar ação penal (JARDIM, 2001, p. 50-56).

discricionariedade aos promotores e procuradores em relação à ação penal para crimes comuns (KERCHE, 2005, p. 62).

Contudo, considerou que a possibilidade de o Procurador-Geral confirmar a promoção de arquivamento submetida seria “uma única situação em que o Ministério Público no Brasil detém maior discricionariedade que o próprio juiz” (KERCHE, 2005, p. 62).

Se Kerche tivesse questionado a amplitude da delegação de poder-dever para a “última palavra” do Procurador-Geral, é muito provável que isolasse o problema que justifica esta investigação. Considerando que visava mais contribuir para a compreensão do papel do MP na *judicialização* ou *negação da política*, e que as circunstâncias anteriores ao julgamento do denominado “mensalão do PT” (ação penal 470, do STF) não colocavam a atuação penal do PGR no debate político como ocorre atualmente²⁹⁴, é compreensível que não tenha aprofundado a análise que possibilita, inclusive, incrementar a problematização da concepção de abdicação de McCubbins e Noble, desenvolvida nos primeiros anos do atual sistema político-jurídico brasileiro e com o intuito de comparar os sistemas políticos estadunidense e japonês²⁹⁵.

Outro ponto que reclama ajuste envolve o emprego do termo “discricionariedade”, que no domínio jurídico tem significado técnico. Enquanto os cidadãos (*principals*) podem escolher os representantes (*agents*) de acordo com os interesses que pretendem promover, os legisladores podem utilizar critérios de conveniência e oportunidade para aprovar ou rejeitar leis de acordo (em tese!) com os interesses dos eleitores; os executivos também podem agir conforme a conveniência e a oportunidade, se a lei não vincular a conduta. Nessas hipóteses, pode-se afirmar que só o soberano (povo) tem plena discricionariedade para delegar poderes de legislação e execução das leis para os representantes que terão discricionariedade conforme estabelecerem no sistema normativo. Em razão disso,

²⁹⁴ Especialmente no âmbito da denominada “Operação Lava-Jato”.

²⁹⁵ Nesse sentido, destaca-se a conclusão da introdução dos editores Peter F. Cowhey e Mathew D. McCubbins: “Ultimately, we are interested in political institutions not for their own sake, but for the ways in which they shape the policy outputs of governments. This volume covers policy areas from budgets, to energy and telecommunications, to defense and foreign economic policy, in order to demonstrate that the same simple institutional variables go a long way in explaining differences between Japan and the United States in any number of issue areas. Thus, we demonstrate that the institutional approach to the study of political decision making is no more bound by issue area than it is by national borders” (COWHEY; MCCUBBINS, 1995, p. 4).

e no extremo, as limitações ao poder reformador afetam até a discricionariedade do constituinte derivado.

Os membros do Poder Judiciário, ao contrário dos cidadãos que servem ao Tribunal do Júri, não tem plena liberdade (livre convencimento puro) para julgar, posto que devem fundamentar (livre convencimento motivado) todas as decisões (art. 93, inc. IX, CF88). Nesse sentido, não agirá discricionariamente o Juiz que motivar adequadamente a opção por um elemento do conjunto probatório em detrimento de outro, ou fundamentar a decisão em posição acadêmica polêmica ou uma orientação jurisprudencial minoritária. O convencimento jurídico motivado não equivale à conveniência e à oportunidade que caracterizam a discricionariedade. As possibilidades recursais (art. 5º, inc. LV, CF88) e o julgamento colegiado dos agentes públicos sujeitos à jurisdição penal do STF (art. 5º, inc. I, Regimento Interno do STF) e do STJ (art. 11, inc. I, Regimento Interno do STJ) representam contenção (*balance*) do juízo singular: sistemicamente, o Juiz nunca decide sozinho! No limite, e tecnicamente, a aceitação da decisão desfavorável representa adesão do “vencido” ao convencimento de forma a torná-lo mais amplo do que era quando recorrível.

Em relação aos agentes ministeriais, a independência funcional (art. 127, par. 1º, CF88) não dispensa a fundamentação do convencimento (art. 43, inc. III, LONMP). Não bastasse isso, no âmbito do processo penal não podem alegar inconveniência ou inoportunidade para deixar de denunciar, posto que o princípio da obrigatoriedade repele a discricionariedade, como já indicava Kerche.

Nesse sentido, a promoção de arquivamento por carência de provas não pode ser confundida com discricionariedade, mesmo que envolva alto grau de subjetivismo na avaliação do conjunto probatório. Com liberdade para apreciar a prova coletada na fase extrajudicial, o membro do MP que não se convencer da suficiência para sustentação da denúncia deverá justificar o posicionamento para que o Juiz verifique a pertinência dos fundamentos (*check*) e, se for o caso, submeta-os à revisão (*balance*) do Procurador-Geral (art. 28, CPP). Acolhida a remessa, nada impedirá que o Juiz condene o acusado com a mesma prova que para o primeiro agente ministerial seria insuficiente até para a denúncia. A possibilidade de revisão do PGR também viabiliza a sujeição do subscritor da promoção sindicada às instâncias de *accountability*, não em relação ao

convencimento protegido pela independência funcional, mas a eventuais desvios de atuação.

Discricionariedade haveria se o membro do MP estivesse autorizado a promover arquivamento alegando que o custo do processo seria mais elevado que o valor do bem envolvido; ou que a vítima de ação incondicionada não demonstrava interesse processual; ou porque havia necessidade de privilegiar atuação em casos mais graves; entre outras inúmeras hipóteses de conveniência e oportunidade. Se o sistema vigente, teoricamente, desautoriza tais soluções, não é possível falar em discricionariedade (jurídica) de atos decisórios.

A situação do arquivamento por carência de provas promovido pelo PGR, porém, é distinta. Insuscetível de revisão judicial (*unchecked*), o convencimento estabelecido com suporte de conveniência e oportunidade estará imune à *accountability*: se o agente ministerial não pode agir discricionariamente, aquele que justificar atuação em conveniência e discricionariedade estará sujeito à sanção, mas não será *accountable* aquele contra quem não seja possível (juridicamente) demonstrar atuação discricionária. Tal poderia ocorrer, em outro exemplo radical, se o PGR promovesse arquivamento de inquérito parlamentar alegando que as provas não seriam suficientes para a condenação e, não sendo possível aperfeiçoá-las em juízo, implicariam exposição onerosa do PR com risco de instabilidade institucional. Deixando de denunciar, impediria a avaliação da prova pelos Ministros do STF em condições que não viabilizariam imputação de responsabilidade e não seria razoável cogitar que o PR propusesse que fosse destituído por tal conduta. Logo, o PGR é *unchecked* e também *unaccountable*.

Destacando a relevância do MP para a sociedade e a política nacional, há pouco Kerche considerou que o “pouco e desigual número de dados disponibilizados pela instituição e o seu baixo grau de *accountability*” dificultavam a quantificação dessa importância e o acompanhamento sistemático do desempenho ministerial²⁹⁶, tornando paradoxal a carência de transparência e o constante aprimoramento dos

²⁹⁶ Note-se que destaca a atuação penal: “Em outras palavras, as notícias que chegam à sociedade são muito mais baseadas no que os promotores e procuradores fizeram, geralmente relacionadas a grandes escândalos políticos ou crimes de apelo popular, do que naquilo que deixaram de fazer ou na qualidade do serviço prestado, especialmente na ação penal pública para casos de baixa repercussão. É como se um jogador de futebol somente fosse avaliado por seus melhores momentos, e não pelo seu desempenho durante todo o campeonato” (KERCHE, 2014, p. 115).

instrumentos de *accountability* dos membros não-eleitos de instituição considerada fundamental para a democracia brasileira, e que deveria ser totalmente submissa ao rigor do processo democrático:

A disponibilização de informações sobre as atividades de promotores e procuradores pode ser mais facilmente resolvida incrementando, padronizando e facilitando o acesso às estatísticas e séries históricas. Isso poderia contribuir para um acompanhamento mais sistemático da atuação dos promotores e procuradores, embora as consequências desse acompanhamento não se traduzam necessariamente em incentivos para determinados comportamentos por conta da fragilidade dos mecanismos institucionais para tal fim. A *accountability*, por seu turno, exige não somente informações, mas instrumentos institucionais que incentivem determinados comportamentos por meio de premiações e punições. [...] Em suma, precisamos entender que o Ministério Público desempenha também um papel político e que a fiscalização deve ser proporcional a sua importância” (KERCHE, 2014, p.120).

Ainda que a eficiência dos instrumentos de *accountability* seja maximizada pelos incentivos (sanção/recompensa) de adequação do *agent* ao comportamento desejado pelo *principal*, é inegável que a informação (transparência) é fundamental ao controle dos agentes públicos, tanto que Andreas Schedler (1999, p. 17) considerava possível encaminhar soluções de *accountability* só com *answerability* (informação e justificação), especialmente na hipótese de exposição pública à ação penal.

Na hipótese de Kerche, a falta de informação prejudica até a “quantificação” da importância do MP para o arranjo institucional pátrio e, conseqüentemente, pode afetar a preservação ou conquista de atribuições e prerrogativas.

Na hipótese investigada, constatou-se que o problema da transparência agrava o diagnóstico de carência democrática da solução que rege a atribuição penal privativa do PGR.

As estatísticas do STF informam que entre 1993 e 2015 foram distribuídos 3.138 inquéritos, e julgados 3.831; distribuídas 577 ações penais, e julgadas 1.041. Agrupando os dados por gestão de PGR, obtêm-se o seguinte demonstrativo:

TABELA 1 – Processos distribuídos e julgados por Classe Processual – 1993-2015 – STF

PGR DO PERÍODO ²⁹⁷	INQUÉRITOS		AÇÕES PENAIS	
	DIST ²⁹⁸	JULG ²⁹⁹	DIST	JULG
ARISTIDES JUNQUEIRA (JUN.-1993/1995)	420	202	13	21
GERALDO BRINDEIRO (JUN.-1995/1997)	198	130	03	06
GERALDO BRINDEIRO (JUN.-1997/1999)	243	138	00	07
GERALDO BRINDEIRO (JUN.-1999/2001)	196	322	00	01
GERALDO BRINDEIRO (JUN.-2001 ³⁰⁰ /2003)	290	404	43	25
CLÁUDIO FONTELES (JUN.-2003/2005)	199	285	35	49
ANTONIO FERNANDO (JUN.-2005/2007)	289	325	37	47
ANTONIO FERNANDO (JUN.-2007/2009)	208	362	44	131
ROBERTO GURGEL (JUL.-2009/2011)	402	470	106	248
ROBERTO GURGEL (AGO.-2011/2013)	393	598	199	295
RODRIGO JANOT (SET.-2013/2015)	300	595	97	211

Fonte: Portal de informações Gerenciais do STF – elaborada pelo autor³⁰¹

Enquanto as estatísticas judiciais não permitem aferimento exato do número de denúncias oferecidas por cada PGR com base em inquéritos policiais ou outras peças informativas extrajudiciais³⁰², nem sequer especifica o número de arquivamentos, a Divisão de Controle Judicial da Subsecretaria de Gestão Documental e Processual da Procuradoria-Geral da República informou ao autor desta pesquisa que só constavam nos bancos de dados o número de denúncias oferecidas depois de julho de 2003 e o número de arquivamento promovidos após setembro de 2013³⁰³, possibilitando a construção do seguinte demonstrativo:

²⁹⁷ Considerando que a divulgação de dados é anual, e que a maioria das transições de gestão ocorreram na metade do ano (junho), não foi possível individualizar (com exatidão) os números de cada PGR. Em razão disso, o montante do ex-PGR Aristides computa dados de janeiro de 1993 (já era PGR desde junho de 1989) até dezembro de 1985 e, assim, sucessivamente.

²⁹⁸ Vislumbrando que a apresentação do número de feitos distribuídos e julgados é suficiente para a ilustração da situação, dispensou-se a apresentação do número feitos que foram apenas registrados.

²⁹⁹ O número de julgados inclui decisões monocráticas (despachos) e colegiadas (acórdãos).

³⁰⁰ A tabela de dados de 2001 foi divulgada ao lado das tabelas de 1999 e 2000, seguindo a lógica do conjunto. Depois foi divulgada tabela diversa atribuída ao ano de 2001, ao lado dos anos de 2003 e 2004. Como não há dados do ano de 2002, e vislumbrando erro material, os dados foram considerados no período.

³⁰¹ Tabulação de dados dos feitos distribuídos por classe processual entre 1993 e 2015, divulgados pelo *website* do STF (BRASIL, 2015q).

³⁰² Conforme já exposto na subcapítulo 1.2, a aplicação de amostra aleatória neste ponto seria muito difícil – se não impossível! (BARBETTA, 2001, p. 55-57). Por isso, os dados apresentados servem mais para demonstrar os problemas de informação que podem afetar *accountability* política social do que para induzir generalização.

³⁰³ Os documentos do “Pedido de Informação” registrado no “Portal do Cidadão”, do *website* do MPF, estão juntados no ANEXO A.

TABELA 2 – Número de arquivamentos e denúncias – 2003-2015 – MPF/PGR

Período do PGR	DENÚNCIAS	ARQUIVAMENTOS
CLÁUDIO FONTELES (JUN.-2003/2005)	76	(sem dados)
ANTONIO FERNANDO (JUN.-2005/2009)	89	(sem dados)
ROBERTO GURGEL (AGO.-2019/2013)	116	(sem dados)
RODRIGO JANOT (SET.-2013/2017)	29	335

Fonte: MPF/PGR/SUBGDP – elaborada pelo autor

Deve-se esclarecer que os 335 arquivamentos promovidos pelo atual PGR resolveram 264 inquéritos e 35 “Petições”³⁰⁴. Diante dessa situação, calha questionar o motivo de não serem coletados dados sobre arquivamentos antes de 2013 (quando esta pesquisa já estava em curso): será que não interessavam a ninguém? Do quanto já verificado, vislumbra-se que a abdicação de *accountability* da atribuição penal privativa do PGR dispensava informação para os representantes do povo, *principals* do PGR (*agent*). Sem instrumentos para controlar o detentor da iniciativa (privativa) para a submissão dos representantes (*agents*) à *accountability* institucional judicial penal, será que o povo (*principal*) confia tanto no chefe do MPU ao ponto de nem querer saber o que faz? Ou será que é mais conveniente aos representantes (*agents*) que o povo (*principal*) nem saiba o que o representante dos encarregados da defesa do regime democrático faz? As tentativas de respostas não podem ser desenvolvidas aqui, nem são objeto da investigação. Os questionamentos, contudo, impõem definir o significado de “Estado democrático de Direito” para a pesquisa, considerando que é o protegido pela defesa do regime democrático.

4.1 O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO NO BRASIL: POLIARQUIA E ACCOUNTABILITY

Enquanto a ideia de democracia remete ao modelo de tomada de decisões pelos cidadãos, de forma direta (sem representantes), desenvolvido em Atenas há mais de 2.500 anos, as estratégias de limitação do poder dos governantes aperfeiçoaram-se há menos de 1.000 anos. Analisar tal percurso não é tarefa fácil, nem é objetivo deste trabalho. Não obstante, a necessidade de definição de sentido

³⁰⁴ Outros 36 foram promovidos em “Ações Penais”.

para a locução “defesa do regime democrático” impõe destacar algumas contribuições clássicas que devem ter influenciado a opção do constituinte brasileiro.

No início do século XIII, as circunstâncias financeiras e políticas premiram o Rei João (“Sem-Terra”) da Inglaterra a aceitar a exigência dos barões e firmar o documento denominado *Magna Charta Libertatum*, o qual marcou o desenvolvimento das soluções restritivas do poder do monarca em benefício dos direitos civis, entre os quais aqueles que hoje se conhecidos por garantia de acesso à justiça com devido processo legal³⁰⁵. A limitação do soberano, em benefício dos cidadãos, não pode ser desconsiderada no percurso do Estado de Direito.

Na metade século XVII, Hobbes (1997) sustentava que a igualdade e a liberdade inerentes à humanidade (condição natural) sujeitavam os indivíduos à ameaça constante (condição de guerra) que podia ser superada racionalmente pelo consenso, por meio do qual o “soberano representante³⁰⁶” poderia estabelecer direitos e deveres comuns e necessários para a garantia da segurança de todos (paz social), colocando a existência do Estado em função do indivíduo (e não o contrário). A tradição contratualista que influenciou foi fundamental para o encaminhamento de soluções democráticas regulatórias do exercício do poder.

No final da outra metade, Locke (2014) defendia projeto contratualista contra o absolutismo justificado no direito divino, sustentando que cabia ao povo escolher periodicamente os representantes³⁰⁷ encarregados de elaborar as leis que deveriam

³⁰⁵ Fábio Comparato destaca a importância da limitação dos poderes reais para a democracia moderna: “Graças a essa primeira limitação institucional dos poderes do rei, pode-se dizer que a democracia moderna desponta em embrião nesse documento do século XIII. O sentido inovador do documento consistiu, justamente, no fato de a declaração régia reconhecer que os direitos próprios dos dois estamentos livres – a nobreza e o clero – existiam independentemente do consentimento do monarca e não podiam, por conseguinte, ser modificados por ele. Aí está a pedra angular para a construção da democracia moderna: o poder dos governantes passa a ser limitado, não apenas por normas superiores, fundadas no costume ou na religião, mas também por direitos subjetivos dos governados” (COMPARATO, 2008, p. 65).

³⁰⁶ A defesa da representação considerava que o monarca ou a assembleia poderiam exercer o poder soberano na promoção de todas as “comodidades da vida” (segurança) do povo: “Uma multidão de homens é transformada em uma pessoa quando é representada por um só homem ou pessoa, de maneira a que tal seja feito com o consentimento de cada um dos que constituem essa multidão. Porque é a unidade do representante, e não a unidade do representado, que faz que a pessoa seja uma. E é o representante o portador da pessoa, e só de uma pessoa. Esta é a única maneira como é possível entender a unidade de uma multidão” (HOBBS, p. 137).

³⁰⁷ Locke ressaltava que, apesar da supremacia do legislativo, o povo conservava a soberania para punir os legisladores que negligenciassem ou contrariassem os fins da representação: “Though in a constituted common-wealth, standing upon its own basis, and acting according to its own nature, that is, acting for the preservation of the community, there can be but one supreme power, which is the legislative, to which all the rest are and must be subordinate, yet the legislative being only a

garantir a vida, a liberdade e os bens (liberalismo). Após a Revolução Gloriosa, o absolutismo monárquico britânico foi superado pela monarquia parlamentar, institucionalizando a democracia representativa; o *Bill of Rights* estabeleceu a supremacia legislativa com eleições livres e imunidade parlamentar³⁰⁸. A solução parlamentar estabeleceu partilha do exercício do poder com fundamento racional que, nas circunstâncias da época, colocava os cidadãos no ambiente decisório.

Em meados do século XVIII, Montesquieu (2000) sustentou que a liberdade política não autoriza o sujeito a fazer tudo o que quiser, mas aquilo que as leis permitem. No plano do governo, só existe se não houver abuso de poder e, para tanto, é necessário que “o poder limite o poder” (MONTESQUIEU, 2000, p. 167). Estabelecendo a premissa do sistema de freios e contrapesos³⁰⁹ (*checks and balances*), defendeu que a liberdade política dos cidadãos³¹⁰ exige que o exercício do poder seja desconcentrado: “Tudo estaria perdido se o mesmo homem, ou o mesmo corpo dos principais, ou dos nobres, ou do povo exercesse os três poderes: o de fazer as leis, o de executar as resoluções públicas e o de julgar os crimes ou as

fiduciary power to act for certain ends, there remains still in the people a supreme power to remove or alter the legislative, when they find the legislative act contrary to the trust reposed in them: for all power given with trust for the attaining an end, being limited by that end, whenever that end is manifestly neglected, or opposed, the trust must necessarily be forfeited, and the power devolve into the hands of those that gave it, who may place it anew where they shall think best for their safety and security” (LOCKE, 2014, par. 149).

³⁰⁸ Nesse sentido: “A partir de 1689, na Inglaterra, os poderes de legislar e criar tributos já não são prerrogativas do monarca, mas entram na esfera de competência reservada do Parlamento. Por isso mesmo, as eleições e o exercício das funções parlamentares são cercados de garantias especiais, de modo a preservar a liberdade desse órgão político diante do chefe de Estado. Embora não sendo uma Declaração de Direitos Humanos aos moldes das que viriam a ser aprovadas cem anos depois os Estados Unidos e na França, o *Bill of Rights* criava, com a divisão dos poderes, aquilo que a doutrina constitucionalista alemã do século XX viria a denominar, sugestivamente, uma garantia institucional, isto é, uma forma de organização do Estado cuja função, em última análise, é proteger os direitos fundamentais da pessoa” (COMPARATO, 2008, p. 90).

³⁰⁹ Sustentando que o “poder regulador” (parte do legislativo reservada aos nobres) pudesse moderar a relação entre executivo e legislativo, esclarecia: “O corpo legislativo não deve convocar a si mesmo, [...] logo, é preciso que seja o poder executivo que regulamente a época e a duração destas assembléias, em relação às circunstâncias que conhece. Se o poder executivo não tiver o direito de limitar as iniciativas do corpo legislativo, este será despótico; pois, como ele poderá outorgar-se todo o poder que puder imaginar, anulará os outros poderes. Mas não é preciso que o poder legislativo tenha reciprocamente a faculdade de limitar o poder executivo. Pois, sendo a execução limitada por, natureza, é inútil limitá-la: além do que o poder executivo exerce-se sempre sobre coisas momentâneas. [...] Mas, se, num Estado livre, o poder legislativo não deve ter o direito de frear o poder executivo, tem o, direito e deve ter a faculdade de examinar de que maneira as leis que criou foram executadas” (MONTESQUIEU, 2000, p. 168).

³¹⁰ O Estado existe para garantir a observância das leis: “A liberdade política, em um cidadão, é esta tranqüilidade de espírito que provém da opinião que cada um tem sobre a sua segurança; e para que se tenha esta liberdade é preciso que o governo seja tal que um cidadão não possa temer outro cidadão” (MONTESQUIEU, 2000, p. 173-174).

querelas entre os particulares” (MONTESQUIEU, 2000, p. 168). Argumentando que o exercício direto do governo (“povo em conjunto”) não seria possível nos grandes Estados, e enfrentaria muitos inconvenientes nos pequenos, sustentou que o sistema representativo possibilitaria que o povo escolhesse representantes para fazer aquilo que não podia fazer por si mesmo³¹¹, em assembleia distinta do “corpo dos nobres”³¹². Considerando que o poder de julgar deveria ser confiado a um tribunal popular, defendia que os nobres teriam o mesmo privilégio do “menor dos cidadãos” se fossem julgados pelo corpo de nobres do legislativo (uma espécie de foro por prerrogativa de função), um tribunal capaz de “moderar a lei em favor da própria lei [...], clarividente e cega,” que poderia ser rigorosa demais se aplicada pelos juízes: “a boca que pronuncia as palavras da lei; são seres inanimados que não podem moderar nem sua força, nem seu rigor” (MONTESQUIEU, 2000, p. 175). Por fim, afirmou que a liberdade (extrema) que o sistema inglês concedia ao legislativo, em detrimento do monarca, poderia ser autodestrutiva: “Ele perecerá quando o poder legislativo for mais corrupto do que o poder executivo” (MONTESQUIEU, 2000, p. 178). Refutando a igualdade e a liberdade da república democrática³¹³, sustentava que o monarca deveria governar observando as regras estabelecidas pelos legisladores: a lei preservaria o Estado, limitando o poder (Estado de Direito).

Ao contrário de Hobbes e Locke, Rousseau (1987) não atribuía o pacto social à necessidade de superação das adversidades naturais, mas à convenção de

³¹¹ Refutando o argumento democrático, destacou a *accountability* política holandesa: “A grande vantagem dos representantes é que eles são capazes de discutir os assuntos. O povo não é nem um pouco capaz disto, o que constitui um dos grandes inconvenientes da democracia. Não é necessário que os representantes, que receberam daqueles que os escolheram uma instrução geral, recebam outra particular sobre cada assunto; [...] Quando os deputados, como diz muito bem Sidney, representam um grupo de pessoas, como na Holanda, devem prestar contas àqueles que os elegeram” (MONTESQUIEU, 2000, p. 171).

³¹² Defendia que os nobres tivessem poder (proporcional) para limitar o povo, porque: “Sempre há, num Estado, pessoas distintas pelo nascimento, pelas riquezas ou pelas honras; mas se elas estivessem confundidas no meio do povo e só tivessem uma voz como a dos outros a liberdade comum seria sua escravidão, e elas não teriam nenhum interesse em defendê-la, porque a maioria das resoluções é contra elas” (MONTESQUIEU, 2000, p. 171-172).

³¹³ Entre os argumentos nesse sentido, destaca-se o risco de descontrole do poder: “Uma autoridade exorbitante, outorgada de repente a um cidadão numa república, forma uma monarquia, ou mais do que uma monarquia. Nesta, as leis sustentam o regime ou acomodam-se a ele; o princípio do governo freia o monarca; mas, numa república na qual um cidadão consegue um poder exorbitante, o abuso deste poder é maior, porque as leis, que não previram isso, nada fizeram para freá-lo” (MONTESQUIEU, 2010, p. 24).

livres e iguais³¹⁴ para superação das desigualdades e da corrupção impostas pela vida em sociedade. Proclamando a inalienabilidade da soberania popular na república democrática, não admitia representação na função legislativa³¹⁵, que era superior à executiva: “Não sendo a Lei mais do que a declaração da vontade geral, claro é que, no poder legislativo, o povo não possa ser representado, mas tal coisa pode e deve acontecer no executivo, que não passa da força aplicada à lei” (ROUSSEAU, 1987, p. 109). Em relação à função de julgar, destacou a possibilidade de revisão: “Quanto ao direito de conceder graça ou de isentar um culpado da pena estabelecida pela lei e pronunciada pelo juiz, só pertence àquele que esteja acima do juiz e da lei, isto é, ao soberano” (ROUSSEAU, 1987, p. 52). A proposta rousseauiana influenciou o desenvolvimento das soluções revolucionárias na França.

Antes do final daquele século, uma série de ensaios escritos por Alexander Hamilton, James Madison e John Jay, em defesa da ratificação da Constituição dos Estados Unidos da América, sustentaram soluções político-institucionais que influenciaram constituições posteriores de repúblicas democráticas. Do quanto interessa aos objetivos da pesquisa, Hamilton utilizou argumentos do próprio Montesquieu para contestar as críticas antifederalistas, considerando que as soluções da Ciência Política³¹⁶ eram suficientes para garantir as vantagens do governo republicano, fundado na democracia representativa, e da solução federativa

³¹⁴ Justificavam o sistema legislativo: “Se quisermos saber no que consiste, precisamente, o maior de todos os bens, qual deva ser a finalidade de todos os sistemas de legislação, verificar-se-á que se resume nestes dois objetivos principais: a *liberdade* e a *igualdade*. A liberdade, porque qualquer dependência particular corresponde a outro tanto de força tomada ao corpo do Estado, e a igualdade, porque a liberdade não pode subsistir sem ela” (ROUSSEAU, 1987, p. 66).

³¹⁵ Por isso, criticava o modelo inglês: “A soberania não pode ser representada pela mesma razão que não pode ser alienada, consiste essencialmente na vontade geral e a vontade absolutamente não se representa. É ela mesma ou é outra; não há meio-termo. Os deputados do povo não são, pois, nem podem ser seus representantes; não passam de comissários seus, nada podendo concluir definitivamente. É nula toda a lei que o povo diretamente não ratificar; em absoluto, não é lei. O povo inglês pensa ser livre e muito se engana, pois só o é durante a eleição dos membros do parlamento; uma vez estes eleitos, ele é escravo, não é nada” (ROUSSEAU, 1987, p. 108).

³¹⁶ Nesse sentido, destaca-se: “The science of politics, however, like most other sciences, has received great improvement. The efficacy of various principles is now well understood, which were either not known at all, or imperfectly known to the ancients. The regular distribution of power into distinct departments; the introduction of legislative balances and checks; the institution of courts composed of judges, holding their offices during good behaviour; the representation of the people in the legislature, by deputies of their own election; these are either wholly new discoveries, or have made their principal progress towards perfection in modern times. They are means, and powerful means, by which the excellencies of republican government may be retained, and its imperfections lessened or avoided” (HAMILTON; JAY; MADISON, 2001, p. 38).

no combate às facções e insurreições, garantindo-se aos Estados a condição de parte constituinte da soberania nacional com representação no Senado e preservação de determinada autonomia³¹⁷. Reforçando a defesa da União, Madison alegou que a democracia (pura) não neutralizava o faccionismo que já tinha destruído outros Estados e afirmou que a submissão de interesses opostos deveria ser a finalidade principal da legislação (Estado de Direito) aprovada pelos representantes do povo (democracia representativa)³¹⁸, nas condições estabelecidas com base na experiência britânica e dos próprios Estados Americanos na época colonial (HAMILTON; JAY; MADISON, 2001, p. 272-276). Depois, em outras passagens, Madison fez questão de reafirmar que a ideia de república democrática proposta não se confundia com aquelas de Locke, Montesquieu e Rousseau, porque os representantes e os agentes da maioria³¹⁹ governariam, por determinado período, se mantivessem conduta adequada e cumprissem de forma satisfatória os deveres³²⁰. Esclarecendo a sujeição dos agentes públicos à responsabilização por

³¹⁷ Madison destacou que o próprio processo de ratificação decorria do aspecto federativo, e não nacionalista: “It is to be the assent and ratification of the several states, derived from the supreme authority in each state . . . the authority of the people themselves. The act, therefore, establishing the constitution, will not be a national, but a federal act” (HAMILTON; JAY; MADISON, 2001, p. 196).

³¹⁸ Madison ainda sustentou que a democracia representativa também seria mais adequada para o governo das repúblicas maiores (em extensão e número de cidadãos); eis a base do argumento: “A republic, by which I mean a government in which the scheme of representation takes place, opens a diferente prospect, and promises the cure for which we are seeking. Let us examine the points in which it varies from pure democracy, and we shall comprehend both the nature of the cure and the efficacy which it must derive from the union. The two great points of difference, between a democracy and a republic, are, first, the delegation of the government, in the latter, to a small number of citizens elected by the rest; secondly, the greater number of citizens, and greater sphere of country, over which the latter may be extended. The effect of the first difference is, on the one hand, to refine and enlarge the public views, by passing them through the medium of a chosen body of citizens, whose wisdom may best discern the true interest of their country, and whose patriotism and love of justice, will be least likely to sacrifice it to temporary or partial considerations. Under such a regulation, it may well happen, that the public voice, pronounced by the representatives of the people, will be more consonant to the public good, than if pronounced by the people themselves, convened for the purpose” (HAMILTON; JAY; MADISON, 2001, p. 46).

³¹⁹ Conforme a perspectiva republicana: “It is of great importance in a republic, not only to guard the society against the oppression of its rulers; but to guard one part of the society against the injustice of the other part. Different interests necessarily exist in different classes of citizens. If a majority be united by a common interest, the rights of the minority will be insecure. [...] Whilst all authority in it will be derived from, and dependent on the society, the society itself will be broken into so many parts, interests, and classes of citizens, that the rights of individuals, or of the minority, will be in little danger from interested combinations of the majority” (HAMILTON; JAY; MADISON, 2001, p. 270).

³²⁰ Transcreve-se pela relevância do argumento para a pesquisa: “If we resort for a criterion, to the different principles on which different forms of government are established, we may define a republic to be, or at least may bestow that name on, a government which derives all its powers directly or indirectly from the great body of the people; and is administered by persons holding their offices during pleasure, for a limited period, or during good behaviour. [...] According to the provisions of

violação de deveres³²¹, Hamilton sustentou que o Senado reunia melhores condições (dignidade, independência e imparcialidade) do que a Suprema Corte ou a Casa dos Representantes para julgamento de *impeachment* (HAMILTON; JAY; MADISON, 2001, p. 337-347), instrumento que sujeitava o Presidente dos Estados Unidos (“*an officer elected by the people*”) e os juízes a sanções conforme os princípios republicanos³²². A importância da *accountability* para o projeto federalista foi revelada na defesa da unidade do Executivo (presidencialismo):

It is evident from these considerations, that the plurality of the executive tends to deprive the people of the two greatest securities they can have for the faithful exercise of any delegated power. First. The restraints of public opinion, which lose their efficacy as well on account of the division of the censure attendant on bad measures among a number, as on account of the uncertainty on whom it ought to fall; and secondly, the opportunity of discovering with facility and clearness the misconduct of the persons they trust, in order either to their removal from office, or to their actual punishment, in cases which admit of it. In England, the king is a perpetual magistrate; and it is a maxim which has obtained for the sake of the public peace, that he is unaccountable for his administration, and his person sacred. Nothing, therefore, can be wiser in that kingdom, than to annex to the king a constitutional council, who may be responsible to the nation for the advice they give. Without this, there would be no responsibility whatever in the executive department, an idea inadmissible in a free government. But even there, the king is not bound by the resolutions of his council, though they are answerable for the advice they give. He is the absolute master of

most of the constitutions [of states of the union], again, as well as according to the most respectable and received opinions on the subject, the members of the judiciary department are to retain their offices by the firm tenure of good behaviour” (HAMILTON; JAY; MADISON, 2001, p. 194-195).

³²¹ Neste trecho sobressai o fundamento do juízo político: “A well constituted court for the trial of impeachments, is an object not more to be desired, than difficult to be obtained in a government wholly elective. The subjects of its jurisdiction are those offences which proceed from the misconduct of public men, or, in other words, from the abuse or violation of some public trust. They are of a nature which may with peculiar propriety be denominated political, as they relate chiefly to injuries done immediately to the society itself” (HAMILTON; JAY; MADISON, 2001, p. 338).

³²² Nesse sentido, destacou os instrumentos de *accountability* do Presidente: “[...] the election of the president once in four years by persons immediately chosen by the people for that purpose; his liability, at all times, to impeachment, trial, dismissal from office, incapacity to serve in any other, and to the forfeiture of life and estate by subsequent prosecution in the common course of law” (HAMILTON; JAY; MADISON, 2001, p. 400). Em relação aos juízes, argumentou que a sujeição à *accountability* garantia a independência judicial: “They are liable to be impeached for mal-conduct by the house of representatives, and tried by the senate, and if convicted, may be dismissed from office and disqualified for holding any other. This is the only provision on the point, which is consistent with the necessary Independence of the judicial character, and is the only one which we find in our own constitution [New York] in respect to our own judges” (HAMILTON; JAY; MADISON, 2001, p. 409). Também, afastavam os riscos de usurpação do poder legislativo: “There never can be danger that the judges, by a series of deliberate usurpations on the authority of the legislature, would hazard the united resentment of the body intrusted with it, while this body was possessed of the means of punishing their presumption, by degrading them from their stations. While this ought to remove all apprehensions on the subject, it affords, at the same time, a cogent argument for constituting the senate a court for the trial of impeachments” (HAMILTON; JAY; MADISON, 2001, p. 420).

his own conduct in the exercise of his office; and may observe or disregard the counsel given to him at his sole discretion (HAMILTON; JAY; MADISON, 2001, p. 367).

Refutando a irresponsabilidade (*unaccountable*) do Executivo na república democrática (*free government*) proposta, Hamilton indicava que a opinião pública (*accountability* política social) e transparência (informação justificada) eram fundamentais para o sancionamento (*accountability* política e/ou institucional) dos agentes públicos que não desempenhassem adequadamente (*misconduct*) o poder delegado.

Antes, Madison já havia utilizado a responsabilidade política (*accountability* política) para sustentar a adequação da composição da Casa dos Representantes e contestar o risco de corrupção envolvendo cargos públicos (dispensa/nomeação):

The improbability of such a mercenary and perfidious combination of the several members of government, standing on as different foundations as republican principles will well admit, and at the same time accountable to the society over which they are placed, ought alone to quiet this apprehension (HAMILTON; JAY; MADISON, 2001, p. 290).

Depois, Hamilton ainda destacou que a sujeição de agentes públicos ao julgamento do júri (*accountability* institucional judicial) era forma de proteger o cidadão e o governo, concomitantemente:

And as to the conduct of the officers of the revenue, the provision in favour of trial by jury in criminal cases, will afford the desired security. Wilful abuses of a public authority, to the oppression of the subject, and every species of official extortion, are offences against the government: for which, the persons who commit them, may be indicted and punished according to the circumstances of the case (HAMILTON; JAY; MADISON, 2001, p. 433-434).

Evidencia-se, portanto, que instrumentos *accountability* são essenciais para garantir que os agentes públicos cumpram as normas (Direito) que regulamentam as atribuições delegadas (representação democrática) nas repúblicas federativas, e não se confundem com o sistema de harmonização dos poderes (*checks and balances*). Consequentemente, os legisladores devem prever claramente os deveres dos agentes públicos e as penalidades para descumprimento de forma a possibilitar a sujeição à *accountability*, já que a abdicação não seria compatível com os princípios da república idealizada pelos federalistas estadunidenses.

Superando as concepções de Locke e Montesquieu, Madison afirmou que o sistema de *checks and balances* flexibilizava a estrita separação dos poderes, reduzindo a típica supremacia legislativa republicana com mecanismo que permitia harmonizar a interrelação³²³ e compensar a insuficiência do controle popular. Nesse sentido, destacou a importância do sistema partidário, do bicameralismo e do veto presidencial como instrumentos de contenção de forças, e não de punição. Não bastasse, Hamilton defendeu que a interpretação legislativa atribuída ao Judiciário não implicava superioridade em relação ao Legislativo porque o povo era superior a ambos e as leis não poderiam contrariar a vontade do povo veiculada pela Constituição³²⁴. Tal formulação permite inferir³²⁵ que o Estado cujo povo aprovou a Constituição como lei superior, que deve ser observada por todos os agentes públicos e interpretada pelo Poder Judiciário, é um Estado Democrático de Direito.

³²³ Nesse sentido, Madison é explícito: “An elective despotism was not the government we fought for; but one which should not only be founded on free principles, but in which the powers of government should be so divided and balanced among several bodies of magistracy, as that no one could transcend their legal limits, without being effectually checked and restrained by the others. [...] To what expedient then shall we finally resort, for maintaining in practice the necessary partition of power among the several departments, as laid down in the constitution? The only answer that can be given is, that as all these exterior provisions are found to be inadequate, the defect must be supplied, by so contriving the interior structure of the government, as that its several constituent parts may, by their mutual relations, be the means of keeping each other in their proper places” (HAMILTON; JAY; MADISON, 2001, p. 258; 267).

³²⁴ Destacam-se trechos nos quais Hamilton utiliza a perspectiva *principal-agent* para justificar a submissão dos legisladores (*agents*) ao poder do povo (*principal*): “No legislative act therefore contrary to the constitution can be valid. To deny this would be to affirm that the deputy is greater than his principal; that the servant is above his master; that the representatives of the people are superior to the people themselves; that men acting by virtue of powers may do not only what their powers do not authorize, but what they forbid. [...] or in other words, the constitution ought to be preferred to the statute, the intention of the people to the intention of their agents. Nor does this conclusion by any means suppose a superiority of the judicial to the legislative power. It only supposes that the power of the people is superior to both; and that where the will of the legislature declared in its statutes, stands in opposition to that of the people declared in the constitution, the judges ought to be governed by the latter, rather than the former. They ought to regulate their decisions by the fundamental laws, rather than by those which are not fundamental” (HAMILTON; JAY; MADISON, 2001, p. 403-40).

³²⁵ No final daquele século XVIII, Kant também considerou que a república era forma de união de cidadãos interessados em convivência regrada pelo Estado: “Public right embraces the whole of the laws that require to be universally promulgated in order to produce juridical state of society. It is therefore a system of those laws that are requisite for a people as a multitude of men forming a nation, or for a number of nations, in their relations to each other. Men and nations, on account of their mutual influence on one another, require a juridical constitution uniting them under one will, in order that they may participate in what is right. This relation of the individuals of a nation to each other constitutes the civil union in the social state; and, viewed as a whole in relation to its constituent members, it forms the political state (*civitas*). 1. The state, as constituted by the common interest of all to live in a juridical union, is called, in view of its form, the commonwealth or the republic in the wider sense of the term (*res publica latius sic dicta*)” (KANT, 2014, Segunda Parte, Seção I, item 43).

Não apenas um Estado de Direito³²⁶ com uma lei superior sem suporte democrático, nem um Estado (puramente) Democrático na qual o povo pudesse estar em permanente deliberação das leis e respectiva interpretação³²⁷.

Considerando os objetivos da pesquisa, necessário destacar que Hamilton justificou a atribuição de jurisdição originária à Suprema Corte nos casos que envolvessem Embaixadores, Ministros de Governos e Cônsules na necessidade de respeito à soberania que representavam e preservação da paz pública e nas causas envolvendo Estados, para evitar a indignidade de sujeitá-los a jurisdição inferior (HAMILTON; JAY; MADISON, 2001, p. 422).

No início do século XIX, depois da ratificação da Constituição estadunidense, John Marshall (*Chief Justice of the United States*) utilizou argumentação semelhante à de Hamilton para, decidindo o caso *Marbury v. Madison*, afirmar a possibilidade de o Judiciário revisar atos legislativos contrários à Constituição³²⁸, fundando o denominado controle (difuso/subjetivo) de

³²⁶ Considerando que Kant inspirou a denominada “doutrina do Estado de Direito” (COSTA, 2006, p.116-117), importante destacar que alertou sobre a dificuldade de afirmação de um critério universal acerca do que o Direito é “em si” sem fundamentação racional: “This question may be said to be about as embarrassing to the jurist as the well-nown question, “What is truth?” is to the logician. It is all the more so, if, on reflection, he strives to avoid tautology in his reply and recognise the fact that a reference to what holds true merely of the laws of some one country at a particular time is not a solution of the general problem thus proposed. It is quite easy to state what may be right in particular cases (quid sit juris), as being what the laws of a certain place and of a certain time say or may have said; but it is much more difficult to determine whether what they have enacted is right in itself, and to lay down a universal criterion by which right and wrong in general, and what is just and unjust, may be recognised. All this may remain entirely hidden even from the practical jurist until he abandon his empirical principles for a time and search in the pure reason for the sources of such judgements, in order to lay a real foundation for actual positive legislation. In this search, his empirical laws may, indeed, furnish him with excellent guidance; but a merely empirical system that is void of rational principles is, like the wooden head in the fable of Phaedrus, fine enough in appearance, but unfortunately it wants brain” (KANT, 2014, Introdução..., item b).

³²⁷ Nem Rousseau considerava tal possibilidade: “Tomando-se o termo no rigor da acepção, jamais existiu, jamais existirá uma democracia verdadeira. É contra a ordem natural governar o grande número e ser o menor número governado. Não se pode imaginar que permaneça o povo continuamente em assembleia para ocupar-se dos negócios públicos e compreende-se facilmente que não se poderia para isso estabelecer comissões sem mudar a forma de administração” (ROUSSEAU, 1987, p. 84).

³²⁸ Nesse sentido, os seguintes excertos: “The powers of the Legislature are defined and limited; and that those limits may not be mistaken or forgotten, the Constitution is written. [...] Certainly all those who have framed written Constitutions contemplate them as forming the fundamental and paramount law of the nation, and consequently the theory of every such government must be that an act of the Legislature repugnant to the Constitution is void. This theory is essentially attached to a written Constitution, and is consequently to be considered by this Court as one of the fundamental principles of our society. It is not, therefore, to be lost sight of in the further consideration of this subject. [...] Thus, the particular phraseology of the Constitution of the United States confirms and strengthens the principle, supposed to be essential to all written Constitutions, that a law repugnant

constitucionalidade (*judicial review*). Incrementando a solução, a Constituição Austríaca (de 1920) incumbiu o Tribunal Constitucional do controle (concentrado/objetivo) da constitucionalidade das leis (art. 140), acolhendo o padrão defendido por Hans Kelsen³²⁹, que também foi implantado em muitos países após a segunda guerra mundial. O empenho de Carl Schmitt (2007) para demonstrar que só o Presidente do Reich (alemão) reunia legitimidade para “guardar a Constituição” contribuiu, de alguma forma³³⁰, para o desenvolvimento do projeto nazista que afetou o modelo³³¹.

A proclamação da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789) antes da república indica a influência do pensamento de Rousseau sobre os revolucionários franceses. Nesse sentido, Constant (1985) atribuiu os excessos jacobinos contra as liberdades individuais à concepção de soberania popular ilimitada (liberdade) que, anacronicamente transportada da experiência dos antigos, gerava tirania naquele tempo. Em razão disso, Constant (1989) defendia um modelo republicano no qual o monarca exerceria uma função neutra (poder real) para resolver conflitos entre os poderes representativos (da comunidade), executivo e judiciário. Tal concepção inspirou a previsão do “Poder Moderador” na Constituição imperial brasileira (ALVES, 2008); de fato, contudo, viabilizou a supremacia do

to the Constitution is void, and that courts, as well as other departments, are bound by that instrument” (MARBURY V. MADISON, 5 U.S. 137 [1803]).

³²⁹ Quem deve decidir se as leis observam as normas constitucionais: “Se a Constituição conferisse a toda e qualquer pessoa competência para decidir esta questão, dificilmente poderia surgir uma lei que vinculasse os súditos do Direito e os órgãos jurídicos. Devendo evitar-se uma tal situação, a Constituição apenas pode conferir competência para tal a um determinado órgão jurídico. [...] Se o controle da constitucionalidade das leis é reservado a um único tribunal, este pode deter competência para anular a validade da lei reconhecida como “inconstitucional” não só em relação a um caso concreto mas em relação a todos os casos a que a lei se refira - quer dizer, para anular a lei como tal” (KELSEN, 1999, p. 189; 190-191).

³³⁰ Nesse sentido: “A história mostraria, contudo, que a vitória de Schmitt não era definitiva. Três meses após a decisão do caso “Prússia contra Reich”, Hitler chegava ao poder sem romper com nenhum aspecto de legalidade existente à época. Concretizava-se, em certo sentido, a previsão de Schmitt: o sistema político de Weimar permitiria que seu maior inimigo assumisse o poder e destruísse, de dentro do sistema, todo o regime constitucional de 1919. A história parecia dar alguma razão a Kelsen” (MENDES, 2007, p. xiii).

³³¹ Consequência de crise democrática: “O cenário típico das crises institucionais é propício para a afirmação de poderes singulares e de figuras que se apresentam em territórios místicos, personagens nebulosamente travestidos como salvadores de males sem-fim. É perfil que não discrepa em essência de seu desenho pela teoria política schmittiana, convictamente antidemocrática e antiparlamentar e, logicamente, avessa ao pluralismo característico da teoria política kelseniana. Nos dias que correm, como antanho, à crise econômica se soma uma crise política e, também como outrora, grupos filofascistas, quer à direita ou à esquerda, engrossam a vida pública e encontram nas vias populistas e demagógicas o espaço para cultivar seu perigoso caldo ideológico” (PINTO, 2015, p. 132).

Imperador que foi combatida pelas Constituições republicanas que adotaram o modelo estadunidense.

A situação político-institucional francesa, em meados do século XIX, ainda inspiraria Marx (1968) a aplicar o método que desenvolveu para compreender a sociedade (materialismo histórico dialético) para demonstrar que a burguesia compactuou com um ditador ao invés de entregar o poder que detinha na república parlamentar para a maioria (o proletariado). A utilização das concepções marxistas em experiências governamentais no século XX, contudo, não representou melhor sorte para o exercício da soberania popular com garantia dos direitos humanos, e os resquícios dos modelos desenvolvidos não diferem muito do despotismo³³².

Comparando a estabilidade temporal da Constituição e o aperfeiçoamento da proteção dos direitos humanos, da cidadania e do modelo institucional dos Estados Unidos da América com a instabilidade republicana francesa, vislumbra-se que os federalistas estabeleceram um modelo no qual a lei (Direito) garante a soberania popular por meio da representação (democracia), com instrumentos que possibilitam equilibrar (*checks and balances*) a relação dos poderes (república) e responsabilizar os agentes públicos pelo descumprimento dos deveres (*accountability*). Estado democrático de Direito significa, portanto, a sujeição de todos ao poder que os representantes e agentes públicos (*agents*) exercem conforme as normas estabelecidas pelo povo (ou representantes) (*principals*); desconformidades sujeitam os representantes e agentes públicos às sanções do próprio povo (*accountability* política) ou de outros agentes (*accountability* institucional). Em razão disso, é fundamental que os deveres, e respectivas sanções, dos representantes e agentes públicos sejam estabelecidos de forma clara e previamente, garantindo-se o direito de informação dos responsáveis pela verificação da adequação comportamental (*principals*) e a possibilidade de justificação da conduta. Destinados à proteção do cumprimento da vontade do soberano (*principal*), instrumentos de *accountability* perdem sentido quando o povo exerce o poder (legisla, executa ou julga) diretamente (democracia pura), posto que não haverá relação *principal-agent*, que também não existirá quando o povo não exercer poder, quando o soberano (absolutista) não sofrer limitação legal. Logo, a

³³² Nesse sentido, destaca-se a situação político-institucional da China, da Coreia do Norte, de Cuba, do Laos e do Vietnã.

conjunção do Estado de Direito com democracia representativa estabelece condições privilegiadas para o desenvolvimento de instrumentos de *accountability*.

Ainda que o desenvolvimento do Estado de Direito pudesse ser interessante para o enfrentamento do problema, a questão democrática é central. Mesmo assim, não se vislumbra necessidade de revisão do significado de democracia ao longo da história ocidental; pois o recorte contemporâneo revela-se suficiente para o quanto necessário. Assim, sem descurar de importantes estudos relacionados à questão da representação e da deliberação³³³, destaca-se a contribuição de Robert Dahl sobre inclusão (igualdade), contestação (participação) e responsabilidade no exercício do poder político.

Na metade do século passado, Dahl (1989) verificou que o federalismo, a separação dos poderes e a competição eleitoral propostas por Madison para evitar a tirania da maioria não protegiam a república do domínio das minorias influentes (oligarquias), em razão da ausência de direitos políticos universais. A solução do problema não dispensava a universalização do voto e a oficialização da predominância das escolhas (votos) da maioria (princípios da democracia populista). Em razão disso, formulou os três princípios da poliarquia (democracia real existente), embasados em oito procedimentos: I) Igualdade política (inclusão): 1) transformação das preferências políticas dos cidadãos em votos; 2) peso igual dos votos na apuração; 3) garantia da vitória da opção mais votada; 4) permissão da inclusão de opções diversas às submetidas à votação; e 5) garantia de acesso à informação antes da votação. II) A competitividade eleitoral (contestação): 6) as opções com maior número de votos nas eleições periódicas dominam a agenda; 7) os eleitos têm o direito de executar as propostas vencedoras. III) Responsabilidade pública: 8) os vencedores têm o dever de executar as propostas vencedoras, sob pena de repetição de todo o procedimento deliberativo. Considerando o povo como

³³³ Principalmente: Joseph Alois Schumpeter (*Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961); Giovanni Sartori (*A teoria da democracia revisitada*, São Paulo: Atica, 1994); Adam Przeworski (*Democracy and the Market*. Cambridge: Cambridge University Press, 1991); Norberto Bobbio (*O futuro da democracia*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989; e *Liberalismo e democracia*. São Paulo: Brasiliense, 1988); Arend Lijphart. (*As democracias contemporâneas*. Lisboa: Gradiva, 1989; e *Modelos de democracia*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003); Jurgen Habermas (*Between facts and norms*. Cambridge: MIT Press, 1998); Carlos Santiago Nino (*La constitucion de la democracia deliberativa*. Barcelona: Gedisa, 1997); Jon Elster (*Deliberative democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998); Chantal Mouffe (*The democratic paradox*. London; New York: Verso, 2000).

protagonista (*principal*) da agenda política que deve ser executada pelos eleitos (*agents*), a inobservância dos compromissos implicará acionamento de instrumento de *accountability* política (repetição do procedimento). Para tanto, é indispensável a previsão de mecanismo que possibilite suplantar a periodicidade fixada para as eleições. A garantia de transparência (acesso à informação) é outro elemento que evidencia a importância da *social accountability* para as poliarquias.

Depois, Dahl (1997) sustentou que a poliarquia³³⁴ era o regime político mais eficaz porque garantia as liberdades individuais, permitindo que todas as classes sociais conduzissem preferências políticas facilitando participação e acesso às decisões governamentais com ampliação das opções políticas, com redução da violência de outros arranjos de poder. Para tanto, a poliarquia necessita das seguintes condições: 1) liberdade de formação e filiação a organizações; 2) liberdade de expressão; 3) garantia de sufrágio; 4) elegibilidade; 5) competição pela preferência dos eleitores; 6) amplo direito à informação; 7) eleições livres e justas; 8) o governo deve pautar a agenda política pela escolha dos eleitores³³⁵. Sem direitos de participação política e eleições competitivas não haveria poliarquia, mas hegemonia fechada; com direito de participação, mas sem eleições competitivas, haveria hegemonia inclusiva; eleições competitivas sem participação universal configuram oligarquias competitivas. Quanto maior a igualdade dos eleitores

³³⁴ O Próprio Dahl esclareceu: "Poliarquia deriva de palavras gregas que significam "muitos" e "governo"; assim, "o governo de muitos" se distingue do governo de um, a monarquia, e do governo de poucos, a oligarquia ali a aristocracia. Embora a expressão seja usada raramente, em 1953 um colega e eu a introduzimos, por ser uma boa maneira para usar como referência a uma democracia representativa moderna. [...] Portanto, a democracia poliárquica é diferente da democracia representativa com o sufrágio restrito - como a do século XIX. Também é diferente das democracias e das repúblicas antigas que não apenas tinham sufrágio restrito, mas faltavam-lhes muitas outras características decisivas da democracia poliárquica - por exemplo, os partidos políticos, o direito de formar organizações políticas para influenciar ou fazer oposição ao governo existente, os grupos de interesse organizados, e assim por diante. É também diferente das práticas democráticas em unidades tão pequenas que os membros podem se reunir diretamente e tomar decisões políticas (ou recomendá-las), fazer leis" (DAHL, 2001, p. 104). Giovanni Sartori adverte que as "poliarquias" não deixam de ser "democracias" em razão da semântica: "No mundo real, observa Dahl, as democracias são poliarquias. Se for verdade, por que não chamá-las por este nome (reservando "democracia" para o sistema ideal)? Mas a solução não é tão simples. Um rótulo pode ser enganoso em termos descritivos e, mesmo assim, necessários aos propósitos prescritivos. E a prescrição não tem menos importância que a descrição. Um sistema democrático estabelece-se em decorrência de pressões deontológicas. O que a democracia é não pode ser separado do que a democracia deve ser. Uma democracia só existe à medida que seus ideais e valores dão-lhe existência (SARTORI, 1994, p. 23-4).

³³⁵ Mais tarde reduziu o número de instituições democráticas da poliarquia para seis: reuniu "direito de sufrágio" e "elegibilidade" em "cidadania inclusiva"; aglutinou "eleições livres e justas" e "competição pela preferência dos eleitores" em "eleições livres, justas e frequentes" (DAHL, 2001, p. 99).

(inclusão) e competição entre os candidatos (constestação), mais próximo o sistema estará da poliarquia. Vislumbra-se, também, que naquela época Dahl já antecipava a complexidade da inclusão (cultural e política) que pode ser constatada nas democracias contemporâneas em decorrência dos movimentos humanos (globalização) que provocam heterogeneidade cultural, religiosa e étnica, tencionando as concepções de identidade nacional, tradição institucional e narrativas dominantes.

No início deste século, Dahl (2002, p. 15; 18) sustentou que a possibilidade de o Judiciário declarar a inconstitucionalidade de leis era um elemento antidemocrático, daqueles que não impediam a preponderância oligárquica, incorporado na Constituição dos Estados Unidos graças ao apoio dos convencionais (incluindo Hamilton) às propostas mais afinadas com um modelo aristocrático de república. Considerando ser impossível saber o que os delegados pretendiam quando aprovaram o modelo, declarou convicção de que concordariam com que membros do Judiciário utilizassem o instrumento para interferirem na formulação de políticas públicas³³⁶. Sobre tal perspectiva, a Constituição brasileira também apresenta déficit democrático. Para os fins da pesquisa, e considerando a singularidade do MP no arranjo institucional, vislumbra-se que a situação do PGR não é mais favorável à perspectiva inclusiva dahlsoniana.

Pouco tempo antes, O'Donnell (1996, p.72) propôs que as condições poliárquicas estabelecidas por Dahl deveriam ser acrescidas das seguintes: 1) autoridades eleitas não se sujeitam a fortes restrições, vetos ou exclusão de determinadas esferas políticas aplicadas por agentes públicos não-eleitos (especialmente das forças armadas); 2) autoridades eleitas e algumas nomeadas (membros de Cortes Superiores) não podem ser destituídos arbitrariamente antes do término do mandato; 3) um ente será encarregado de definir claramente a população votante; 4) garantia de manutenção de sistema eleitoral limpo (justo) com liberdades implícitas. Ainda que desconhecesse a crítica de Dahl ao aspecto antidemocrático

³³⁶ Destaca-se o trecho correlato: "A judicial veto is one thing; judicial legislation is quite another. Whatever some of the delegates may have thought about the advisability of justices sharing with the executive the authority to veto laws passed by Congress, I am fairly certain that none would have given the slightest support to a proposal that judges should themselves have the power to legislate, to make national policy. However, the upshot of their work was that in the guise of reviewing the constitutionality of state and congressional actions or inactions, the federal judiciary would later engage in what in some instances could only be called judicial policymaking - or, if you like, judicial legislation" (ELSTER, 2000, p. 15).

do controle de constitucionalidade, não se pode negar que a proteção de mandatos constitucionalmente estabelecidos contra arbitrariedades é compatível com a perspectiva democrática dahlsoniana. A contribuição de O'Donnell é importante para a pesquisa porque possibilita colocar a questão da *accountability* do PGR sob perspectiva poliárquica, principalmente porque considerava que sistemas partidários pouco estruturados, alta volatilidade de eleitores e partidos, agenda política mal definida e reversões políticas repentinas afetavam a efetividade da *vertical accountability*³³⁷ nas poliarquias da América Latina. Também considerava que a *horizontal accountability* era fraca ou intermitente em quase todos os países da região. Considerando o atual momento político-institucional brasileiro, transcreve-se um trecho que parece ter sido escrito nestes dias:

On the other hand, the impact of social demands and of the media, insofar as they denounce and/or demand restitution or punishment for allegedly wrongful actions by public authorities, depends to a large extent on the actions that properly authorized state agencies may undertake in order to investigate and eventually punish the wrongdoings. In the absence of such actions, social demands and media coverage, especially if they are abundant and refer to issues that are considered important by public opinion, tend to create a climate of public disaffection with the government (and sometimes with the regime itself), which may obstruct its policies and lead its defeat in the next round of elections. But public disaffection does not necessarily trigger appropriate public procedures, even if existing legislation requires them. When, as often happens in the new polyarchies, there is a generalized feeling that the government repeatedly indulges in corrupt practices, the media tend to become surrogate courts. They expose alleged wrongdoings, name those supposedly responsible for them, and give whatever details they deem relevant. Some corrupt officials are thus spared the penalties that would have probably resulted if the courts and/or other public agencies had intervened. Others, however, who may be innocent of any impropriety, as well as those against whom no wrongdoing could have been proved, see themselves condemned by public opinion without having had anything resembling due process for their defense. (O'DONNELL, 1998, p. 2-3).

Considerando que as poliarquias seriam síntese das tradições democráticas, liberais e republicanas, cujas inconsistências principiológicas possibilitavam dinâmica e abertura singulares, e sustentando que não era possível negar as características democráticas das novas poliarquias latino-americanas, O'Donnell (1998) atribuía os problemas da *horizontal accountability* à fragilidade dos

³³⁷ Nesse sentido destacou, entre outros, a posição de Adam Przeworski e Susan Stokes (*Citizen Information and Government Accountability: What Must Citizens Know to Control Government*, New York University and University of Chicago, 1995).

componentes liberais (defesa na esfera privada) e republicanos (obrigações na esfera pública): os primeiros relacionados com a intangibilidade de determinados direitos civis, e os demais com a sujeição à lei e ao interesse público no cumprimento dos deveres públicos. Para os fins democráticos, pouco importa se o sujeito dedique-se às atividades privadas ou ao serviço público, posto que todos devem direito de decidir (participar) e, podendo (procedimentos democráticos canônicos), governar. O sujeição ao direito (*rule of law*), contudo, é o ponto de convergência que possibilita igualar os cidadãos nos momentos decisórios (democracia), como nos momentos de sujeição às normas (republicanismo), e também na proteção de liberdades e garantias (liberalismo) declaração de igualdade, de proteção de liberdades e garantias. Cotejando a complexidade das interrelações, O'Donnell considera inadequado tomar uma dimensão como fundamental para a poliarquia, posto que sujeita também ao modelo de estado prevalente em determinado momento histórico de um povo. A falta de sujeição (*nonaccountability*) dos agentes públicos à lei e priorização do interesse público afeta a dimensão republicana da poliarquia; a usurpação ilegal de atribuição e a obtenção de vantagem ilícita (“corrupção”), que podem afetar os procedimentos de *accountability*, também impactam a dimensão republicana (O'DONNELL, 1998, 3-11; p. 16). Nesse sentido, a abdicação de *accountability* para a função penal privativa do PGR afeta a dimensão republicana da poliarquia brasileira.

O'Donnell (1998, p. 16) ainda destaca que a *horizontal accountability* contribui para a dimensão democrática das poliarquias quando viabilizam amplitude de transparência, em benefício da informação do cidadão e do combate à corrupção. Nesse sentido, não basta divulgar dados quantitativos, mas também a justificativa que perfectibiliza determinados atos. Por esse viés, a deficiência da informação e a impossibilidade (jurídica) de discussão dos arquivamentos do PGR também afetam a dimensão democrática da poliarquia brasileira.

Outro aspecto que abala a dimensão democrática está relacionando com a hipótese que ilustra o problema de pesquisa: a cooptação do PGR. Alertando para os riscos da “democracia delegativa”, O'Donnell sustenta que tal tipo de “usurpação” tende a ser pouco percebido e, a longo prazo, pode ser mais prejudicial à poliarquia do que a corrupção:

Furthermore, encroachment places a stronger obstacle than corruption to the emergence of the relatively autonomous state agencies acting according to properly defined authority that characterizes formally institutionalized polyarchies. In these latter cases, probably it is no accident that there is more corruption than encroachment. In contrast, against encroachment the democratic current provides little help in cases, such as those of many new polyarchies, where the liberal and the republican components are weak (O'DONNELL, 1998, p. 17).

Atualmente o Brasil tem 35 (trinta e cinco) partidos registrados no Tribunal Superior Eleitoral (PARTIDOS..., 2015); voto facultativo para analfabetos, adolescentes (após 16 anos) e idosos (após 70 anos), e obrigatório para os maiores de 18 anos; amplitude eleitoral passiva; eleições periódicas organizadas por ente judicial especializado, com divulgação gratuita de programas partidários em órgãos de comunicação social. Em tempos de intensa manifestação social, com liberdade de imprensa, o cumprimento dos compromissos pelos eleitos é tema de desafia investigação. Nesse contexto, não se pode negar que o Brasil atual seja uma poliarquia.

Não obstante, a Câmara dos Deputados já admitiu o processamento de representação que visa à afetação do cargo (*impeachment*) da PR, que declara ser vítima de golpe: “Vou repetir o que eu disse aqui: impeachment ilegítimo, sem base na legal, sem crime de responsabilidade, é golpe, sim! Um golpe não é só contra mim, é também contra mim, mas não é, sobretudo, contra mim” (DISCURSO..., 2016). Nesse sentido, e considerando a proposta de O'Donnell (1996, p. 72), a destituição arbitrária de uma autoridade eleita antes do término do mandato afetaria a condição da poliarquia. Se houver declaração de perda do mandato, quem poderá dizer se houve arbitrariedade? A questão, que não tem relação direta com a pesquisa, autoriza outra com a mesma radicalidade: se não praticou crime de responsabilidade, teria a PR praticado infração penal comum no exercício do mandato? Se o PGR não se convencer da existência de prova para oferecer denúncia, não será processada. Tal hipótese já foi colocada no debate eleitoral, quando a então candidata à reeleição Dilma Rousseff respondeu à pergunta (do candidato Aécio Neves) sobre adequação das condenações da ação penal 470 (denominado “mensalão do PT”) com a seguinte declaração:

Candidato, o senhor precisa estudar mais, sabe, candidato, processos arquivados, processos encerrados. E vocês arquivaram e encerraram, e

deixaram, também, passar o tempo para o julgamento. Sabe o que que acontece, candidato? Eu não sei se o senhor sabe, só o Ministério Público abre processos engavetados e processos arquivados, e vocês arquivaram todos os processos, inclusive, o seu candidato a ministro ia ser, ia ser julgado por improbidade, mas como tinha passado o prazo do julgamento ele não foi sequer denunciado. Então, candidato, a estratégia do engavetador para o caso da impunidade durante o seu governo deu certo (ELEIÇÕES..., 2014, bloco 3, pergunta 5).

Se a atribuição penal privativa do PGR pode ser utilizada como argumento de impunidade em debate político, é evidente que tem magnitude para ser pauta da agenda política. Se não para melhorar a qualidade dos instrumentos de *accountability*, pelo menos para desonerar o PGR da responsabilidade pelas decisões que os legisladores lhe impuseram. Enquanto parece ser fácil controlar só um, a poliarquia seria beneficiada com o estabelecimento de competição capaz de promover as dimensões democrática e republicana pelo menos, posto que a dimensão liberal já estaria garantida pela inafastabilidade da jurisdição que deve proteger direitos e garantias.

4.2 CONSIDERAÇÕES FINAIS: POSSIBILIDADES DE DESENVOLVIMENTO DE SOLUÇÕES

Conforme demonstrado, o arranjo vigente afeta dimensões democráticas e republicanas da poliarquia brasileira porque permite que um agente público que não é eleito possa bloquear a *accountability* institucional judicial das principais autoridades da república sem que seja possível atribuir-lhe qualquer desvio de conduta. Tal circunstância ainda prejudica a transparência da informação necessária ao aperfeiçoamento da *accountability* política social. Não bastasse, permite que um agente encarregado de participar da rede de *accountability* de outros não seja sujeito aos mesmos procedimentos, em oposição às práticas republicanas.

A superação do problema não prescinde de alteração legislativa, inclusive da Constituição. Plena superação do déficit democrático demandaria possibilidade de qualquer cidadão ser eleito para exercer as funções de PGR. A hipótese radical implicaria concessão de plena indendência do MP, aumentando a especulação

sobre a instituição do “Quarto Poder”³³⁸. Em menor extensão, a restrição da capacidade eleitoral passiva para agentes do MP, do MPU ou só do MPF seria alternativa (hegemonia inclusiva) que envolveria harmonização da atual vedação de atividade político-partidária com o sistema eleitoral partidário. Alternativa mais restrita é a eleição interna para formação de lista, como já ocorre nos Estados-membros (oligarquia competitiva), restritiva da liberdade de nomeação confiada ao PR – ainda que necessite de aprovação do Senado! Por fim, a possibilidade de eleição direta (intrainstitucional) significaria uma espécie “poliarquia ministerial”, também afirmativa de independência institucional. Tais hipóteses implicariam aperfeiçoamento de instrumentos de *accountability* política eleitoral, atualmente inexistentes.

No plano do aperfeiçoamento dos instrumentos de *accountability* institucional, a redução ou extinção do foro por prerrogativa de função como acontece nos países cotejados depende de alteração constitucional e da superação de uma tradição jurídica que remonta à época imperial. Além da redução de custos (financeiros e políticos), por que o conjunto de legisladores prefere o julgamento do STF, ainda que sem possibilidade de recurso a outra instância? Por outro lado, por que alguém renunciaria ao mandato para evitar o julgamento do STF? Essas são as questões essenciais que só o ambiente político pode responder. Não obstante, o aprofundamento da análise não dispensa pesquisa específica.

A admissão de múltiplos agentes, como ocorre em Portugal e na Argentina, também demandaria alteração constitucional que autorizasse outras agências e até cidadãos a interferirem no procedimento penal, inclusive ajuizando ações contra os detentores de prerrogativa de foro. Tal solução retomaria o debate sobre a ação penal popular que restou superado no processo constituinte (MACHADO DE SOUZA, 2013, p. 96-105), mas a tendência das propostas legislativas envolve mais restrição da ação privada³³⁹.

³³⁸ Nesse sentido: “As funções do Ministério Público subiram, pois, ainda mais, de autoridade, em nossos dias. Ele se apresenta com a figura de um verdadeiro poder do Estado. Se Montesquieu tivesse escrito hoje o “Espírito das Leis”, por certo não seria tríplice, mas quádrupla, a *Divisão dos Poderes*. Ao órgão que *legisla*, ao que *executa*, ao que *julga*, um outro acrescentaria ele – o que *defende* a sociedade e a lei, perante a Justiça, parta a ofensa donde partir, isto é, dos indivíduos ou dos próprios poderes do Estado!” (VALLADÃO, 1954, p. 38-39).

³³⁹ Conforme já destacado, a “Reforma do Código de Processo Penal” que foi aprovada no SF extingue a ação penal privada (BRASIL, 2010).

Não se vislumbra que a afetação da independência funcional possa resolver enquanto não houver possibilidade de outra pessoa (ou pessoas) analisar o conjunto probatório com poder de aferir sobre a qualidade da prova. Se houver, já não haverá necessidade de afetar a independência funcional, como ocorre hoje em relação à quase totalidade dos agentes ministeriais. Tratando-se de avaliação subjetiva, a independência funcional para formação de convicção jurídica motivada é problema menor que a impossibilidade de outra convicção.

Alterar a legislação para autorizar o STF a rejeitar o arquivamento não resolve o problema da falta de revisor. Quem poderia revisar o ato do PGR?

Atribuir a incumbência ao Conselho Nacional do Ministério implicaria necessidade de autorizar deliberação sobre a atividade finalística (de execução), assemelhando-se a autorizar o Conselho Nacional de Justiça a revisar decisões jurisdicionais do STF. Não bastasse, a carência de legitimação ativa implicaria necessidade de poder para determinar (hierarquicamente) atuação que pudesse ser contrária à independência funcional do agente ministerial fosse designado. Logo, haveria necessidade de relativizar prerrogativa constitucional. Ademais, a preponderância de representantes do MP na composição³⁴⁰ autoriza aventar que a decisão externa poderia ser a mesma de colegiado ministerial. Sem alteração da composição do Conselho, seria menos oneroso ao legislador atribuir o múnus a um órgão do próprio MP.

Conforme demonstrado, propostas legislativas superadas confiavam tal atribuição a colegiado do MPF que, em tese, estaria menos sujeito à influência de agentes políticos aos quais não estivesse subordinado e também não atuaria com os a volição de interessados que pudessem ajuizar ação penal. Considerando que já existe colegiado que revisa atuação de outros agentes ministeriais, e que o volume de arquivamentos promovidos não se revela elevado, a solução que privilegiasse órgãos da própria instituição praticamente não importaria aumento de custos. Tal solução atenderia à dimensão republicana, e a autorização para recurso de qualquer interessado privilegiaria a dimensão democrática.

³⁴⁰ Sem o PGR, que seria interessado, restariam quatro membros do MPU e três membros do MP dos Estados, além dos seis representantes do Judiciário, da OAB e do Congresso Nacional (art. 130-A, inc. I, CF88).

Nesse sentido, a possibilidade de alteração da legislação orgânica ou ordinária permitiria considerar a hipótese de uma revisão prévia de colegiado do próprio MP, acolhendo solicitação de interessados, antes de submissão à homologação do STF para fins de delimitação da extensão do arquivamento, para fins de aferição de novas provas em caso de desarquivamento.

Enfim, deve haver outras possibilidades de aperfeiçoamento do arranjo, as quais somente o processo democrático pode revelar. O enfrentamento do problema não pressupõe desconfiança sobre a atuação do PGR e, pelo contrário, servirá para afirmar o caráter republicano do cargo, incumbido de instaurar *accountability* institucional judicial penal das principais autoridades do país. Em regime republicano, alguém onerado de tamanha responsabilidade não pode sofrer sanção moral motivada por desconfiança que não pode infirmar. Possibilitar que outros partilhem a convicção do PGR implica partilhar a responsabilidade pela decisão, conforme os princípios republicanos.

É inconsteste que não se deve submeter um agente público ao procedimento de *accountability* institucional judicial penal sem provas suficientes para a exposição pública decorrente. Da mesma forma, não se pode sugerir que o nível de corrupção de uma nação seja imputável à atuação do PGR que o legislador isolou na solução de casos tão caros à democracia.

A instituição de instrumentos de *accountability* da atribuição penal privativa do PGR aperfeiçoará as dimensões democrática e republicana da poliarquia brasileira, sem afetação do Estado Democrático de Direito.

CONCLUSÃO

Considerando que a promoção da ação penal pública é função institucional privativa do MP, e que o PGR tem independência funcional para decidir se elementos probatórios veiculados em inquérito e peças informativas de infração penal atribuída a agente público sujeitos à jurisdição originária do STF e do STJ são suficientes para a denúncia, esta pesquisa autoriza afirmar que houve abdicação de *accountability* para a atribuição penal privativa do Chefe do MPF, que afeta as dimensões democrática e republicana do Estado Democrático de Direito, em razão das seguintes conclusões:

- 1) Depois que o Código Penal de 1940 incumbiu o MP de promover a ação penal pública, o Código de Processo Penal de 1941 autorizou os Juízes a remeterem inquérito ou peças de informação ao Procurador-Geral quando considerassem improcedentes as razões invocadas pelo agente ministerial para promoção de arquivamento. Tais disposições foram recepcionadas pela ordem constitucional vigente.
- 2) Conferindo autonomia ao MP, os constituintes estabeleceram mandato para o PGR chefiar o MPU, acabando com mais de meio século de sujeição (demissibilidade *ad nutum*) ao chefe do Executivo. Também concederam independência funcional para os agentes ministeriais promoverem, privativamente, a ação penal pública. Ampliando o número de agentes públicos sujeitos à competência por prerrogativa de função do STF e do STJ, rejeitaram a possibilidade de interessados recorrerem da decisão do Procurador Geral que arquivasse ou mantivesse arquivamento de procedimento investigatório criminal ou peças de informação de infração penal.
- 3) Enquanto a LOMP, como norma geral, atribuiu ao Colégio de Procuradores dos Ministérios Públicos dos Estados-membros o poder de revisão dos arquivamentos de inquérito policial ou peças de informações determinados pelos Procuradores-Gerais, os legisladores não se insurgiram contra a solução aplicada pelo Relator do projeto da atual LOMPU na redação final da CD, a qual considerou prejudicados dispositivos aprovados pelo Plenário que autorizavam o Conselho Superior do MPF a decidir

recursos contra decisões do PGR que arquivassem ou mantivessem o arquivamento de inquérito policial ou parlamentar e de peças de informação de infração penal.

4) A análise detalhada do processo legislativo demonstrou que os legisladores, tanto o constituinte quanto o complementar, deliberaram expressamente sobre o arranjo vigente, abdicando da possibilidade de estabelecer mecanismo de controle jurídico para o exercício da atribuição penal privativa do PGR.

5) Em razão do arranjo político-jurídico, o STF declara a impossibilidade de rejeitar arquivamento promovido pelo PGR no exercício da atribuição penal privativa, se fundamentada em insuficiência de provas para a denúncia. Sem conseguir identificar decisões divergentes, a aplicação de método aleatório seria muito difícil e onerosa. Em razão disso, a seleção intencional de amostras permitiu demonstrar a diversidade de motivos utilizados para justificar decisões que geravam o mesmo efeito: impedir denúncia sem provas novas. Essencialmente, a inércia da jurisdição e a ausência de autoridade institucional superior ao PGR afetam análise do mérito da promoção de arquivamento. Sem possibilidade de revisão, o convencimento do PGR no exercício da independência funcional será soberano.

6) Nas democracias representativas, *accountability* é o conjunto de instrumentos capazes de obrigar agentes públicos a justificarem o cumprimento dos deveres delegados sob pena de sanção, e não se confundem com o mecanismo de *checks and balances*, tanto que podem ser utilizados isoladamente e com resultados diversos. Não obstante, os instrumentos de *accountability* podem contribuir para o equilíbrio da relação entre poderes ao possibilitar o sancionamento de agentes públicos (eleitos ou não) que descumprirem os deveres correlatos.

7) No plano político, instrumentos de *accountability* política eleitoral sujeitam os representantes que dependem de eleição à justificação prévia da proposta de trabalho, cuja rejeição implica sancionamento *ex-ante*. Durante o exercício do mandato, instrumentos de *accountability* política social possibilitam que a sociedade civil receba informação sobre o desempenho

dos agentes públicos, principalmente pelos meios de comunicação social, de forma que possa exercer o direito de manifestação para exigir o cumprimento da agenda política, alertando sobre a possibilidade de sancionamento dos representantes nas eleições futuras (*ex-post*).

8) Para os agentes públicos que não dependem de mandato eleitoral, e também para evitar que os eleitos possam descumprir impunemente os deveres delegados, procedimentos de *accountability* institucional são realizados no âmbito intraestatal, por agentes públicos legalmente autorizados a exigir que outros agentes públicos justifiquem o cumprimento dos deveres correlatos sob pena de sanção previamente estabelecida pelas normas de regência da relação com o Estado. Quando o encarregado pela decisão tiver ascendência hierárquica sobre o sujeito à justificação pertencente ao mesmo ente, o procedimento será de *accountability* institucional administrativa. Quando o encarregado pela decisão for de outro ente estatal, e especialmente quando estiver ligado ao Poder Legislativo, o procedimento será de *accountability* institucional política. Quando decisão emanar de órgão jurisdicional, o procedimento sempre será de *accountability* institucional jurídica, mesmo que envolva agentes públicos vinculados ao Poder Judiciário. Assim, todos os entes estatais podem aplicar sanções administrativas no âmbito interno, mas só órgãos externos podem aplicar sanções políticas, e apenas os órgãos judiciários podem aplicar sanções penais específicas, mesmo que sujeitando agentes públicos vinculados ao próprio Poder Judiciário.

9) Considerando que o PGR deve ser integrante da carreira, nomeado pelo PR depois de aprovação do SF, não está sujeito aos instrumentos de *accountability* política eleitoral. No exercício da atribuição penal privativa, a exposição pública por aventado descumprimento de deveres implicará constrangimento moral que não poderá ser comprovado juridicamente. Nesse sentido, a falta de mecanismo revisional que possibilitaria infirmar a convicção do PGR acerca de insuficiência de provas para a denúncia implica, em sentido contrário, a impossibilidade de comprovação jurídica do acerto de mérito. A presunção de legalidade da promoção desqualifica, teoricamente, procedimentos de *accountability* política social.

10) No topo da organização hierárquica do MPU, o PGR não é passível de *accountability* institucional administrativa. Em relação à *accountability* institucional política ou jurídica, não poderá ser responsabilizado por agir conforme a independência funcional juridicamente motivada e acolhida pelo STF. Com efeito, como imputar ao PGR o descumprimento de dever que não pode ser sindicado juridicamente, nem pelo STF? Ademais, como atribuir ao PGR descumprimento de dever por ato acolhido pelo STF? Tais questões demonstram a amplitude dos efeitos da abdicação de *accountability*, quando o legislador (tanto o constituinte, quanto o originário) já conhecia (ou devia conhecer) a tradição jurisprudencial que proclamava a impossibilidade de rejeição de arquivamento do PGR na hipótese debatida.

11) As possibilidades – radicais! – de o SF acolher iniciativa do PR para destituição do PGR ou condená-lo por crime de responsabilidade em razão de arquivamento promovido no exercício da atribuição penal privativa não podem ser tomadas, aprioristicamente, como efeitos de *accountability* institucional política. Nesse sentido, não é razoável esperar que o PR proponha a destituição do PGR na hipótese radical de ser beneficiado por promoção de arquivamento. Se fosse a única possibilidade de afirmação da hipótese, não poderia ser negada. Porém, também não é razoável considerar incidência de *accountability* na hipótese da maioria absoluta do SF acolher proposta de destituição imotivada do PGR, posto que não teria vinculação com o exercício da atribuição penal privativa. Também não é razoável considerar ocorrência de *accountability* em destituição ou *impeachment* motivados em arquivamento de inquérito ou peças de informação de infração penal atribuída a adversário político ou denúncia de aliado, sem demonstração de descumprimento de dever. Aceitar que a deliberação política prescindia de motivação jurídica, autorizando qualquer decisão, dispensa consideração de *accountability* pela impossibilidade de justificação de cumprimento de deveres legalmente estabelecidos. Conforme já demonstrado, se o PGR tem autorização legal para promover arquivamento quando não se convencer da existência de provas suficientes para denúncia, então não será possível afirmar – juridicamente! – que

promoveu o arquivamento por outro motivo, afastando a incidência de instrumentos de *accountability* institucional política.

12) A possibilidade da decisão do STF, que acolher promoção de arquivamento do PGR, ser objeto de *accountability* institucional jurídica internacional desafiará aperfeiçoamento do controle de convencionalidade. Poderá o STF revisar, de ofício, decisão de arquivamento em razão de decisão de Corte internacional? Na hipótese positiva, o que poderá fazer? Determinar ao PGR que ofereça denúncia? Na hipótese positiva, por que não fazê-lo antes de o caso ser submetido à jurisdição internacional? Se fizesse, como obrigar o PGR a denunciar? A hipótese radical não afetaria menos o PGR que fosse reeleito pelo voto popular depois de exposição à comunidade internacional. Harmonizar soberania popular de Estados democráticos com a proteção internacional de direitos humanos é tema que supera a perspectiva de *accountability* de agentes públicos que devem cumprir deveres legalmente estabelecidos.

13) Considerando a notoriedade da singularidade da organização institucional do MP brasileiro, o cotejo da situação do agente público assemelhado ao PGR em perspectiva aleatória também seria muito difícil e onerosa. Em razão disso, o destaque das diferenças dos sistemas português, argentino e estadunidense é apresentado como vantagem do método comparativo intencional que, embora básico, não pode ser desqualificado. Demonstrando-se que a atuação dos congêneres afetou procedimentos de *accountability* política social nos sistemas analisados, verifica-se que altos níveis de *accountability* na hipótese investigada são compatíveis com baixos níveis de domínio da ação penal ou possibilidade de bloqueio da *accountability* institucional judicial penal de outros agentes públicos e altos níveis de sujeição da atuação penal privativa à competição ou *checks and balances* do Poder Judiciário. Como no Brasil o PGR tem domínio da ação penal, com possibilidade de bloqueio da *accountability* institucional judicial penal de outros agentes públicos, e livre de sujeição da atuação penal privativa à competição ou *checks and balances* do Poder Judiciário, confirma-se a reduzida possibilidade de *accountability* da atribuição que envolve alto índice de sujeitos a foro por prerrogativa de

função. Nos sistemas analisados, os congêneres do PGR não concentram o poder-dever de sujeitar as principais autoridades da república à procedimentos de *accountability* institucional jurídica nas condições do chefe do MPU.

14) O desenvolvimento do Estado Democrático de Direito depende da conjugação de procedimentos democráticos para eleição de representantes que devem exercitar o poder com responsabilidade e nos limites das respectivas atribuições, em relação harmônica com outros representantes e agentes públicos não-eleitos. Para tanto, instrumentos de *accountability* eficientes possibilitam bloqueio de agentes públicos quando o mecanismo de *checks and balances* não for adequado ou suficiente para impedir abusos de poder.

15) O aperfeiçoamento da poliarquia (democracia real existente) depende, entre outras condições, de difusão da informação sobre o desempenho dos agentes públicos que possibilite responsabilização pelo descumprimento da agenda política. Nesse sentido, informação (quantitativa e qualitativa) sobre a atuação do PGR no exercício da atribuição penal privativa é fundamental para os cidadãos decidirem sobre o desempenho dos representantes.

16) Legitimado para provocação de procedimento de *accountability* institucional jurídica penal, os arquivamentos promovidos pelo PGR afetam a dimensão republicana da poliarquia porque bloqueiam a possibilidade de responsabilização de agentes públicos sujeitos às competências originárias do STF e do STJ em condições que também não permitem que seja responsabilizado por eventual usurpação de atribuições ou atuação interessada. Também afetam a dimensão democrática quando impedem que outros agentes confirmem e informem sobre a adequação da solução. Nesse sentido, desconfiança e dúvida sobre a atuação do PGR não qualificam o debate político e podem prejudicar os agentes públicos investigados que não têm meios de demonstrar juridicamente o adequado cumprimento dos deveres. No limite, encarregar um único agente público de decisão tão importante para a república não é a melhor solução para o desenvolvimento do Estado Democrático de Direito. Nesse sentido, o estabelecimento de *accountability* para a atribuição penal privativa do PGR

também representa ampliação das possibilidades de defesa do regime democrático.

17) Ainda que o PGR fosse escolhido pelo voto popular, haveria necessidade de estabelecer instrumentos de *accountability* institucional para o período do mandato, como já ocorre com os representantes do Executivo e do Legislativo. Considerando os custos políticos para extinção da competência por prerrogativa de função ou ampliação da legitimação ativa para a ação penal pública, não se vislumbra que a alteração da jurisprudência do STF ou a afetação da independência funcional superassem a inexistência de ente revisor. Vislumbra-se que a alternativa menos onerosa, ao menos para iniciar a discussão, seria aquela já descartada no processo constituinte e no processo legislativo complementar: atribuir poder para um colegiado do MPF deliberar sobre a decisão do PGJ. Mas, como fazer o legislador mudar de ideia? Demonstrando para o povo que a solução vigente não é a melhor alternativa para garantia de *accountability* de outros agentes públicos, especialmente dos representantes políticos. Vislumbra-se que o momento seja oportuno para a retomada do debate, até porque o próprio MPF já conseguiu mobilizar a opinião pública a apoiar projetos de lei dedicados ao combate da corrupção. Uma dessas propostas, que também já é projeto de lei de iniciativa parlamentar, prevê criação de regras de *accountability* para os Tribunais Regionais Federais e os Tribunais de Justiça dos Estados-membros e do Distrito Federal, e para os agentes ministeriais correlatos. Por que dispensar a divulgação das estatísticas do STF e do STJ? E as estatísticas do PGR, Presidente do Conselho Nacional do Ministério Público, dispensam transparência e informação? Por quê?

Esta pesquisa está sendo concluída em momento de tensão entre o “Brasil legal” e o “Brasil real” (SADEK; CAVALCANTI, 2003). Enquanto as instituições democráticas são testadas pelas forças políticas, o grau de desenvolvimento da poliarquia brasileira torna-se mais evidente. Será que no próximo debate eleitoral para PR a atuação do PGR vai ser utilizada como argumento favorável ou contrário

ao combate à corrupção? Precisamos de anjos ou de agentes políticos sujeitos aos princípios democráticos e republicanos?

Tendo demonstrado que os representantes do povo abdicaram da *accountability* da atuação penal privativa do PGR, espera-se ter contruído para o aperfeiçoamento do Estado Democrático de Direito. Quiçá, instigue a formulação de outros problemas relacionados com o papel do Ministério Público na defesa do regime democrático.

REFERÊNCIAS

AHTISAARI, Marti. Justice and accountability: local or international? In: THAKUR, Ramesh; MALCONTENT, Peter (Org.). *From sovereign impunity to international accountability: The search for justice in a world of states*. New York, NY: United Nations University Press, 2004, p. xii-xvi.

ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de. Estado de direito formal. *Diário de Notícias*, Lisboa, Portugal, 26 fev. 2010. Opinião. Disponível em: <<http://www.dn.pt/opiniao/opiniao-dn/paulo-pinto-de-albuquerque/interior/estado-de-direito-formal--1505052.html>>. Acesso em: 5 mar. 2016.

ALVARENGA, Aristides Junqueira. Ministério Público e democracia. *MPD Dialógico: Revista do Movimento do Ministério Público Democrático*. São Paulo, n. 33, p. 16-17, mai.-jul. 2011. Entrevista.

ALVES, Cleber Francisco. A Influência do Pensamento Liberal de Benjamin Constant na Formação do Estado Imperial Brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 180, p. 65-75, out.-dez. 2008.

ANGULO, Martín. Alejandra Gils Carbó podría mantener su cargo durante el gobierno de Mauricio Macri. *Infobae*, Buenos Aires, Argentina, 24 fev. 2016. Política. Disponível em: <<http://www.infobae.com/2016/02/24/1792615-alejandra-gils-carbo-podria-mantener-su-cargo-el-gobierno-mauricio-macri>>. Acesso em: 5 mar. 2016.

APUNTES sobre el sistema judicial y el Ministerio Público Fiscal de la República Argentina. *Secretaría de Coordinación Institucional de la Procuración General de la Nación*, Buenos Aires, Argentina, 2 ago 2012. Disponível em: <<https://www.mpf.gov.ar/Institucional/CoordinacionI/Documentos/Apuntes.pdf>>. Acesso em: 5 mar. 2016.

ARANTES, Rogério Bastos. Direito e política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 14, n. 39, p. 83-102, fev. 1999.

_____. Ministério Público à brasileira. *Le Monde Diplomatique* (Brasil), Justiça. v. 59, jun. 2012, p. 24-25.

_____. *Ministério Público e Política no Brasil*. São Paulo: Sumaré/Educ, 2002.

_____. Ministério Público na Fronteira entre a Justiça e a Política. *Justitia*, São Paulo, v. 197, jul.-dez. 2007, p. 325-335.

_____. Rendición de cuentas y pluralismo estatal em Brasil: Ministerio Público y Policía Federal. *Desacatos*. Revista de Antropología Social. México: CIESAS, v. 49, p. 28-47, 2015.

ARGENTINA juzga presunto encubrimiento durante administración Menem en causa por atentado contra la AMIA. *The Clinic Online*, Santiago, Chile, 2 ago. 2015.

Disponível em: <<http://www.theclinic.cl/2015/08/02/argentina-juzga-presunto-encubrimiento-durante-administracion-menem-en-causa-por-atentado-contra-la-amia/>>. Acesso em: 5 mar. 2016.

ARGENTINA. Constitución de la Nación Argentina. Sancionada por el Congreso General Constituyente el 1° de mayo de 1853, con las reformas de 1860, 1866, 1898, 1957 y 1994. *Sala de Sesiones del Congreso Argentino*, Buenos Aires, 15 dez. 1994. Disponível em: <<http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>>. Acesso em: 5 mar. 2016.

_____. Decreto n. 257, de 29 de dezembro de 2015. Ley N° 27.148, N° 27.149, N° 27.150, N° 27.198 y N° 27.063. Código procesal penal de la Nación. Modificaciones. *Boletín Oficial N° 33285*, p. 2, Buenos Aires, 29 dez. 2015a. Disponível em: <<http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=257347>>. Acesso em: 5 mar. 2016.

_____. Lei n. 23.984, de 4 de septiembre de 1991. Código procesal penal de la Nación. *Sala de Sesiones del Congreso Argentino*, Buenos Aires, 21 ago. 1991. Disponível em: <<http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/383/texact.htm#2>>. Acesso em: 5 mar. 2016.

_____. Lei n. 25.320, de 12 de septiembre de 2000. Ley de Fueros. Apruébase um nuevo Régimen de Inmunidades para legisladores, funcionarios y magistrados. *Sala de Sesiones del Congreso Argentino*, Buenos Aires, 8 set. 2000. Disponível em: <<http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/64286/norma.htm>>. Acesso em: 5 mar. 2016.

_____. Lei n. 27.063, de 12 de diciembre de 2014. Código procesal penal de la Nación. *Sala de Sesiones del Congreso Argentino*, Buenos Aires, 4 dez. 2014. Disponível em: <<http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/235000-239999/239340/norma.htm>>. Acesso em: 5 mar. 2016.

_____. Lei n. 27.148, de 17 de junio de 2015. Ley Orgánica del Ministerio Público Fiscal. *Sala de Sesiones del Congreso Argentino*, Buenos Aires, 10 jun. 2015b. Disponível em: <<http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/245000-249999/248194/texact.htm>>. Acesso em: 5 mar. 2016.

_____. Lei n. 27.149, de 17 de junio de 2015. Ley Orgánica del Ministerio Público de la Defensa de la Nación. Funciones. Organización. Estructura. *Sala de Sesiones del Congreso Argentino*, Buenos Aires, 10 jun. 2015c. Disponível em: <<http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/245000-249999/248189/texact.htm>>. Acesso em: 5 mar. 2016.

_____. Poder Judicial de la Nación. *Reglamento de la comisión de disciplina y acusación de lo Consejo de la Magistratura*. 11 mar. 2013. Disponível em: <http://www.pjn.gov.ar/02_Central/ViewDoc.Asp?Doc=60594&CI=INDEX100>. Acesso em: 5 mar. 2016.

_____. *Reglamento de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación*. Actualizado y revisado por: Secretaría Parlamentaria – Dirección de Información Parlamentaria. 12 fev. 2015d. Disponível em: <<http://www.diputados.gov.ar/institucional/reglamento/>>. Acesso em: 5 mar. 2016.

_____. Reglamento interno de la comisión de juicio político de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. *Sala de la Comisión*, Buenos Aires, 11 dez. 1996. Disponível em: <<http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/cjpolitico/reglamento.htm>>. Acesso em: 5 mar. 2016.

_____. *Resolución n. 2979, de la Procuración General de La Nación*. Buenos Aires, 18 de septiembre de 2015e. Disponível em: <<http://www.mpf.gov.ar/resoluciones/pgn/2015/PGN-2970-2015-001.pdf>>. Acesso em: 5 mar. 2016.

_____. *Resolución n. 84, de la Procuración General de La Nación*. Buenos Aires, 13 de septiembre de 2004. Disponível em: <<http://www.mpf.gov.ar/Institucional/UnidadesFE/Resolucion-AMIA.pdf>>. Acesso em: 5 mar. 2016.

ARMAS: condenaron a Menem a 7 años y pidieron su desafuero. *Clarín*, Buenos Aires, Argentina, 14 jun. 2013. Política. Disponível em: <http://www.clarin.com/politica/Armas-condenaron-Menem-pidieron-desafuero_0_937706292.html>. Acesso em: 5 mar. 2016.

AS CONCLUSÕES do despacho de Marques Vidal. *Diário de Notícias*, Lisboa, Portugal, 19 fev. 2010. TV e Media. Disponível em: <<http://www.dn.pt/tv-e-media/media/interior/as-conclusoes-do-despacho-de-marques-vidal-1498665.html>>. Acesso em: 5 mar. 2016.

AS CONCLUSÕES do despacho de Pinto Monteiro. *Diário de Notícias*, Lisboa, Portugal, 19 fev. 2010a, TV e Media. Disponível em: <<http://www.dn.pt/tv-e-media/media/interior/as-conclusoes-do-despacho-de-pinto-monteiro-1498666.html>>. Acesso em: 5 mar. 2016.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES DA REPÚBLICA. *Votação da Lista Tríplice para Procurador-Geral da República*. Brasília, DF, 30 maio 2015. Cronograma para a formação da Lista Tríplice para PGR. Disponível em: <<http://anpr.org.br/lista-triplice>>. Acesso em: 5 out. 2015.

BABBIE, Earl. *Métodos de pesquisa de survey*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

BARBETTA, Pedro Alberto. *Estatística aplicada às Ciências Sociais*. 4. ed. Florianópolis: Ed. UFSC, 2001.

BONAVIDES, Paulo. *Teoria do Estado*. 4. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

BOUDOU va a juicio oral por el caso Ciccone. *Cronista.com*, Buenos Aires, Argentina, 17 dez. 2015. Economía y Política. Disponível em: <<http://www.cronista.com/economiapolitica/Boudou-va-a-juicio-oral-por-el-caso-Ciccone-20151217-0108.html>>. Acesso em: 5 mar. 2016.

BRASIL. Assembléia Nacional Constituinte. Ata da 245ª Sessão da Assembléia Nacional Constituinte. *Diário da Assembléia Nacional Constituinte*, Brasília, DF, 13 abr. 1988a, p. 393-508. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituente/constituente.zip>>. Acesso em: 5 out. 2015.

_____. Assembléia Nacional Constituinte. Atas de Comissões. *Comissão da Organização e Sistema de Governo*. Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público. 1987a. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituente/constituente.zip>>. Acesso em: 5 out. 2015.

_____. Assembléia Nacional Constituinte. Comissão de Sistematização. Ata da 32ª Reunião Extraordinária. *Diário da Assembléia Nacional Constituinte*, Brasília, DF, 27 jan. 1988b. Suplemento “C”. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituente/constituente.zip>>. Acesso em: 5 out. 2015.

_____. Assembléia Nacional Constituinte. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 16 jul. 1934. Seção 1, Suplemento, p. 1. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/consti/1930-1939/constituicao-1934-16-julho-1934-365196-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 5 out. 2015.

_____. Assembléia Nacional Constituinte. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 out. 1988c. Seção 1, p. 1. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/consti/1988/constituicao-1988-5-outubro-1988-322142-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 5 out. 2015.

_____. Assembléia Nacional Constituinte. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 19 set. 1946. Seção 1, p. 13.059. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/consti/1940-1949/constituicao-1946-18-julho-1946-365199-norma-pl.html>>. Acesso em: 5 out. 2015.

_____. Assembléia Nacional Constituinte. Volume 100. Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo. Emendas oferecidas à Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público. *Centro Gráfico do Senado Federal*, Brasília, DF, junho de 1987b. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-100.pdf>>. Acesso em: 5 out. 2015.

_____. Assembléia Nacional Constituinte. Volume 101. Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo. Parecer e Substitutivo. *Centro Gráfico do*

Senado Federal, Brasília, DF, junho de 1987c. Disponível em:
<<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-101.pdf>>. Acesso em: 5 out. 2015.

_____. Assembléia Nacional Constituinte. Volume 102. Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo. Emendas oferecidas ao Substitutivo. *Centro Gráfico do Senado Federal*, Brasília, DF, junho de 1987d. Disponível em:
<<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-102.pdf>>. Acesso em: 5 out. 2015.

_____. Assembléia Nacional Constituinte. Volume 104. Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo. Anteprojeto. *Centro Gráfico do Senado Federal*, Brasília, DF, junho de 1987e. Disponível em:
<<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-104.pdf>>. Acesso em: 5 out. 2015.

_____. Assembléia Nacional Constituinte. Volume 114. Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo. Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público. Anteprojeto. Relatório sobre a organização do Poder Judiciário e do Ministério Público. *Centro Gráfico do Senado Federal*, Brasília, DF, [1987f]. Disponível em:
<<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-114.pdf>>. Acesso em: 5 out. 2015.

_____. Assembléia Nacional Constituinte. Volume 119. Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo. Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público. Anteprojeto – Aprovado pela Subcomissão em 25 de maio de 1987. *Centro Gráfico do Senado Federal*, Brasília, DF, [1987g]. Disponível em:
<<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-119.pdf>>. Acesso em: 5 out. 2015.

_____. Assembléia Nacional Constituinte. Volume 219. Comissão de Sistematização. Anteprojeto de Constituição. *Centro Gráfico do Senado Federal*, Brasília, DF, junho de 1987h. Disponível em:
<<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-219.pdf>>. Acesso em: 5 out. 2015.

_____. Assembléia Nacional Constituinte. Volume 222. Comissão de Sistematização. Emendas oferecidas ao Anteprojeto de Constituição. Volume II (Emendas 2732 a 5624). *Centro Gráfico do Senado Federal*, Brasília, DF, junho de 1987i. Disponível em:
<<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-222.pdf>>. Acesso em: 5 out. 2015.

_____. Assembléia Nacional Constituinte. Volume 226. Comissão de Sistematização. Projeto de Constituição. *Centro Gráfico do Senado Federal*, Brasília, DF, junho de 1987j. Disponível em:
<<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-226.pdf>>. Acesso em: 5 out. 2015.

_____. Assembléia Nacional Constituinte. Volume 227. Comissão de Sistematização. Projeto de Constituição. Emendas oferecidas em Plenário (Constituintes e Eleitores). Volume I (Emendas 1 a 7080). *Centro Gráfico do Senado Federal*, Brasília, DF, agosto de 1987k. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-227.pdf>>. Acesso em: 5 out. 2015.

_____. Assembléia Nacional Constituinte. Volume 228. Comissão de Sistematização. Projeto de Constituição. Emendas oferecidas em Plenário (Constituintes e Eleitores). Volume II (Emendas 7081 a 14135). *Centro Gráfico do Senado Federal*, Brasília, DF, agosto de 1987l. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-228.pdf>>. Acesso em: 5 out. 2015.

_____. Assembléia Nacional Constituinte. Volume 229. Comissão de Sistematização. Projeto de Constituição. Emendas oferecidas em Plenário (Constituintes e Eleitores). Volume III (Emendas 14136 a 20791). *Centro Gráfico do Senado Federal*, Brasília, DF, agosto de 1987m. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-229.pdf>>. Acesso em: 5 out. 2015.

_____. Assembléia Nacional Constituinte. Volume 234. Comissão de Sistematização. Parecer sobre as Emendas oferecidas em Plenário ao Projeto de Constituição. *Centro Gráfico do Senado Federal*, Brasília, DF, agosto de 1987n. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-234.pdf>>. Acesso em: 5 out. 2015.

_____. Assembléia Nacional Constituinte. Volume 235. Comissão de Sistematização. Projeto de Constituição. Primeiro Substitutivo e Parecer do Relator. *Centro Gráfico do Senado Federal*, Brasília, DF, agosto de 1987o. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-235.pdf>>. Acesso em: 5 out. 2015.

_____. Assembléia Nacional Constituinte. Volume 242. Comissão de Sistematização. Projeto de Constituição. Reimpressão, incluindo errata publicada. Substitutivo do Relator (Segundo). *Centro Gráfico do Senado Federal*, Brasília, DF, setembro de 1987p. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-242.pdf>>. Acesso em: 5 out. 2015.

_____. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei Complementar n. 69/1989. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. *Diário do Congresso Nacional*, Brasília, DF, 29 mar. 1989a, seção I, p. 1.462. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=579ED-EC05A63E12F8E1A8EBD6A98B23B.proposicoesWeb2?codteor=1233008&filename=Dossie+-PLP+69/1989+MPU>. Acesso em: 5 out. 2015.

_____. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei n. 2.255/1989. Institui normas procedimentais para processos perante o Superior Tribunal de Justiça. *Diário do Congresso Nacional*, Brasília, DF, 17 maio 1989b, seção I, p. 3.466. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1151532&filename=Dossie+-PL+2255/1989>. Acesso em: 5 out. 2015.

_____. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei n. 3.968/2015. Prevê a criação de regras de accountability no âmbito dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal e Territórios e dos Ministérios Públicos respectivos, e dá outras providências. *Diário da Câmara dos Deputados*, Brasília, DF, 3 fev. 2016a, p. 420. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1423294&filename=PL+3968/2015>. Acesso em: 5 out. 2015.

_____. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei n. 4.259/2016. Prevê a criação de regras de accountability no âmbito dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal e Territórios e dos Ministérios Públicos respectivos, e dá outras providências. *Diário da Câmara dos Deputados*, Brasília, DF, 11 fev. 2016b, p. 4. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1430380&filename=PL+4259/2016>. Acesso em: 5 out. 2015.

_____. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei n. 515/1991. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados, e dá outras providências. *Diário do Congresso Nacional*, Brasília, DF, 16 abr. 1991a, seção I, p. 3.846. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=F1B5AC2B16F176AD5A432CCBDB6A191C.proposicoesWeb1?codteor=1144071&filename=Dossie+-PL+515/1991>. Acesso em: 5 out. 2015.

_____. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição n. 313/2013. Altera o art. 55 da Constituição Federal para tornar automática a perda do mandato de parlamentar nas hipóteses de improbidade administrativa ou de condenação por crime contra a Administração Pública. *Diário da Câmara dos Deputados*, Brasília, DF, 20 set. 2013a, p. 41.886. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=591925>>. Acesso em: 5 out. 2015.

_____. Câmara dos Deputados. Resolução n. 17, de 1989. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. *Diário do Congresso Nacional*, Brasília, DF, 22 set. 1989c. Seção I, Suplemento, p. 3. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados>>. Acesso em: 5 out. 2015.

_____. Câmara dos Deputados. Resolução n. 25, de 2001. Institui o Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados. *Diário da Câmara dos Deputados*, Brasília, DF, 26 out. 2001, Suplemento, p. 4 (republicação). Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da>>

camara-dos-deputados/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2012-2015.pdf>.
Acesso em: 5 out. 2015.

_____. Congresso Nacional Constituinte. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891. *Diário do Congresso Nacional*, Rio de Janeiro, p. 523, 24 fev. 1891a. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/consti/1824-1899/constituicao-35081-24-fevereiro-1891-532699-publicacaooriginal-15017-pl.html>>. Acesso em: 5 out. 2015.

_____. Congresso Nacional. Constituição do Brasil de 1967. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, Seção 1, p. 953, 24 jan. 1967. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/consti/1960-1969/constituicao-1967-24-janeiro-1967-365194-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 5 out. 2015.

_____. Congresso Nacional. *Diário do Congresso Nacional*, Brasília, DF, Seção 1, p. 14.408-14.463, 15 dez. 1990a. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD15DEZ1990.pdf#page=54>>. Acesso em: 5 out. 2015.

_____. Congresso Nacional. Emenda Constitucional n. 23. Altera os arts. 12, 52, 84, 91, 102 e 105 da Constituição Federal (criação do Ministério da Defesa). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, Seção 1, p. 1, Eletrônico, 3 set. 1999. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1999/emendaconstitucional-23-2-setembro-1999-344887-norma-pl.html>>. Acesso em: 5 out. 2015.

_____. Conselho Superior do Ministério Público. Resolução n. 13, de 02 de outubro de 2006 (Alterada pela Res. 111/2014). Regulamenta o art. 8º da Lei Complementar 75/93 e o art. 26 da Lei n.º 8.625/93, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a instauração e tramitação do procedimento investigatório criminal, e dá outras providências. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, Seção 1, p. 1.060-1.061, 9 out. 2006a. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Resolucoes/Resolucao_n%C2%BA_13_alterada_pela_Res._111-2014.pdf>. Acesso em: 5 out. 2015.

_____. Ministério da Justiça e Negócios Interiores. *Exposição de Motivos do Código de Processo Penal*. Rio de Janeiro, Gabinete do Ministro, em 8 de setembro de 1941a. Disponível em: <http://honoriscausa.weebly.com/uploads/1/7/4/2/17427811/exmcpp_processo_penal.pdf>. Acesso em: 5 out. 2015.

_____. Ministério Público Federal. *Combate à Corrupção*. 10 Medidas Contra a Corrupção. 25 jun. 2015a. Disponível em: <http://www.combateacorrupcao.mpf.mp.br/10-medidas/docs/medidas-anticorrupcao_versao-2015-06-25.pdf>. Acesso em: 5 out. 2015.

_____. Ministério Público Federal. Procuradoria-Geral da República. *Galeria dos Ex-Procuradores-Gerais*. 10 ago. 2003a. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pgr/institucional/procurador-geral-da-republica/galeria-dos-ex-pgrs>>. Acesso em: 5 out. 2015.

_____. Presidência da República. Constituição de 1937. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, Seção 1, p. 22.359, 10 nov. 1937. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1930-1939/constituicao-35093-10-novembro-1937-532849-publicacaooriginal-15246-pl.html>>. Acesso em: 5 out. 2015.

_____. Presidência da República. Decreto n. 847, de 11 de outubro de 1890. Promulga o Código penal. *Coleção de Leis do Brasil*, Rio de Janeiro, 1890a, fasc. X, p. 2.664. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-847-11-outubro-1890-503086-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 5 out. 2015.

_____. Presidência da República. Decreto n. 848, de 11 de outubro de 1890. Organiza a Justiça Federal. *Coleção de Leis do Brasil*, Rio de Janeiro, 1890b, fasc. XI, p. 3653. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-848-11-outubro-1890-499488-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 5 out. 2015.

_____. Presidência da República. Decreto n. 5, de 24 de janeiro de 1935. Dispõe sobre o provimento dos corpos do Ministério Público Eleitoral e fixa o subsídio e outras vantagens dos juizes e procuradores. Razões de Veto. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, Seção 1, p. 2.018, 28 jan. 1935. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-5-24-janeiro-1935-557039-veto-77358-pl.html>>. Acesso em: 5 out. 2015.

_____. Presidência da República. Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, Seção 1, p. 23.911, 31 dez. 1940b. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-2848-7-dezembro-1940-412868-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 5 out. 2015.

_____. Presidência da República. Decreto-Lei n. 3.689, de 3 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, Seção 1, p. 19.699, 13 out. 1941b. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-3689-3-outubro-1941-322206-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 5 out. 2015.

_____. Presidência da República. Decreto-Lei n. 986, de 27 de dezembro de 1938. Dispõe sobre a organização do Ministério Público Federal. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, Seção 1, p. 2.071, 26 jan. 1938. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-986-27-dezembro-1938-350710-norma-pe.html>>. Acesso em: 5 out. 2015.

_____. Presidência da República. Despachos do Presidente da República. Anteprojeto Constitucional. *Diário Oficial da União*: Suplemento especial ao n. 185, Brasília, DF, p. 1, 26 set. 1986. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/publicacoes/anais/constituante/AfonsoArinos.pdf>>. Acesso em: 5 out. 2015.

_____. Presidência da República. Emenda Constitucional n. 1. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, Seção 1, p. 8.865, 20 out. 1969a. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/emecon/1960-1969/emendaconstitucional-1-17-outubro-1969-364989-publicacaoriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 5 out. 2015.

_____. Presidência da República. Emenda Constitucional n. 11. Altera dispositivos da Constituição Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, Seção 1, p. 16.713, 17 out. 1978a. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/emecon/1970-1979/emendaconstitucional-11-13-outubro-1978-366947-retificacao-1-pl.html>>. Acesso em: 5 out. 2015.

_____. Presidência da República. Emenda Constitucional n. 7. Incorpora ao texto da Constituição Federal disposições relativas ao Poder Judiciário. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 abr. 1977, p. 4.147. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1970-1979/emendaconstitucional-7-13-abril-1977-373592-norma-pl.html>>. Acesso em: 5 out. 2015.

_____. Presidência da República. Lei Complementar n. 75, de 20 de maio de 1993. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. *Diário Oficial da União*, Seção 1, Brasília, DF, p. 6.845, 21 maio 1993a. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/1993/leicomplementar-75-20-maio-1993-354948-norma-pl.html>>. Acesso em: 5 out. 2015.

_____. Presidência da República. Lei n. 1.079, de 10 de abril de 1950. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 12 abr. 1950, Seção 1, p. 5.425. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-1079-10-abril-1950-363423-norma-pl.html>>. Acesso em: 5 out. 2015.

_____. Presidência da República. Lei n. 1.341, de 30 de janeiro de 1951. Lei Orgânica do Ministério Público da União. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 1 fev. 1951, Seção 1, p. 1.523. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-1341-30-janeiro-1951-361819-norma-pl.html>>. Acesso em: 5 out. 2015.

_____. Presidência da República. Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 jul. 1985a, Seção 1, p. 10.649. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1980-1987/lei-7347-24-julho-1985-356939-norma-pl.html>>. Acesso em: 5 out. 2015.

_____. Presidência da República. Lei n. 8.038, de 28 de maio de 1990. Institui normas procedimentais para os processos que especifica, perante o Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 29 maio 1990b, Seção 1, p. 10.159. Disponível em:

<<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1990/lei-8038-28-maio-1990-365654-norma-pl.html>>. Acesso em: 5 out. 2015.

_____. Presidência da República. Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 3 jun. 1992, Seção 1, p. 6.993. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1992/lei-8429-2-junho-1992-357452-norma-pl.html>>. Acesso em: 5 out. 2015.

_____. Presidência da República. Lei n. 8.625, de 12 de fevereiro de 1993. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 15 fev. 1993b, Seção 1, p. 1.997. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1993/lei-8625-12-fevereiro-1993-363257-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 5 out. 2015.

_____. Presidência da República. Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995. Lei dos Partidos Políticos; Lei Orgânica dos Partidos Políticos. *Diário Oficial da União*, Seção 1, Brasília, p. 14.545, 20 set. 1995. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1995/lei-9096-19-setembro-1995-368874-norma-pl.html>>. Acesso em: 5 out. 2015.

_____. Senado Federal. Projeto de Lei n. 156/2009. Reforma do Código de Processo Penal. *Diário do Senado Federal*, Brasília, DF, 8 dez. 2010, p. 4-144. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaPaginasDiario?codDiario=3031&seqPaginalnicial=1&seqPaginaFinal=146>>. Acesso em: 5 out. 2015.

_____. Senado Federal. Resolução n. 20, de 17 de março de 1993. Institui o Código de Ética e Decoro Parlamentar. *Diário do Congresso Nacional*, Brasília, DF, 18 mar. 1993c, Seção II, p. 2.314. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=115307>>. Acesso em: 5 out. 2015.

_____. Senado Federal. Resolução n. 93, de 1970. Dá nova redação ao Regimento Interno do Senado Federal. *Diário do Congresso Nacional*, Brasília, DF, 12 ago. 1970a, Seção II, p. 3. 211. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/regimento-interno>>. Acesso em: 5 out. 2015.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 1.122.866 – SP. Recorrente: Mendes Júnior Trading e Engenharia S/A. Recorrido(s). Simeão Damasceno de Oliveira. Joel Guedes Fernandes. Pedro Luiz Lessi Rabello. Relator(a). Min(a). (convocada) Alderita Ramos de Oliveira. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 7 mar. 2013b. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ITA?seq=1199299&tipo=0&nreg>>

=200900734053&SeqCgrmaSessao=&CodOrgaoJgdr=&dt=20140804&formato=PDF &salvar=false>. Acesso em: 5 out. 2015.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Regimento Interno do Superior Tribunal de Justiça, atualizado até a emenda Regimental n. 18, de 17 de dezembro de 2014. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 19 dez. 2014a. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/publicacaoainstitucional//index.php/Regimento/issue/view/1/showToc>>. Acesso em: 5 out. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.806 – DF. Requerente: Associação dos Delegados de Polícia do Brasil – ADEPOL-_____. Interessado: Presidente da República. Congresso Nacional. Conselho Nacional do Ministério Público. Relator: Min. Edson Fachin. *Diário da Justiça*, n. 72, Brasília, DF, 17 abr. 2015b. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2425006>>. Acesso em: 5 out. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Estatísticas do STF*. Pesquisa por classe. Processos protocolados, distribuídos e julgados por classe processual. Anos anteriores. Portal de internet do STF, 2015q. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=estatistica&pagina=pesquisaClasseAnosAnteriores>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal: Decisão Monocrática. Inquérito n. 3.416 – MA. Autor: Ministério Público Federal. Investigado(s). Epitácio Cafeteira e outros. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 12 ago. 2014b. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp?id=249426995&tipoApp=.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal: Decisão Monocrática. Inquérito n. 4.036 – RR. Autor: Ministério Público Federal. Investigado(s). Jalser Renier, José de Anchieta Júnior e outros. Relator: Min. Gilmar Mendes. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 22 maio 2015d. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp?id=306871942&tipoApp=.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal: Decisão Monocrática. Inquérito n. 3.806 – DF. Autor: Ministério Público Federal. Investigado: Washington Reis de Oliveira. Relator: Min(a). Rosa Weber. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 6 ago. 2015e. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp?id=307363444&tipoApp=.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal: Decisão Monocrática. Inquérito n. 3.916 – SC. Autor: Ministério Público Federal. Investigado(s). Edson Bez de Oliveira e outros. Relator: Min. Celso de Mello. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 26 ago. 2015f. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp?id=307555254&tipoApp=.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal: Decisão Monocrática. Inquérito n. 3.474 – BA. Autor: Ministério Público Federal. Investigado(s). Afonso Bandeira Florence. Jaques Wagner. Relator: Min(a). Cármen Lúcia. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 1 set. 2015g. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp?id=307555537&tipoApp=.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal: Decisão Monocrática. Inquérito n. 3.633 – CE. Autor: Ministério Público Federal. Investigado: Domingos Gomes de Aguiar Neto. Relator: Min. Edson Fachin. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 22 set. 2015h. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp?id=307763844&tipoApp=.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal: Decisão Monocrática. Inquérito n. 4.048 – RO. Autor: Ministério Público Federal. Investigado(s). Lucio Antonio Mosquini e outros. Relator: Min. Roberto Barroso. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 29 set. 2015i. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp?id=307803429&tipoApp=.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal: Decisão Monocrática. Inquérito n. 4.098 – MG. Autor: Ministério Público Federal. Investigado: Edson Moreira da Silva. Relator: Min. Luiz Fux. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 4 nov. 2015j. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp?id=308047222&tipoApp=.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal: Decisão Monocrática. Inquérito n. 4.068 – PE. Autor: Ministério Público Federal. Investigado: José Cavalcanti Alves Júnior. Relator: Min. Marco Aurélio. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 9 nov. 2015k. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp?id=308092405&tipoApp=.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal: Decisão Monocrática. Inquérito n. 3.149 – BA. Autor: Ministério Público Federal. Investigado: Félix Mendonça Júnior. Relator: Min. Dias Toffoli. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 16 nov. 2015l. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp?id=308160700&tipoApp=.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal: Decisão Monocrática. Mandado de Segurança n. 32.326 – DF. Impetrante: Carlos Henrique Focesi Sampaio. Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados. Relator: Min. Roberto Barroso. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 21 mar. 2014c. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp?id=208788045&tipoApp=.pdf>>. Acesso em: 5 out. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal: Decisão Monocrática. Medida Cautelar em Mandado de Segurança n. 31.578 – DF. Impetrante: Procurador-Geral da República. Impretrado: Conselho Nacional do Ministério Público. Relator: Min(a). Rosa Weber. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 27 ago. 2012. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp?id=92113291&tipoApp=.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal: Decisão Monocrática. Petição n. 5.253 – DF. Requerente: Ministério Público Federal. Relator: Min. Teori Zavascki. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 10 mar. 2015m. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp?id=15317861795&tipoApp=.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal: Decisão Monocrática. Petição n. 5.822 – DF. Requerente: Ministério Público Federal. Relator: Min. Teori Zavascki. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 16 fev. 2016c. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp?id=308683301&tipoApp=.pdf>>. Acesso em: 25 fev. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal: Primeira Turma. Habeas Corpus n. 32.237 – PB. Impetrante: Renato Teixeira Bastos. Pacientes: Nabuco de Assis Pereira de Melo e outros. Relator: Min. Luiz Gallotti. *Diário da Justiça*, Rio de Janeiro, 17 jan. 1955, p. 180. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=52293>>. Acesso em: 5 out. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal: Primeira Turma. Habeas Corpus n. 82.507 – SE. Paciente: Albano do Prado Pimentel Franco. Coator: Relator do Inq n. 329 do Superior Tribunal de Justiça. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 19 dez. 2002a, p. 92. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=79073>>. Acesso em: 5 out. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal: Primeira Turma. Questão de Ordem no Inquérito n. 3.815 – SP. Autor: Ministério Público Federal. Investigados: José Aníbal Peres de Pontes. Rodrigo Garcia. Relator: Min. Marco Aurélio. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 7 abr. 2015n. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=8153812>>. Acesso em: 5 out. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, de 1891. *Revista O Direito*, v. 57, p. 169-210, 8 ago. 1891b. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/biblioteca/RegimentoInterno/RI1891/1891.pdf>>. Acesso em: 5 out. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, de 1909. *Revista O Direito*, v. 109, p. 309-371, 24 maio 1909. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/biblioteca/RegimentoInterno/RI1909/1909.pdf>>. Acesso em: 5 out. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, de 25 de janeiro de 1940. *Diário da Justiça*, Rio de Janeiro, 28 fev. 1940a. Disponível em:
<<http://www.stf.jus.br/ARQUIVO/NORMA/REGIMENTOINTERNO1940.PDF>>. Acesso em: 5 out. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, de 18 de junho de 1970. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 4 set. 1970b. Disponível em:
<<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/bibliotecaConsultaProdutoBibliotecaRI/anexo/RegimentoInterno1970Original.pdf>>. Acesso em: 5 out. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, de 15 de outubro de 1980. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 27 out. 1980. Disponível em:
<<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoRegimentoInterno/anexo/REGIMENTOINTERNO19801.pdf>>. Acesso em: 5 out. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, atualizado até setembro de 2015*. Brasília: STF, 2015c. Disponível em:
<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoRegimentoInterno/anexo/RISTF_Setembro_2015_versao_eletronica.pdf>. Acesso em: 5 out. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal: Tribunal Pleno. Agravo Regimental na Petição n. 1.104 – BA. Agravantes: Luiz Henrique Schuch e outros. Agravado: Ministro de Estado da Fazenda. Secretário do Tesouro Nacional. Relator: Min. Sydney Sanches. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 21 fev. 2003b, p. 28. Disponível em:
<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=325760>>. Acesso em: 5 out. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal: Tribunal Pleno. Agravo Regimental na Petição n. 2.509 – MG. Agravante: Bruno Diniz Antonini. Agravado: Relatora da PET 2475-3 do Supremo Tribunal Federal e outros. Relator: Min. Celso de Mello. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 25 jun. 2004, p. 3. Disponível em:
<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=325859>>. Acesso em: 5 out. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal: Tribunal Pleno. Agravo Regimental no Inquérito n. 207-1 – SP. Agravante: Raimundo Duarte Garcia. Agravado: Mário Covas. Relator: Min. Francisco Rezek. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 16 ago. 1985b, p. 13.255. Disponível em:
<<http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?numero=207&classe=Inq-AgR>>. Acesso em: 5 out. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal: Tribunal Pleno. Agravo Regimental no Inquérito n. 223-2 – BA. Agravante: Manoel Figueiredo Castro. Agravado: Afonso Camargo. Relator: Min. Oscar Corrêa. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 29 nov. 1985c, p. 21.916. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=378773>>. Acesso em: 5 out. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal: Tribunal Pleno. Arguição de descumprimento de preceito fundamental n. 378 – DF. Requerente: Partido Comunista do _____. Interessado: Presidente da República. Congresso Nacional. Relator: Min. Roberto Barroso. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 8 mar. 2016d. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp?id=308870644&tipoApp=.pdf>>. Acesso em: 9 mar. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal: Tribunal Pleno. Embargos de Declaração no Inquérito n. 224-1 – RS. Embargante: Luiz Francisco Corrêa Barbosa. Embargado: Luiz Melíbio Uiraçaba Machado. Relator: Min. Moreira Alves. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 6 set. 1990c, p. 9.011. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=378800>>. Acesso em: 5 out. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal: Tribunal Pleno. Inquérito n. 180 – DF. Indiciados: Ministro de Estado da Fazenda, do Planejamento e outros. Vítima: Fazenda Nacional. Relator: Min. Djaci Falcão. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 31 ago. 1984a, p. 13.933. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?numero=180&classe=Inq>>. Acesso em: 5 out. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal: Tribunal Pleno. Inquérito n. 2.028-1 – BA. Autor: Ministério Público Federal. Relator(a). Min(a). Ellen Gracie. Relator p/ Acórdão: Min. Joaquim Barbosa. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 16 dez. 2005, p. 59. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=80676>>. Acesso em: 5 out. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal: Tribunal Pleno. Inquérito n. 2.054-1 – DF. Autor: Ministério Público Federal. Indiciado(s). Inocêncio Gomes de Oliveira. Sebastião César Marques. Relator(a). Min(a). Ellen Gracie. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 6 out. 2006b, p. 32. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=80682>>. Acesso em: 5 out. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal: Tribunal Pleno. Inquérito n. 30 – GB. Indiciados: Florim Ferreira Coutinho e outros. Relator: Min. Luiz Gallotti. *Revista Trimestral de Jurisprudência*. Brasília: Supremo Tribunal Federal, v. 69, p. 4-6, ago. 1974.

_____. Supremo Tribunal Federal: Tribunal Pleno. Inquérito n. 311-5 – AC. Indiciado: Osmir D’Albuquerque Lima Filho. Relator: Min. Oscar Corrêa. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 18 set. 1987q, p. 19.669. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?numero=311&classe=Inq>>. Acesso em: 5 out. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal: Tribunal Pleno. Inquérito n. 38 – DF. Indiciado: Clóvis Stenzel. Relator: Min. Cordeiro Guerra. *Revista Trimestral de Jurisprudência*. Brasília: Supremo Tribunal Federal, v. 73, p. 1-8, jul. 1975.

_____. Supremo Tribunal Federal: Tribunal Pleno. Inquérito n. 398 – DF. Indiciado: Antônio Carlos Magalhães. Vítimas: Affonso Alves de Camargo Netto e outros. Relator: Min. Sydney Sanches. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 9 set. 1988d, p. 22.539. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=80552>>. Acesso em: 5 out. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal: Tribunal Pleno. Inquérito n. 430 – RS. Indiciado: Luiz Roberto Andrade Ponte. Relator: Min. Sydney Sanches. *Revista Trimestral de Jurisprudência*. Brasília: Supremo Tribunal Federal, v. 130, p. 985-986, dez. 1989d.

_____. Supremo Tribunal Federal: Tribunal Pleno. Inquérito n. 432 – SC. Indiciados: Ivo Vanderlinde e outros. Relator: Min. Aldir Passarinho. *Revista Trimestral de Jurisprudência*. Brasília: Supremo Tribunal Federal, v. 128, p. 485-488, maio 1989e.

_____. Supremo Tribunal Federal: Tribunal Pleno. Inquérito n. 510-0/143 – DF. Representante: Max Freitas Mauro. Indiciado: Senador Gerson Camata. Relator: Min. Celso de Mello. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 14 abr. 1991b, p. 4.581. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=80580>>. Acesso em: 5 out. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal: Tribunal Pleno. Inquérito n. 59-1 – PB. Indiciados: Antônio da Costa Gomes e outros. Relator: Min. Djaci Falcão. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 31 mar. 1978b, p. 1.827. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=80398>>. Acesso em: 5 out. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal: Tribunal Pleno. Inquérito Policial n. 3 – GB. Autora: Justiça Pública. Réus: Juscelino Kubitschek de Oliveira e outros. Relator: Min. Adalício Nogueira. *Revista Trimestral de Jurisprudência*. Brasília: Supremo Tribunal Federal, v. 57, p. 152-155, ago. 1971.

_____. Supremo Tribunal Federal: Tribunal Pleno. Inquérito Policial n. 189 – GB. Indiciados: Mário Pinotti e outros. Relator: Min. Themístocles Cavalcanti. *Revista Trimestral de Jurisprudência*. Brasília: Supremo Tribunal Federal, v. 49, p. 357-360, ago. 1969b.

_____. Supremo Tribunal Federal: Tribunal Pleno. Inquérito Policial n. 210 – GO. Autora: Justiça Pública. Indiciado: Benedito Vicente Ferreira. Relator: Min. Djaci Falcão. *Revista Trimestral de Jurisprudência*. Brasília: Supremo Tribunal Federal, v. 61, p. 5-7, jul. 1972.

_____. Supremo Tribunal Federal: Tribunal Pleno. Mandado de Segurança n. 20.442-7 – DF. Impetrante: Anselmo Farabulini Júnior. Autoridade Coatora: Presidente da Mesa da Câmara dos Deputados. Relator: Min. Francisco Rezek. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 17 ago. 1984b, p. 12.905. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85151>>. Acesso em: 5 out. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal: Tribunal Pleno. Mandado de Segurança n. 25.092-5 – DF. Impetrante: Antonio José de Farias Simões. Impetrado: Tribunal de Contas da União. Relator: Min. Carlos Velloso. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 17 mar. 2006c, p. 6. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=86258>>. Acesso em: 5 out. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal: Tribunal Pleno. Mandado de Segurança n. 25.181-6 – DF. Impetrante: Byron Costa de Queiroz. Impetrado: Tribunal de Contas da União. Relator: Min. Marco Aurélio. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 16 jun. 2006d, p. 6. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=86278>>. Acesso em: 5 out. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal: Tribunal Pleno. Petição n. 1.954-7 – DF. Requerentes: Aloizio Mercadante Oliva e outros. Requeridos: Ministro de Estado da Fazenda. Ministro de Estado da Educação e do Desporto. Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão. Relator: Min. Maurício Corrêa. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 1 ago. 2003c, p. 106. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=86353>>. Acesso em: 5 out. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal: Tribunal Pleno. Petição n. 3.927-1 – SP. Requerente: Ministério Público Federal. Requerido: José Paulo Toffano. Relator: Min. Gilmar Mendes. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 17 out. 2008. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=555529>>. Acesso em: 5 out. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal: Tribunal Pleno. Petição n. 51-0 – MA. Interessados: Vicente Hermínio de Souza Lima e outro. Relator: Min. Djaci Falcão. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 5 maio 1978c, p. 2.977. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=365522>>. Acesso em: 5 out. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal: Tribunal Pleno. Petição n. 85 – DF. Interessado: Alberto Goldman. Relator: Min. Moreira Alves. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 13 fev. 1981, p. 751. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=365528>>. Acesso em: 5 out. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal: Tribunal Pleno. Questão de Ordem no Inquérito n. 719-6 – AC. Indiciados: Narciso Mendes de Assis e outros. Relator: Min. Sydney Sanches. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 24 set. 1993d, p. 19.574. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=80760>>. Acesso em: 5 out. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal: Tribunal Pleno. Questão de Ordem no Inquérito n. 1.030-8 – DF. Indiciados: Fernando Collor de Mello e outros. Relator: Min. Néri da Silveira. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 13 dez. 1996, p. 50.168. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=80788>>. Acesso em: 5 out. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal: Tribunal Pleno. Questão de Ordem no Inquérito n. 1.604-7 – AL. Autor: Ministério Público Federal. Indiciado: Augusto César Farias ou Augusto Cesar Cavalcante Farias. Interessado: Fortunato Antônio Badan Palhares. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 13 dez. 2002b, p. 60. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=80812>>. Acesso em: 5 out. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal: Tribunal Pleno. Recurso Extraordinário n. 593.727 – MG. Recorrente: Jairo de Souza Coelho. Recorrido: Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Relator: Min. Cezar Peluso. Relator p/ Acórdão: Min. Gilmar Mendes. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, 8 set. 2015o. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9336233>>. Acesso em: 5 out. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal: Tribunal Pleno. Repercussão Geral no Recurso Extraordinário com Agravo n. 859.251 – DF. Recorrente(s) Flavio Dino de Castro e Costa. Deane Maria Fonseca de Castro e Costa. Recorridos: Izaura Costa Rodrigues Emidio. Luzia Cristina dos Santos Rocha. Relator: Min. Gilmar Mendes. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 21 maio 2015p. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?numero=859251&classe=ARE-RG>>. Acesso em: 5 out. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal: Tribunal Pleno. Representação n. 211 – DF. Representante: Dr. Juiz da 2ª Vara da Fazenda Pública do Distrito Federal. Representado: Dr. Oswaldo Aranha, Ministro da Fazenda. Relator: Min. Nelson Hungria. *Diário da Justiça*, Rio de Janeiro, 16 maio 1960, p. 5.087. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=263272>>. Acesso em: 5 out. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal: Tribunal Pleno. Representação n. 258 – DF. Representante: Exmo. Sr. Dr. Procurador-Geral da República. Representados: General Henrique Dufles Baptista Teixeira Lott e outros. Relator: Min. Rocha Lagoa. *Revista Trimestral de Jurisprudência*. Brasília: Supremo Tribunal Federal, v. 7, p. 350-353, out.-dez. 1958.

_____. Supremo Tribunal Federal: Tribunal Pleno. Representação n. 261 – DF. Representante: Procurador-Geral da República. Representado: Gal. Henrique Teixeira Lott. Relator: Min. Edgard Costa. *Diário da Justiça*, Rio de Janeiro, 11 out. 1956, p. 6.792. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=263313>>. Acesso em: 5 out. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal: Tribunal Pleno. Súmula 524. Arquivado o inquérito policial, por despacho do juiz, a requerimento do promotor de justiça, não pode a ação penal ser iniciada, sem novas provas. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, p. 5.933, 10 dez. 1969c. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=524.NUME.%20NAO%20S.FLSV.&base=baseSumulas>>. Acesso em: 5 out. 2015.

_____. Tribunal de Contas da União. Portaria n. 144, de 10 de julho de 2000. Aprova o Manual de Auditoria de Natureza Operacional do Tribunal de Contas da União. *Portal TCU*. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc%5CPORTN%5C20100720%5CPORT2000-144.doc>>. Acesso em: 5 out. 2015.

_____. Tribunal de Contas da União. Portaria n. 168, de 30 de junho de 2011. Altera o Anexo da Portaria-TCU n. 280/2010, que dispõe sobre as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT). *Portal TCU*. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc%5CPORTN%5C20110706%5CPORT2011-168.doc>>. Acesso em: 5 out. 2015.

CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, vol. 24, n. 2, p. 30-50, fev.-abr. 1990.

CAPPIELLO, Hernán. Por falsificar papeles de su auto, Boudou es el primer vicepresidente en ir a juicio. *La Nación*, Buenos Aires, Argentina, 12 dez. 2014. Amado Boudou, a juicio oral. Disponível em: <<http://www.lanacion.com.ar/1751694-por-falsificar-papeles-de-su-auto-boudou-es-el-primer-vicepresidente-en-ir-a-juicio>>. Acesso em: 23 mar. 2016.

CARRIÓ pidió la indagatoria de la Procuradora Gils Carbó. *Clarín*, Buenos Aires, Argentina, 26 fev. 2016. Política. Disponível em: <http://www.clarin.com/politica/Carrio-indagatoria-procuradora-Gils-Carbo_0_1529847185.html>. Acesso em: 5 mar. 2016.

CARVALHO, Ernani; LEITÃO, Natália. O novo desenho institucional do Ministério Público e o processo de judicialização da política. *Revista Direito GV*, v. 6, n. 2, p. 399-422. São Paulo, jul.- dez. 2010.

CAUSA armas: uma investigação que duró 18 años. *La Nación*, Buenos Aires, Argentina, 13 jun. 2013. Política. Causa armas. Disponível em: <<http://www.lanacion.com.ar/1591664-causa-armas-una-investigacion-que-duro-18-anos>>. Acesso em: 5 mar. 2016.

CAVACO manda calar Noronha. *Correio da Manhã*, Lisboa, Portugal, 2 mar. 2011. Exclusivos. Disponível em: <<http://www.cmjornal.xl.pt/exclusivos/detalhe/cavaco-manda-calar-noronha.html>>. Acesso em: 5 mar. 2016.

CEIA, Eleonora Mesquita. A jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos e o desenvolvimento da proteção dos direitos humanos no Brasil. *Revista da EMERJ*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 61, p. 113-152, jan.-fev. 2013.

CENEVIVA, Ricardo. *Accountability*: novos fatos e novos argumentos – uma revisão da literatura recente. Trabalho apresentado no Encontro de Administração Pública e Governança da ANPAD, 2006. São Paulo / SP – 22 a 24 de novembro de 2006. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/ENAPG118.pdf>>. Acesso em: 5 out. 2015.

CHAVES, Denisson Gonçalves; SOUSA, Mônica Teresa Costa. O Controle de convencionalidade e a autoanálise do Poder Judiciário brasileiro. *Revista da Faculdade de Direito - UFPR*, Curitiba, v. 61, n. 1, p. 87-113, jan.-abr. 2016.

CHUEIRI, Vera Karam de; GODOY, Miguel Gualano. Constitucionalismo e democracia – soberania e poder constituinte. *Revista Direito GV*, v. 6, n. 1, p. 159-174. São Paulo, jan.-jun. 2010.

COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

CONGRESSMAN resigns after bribery plea. *CNN.com*, Atlanta, Georgia, USA, 29 Nov. 2005. CNN International. U.S. Edition. Politics. Disponível em: <<http://edition.cnn.com/2005/POLITICS/11/28/cunningham/>>. Acesso em: 5 mar. 2016.

CONSTANT, Benjamin. Da Liberdade dos Antigos comparada à dos Modernos. In: ZARKA, Yves (Org.). *Filosofia Política 2*. Porto Alegre: L&PM, 1985. p. 9-25.

_____. *Princípios políticos constitucionais*: princípios políticos aplicáveis a todos os governos representativos e particularmente à Constituição atual da França (1814). Rio de Janeiro: Liber Juris, 1989.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Sentencia de 23 de septiembre de 2009*. Caso Garibaldi vs. Brasil. 2009 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas). Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_203_esp.pdf>. Acesso em: 5 out. 2015.

_____. *Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 20 de febrero de 2012*. Caso Garibaldi vs. Brasil. Supervisión de cumplimiento de sentencia. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/garibaldi_20_02_12.pdf>. Acesso em: 5 out. 2015.

COSTA, Pietro. Teoria e crítica do Estado de Direito. In: COSTA, Pietro; ZOLO, Danilo. *O Estado de Direito: história, teoria, crítica*. Trad. Carlo Alberto Dastoli. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 95-198.

COSTA, Rafael de Oliveira. O papel da legística na (re)legitimação das decisões judiciais no equilíbrio do exercício da função juspolítica pelos Tribunais. *Revista da Faculdade de Direito - UFPR*, Curitiba, v. 61, n. 1, p. 69-86, jan.-abr. 2016.

COWHEY, Peter F.; MCCUBBINS, Mathew D. (Ed.). *Structure and Policy in Japan and the United States*. New York, NY: Cambridge University Press, 1995.

DAHL, Robert Alan. *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale University Press, 1989.

_____. *How democratic is the American Constitution?* Yale: Yale University Press, 2002.

_____. *Poliarquia: participação e oposição*. Trad. Celso Mauro Paciornik. São Paulo: EDUSP, 1997.

_____. *Sobre a democracia*. Trad. Beatriz Sidou. Brasília: Editora UnB, 2001.

_____. *Um prefácio à teoria democrática*. Trad. Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Zahar, 1989.

DANIEL Reposo renuncio a la candidatura para ser Procurador General de la Nación. *La Nación*, Buenos Aires, Argentina, 8 jun. 2012. Política. La renuncia de Reposo. Disponível em: <<http://www.lanacion.com.ar/1480152-daniel-reposo-renuncia-a-la-candidatura-para-ser-procurador-de-la-nacion>>. Acesso em: 5 mar. 2016.

DAVIS, Kenneth Culp. *Discretionary Justice: a preliminary inquiry*. Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1969.

DELFINO, Emilia. Gils Carbo: "Tal vez Macri quiera este cargo para poner a alguien de su espacio político." *Perfil.com*, Buenos Aires, Argentina, 8 nov. 2015. Procuradora. Disponível em: <<http://www.perfil.com/politica/Gils-Carbo-Tal-vez-Macri-quiera-este-cargo-para-poner-a-alguien-de-su-espacio-politico-20151108-0040.html>>. Acesso em: 5 mar. 2016.

DIAS, João Paulo; FERNANDO, Paula; LIMA, Teresa Maneca. O Ministério Público em Portugal: Que papel, que lugar? In: *Oficina do CES n. 272*. Centro de Estudos Sociais: Coimbra, mar. 2007, 40 p.

DIAS, Pedro Sales. Escutas a Sócrates no *Face Oculta* destruídas com x-acto, tesoura e máquina trituradora. *Público*, Lisboa, Portugal, 8 set. 2014. Sociedade. Disponível em: <<https://www.publico.pt/sociedade/noticia/escutas-a-socrates-no-face-oculta-estao-a-ser-destruidas-com-xacto-tesoura-e-alicatado-1669006>>. Acesso em: 5 mar. 2016.

DIFUNDEN los fundamentos de la sentencia que condenó a Menem y Cavallo por el pago de sobresueldos. *Centro de Información Judicial*. Agencia de noticias del Poder Judicial, Buenos Aires, Argentina, 2 mar. 2016. Disponível em: <<http://www.cij.gov.ar/nota-20175-Difunden-los-fundamentos-de-la-sentencia-que-conden--a-Menem-y-Cavallo-por-el-pago-de-sobresueldos.html>>. Acesso em: 5 mar. 2016.

DISCURSO da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante Encontro da Educação pela Democracia – Palácio do Planalto. *Portal Planalto*, 12 abr. 2016. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-encontro-da-educacao-pela-democracia-palacio-do-planalto/>>. Acesso em: 24 abr. 2016.

DUARTE JÚNIOR, Dimas Pereira. *Impacto dos mecanismos da international accountability na justicialização dos direitos humanos econômicos, sociais e culturais no Brasil*. 2008. 243 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo – SP, 2008. Disponível em: <<http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/11165.pdf>>. Acesso em: 5 out. 2015.

EL JUEZ Bonadio envió a juicio oral a Boudou por la causa del auto. *Infonews*, Buenos Aires, Argentina, 11 dez. 2014. Política. Boudou. Disponível em: <<http://www.infonews.com/nota/176583/el-juez-bonadio-envio-a-juicio-oral-a-boudou>>. Acesso em: 5 mar. 2016.

ELEIÇÕES 2014. Transcrição do debate da Globo. Leia e veja a íntegra do debate da Globo no 2º turno. *Globo.com*, Rio de Janeiro, 25 out. 2014. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/eleicoes/2014/transcricao-debate-presidencial-2-turno.html>>. Acesso em: 5 out. 2015.

ELSTER, Jon. Accountability in athenian politics. In: PRZEWORSKI, Adam; SOTOKES, Susan C.; MANIN, Bernard (Org.). *Democracy, accountability and representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, p. 253-258.

ESPÍRITO SANTO. Lei Complementar n. 95, de 28 de janeiro de 1997. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público do Estado do Espírito Santo — Lei Orgânica do Ministério Público Estadual. *Diário Oficial do Governo do Estado do Espírito Santo*, Vitória, ES, 4 abr. 1997. Disponível em: <http://www.legislacaoonline.com.br/mpes/images/leis/html/exibe_brasao.cfm?varNomeNorma=LECEST951997.htm>. Acesso em: 5 out. 2015.

ESTADO pode ser julgado em tribunal europeu. *Diário de Notícias*, Lisboa, Portugal, 27 fev. 2010. TV e Media. Disponível em: <<http://www.dn.pt/tv-e-media/media/interior/estado-pode-ser-julgado-em-tribunal-europeu-1506265.html?id=1506265>>. Acesso em: 5 mar. 2016.

EXPRESIDENTE argentino Carlos Menem suma segunda condena, pero evita la cárcel. *La Nación*, Buenos Aires, Argentina, 13 jun. 2013. Causa armas. Disponível

em: <http://www.nacion.com/mundo/latinoamerica/Expresidente-argentino-Menem-segunda-condena_0_1527647340.html>. Acesso em: 5 mar. 2016.

FAHSBENDER, Federico. Gils Carbó volvió a criticar a Macri y evalúa recurrir a la Corte Interamericana. *Infobae*, Buenos Aires, Argentina, 15 dez. 2015. Política. Disponível em: <<http://www.infobae.com/2015/12/15/1776801-gils-carbo-volvio-criticar-macri-y-evalua-recurrir-la-corte-interamericana>>. Acesso em: 23 mar. 2016.

FUERTE revés para Boudou: confirman su procesamiento. *La Nación*, Buenos Aires, Argentina, 20 fev. 2015. Amado Boudou procesado. Disponível em: <<http://www.lanacion.com.ar/1769949-fuerte-reves-para-boudou-confirman-su-procesamiento>>. Acesso em: 5 mar. 2016.

GOLDSTONE, Richard J. Foreword: The role of law and justice in governance: regional and global. In: THAKUR, Ramesh; MALCONTENT, Peter (Org.). *From sovereign impunity to international accountability*. The search for justice in a world of states. New York, NY: United Nations University Press, 2004, p. viii-xi.

GOYOS JÚNIOR, Durval de Noronha. *Dicionário jurídico Noronha: inglês-português, português-inglês*. 6. ed. São Paulo: Observador Legal, 2006.

GRANT, Ruth W; KEOHANE, Robert O. Accountability and Abuses of Power in World Politics. *The American Political Science Review*, Cambridge, vol. 99, n. 1, p. 29-43, fev.-2005.

GREENHOUSE, Linda. Blank Check; Ethics in Government: The Price of Good Intentions. *The New York Times*, New York, USA, 1 Feb. 1998. Week in Review. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/1998/02/01/weekinreview/blank-check-ethics-in-government-the-price-of-good-intentions.html?pagewanted=all>>. Acesso em: 5 mar. 2016.

HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. *The Federalist*. Indianapolis, IN: Liberty Fund, 2001.

HAUSER, Irina; KOLLMANN, Raúl. Boudou llevó sus denuncias y Righi renunció. *Página 12*, Buenos Aires, Argentina, 10 abr. 2012. El país. Disponível em: <<http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-191526-2012-04-10.html>>. Acesso em: 23 mar. 2016.

HEBE de Bonafini salió a defender a Gils Carbó y amenazó: “Que nadie se atreva a tocarla”. *Infobae*, Buenos Aires, Argentina, 2 dez. 2015. Política. Disponível em: <<http://www.infobae.com/2015/12/02/1773695-hebe-bonafini-salio-defender-gils-carbo-y-amenazo-que-nadie-se-atreva-tocarla>>. Acesso em: 23 mar. 2016.

HOBBS, T. *Leviatã – ou Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil*. Trad. João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

HUNTINGTON, Samuel. *A terceira onda: a democratização no final do século XX*. São Paulo: Ática, 1994.

INACARATO, Márcio Antônio. O Ministério Público na ordem jurídico-constitucional. *Revista de Informação Legislativa*, v. 8, n. 29, p. 35-86, jan.-mar. 1971.

ÍNTEGRA da decisão do ministro Teori Zavascki que determinou a prisão do senador Delcídio do Amaral. *Supremo Tribunal Federal*. Notícias STF. 25 nov. 2015. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=304788&caixaBusca=N>>. Acesso em: 10 dez. 2015.

JANKLOW sentenced to 100 days in jail. *CNN.com*, Atlanta, Georgia, USA, 23 Jan. 2004. CNN International. U.S. Edition. Law Center. Disponível em: <<http://edition.cnn.com/2004/LAW/01/22/janklow.sentencing/>>. Acesso em: 5 mar. 2016.

JARDIM, Afrânio Silva. *Ação Penal Pública: Princípio da Obrigatoriedade*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

JIM Traficant's Political Life Timeline. *Cleveland 19 News*, Cleveland, OH, USA, The Associated Press, 2002. Disponível em: <<http://www.cleveland19.com/story/862063/jim-trafficants-political-life-timeline>>. Acesso em: 5 mar. 2016.

JOHNSTON, David. Reno Rejects Independent Prosecutor for Clinton, Gore. *The New York Times*, New York, USA, 3 Dec. 1997. Politics. Disponível em: <<https://partners.nytimes.com/library/politics/120397campaign-reno.html>>. Acesso em: 5 mar. 2016.

JUIZ não vai destruir escutas sem ouvir arguidos. *Rádio e Televisão de Portugal*, Lisboa, Portugal, 29 dez. 2010. Notícias. Disponível em: <http://www.rtp.pt/noticias/pais/juiz-nao-vai-destruir-escutas-sem-ouvir-arguidos_n402791>. Acesso em: 5 mar. 2016.

KANT, Immanuel. *The Science of Right*. Adelaide: The University of Adelaide Library, 2014. Disponível em: <<https://ebooks.adelaide.edu.au/k/kant/immanuel/k16sr/>>. Acesso em: 9 abr. 2016.

KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. Trad. João Baptista Machado. 6. ed. 3. tiragem. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

KENNEY, Charles D. Horizontal Accountability: Concepts and Conflicts. In: MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher (Org.). *Democratic accountability in Latin America*. New York, NY: Oxford University Press, 2003, p. 55-76.

KERCHE, Fábio. Agências responsáveis pela ação penal: um estudo comparativo. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 54, mai.-jun. 2005, São Paulo, p. 127-152.

_____. O Ministério Público e a constituinte de 1987/88. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, v. 7, n. 26, p. 232-252, abr.-jun. 1999.

_____. O Ministério Público no Brasil: relevância, características e uma agenda para o futuro. *Revista USP*, v. 101, mar.-mai. 2014, p. 113-120.

_____. *Virtude e limites: autonomia e atribuições do Ministério Público no Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.

KOHUT, Andrew. How the Watergate crisis eroded public support for Richard Nixon. *PewResearchCenter*, Washington, DC, USA, 8 Aug. 2014. Fact Tank. Presidential Approval. Disponível em: <<http://www.pewresearch.org/fact-tank/2014/08/08/how-the-watergate-crisis-eroded-public-support-for-richard-nixon/>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

LA COMISIÓN de Juicio Político rechazó el pedido de enjuiciamiento contra Gils Carbó, Boudou y Timerman. *La Nación*, Buenos Aires, Argentina, 12 maio 2015. Diputados. Disponível em: <<http://www.telam.com.ar/notas/201505/104824-la-comision-de-juicio-politico-rechazo-el-pedido-de-enjuiciamiento-contra-gils-carbo-boudou-y-timerman.html>>. Acesso em: 5 mar. 2016.

LA OFICINA anticorrupción será querellante em la causa Ciccone. *La Nación*, Buenos Aires, Argentina, 19 fev. 2016. El caso Ciccone. Disponível em: <<http://www.lanacion.com.ar/1872596-la-oficina-anticorrupcion-sera-querellante-en-la-causa-ciccone>>. Acesso em: 5 mar. 2016.

LAUREN, Paul G. From impunity to accountability: Forces of transformation and the changing international human rights context. In: THAKUR, Ramesh; MALCONTENT, Peter (Org.). *From sovereign impunity to international accountability: The search for justice in a world of states*. New York, NY: United Nations University Press, 2004, p. 15-41.

LAVIERI, Omar. El juez cerró la denuncia de Boudou contra Righi por ser improbable. *Clarín*, Buenos Aires, Argentina, 10 out. 2012. Política. Disponível em: <http://www.clarin.com/politica/cerro-denuncia-Boudou-Righi-improbable_0_789521114.html>. Acesso em: 23 mar. 2016.

LIJPHART, Arend. Comparative politics and the comparative method. *The American Political Science Review*, Cambridge, v. 65, n. 3, p. 682-683. set.-1971.

LIMA, Carlos Rodrigues. Presidente do Supremo ameaça juiz com processo disciplinar. *Diário de Notícias*, Lisboa, Portugal, 24 fev. 2011. Dossiers. Face Oculta. Disponível em: <<http://www.dn.pt/dossiers/economia/face-oculta/noticias/interior/presidente-do-supremo-ameaca-juiz-com-processo-disciplinar-1792568.html>>. Acesso em: 5 mar. 2016.

LOCKE, John. *The Second Treatise of Civil Government*. Adelaide: The University of Adelaide Library, 2014. Disponível em: <<http://ebooks.adelaide.edu.au/l/locke/john/l81s/>>. Acesso em: 9 abr. 2016.

LOS FALLOS para el 2016 que la Corte tiene entre manos. *Infojus Noticias*. Agencia Nacional de Noticias Jurídicas, Buenos Aires, Argentina, 12 jan. 2016. Corte Suprema. Disponível em: <<http://www.infojusnoticias.gov.ar/nacionales/los-fallos-para-el-2016-que-la-corte-tiene-entre-manos-10939.html>>. Acesso em: 5 mar. 2016.

LUPIA, Arthur. MCCUBBINS, Mathew D. Who controls? Information and the Structure of Legislative Decision Making. *Legislative Studies Quarterly*, v. 19, ago. 1994, Iowa, p. 361-384.

MA, Yue. Exploring the Origins of Public Prosecution. *International Criminal Justice Review*. Atlanta, v. 18, n. 2, p. 190-211, June 2008.

MACHADO DE SOUZA, LUCIANO. *O Ministério Público e a defesa da Constituição e da democracia*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

MACRI: “Si tuvieran dignidad, Gils Carbó, Vanoli y Parrilli deberían renunciar”. *La Nación*, Buenos Aires, Argentina, 15 out. 2015. Elecciones 2015. Disponível em: <<http://www.lanacion.com.ar/1836620-macri>>. Acesso em: 5 mar. 2016.

MAINWARING, Scott. Introduction: Democratic accountability in Latin America. In: MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher (Org.). *Democratic accountability in Latin America*. New York, NY: Oxford University Press, 2003, p. 3-33.

MARANHÃO. Lei Complementar n. 13, de 25 de outubro de 1991. Dispõe sobre a organização, atribuições e estatuto do Ministério Público do Estado do Maranhão. *Diário Oficial do Estado do Maranhão*, São Luís, MA, 31 out. 1991. Disponível em: <http://arquivos.al.ma.leg.br:8080/ged/legislacao/LC_013>. Acesso em: 5 out. 2015.

MARBURY V. MADISON, 5 U.S. 137 (1803). *Justia* [on line]. Disponível em: <<http://supreme.justia.com/us/5/137/case.html>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

MARX, Karl. *O 18 brumário de Luís Bonaparte*. São Paulo: Escrava, 1968.

MÁS DATOS falsos em el CV de Reposo: no fue secretario de una entidad de letrados. *La Nación*, Buenos Aires, Argentina, 28 maio 2012. El caso Ciccone. Disponível em: <<http://www.lanacion.com.ar/1477044-mas-datos-falsos-en-el-cv-de-reposo-no-fue-secretario-de-una-entidad-de-letrados>>. Acesso em: 23 mar. 2016.

MATO GROSSO. Lei Complementar n. 547, de 22 de outubro de 2014. Altera os Arts. 71, inciso XII, e 79, inciso I, da Lei Complementar nº 416, de 22 de dezembro de 2010. *Diário Oficial do Estado do Mato Grosso*, Cuiabá, MT, 22 out. 2014. Disponível em: <http://www.al.mt.gov.br/storage/webdisco/leis/lei_12022.pdf>. Acesso em: 5 out. 2015.

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

MENDES, Gilmar Ferreira. Apresentação. In: SCHMITT, Carl. *O Guardião da Constituição*. Trad. Geraldo de Carvalho. Belo Horizonte: Del Rey, 2007, p. ix-xv.

MESQUITA, António Arnaldo; OLIVEIRA, Mariana. Pinto Monteiro recusa-se a reabrir escutas de Sócrates. *Público*, Lisboa, Portugal, 6 fev. 2010. Sociedade. Face Oculta. Disponível em: <<https://www.publico.pt/sociedade/noticia/pinto-monteiro-recusase-a-reabrir-escutas-de-socrates-1421548>>. Acesso em: 5 mar. 2016.

MIGUEL, Luís Felipe. Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 25, p. 25-38, nov. 2005.

MINISTRO do STJ defende cumprimento de decisão internacional no caso Sétimo Garibaldi. *Superior Tribunal de Justiça*. Comunicação. Notícias. Em andamento. 24/02/2016. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/static_files/STJ/Midias/arquivos/Noticias/resp_1351177_garibaldi.pdf>. Acesso em: 5 mar. 2016.

MIRANDA, Pontes de. *Comentários à constituição de 1946*. Tomo III (arts. 73-128), 4. ed. rev. e aument. Rio de Janeiro: Borsoi, 1963.

MONTEIRO, Fernando Pinto. Caminhos do Ministério Público. In: DIAS, Mário Gomes; MENDES, Carlos Sousa (Coord.). *Ministério Público: que futuro?* Iniciativa do Procurador-Geral da República, Fernando Pinto Monteiro. Lisboa: Imprensa Nacional, 2012. Não paginado.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat. *O espírito das leis*. Trad. Cristina Murachco. 2. ed. 2. tiragem. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

MORAIS, Nelson; MAIA, Nuno Miguel. Almoço de Sócrates com Pinto Monteiro sob investigação. *Jornal de Notícias*, Porto, Portugal, 26 nov. 2014. Justiça. Disponível em: <http://www.jn.pt/PaginalInicial/Justica/interior.aspx?content_id=4261194>. Acesso em: 5 mar. 2016.

MORENO, Erika; CRISP, Brian F; SHUGART, Matthew Sober. The accountability deficit in Latin America. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F. (Org.). *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*. Boulder [London]: Lynne Rienner Publishers, 1999, p. 79-131.

MORRISON V. OLSON, 487 U.S. 654 (1988). *Justia* [on line]. Disponível em: <<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/487/654/case.html>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

MOTA, Ana Carolina Yoshida Hirano de Andrade. *Accountability no Brasil: os cidadãos e seus meios institucionais de controle dos representantes*. 2006. 250 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-25052007-141025/publico/TESE_ANA_CAROLINA_YOSHIDA_HIRANO_ANDRADE_MOTA.pdf>. Acesso em: 5 out. 2015.

NINO, Ezequiel; MAURINO, Gustavo. La idoneidad del procurador. *La Nación*, Buenos Aires, Argentina, 9 maio 2012. Opini3n. Dispon3vel em: <<http://www.lanacion.com.ar/1471593-la-idoneidad-del-procurador>>. Acesso em: 5 mar. 2016.

NUEVA denuncia penal contra Gils Carb3. *Clar3n*, Buenos Aires, Argentina, 16 dez. 2015. Pol3tica. Dispon3vel em: <http://www.clarin.com/politica/gils_carbo_0_1486651657.html>. Acesso em: 5 mar. 2016.

O'DONNELL, Guillermo. *Delegative Democracy?* Kellogg Institute for International Studies. Working paper n. 172, Indiana, mar.-1992. Dispon3vel em: <<http://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/172.pdf>>. Acesso em: 5 out. 2015.

_____. *Horizontal accountability and new polyarchies*. Kellogg Institute for International Studies. Working paper n. 253, Indiana, abr.-1998. Dispon3vel em: <<https://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/253.pdf>>. Acesso em: 5 out. 2015.

_____. Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust. In: MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher (Org.). *Democratic accountability in Latin America*. New York, NY: Oxford University Press, 2003, p. 34-53.

_____. Ilusiones sobre la consolidaci3n. Trad. Nora L3pez. *Nueva Sociedad*, n. 144, jul.-ago. 1996, Buenos Aires, p. 70-89.

“OPERAÇ3O Marqu3s”: cronologia dos acontecimentos. *tvi24*, Lisboa, Portugal, 16 out. 2015. Sociedade. Dispon3vel em: <<http://www.tvi24.iol.pt/sociedade/socrates/operacao-marques-os-acontecimentos>>. Acesso em: 5 mar. 2016.

ORGANIZACI3N DE L3S ESTADOS AMERICANOS. *Convencion Americana Sobre Derechos Humanos (Pacto de San Jos3)*. Costa Rica, 22 nov. 1969. Dispon3vel em: <http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm>. Acesso em: 5 out. 2015.

PARAN3. Tribunal de Justiça. Primeira C3mara Criminal. Habeas Corpus n. 825.907-6. Impetrante: Douglas Bonaldi Maranh3o. Paciente: Morival Favoreto. Impetrado: Ju3zo da Comarca de Loanda. Relator: Des. Jesus Sarr3o. Data do Julgamento: 01/12/2011. *Di3rio da Justiça*, Curitiba, PR, 25 jan. 2012. Dispon3vel em: <<https://portal.tjpr.jus.br/jurisprudencia/j/11220959/Ac%C3%B3rd%C3%A3o-825907-6#>>. Acesso em: 5 out. 2015.

PARRILLA, Juan Pablo. AMIA: Nisman pidi3 adelantar el juicio por encubrimiento contra Menem, Galeano y Palacios. *Infobae*, Buenos Aires, Argentina, 23 dez. 2014. Pol3tica. Dispon3vel em: <<http://www.infobae.com/2014/12/23/1617018-amia-nisman-pidio-adelantar-el-juicio-encubrimiento-contra-menem-galeano-y-palacios>>. Acesso em: 5 mar. 2016.

PARTIDOS políticos registrados no TSE. *Portal TSE*, 2015. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>>. Acesso em: 24 abr. 2016.

PEREIRA, Micael. Sete exceções à regra que fizeram do Face Oculta um caso único. *Expresso*, Lisboa, Portugal, 5 set. 2014. Sociedade. Disponível em: <<http://expresso.sapo.pt/sociedade/sete-excecoes-a-regra-que-fizeram-do-face-oculta-um-caso-unico=f888373>>. Acesso em: 5 mar. 2016.

PÉREZ Esquivel: “No hay fundamentos para hacerle juicio político a Gils Carbó”. *Contexto*, Buenos Aires, Argentina, 4 dez. 2015. Política. Disponível em: <<http://www.diariocontexto.com.ar/2015/12/04/perez-esquivel-no-hay-fundamentos-para-hacerle-juicio-politico-a-gils-carbo/>>. Acesso em: 5 mar. 2016.

PERRY, Steven W. U.S. Department of Justice. Office of Justice Programs. *Bureau of Justice Statistics*. Bulletin. National Survey of Prosecutors. Prosecutors in State Courts, 2005, July 2006. Disponível em: <<http://www.bjs.gov/content/pub/pdf/psc05.pdf>>. Acesso em: 5 mar. 2016.

PINHO, José Antonio Gomes; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, n. 43, v. 6, p. 1.343-1.368, nov./dez. 2009.

PINTO, Roberto Bueno. Carl Schmitt x Hans Kelsen: defensor ou senhor da Constituição? *Revista da Faculdade de Direito - UFPR*, Curitiba, v. 60, n. 3, p. 103-136, set.-dez. 2015.

PIOVESAN, Eduardo; SIQUEIRA, Carol. Câmara mantém o mandato do deputado Natan Donadon, preso há dois meses. *Câmara dos Deputados*. Comunicação. Câmara Notícias, Política. Brasília, DF, 29 ago. 2013. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/450596-CAMARA-MANTEM-MANDATO-DO-DEPUTADO-NATAN-DONADON,-PRESO-HA-DOIS-MESES.html>>. Acesso em: 5 out. 2015.

POR LA CAUSA del auto con papeles falsos Boudou tuvo que volver a los Tribunales. *La Nación*, Buenos Aires, Argentina, 26 fev. 2015. Amado Boudou procesado. Disponível em: <<http://www.lanacion.com.ar/1771531-por-la-causa-del-auto-con-papeles-falsos-boudou-tuvo-que-volver-a-los-tribunales>>. Acesso em: 23 mar. 2016.

PORTUGAL. Constituição da República Portuguesa. Atualizada até a VII revisão constitucional (2005). *Portal da Assembleia da República*. Disponível em: <<http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>>. Acesso em: 5 mar. 2016.

_____. Decreto-Lei n. 78, de 17 de fevereiro de 1987. Aprova o Código do Processo Penal. Atualizado até a Lei n. 1, de 15 de fevereiro de 2016. *Portal da Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa – Ministério Público*. Disponível em:

<http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=199&tabela=leis&so_miolo=>. Acesso em: 5 mar. 2016.

_____. Lei n. 21, de 30 de julho de 1985. Estatuto dos magistrados judiciais. Atualizada até a Lei n. 9, de 12 de abril de 2011. *Portal da Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa – Ministério Público*. Disponível em: <http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=5&tabela=lei_velhas&nversao=1&so_miolo=>. Acesso em: 5 mar. 2016.

_____. Lei n. 28, de 15 de novembro de 1982. Lei Orgânica do Tribunal Constitucional. Atualizada até a Lei n. 11, de 28 de agosto de 2015. *Portal da Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa – Ministério Público*. Disponível em: <http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=423&tabela=leis&so_miolo=>. Acesso em: 5 mar. 2016.

_____. Lei n. 34, de 16 de junho de 1987. Crimes da responsabilidade de titulares de cargos políticos. Atualizada até a Lei n. 30, de 22 de abril de 2015. *Portal da Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa – Ministério Público*. Disponível em: <http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=281&tabela=leis&so_miolo=>. Acesso em: 5 mar. 2016.

_____. Lei n. 47, de 15 de outubro de 1986. Estatuto do Ministério Público. Atualizada até a Lei n. 9, de 12 de abril de 2011. *Portal da Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa – Ministério Público*. Disponível em: <http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=6&tabela=leis>. Acesso em: 5 mar. 2016.

_____. Lei n. 62, de 26 de agosto de 2013. Lei da organização do sistema judiciário. Atualizada até a Lei n. 42, de 24 de outubro de 2013. *Portal da Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa – Ministério Público*. Disponível em: <http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_estrutura.php?tabela=leis&artigo_id=selecte&nid=1974&nversao=&tabela=leis&so_miolo=>. Acesso em: 5 mar. 2016.

POSTOLACHE, Ana. Democratic Accountability in Global Governance: The European Rhetoric and Performance in International Security. *Romanian Journal of European Affairs*. Bucharest, vol. 13, n.4, p. 50-65, dec.-2013.

PROCLAMATION 4311 – Granting Pardon to Richard Nixon. September 8, 1974. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley. *The American Presidency Project*. Santa Barbara, CA, USA. Disponível em: <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=4696>>. Acesso em: 5 mar. 2016.

PROHÍBEN salir del país a todos los imputados en la causa por irregularidades en la investigación del atentado a la AMIA. *Centro de Información Judicial*. Agencia de noticias del Poder Judicial, Buenos Aires, Argentina, 15 jul. 2015. Información. Disponível em: <<http://www.cij.gov.ar/nota-17070-Proh-ben-salir-del-pa-s-a-todos-los-imputados-en-la-causa-por-irregularidades-en-la-investigaci-n-del-atentado-a-la-AMIA.html>>. Acesso em: 5 mar. 2016.

PRZEWORSKI, Adam. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Org.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 7. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006, p. 39-73.

_____. *The State and the citizen*. Trabalho apresentado no Seminário Internacional Sociedade e a Reforma do Estado. São Paulo, mar. 1998. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/Adam_Przeworski/publication/228703581_The_State_and_the_citizen/links/54f0cc060cf2f9e34efd1b62.pdf?inViewer=0&pdfJsDownload=0&origin=publication_detail>. Acesso em: 5 out. 2015.

RAFECAS desestimó reabrir la denuncia de Nisman contra Cristina por encubrimiento. *Perfil.com*, Buenos Aires, Argentina, 10 mar. 2016. Política. Disponível em: <<http://www.perfil.com/politica/Rafecas-desestimo-reabrir-la-denuncia-de-Nisman-contra-Cristina-por-encubrimiento-20160310-0039.html>>. Acesso em: 10 mar. 2016.

REALIZARÁN una marcha a favor de Gils Carbó. *Infobae*, Buenos Aires, Argentina, 8 dez. 2015. Política. Disponível em: <<http://www.infobae.com/2015/12/08/1775212-realizaran-una-marcha-favor-gils-carbo>>. Acesso em: 10 mar. 2016.

RECORRIDO interactivo por la denuncia de Nisma contra Cristina Kirchner. *La Nación*, Buenos Aires, Argentina, 15 jan. 2016. La muerte de Alberto Nisman. Disponível em: <<http://www.lanacion.com.ar/1862231-recorrido-interactivo-por-la-denuncia-de-nisman-contra-cristina-kirchner>>. Acesso em: 5 mar. 2016.

RIGHI, Esteban. A la Sra. Presidenta de la Nación Dra. Cristina Fernández de Kirchner. Procuración General de la Nación, Esteban Righi – Procurador General de la Nación, 10 abr. 2012. *Infobae*, Buenos Aires, Argentina, 26 jun. 2014. Disponível em: <<http://www.infobae.com/adjuntos/pdf/2012/04/527742.pdf>>. Acesso em: 5 mar. 2016.

RIO GRANDE DO NORTE. Lei Complementar n. 309, de 27 de outubro de 2005. Dispõe sobre alterações da Lei Complementar Estadual n.º 141, de 09 de fevereiro de 1996, que trata da Lei Orgânica e Estatuto do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte, e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Norte*, 28 out. 2005, p. 1-3. Disponível em: <http://www.al.rn.gov.br/portal/_ups/legislacao//Lei%20Comp.%20309.pdf>. Acesso em: 5 out. 2015.

ROD Blagojevich Fast Facts. *CNN.com*, Atlanta, Georgia, USA, 1 abr. 2016. CNN International. U.S. Edition. CNN Library. Disponível em: <<http://edition.cnn.com/2013/03/23/us/rod-blagojevich-fast-facts/>>. Acesso em: 5 abr. 2016.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social*: ensaio sobre a origem das línguas. Trad. Lourdes Santos Machado. 4. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1987.

SADEK, Maria Tereza. A Construção de um novo Ministério Público resolutivo. *De jure: Revista Jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, n. 12, p. 130-139, jan.-jun. 2009.

SADEK, Maria Tereza; CAVALCANTI, Rosângela Batista. The New Brazilian Public Prosecution: An Agent of Accountability. In: MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher (Org.). *Democratic Accountability in Latin America*. New York: Oxford University Press, 2003, p. 201-227.

SARTORI, Giovanni. *A teoria da democracia revisitada: o debate contemporâneo*. Trad. Dinah de Abreu Azevedo. Vol. I. São Paulo: Ática, 1994.

SAUWEN FILHO, João Francisco. *Ministério Público Brasileiro e o Estado democrático de direito*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F. (Org.). *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*. Boulder [London]: Lynne Rienner Publishers, 1999, p. 13-28.

SEAWRIGHT, Jason; GERRING, John. Casse selection techniques in case study research: a menu of qualitative and quantitative options. *Political Research Quarterly*, Salt Lake City, UT, vol. 61, n. 2, p. 294-308, jun.-2008.

SIQUEIRA, Carol; TRIBOLI, Pierre. Em votação aberta, Câmara cassa mandato do deputado Natan Donadon. *Câmara dos Deputados. Comunicação. Câmara Notícias, Política*. Brasília, DF, 12 fev. 2014. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/461959-EM-VOTACAO-ABERTA,-CAMARA-CASSA-MANDATO-DE-NATAN-DONADON.html>>. Acesso em: 5 out. 2015.

SOARES, António; MORAIS, Nelson; FERREIRA, Paulo. Noronha manda destruir escutas a José Sócrates. *Diário de Notícias*, Lisboa, Portugal, 14 nov. 2009. Nacional. Disponível em: <http://www.jn.pt/PaginalNacional/Nacional/Interior.aspx?content_id=1420167&page=1>. Acesso em: 5 mar. 2016.

SMULOVITZ, Catalina; PERUZZOTTI, Enrique. Accountability social: La otra cara del control. In: PERUZZOTTI, Enrique. *Controlando la Política*. Ciudadanos y Medios en las Democracias Latinoamericanas. Buenos Aires: Editorial Temas, 2002, p. 24-52.

_____. Societal Accountability in Latin America, *Journal of Democracy*, v. 11, N. 4, p. 147-158, out.-2000a.

_____. *Societal and Horizontal Controls*. Two Cases about a Fruitful Relationship. Kellogg Institute for International Studies. Working paper, Indiana, maio-2000b. Disponível em: <<http://www3.nd.edu/~kellogg/faculty/research/pdfs/Smulovit.pdf>>. Acesso em: 5 out. 2015.

SUDDATH, Claire. A brief history of Illinois Corruption. *Time*, New York, USA, 11 Dec. 2008. Nation. Disponível em: <<http://content.time.com/time/nation/article/0,8599,1865681,00.html?iid=sr-link1>>. Acesso em: 5 mar. 2016.

THE JUDICIARY Act. September 24, 1789. 1 Stat. 73. An Act to Establish the Judicial Courts of the United States. *The Avalon Project*. New Haven, CT, USA, Yale Law School. Lillian Goldman Law Library. Disponível em: <http://avalon.law.yale.edu/18th_century/judiciary_act.asp>. Acesso em: 5 mar. 2016.

THE UNITED STATES OF AMERICA, THE BRITISH EMPIRE, FRANCE, ITALY AND JAPAN. *Treaty of peace with Germany* (Treaty of Versailles). Versailles, 28 jun. 1919; Paris, 10 jan. 1920. Disponível em: <<https://www.loc.gov/law/help/us-treaties/bevans/m-ust000002-0043.pdf>>. Acesso em: 5 out. 2015.

THE WATERGATE story. *The Washington Post*, Washington, DC, USA, 19 June 2007. Politics. Disponível em: <<http://www.washingtonpost.com/wp-srv/politics/special/watergate/timeline.html>>. Acesso em: 5 mar. 2016.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas; ROBL FILHO, Ilton Norberto. Accountability e independência judiciais: uma análise da competência do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 21, n. 45, p. 29-46, mar. 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v21n45/a04v21n45.pdf>>. Acesso em: 5 mar. 2016.

_____. Accountability e independência judiciais: uma análise da competência do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). *Revista da Faculdade de Direito - UFPR*, Curitiba, v. 60, n. 2, p. 97-114, mai.-ago. 2015.

UNITED States Code. *Office of the Law Revision Counsel*, Washington, DC, USA, 20 Aug. 2013. Disponível em: <<http://uscode.house.gov/browse/prelim@title28/part2&edition=prelim>>. Acesso em: 5 mar. 2016.

UNITED STATES V. NIXON, 418 U.S. 683 (1974). *Justia* [on line]. Disponível em: <<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/487/654/case.html>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

VALLADÃO, Alfredo. O Ministério Público. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 225, p. 33-39, jul. 1954.

VERÓN, Mariana. Proponen a um hombre de boudou em lugar de Righi. *La Nación*, Buenos Aires, Argentina, 11 abr. 2012. Política. El caso Ciccone. Disponível em: <<http://www.lanacion.com.ar/1463989-proponen-a-un-hombre-de-boudou-en-lugar-de-righi>>. Acesso em: 23 mar. 2016.

WHAT'S the matter with Illinois? With Blagojevich conviction, state has most imprisoned governors. *The Washington Post*, Washington, DC, USA, 28 June 2011. Entertainment. Disponível em: <<https://www.washingtonpost.com/blogs/reliable->

source/post/whats-the-matter-with-illinois-with-bлагоjevich-conviction-state-has-most-imprisoned-governors/2011/06/28/AGZVjnpH_blog.html>. Acesso em: 5 mar. 2016.

ZAFFARONI defendió la permanência de Gils Carbó. *Clarín*, Buenos Aires, Argentina, 2 dez. 2015. Política. Disponível em: <http://www.clarin.com/politica/Raul_Zaffaroni-Alejandra_Gils_Carbo-permanencia_0_1478252505.html>. Acesso em: 23 mar. 2016.

ANEXO A – Informação de dados do MPF

 **Manifestação nº 20150074873** Sala de Atendimento

Tipo Manifestação * Pedido de Informação (SIC) Acesso às informações públicas sob a guarda do MPF, regulamentado pela Lei Federal 12.527.

Descrição da Manifestação * Luciano Machado de Souza, RG 3.987.654-0/SSP-PR, doutorando do Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná (<http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K4451498Z1>), requer informações sobre o número de denúncias e arquivamentos promovidos, com base em inquéritos ou peças informativas, pelo Exmo. Sr. Procurador-Geral da República no exercício da atribuição penal originária perante o STF (art. 102, I, "b" e "c", da CF88, c.c. arts. 3º e 4º, da Lei nº 8.038/90, e art. 231, "caput" e par. 4º, do RISTF), desde o ano de 1993. Restrito ao acesso, guarda de arquivos.

Andamentos

Data/Hora	Situação
30/11/2015 17:34	Manifestação cadastrada no(a) SEÇÃO DE ATENDIMENTO AO CIDADÃO DA PR/PR
30/11/2015 18:47	Em atendimento
30/11/2015 18:47	Manifestação encaminhada para SUBCOORDENADORIA JURIDICA DA PRM/CASCADEL
30/11/2015 18:48	E-mail enviado para o manifestante
01/12/2015 12:16	Em atendimento
01/12/2015 12:17	Manifestação cadastrada no Sistema Único sob o número PRM-CAC-PR-00010177/2015 A consulta está disponível no endereço abaixo (Na tela de consulta, preencha o campo "Código da imagem" e clique em "Buscar"): Q Consultar Documento (http://www.transparencia.mpf.mp.br/atuacao-funcional/consulta-judicial-e-extrajudicial?numProc=000101772015&tipoExp=4)
01/12/2015 12:17	Atendimento finalizado

PGR-00046311/2016



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
SUSECRETARIA DE GESTÃO DOCUMENTAL E PROCESSUAL
DIVISÃO DE CONTROLE JUDICIAL

Referência: Manifestação Sistema Cidadão nº 20150074873 de 11 de novembro de 2015
(PRM-CAC-PR-00010177/2015).

Procedência: Procuradoria da República em Cascavel.

Assunto: Pedido de Informação.

DESPA CHO

Em resposta ao expediente em epígrafe informo a Vossa Senhoria que não consta nos bancos de dados da PGR as informações referente ao período solicitado pelo requerente, isto é, a partir de 1993.

Contudo, há em nossa base de dados, ainda que parcialmente, as informações requeridas partir de julho de 2003, conforme planilha anexa.

Brasília-DF, 25 de fevereiro de 2016.

MARCOS ANTÔNIO GUILMARÃES DE FONTES
Divisão de Controle Judicial - SUBGDP/PGR
Mat. 20807

PGR-00046311/2016



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
SUSECRETARIA DE GESTÃO DOCUMENTAL E PROCESSUAL
DIVISÃO DE CONTROLE JUDICIAL**

Período: Julho/2003 – Janeiro/2016

DATA	DENÚNCIAS OFERECIDAS	INSTAURAÇÃO DE INQUÉRITO	PEDIDOS DE ARQUIVAMENTO
JUL/2003 a JUN/2005	76	61	*
JUL/2005 a JUN/2009	89	145	*
JUL/2009 a SET/2013	116	248	*
SET/2013 a JAN/2016	29	63	335**
TOTAL	310	517	335

Obs.: * Informação não existente no banco de dados da PGR.

** Do total de pedido de arquivamento 36 foram em Ações Penais, 264 em Inquéritos e 35 em Petições.

*** Não consta nas informações acima dados referentes à Operação Lava Jato.

Brasília-DF, 25 de fevereiro de 2016.

MARCOS ANTÔNIO GUIMARÃES DE FONTES
Divisão de Controle Judicial - SUBGDP/PGR
Mat. 20807